Socialnämnden

Tid: Tisdagen den 21 augusti 2018, kl. 08:30

Plats: Sessionssalen, Juneporten, Jönköping

Kallelsen utsänds även till ersättarna som har rätt att närvara.
Ledamot som inte kan närvara bör själv kontakta ersättare.

Ärenden **Tid**

1. Upprop

2. Protokollets justering
   Förslag: måndagen den 27 augusti, klockan 12:30
   justerare: Karin Widerberg (alt.Eric Winbladh el. Per-Åke Göransson)
   *Skyndsamma ärenden justeras i samband med sammanträdet, alternativt dagen efter

3. Fastställande av dagordning

4. Information samt föredragningar i sakärenden
   a) **Föredragning av ärende 18:** Förlängning av tillfälligt boende för ensamkommande unga vuxna i Jönköpings kommun
      Föredragande: Åsa Jonsson Sköld 08:35-09:00
   b) **Föredragning av ärende 13:** Yttrande över betänkandet ”Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande
      Föredragande: Karin Pilkvist, Åsa Jonsson Sköld 09:00-09:30
   c) **Info:** Samhällsinformation till nyanlända
      Föredragande: Lilian Lago, Per Blomqvist 09:50-10:10
   d) **Info:** Redovisning av traineeprogrammet för handläggare
      Föredragande: Martin Sinclair 10:10-10:25
   e) **Info:** Redovisning av chefsstödet
      Föredragande: Martin Sinclair 10:25-10:40
   f) **Info:** Funktionshinderomsorgens anhörigstöd
      Föredragande: Sofie Melkner 10:40-11:10
   g) **Info:** Kartlägga hemlösheten
      Föredragande: Marie Johansson, Johan Ljungdahl 11:10-11:30

SOCIALTJÄNSTEN
Besöksadress: Juneporten
V. Storgatan 16, Jönköping
social@soc.jonkoping.se
Fax diariet 036-10 77 85

h) **Info:** Vision för IFO
Föredragande: Annika Åberg 11:30-11:45
i) **Info:** Nytt från förvaltningen
Föredragande: Karl Gudmundsson 13:00-13:10
j) **Föredragning av ärenden 6-9:** Serveringsärenden 13:10-
Föredragande: Ida Jerdmyr

5. Partigruppvisa överläggningar inför beslut i ärende 6-21
(Grupprum Trapp, bottenplan)

6. Serveringstillstånd; Dirty Dick´s Saloon AB (Dirty Dicks) Jönköping, Ändrat tillstånd
(omedelbar justering)

7. Serveringstillstånd; Idlewild AB (Idlewild Beer Cafe) Jönköping, Ändrat tillstånd
(omedelbar justering)

8. Serveringstillstånd; Cajsa´s Take Away AB (Knektaparken) Jönköping, Tillfälligt tillstånd till allmänheten

9. Serveringstillstånd; LVR Kitchen AB (Restaurang Basilika, Kitchen & Bar) Jönköping, Nytt tillstånd

10. Yttrande över betänkandet ”Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar” (SOU 2018:135)

11. Yttrande över betänkandet ”Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande”

12. Yttrande över kommunrevisionens uppföljande granskning av tidigare genomförda granskningar
(omedelbar justering)

13. Yttrande över Ny grönstrukturplan och nytt Naturvårdsprogram

    Underlaget till ärende 13, Yttrande över ny grönstrukturplan och naturvårdsprogram, är ett digitalt underlag framtaget av stadsbyggnadskontoret. Detta finns tillgängligt på kommunens hemsida. Skriv ”grönt” i sökrutan så kommer du rätt, eller följ länken:

    https://www.jonkoping.se/byggabomiljo/kommunensplanarbetestadsplaneringochutveckling/oversiktligplanering/oversiktligaplaneringsunderlag/gronstrukturplanering/nyttanmedgronttycktillomgronstrukturplanochnaturvardsprogram.4.45ced1a71633eda93fff5aa.html

14. Yttrande över Förslag till föreskrifter om behörigheter för sjuksköterskor att föreskriva och ordinera läkemedel
(omedelbar justering)

15. Yttrande över motion om kommunens ansvar för ensamkommande ungdomar

16. Förlängning av tillfälligt boende för ensamkommande unga vuxna i Jönköpings kommun

17. Genomlysning av försörjningsstödet

18. Ändring i socialnämndens delegationsförteckning

19. Återremiss – Finansiering av deltagande i rehabiliteringsprogram

20. Kurser och konferenser

21. Meddelanden

22. Anmälan om delegationsbeslut

23. Övrigt

Ola Nilsson
Ordförande

Helene Fåglefelt Lindmark
Sekreterare

Mia Chaib
Enheten för lokal- och bostadsförsörjning
036-10 61 52
mia.chaib@jonkoping.se

10

Socialnämnden

Yttrande över betänkandet Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar (SOU 2018:35)

Sn/2018:132

Sammanfattning

I en särskild utredning om kommunal planering för bostäder och bostadsförsörjningsansvaret föreslås därför ett samlat arbetssätt där ansvaret delas mellan Boverket, länsstyrelserna, regionerna och kommunerna. En ny lag om bostadsförsörjning föreslås där tydliga ansvar och uppgifter fördelas mellan nämnda parter. Krav ställs på att kommuner och länsstyrelser årligen möts i regionernas regi för att uppdatera den gemensamma bilden av bostadsbristen, dra lärdom av genomförda insatser och för att koordinera nya. Nuvarande lag om kommunernas bostadsförsörjning föreslås därmed upphävas.

Beslutsunderlag

Socialförvaltningens tjänsteskrivelse, daterad 2018-08-06

Remisshandling SOU 2018:35

Förslag till socialnämnden

Yttrande till kommunstyrelsen

- Socialnämnden godkänner socialförvaltningens yttrande över betänkandet Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar (SOU 2018:35)

Ärende

Tillämpning av FN:s konvention om barnets rättigheter

Ärendet berör barn i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter utifrån rätten till en trygg, säker och skälig bostadssituation. Det bostadssociala arbetet är viktigt för att följa de konsekvenser som kan orsaka bostadsbrist och förebygga att barn inte ska drabbas av hemlöshet. En stabil bostadssituation är viktig för barns uppväxtvillkor.

Bakgrund

I en särskild utredning har regeringen genomlyst frågan angående ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar. Uppdraget handlar om hushåll vars förutsättningar, framför allt ekonomiska, inte medger att de kan skaffa eller behålla en ändamålsenlig bostad. Problemet kan på en övergripande nivå

beskrivas som skillnaden mellan det utbud av bostäder som finns tillgängliga på marknaden och de möjligheter som dessa hushåll har att tillgodogöra sig av det utbudet. Ansvaret för bostadsförsörjningen är delat mellan stat och kommun. Utredningen pekar på att det dels saknas en gemensam beskrivning av vad uppgiften innebär och dels en samordning av de insatser som görs på statlig respektive kommunal nivå. Utredningen föreslår därför ett samlat arbetssätt där Boverket, länsstyrelserna, regionerna och kommunerna har viktiga roller. Utredningen bedömer att ett flertal åtgärder bör genomföras för att öka kunskaperna om den faktiska bostadssituationen och skapa möjligheter för att kunna följa förändringar via statistik. Sammantaget föreslås en ny lag om bostadsförsörjning med en kompletterande förordning där tydliga ansvar och uppgifter fördelas mellan ovan nämnda parter. Krav ställs på att kommuner och länsstyrelser årligen möts i regionernas regi för att uppdatera den gemensamma bilden av bostadsbristen, dra lärdom av genomförda insatser och för att koordinera nya. Nuvarande lag om kommunernas bostadsförsörjning föreslås därmed upphävas.

Synpunkter ur socialtjänstens perspektiv
Det är positivt att man tar ett helhetsgrepp på hur bostadsbristen ser ut och vilka grupper det handlar om som har svårt att etablera sig på bostadsmarknaden. Många delar i samhället involveras och det gör att man får en bättre övergripande kunskap och en enlighet i arbetet. Utredningen avser att förtydliga vilken uppgift och vilket ansvar respektive part har och att inom kommunens berörda förvaltningar skapa motsvarande tydlighet i fördelning känns relevant. Gemensamt språkbruk underlättar om man ska kunna jämföra och dra lärdom av varandra i landet. Att nationellt ta fram normer för en godtagbar boendesituation är bra.

Att ta fram en fördelning på vem som ska göra och ansvara för vad är bra, men att anta att detta kan upprätthållas av ett årligt gemensamt möte mellan länsstyrelsen och kommunen i regionens regi känns snävt. Att skapa regionala förutsättningar för samverkan och få ihop en helhetsbild i regionen kräver betydligt mer samarbete. Att samverka över kommungränser är en utmaning då förutsättningarna ser så olika ut i länet, men får man det att fungera är det en bra väg att gå.

I övrigt kan konstateras att de svårigheter de intervjuade kommunerna i utredningen ger uttryck för väl överensstämmer med det vi upplever i Jönköpings kommun, ex. rådande uthyrningspolicys, som för särskilt utsatta målgrupper kan försvåra inträdet på bostadsmarknaden. Likaså att dyr nyproduktion är ett bekymmer och att billigare nya bostäder skulle gynna en flyttkedja. I alla intervjuade kommuner har man bostadssociala kontrakt, men något att fundera vidare på är att andelen bostadssociala kontrakt generellt minskar i landet, men så ser det inte ut i Jönköpings kommun.

Karl Gudmundsson
Socialdirektör

Mia Chaib
Enhetschef lokal- och bostadsförsörjning

Beslutet expedieras till:
Kommunstyrelsen
Stadsbyggnadsnämnden
Tekniska nämnden
Stadskontoret

Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar

Slutbetänkande av Utredningen om kommunal planering för bostäder

Stockholm 2018

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2018:35

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

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskanslietsförvaltningsavdelning.
Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24799-0
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Peter Eriksson

Regeringen beslutade den 9 februari 2017 att bemyndiga statsrådet Peter Eriksson att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda hur statliga bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet ska påverka kommunal planering. Regeringen beslutade samtidigt om direktiv för utredningen (dir. 2017:12).

Till särskild utredare förordnades från och med den 9 februari 2017 förvaltningschefen Hanna Wiik. Utredaren överlämnade den 28 september 2017 delbetänkandet En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet, SOU 2017:73. I delbetänkandet behandlades samtliga frågeställningar i de ursprungliga direktiven.

Den 20 juli 2017 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv (dir. 2017:85) innehållande uppdrag att i olika avseenden behandla frågan om hur kommunerna arbetar med bostadsbehoven för grupper med svag ställning på bostadsmarknaden.

Till sakkunniga att biträda utredaren förordnades från och med den 25 september 2017 departementssekreterarna Christine Johansson, Lisette Wahlroth och Danielle Zachrisson. Samma dag förordnades projektledare bostad Elin Blume, utredare Johan Kihlberg, professor Hans Lind, samhällspolitisk chef Martin Lindvall, utredningsansvarig Jörgen Mark-Nielsen och specialist social hållbarhet Viktoria Walldin att jämte sedan tidigare förordnade bostadspolitiska experten Jan-Ove Östbrink biträda utredaren som experter. Den 16 oktober 2017 förordnades chefsekonomen Martin Hofverberg som expert.

Den 13 september 2017 anställdes experten Micael Nilsson som sekreterare i utredningen vid sidan av sedan tidigare anställde huvudsekreteraren kanslirådet Lars Arell. För utarbetande av författningsförslagen i betänkandet anställdes den 12 februari 2018 juristen Assar Lindén som sekreterare i utredningen.

Härmed överlämnas utredningens slutbetänkande Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar, SOU 2018:35. Utredningens arbete är därmed avslutat.

Stockholm i maj 2018

Hanna Wiik

/ Lars Arell
Micael Nilsson
Assar Lindén

Innehåll

Förkortningar och begrepp 11

Sammanfattning 13

1 Författningsförslag 19

1.1 Förslag till bostadsförsörjningslag (2019:000) 19

1.2 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglag (2010:900) 22

1.3 Förslag till lag om ändring i 12 kap. jordabalken 23

1.4 Förslag till bostadsförsörjningsförordning (2019:000) 24

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:364) om statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande 26

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete 27

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2018:111) om statsbidrag till kommuner med svag bostadsmarknad 29

2 Inledning 31

2.1 Uppdraget 31
2.1.1 Tolkning av uppdraget 31
2.1.2 Vilka omfattas av uppdraget? 32

2.2 Godtagbara bostäder 32

2.3 Bostadssituationen och utbudet på marknaden 33

2.3.1 En statistisk lägesbild ... 33
2.3.2 Nybyggnad av bostäder ... 35

2.4 Förändringar sedan år 2000 ... 36
2.4.1 Observerade förändringar ... 36
2.4.2 Regelförändringar ... 43

2.5 Kommunernas ansvar och kompetens ... 48
2.5.1 Det lagreglerade ansvaret och kompetensen ... 48
2.5.2 Den kommunala verktygslådan ... 49

2.6 En lägesbild ... 49

3 Kartläggning av kommunernas arbete ... 51

3.1 Kartläggningens genomförande ... 51
3.1.1 Kartläggningens operationalisering ... 51
3.1.2 Avgränsning och metod ... 52
3.1.3 Kommunernas bedömning av det generella bostadsmarknadsläget ... 53
3.1.4 Kartläggningens källmaterial ... 57

3.2 Kommunernas svar i BME ... 61
3.2.1 Kommunernas analyser av bostadsbehoven ... 61
3.2.2 Särskilda gruppers bostadsbehov ... 67
3.2.3 Kommunernas verktyg i BME ... 75

3.3 Kommunstudien ... 88
3.3.1 Östgötakommunernas svar i BME ... 90
3.3.2 Hur beskriver kommunerna de otillfredsställda bostadsbehoven i intervjuerna? ... 92
3.3.3 Vilka verktyg beskriver kommunerna i intervjuerna? ... 96
3.3.4 Markpolitik och detaljplaner som verktyg i bostadsförsörjningsarbetet ... 98
3.3.5 Allmännyttan är universalverktyget ... 99

3.4 Boverkets kartläggning av allmännyttans ägardirektiv ... 100

3.5 Länsstyrelsernas rapport ... 103
3.5.1 Länsstyrelsens granskning av kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen ... 103

3.5.2 Länsstyrelsens analys av kommunernas verktyg ... 104

3.6 Exempel på arbetssätt ... 105
3.6.1 Örebro kommun ... 106
3.6.2 Mjölby kommun ... 109
3.6.3 Ydre kommun ... 113

3.7 Sammanfattning av kartläggningen ... 114

4 Analys av kommunkartläggningen ... 119

4.1 Kommunerna ser inte det samlade otillfredsställda bostadsbehovet ... 119
4.1.1 Vad innebär det? ... 120
4.1.2 Varför gör inte kommunerna några samlade bedömningar? ... 121

4.2 Den kommunala verktygsanvändningen ... 125
4.2.1 Vilka verktyg används av vilka kommuner? ... 125

4.3 Sammanfattande slutsats ... 127

4.4 Länsstyrelserna gör mera långtgående iakttagelser ... 127

5 Överväganden och förslag ... 129

5.1 Inledning ... 129
5.1.1 Bostadsbrist ... 130
5.1.2 Två förutsättningar som saknas ... 130
5.1.3 Behovet av vägledning ... 133
5.1.4 Behovet av kompletterande verktyg ... 135
5.1.5 Förändrad lagstiftning ... 135

5.2 Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar ... 136
5.2.1 Bostadsförsörjning som en del av samhällsplaneringen ... 137
5.2.2 Ett samlat arbetssätt för att identifiera och lösa bostadsbristen ... 139

5.3 En ny lag om bostadsförsörjning ... 150
5.3.1 Motiven för en ny lag ... 150
5.3.2 Den nya lagen utgår från regeringsformen och riksdagens mål ... 152
5.3.3 Lagen preciserar och fördelar bostadsförsörjningsansvaret ... 153
5.3.4 Boverkets uppgift att definiera bostadsbristen ... 154
5.3.5 Boverkets uppgift att etablera ett språkbruk ... 163
5.3.6 Regionernas analyser ... 165
5.3.7 Kommunernas uppgifter ... 169
5.3.8 Länsstyrelsernas uppgift utökas till att medverka till lösningar ... 177
5.3.9 Formen för den regionala samordningen ... 183
5.3.10 Ett öppet informationsflöde ... 190
5.3.11 Statens uppföljning och underlag till regeringen ... 192

5.4 Förbättrad kunskap om bostadssituationen ... 195
5.4.1 Förbättringsområden ... 197

5.5 Kompletterande kommunala verktyg ... 201
5.5.1 Ändring av jordförvärvslagen (1979:230) ... 201
5.5.2 Ändring av reglerna om exploateringsavtal i PBL ... 202
5.5.3 Införande av en förköpslag för mark ... 203
5.5.4 Ändring av expropriationslagens (1972:719) bestämmelse om förväntningsvärden ... 203

5.6 Hur står sig utredningens delbetänkande? ... 204
5.6.1 Författningsförslagen ... 204
5.6.2 Uppdragen till Boverket, regionerna och övriga myndigheter ... 205
5.6.3 Utredningens bedömningar ... 206

6 Konsekvenser ... 207

6.1 Stat och kommun löser problemen tillsammans ... 207

6.2 Anpassat för varje kommun ... 207
6.2.1 Gotland ... 208

6.3 Vilka grupper gynnas? ... 208

6.3.1 En förstärkning av skillnader mellan vi och dom? ... 209

6.4 Kostnader ... 209
6.4.1 Statens kostnader ... 210
6.4.2 Regionernas kostnader ... 211
6.4.3 Kommunernas kostnader ... 212

6.5 Statstödsfrågor ... 212

6.6 Den kommunala självstyrelsen ... 213

6.7 Övriga konsekvenser ... 214

6.8 Utredningens förslag i förhållande till andra aktuella utredningar ... 214
6.8.1 Bostadsplaneringskommittén ... 215
6.8.2 Mottagandeutredningen ... 215
6.8.3 Framtidens socialtjänst ... 216
6.8.4 Kommunutredningen ... 217
6.8.5 Utredningen om förbättrad bostadsfinansiering ... 217
6.8.6 Näringsdepartementets utredningar i övrigt ... 218

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser ... 219

7.1 Ikraftträdande ... 219

7.2 Övergångsbestämmelser ... 220

8 Författningskommentar ... 223

8.1 Förslaget till bostadsförsörjningslag (2019:000) ... 223

8.2 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglag (2010:900) ... 228

Särskilda yttranden ... 231

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2017:12 243

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2017:85 251

Bilaga 3 Försämrad situation för fler som har det svårt på bostadsmarknaden 255

Bilaga 4 Nationell skattning av bostadsefterfrågan samt bedömning av möjligheterna att göra regionala och kommunala beräkningar av efterfrågan 271

Förkortningar och begrepp

Förkortningar

BFL	Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar
BME	Boverkets bostadsmarknadsenkät
JB	Jordabalk (1970:994)
PBL	Plan- och bygglag (2010:900)
RF	Regeringsformen
SCB	Statistiska centralbyrån
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting

Begrepp

Regioner

I betänkandet används begreppet regioner i stället för landsting. Det ligger i linje med den förändring som föreslagits av Indelningskommittén i deras slutbetänkande Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå, SOU 2018:10 s. 158 f. Det markerar också att det är landsting med regionalt utvecklingsansvar som avses. Om riksdagen beslutar i enlighet med de förslag regeringen lämnat i prop. 2017/18:206 Ett enhetligt regionalt utvecklingsansvar, kommer det att vara samtliga landsting från och med den 1 januari 2019.

Sammanfattning

Sveriges kommuner har inte identifierat de hushåll som tilläggsdirektiven är inriktade på. Det finns rimliga förklaringar till detta, och en förutsättning för en förändring är att de får hjälp från staten. Dels med att identifiera det utredningen väljer att kalla bostadsbristen, dels i form av statliga insatser för att lösa den.

Utredningen föreslår ett helt nytt arbetssätt för att få staten och kommunerna att ta ett gemensamt ansvar, skapa en samsyn på vad bostadsbristen består i, och hur den ska lösas på alla nivåer i det offentliga Sverige. I centrum för detta arbetssätt återfinns regionerna.

För att reglera det gemensamma arbetssättet föreslår utredningen en ny bostadsförsörjningslag.

Uppdraget

Utredningens uppdrag handlar om hushåll vars ekonomiska förutsättningar inte medger att de kan skaffa eller behålla en ändamålsenlig bostad. På en övergripande nivå kan de aktuella hushållens problem beskrivas som skillnaden mellan

- det utbud av bostäder som finns tillgängligt för dem på marknaden, och
- ett utbud som skulle ge dem en godtagbar bostad.

Med godtagbar avser utredningen en bostadssituation som är politiskt definierad och som det inte anses acceptabelt att underskrida.

Läget på bostadsmarknaden

Sedan 2000 har förutsättningarna på bostadsmarknaden förändrats i några betydelsefulla avseenden. Inkomstspridningen har ökat, samtidigt som priset på ägda bostäder har ökat mycket snabbare än inkomsterna. Fler hushåll saknar i dag möjlighet att köpa en bostad av ekonomiska skäl. Samtidigt har andelen hyresbostäder i bostadsbeståndet minskat. Konkurrensen om de bostäder som blir lediga för uthyrning ökar, vilket försvårar både tillträde till bostadsmarknaden och möjligheterna att anpassa boendet efter förändrade levnadsförhållanden.

Beslut från riksdag och regering har också inneburit förändrade förutsättningar under perioden sedan 2000. Investeringsstöd har avvecklats och återinförts och den löpande beskattningen av bostadsfastigheter har minskat medan skatten vid överlåtelser har ökat. Möjligheter att bygga nya bostäder med mindre ytor har öppnats. Kraven på kommunerna har skärpts genom införande av och ändringar i BFL, samt genom lagen om mottagande av vissa nyanlända.

Riksdagen har satt upp ett mål för bostadspolitiken som lyder; långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven. Någon uppföljning av hur långt från det målet vi befinner oss sker inte.

Kartläggning och analys av kommunernas arbete

Kartläggningen har genomförts via en enkät till alla kommuner i kombination med strukturerade intervjuer på plats med alla kommuner i Östergötlands län. Därutöver har ytterligare kommunbesök genomförts och länsstyrelsernas rapport Bostadsförsörjning mer än bostadsbyggande har varit en viktig kunskapskälla.

Kartläggningen visar att kommunerna har väldigt olika ambitioner och arbetssätt, men att ingen kommun på ett strukturerat sätt identifierar den bostadsbrist som direktiven är inriktade på. Vilka grupper som lyfts fram som svaga på marknaden varierar och inte ens i de kommuner där man samlat väldigt mycket kunskap om invånarna och deras bostadsbehov görs någon bedömning av hur dessa behov förhåller sig till utbudet på bostadsmarknaden. Där-

med förblir det oklart hur stora insatser som skulle behövas från kommunen – eller staten – för att tillgodose alla hushålls bostadsbehov.

Vad gäller användningen av verktyg finns det två huvudsakliga arbetssätt. I tillväxtkommuner planeras det för nyproduktion och i alla kommuner som äger ett bostadsbolag används bolaget för att lösa enskilda hushålls bostadsbehov i större eller mindre utsträckning. Enligt utredningens uppfattning finns det ingen underliggande analys bakom valen av verktyg, och kartläggningen ger ingen vägledning till vad, utöver marknadsförutsättningarna, som gör att en viss kommun använder ett visst verktyg.

Överväganden

Ansvaret för bostadsförsörjningen är delat mellan staten och kommunerna. För att ge kommunerna förutsättningar att ta sin del av ansvaret saknas enligt utredningen två förutsättningar, dels en för staten och kommunerna gemensam beskrivning av vad uppgiften innebär, dels en samordning av de insatser som görs på statlig och kommunal nivå.

Mera konkret behöver kommunerna en analys av hur bostadsbristen ser ut och kan förväntas utvecklas, och i vissa kommuner behövs statligt finansiellt stöd för att åtgärda den bristsituation som föreligger. Statliga åtgärder på nationell nivå för att minska bostadsbristen är också viktiga. Utredningen tar inte ställning till vilka insatser som bör vidtas vare sig på statlig nivå eller i respektive kommun. Utgångspunkten för insatser bör vara de skiftande lokala och regionala behoven och förutsättningarna.

Förslag

Utredningen föreslår ett samlat arbetssätt där Boverket, länsstyrelserna, regionerna och kommunerna har viktiga roller. Alla aktörer kan och förväntas bidra till att fortlöpande skärpa och förfina bilden av bostadsbristens omfattning och vilka insatser som är effektiva för att åtgärda den. Samtidigt gör utredningen bedömningen att regeringen bör vidta ett flertal åtgärder för att öka kunskaperna

om den faktiska bostadssituationen och skapa möjligheter att följa förändringar via statistik.

Begreppet Regioner

I betänkandet används begreppet regioner i stället för landsting med det ansvar för regionalt utvecklingsarbete som samtliga landsting förutsätts ha från och med den 1 januari 2019.

En ny lag om bostadsförsörjning

Det förslagna arbetssättet kommer till uttryck i en ny lag om bostadsförsörjning med en kompletterande förordning. Lagens ändamålsparagraf utgår från det allmännas åtagande i RF att trygga invånarnas rätt till bostad. I den nya lagen tilldelas Boverket, länsstyrelserna, regionerna och kommunerna tydliga ansvar och uppgifter i arbetet med att lösa bostadsbristen. Ingen part ges i lagen beslutsrätt över någon annan, men lagen ställer krav på att kommuner och länsstyrelse i respektive län årligen möts i regionernas regi för att uppdatera den gemensamma bilden av bostadsbristen, för att dra lärdom av genomförda insatser och för att koordinera nya insatser.

BFL med kompletterande förordning föreslås upphävas.

Boverkets roll och uppgifter

Boverket ska definiera och fortlöpande beskriva omfattningen av bostadsbristen på nationell nivå och länsnivå. Boverket ska dessutom kvantifiera bostadsbristen i ekonomiska termer, definiera för alla berörda gemenensamma begrepp och genomföra utvärderingar av insatser mot bostadsbristen.

Regionernas roll och uppgifter

Regionerna ska baserat på Boverkets bedömningar göra en analys av bostadsbristen i respektive län. I arbetet ska kommunerna och länsstyrelsen ges möjlighet att bidra. I analysen ska även relevanta nationella och regionala planer vägas in.

Regionerna ska bjuda in kommuner och länsstyrelsen till ett årligt dialogmöte där regionens analys, kommunernas bedömningar och insatser respektive länsstyrelsens resurser och prioriteringar är fasta punkter på dagordningen.

Länsstyrelsernas roll och uppgifter

Länsstyrelserna ska ge kommunerna råd och information och följa upp hur de lever upp till de uppgifter de tilldelas i lagen. Det som är helt nytt är att länsstyrelserna ska sträva efter att sluta avtal med kommunerna om statlig medfinansiering av insatser mot bostadsbristen. Länsstyrelserna gör statens bostadsförsörjningsansvar tydligt för kommunerna vilket kommer att motivera dem att ta fram bättre underlag och skarpare insatser.

Möjligheterna för länsstyrelserna att uppfylla sin roll och genomföra sitt uppdrag påverkas av vilka ekonomiska resurser de tilldelas.

Kommunernas roll och uppgifter

Utredningens samlade förslag syftar till att ge kommunerna bättre förutsättningar och ett skarpare yttre tryck att åtgärda bostadsbristen. Genom att Boverkets bedömningar i form av regionala analyser ska utgöra underlag för kommunens bedömningar av bostadsbristens omfattning får alla kommuner tillgång till ett gemensamt kunskapsunderlag som kan kompletteras med egna iakttagelser. Genom att staten via länsstyrelserna erbjuder sig att ekonomiskt stödja kommunala insatser får kommunerna motiv att utforma och följa upp insatser som har en tydlig effekt. Genom att kommunerna måste redovisa såväl sina bedömningar av bostadsbristen som sina insatser och deras utfall, skapas ett tydligt tryck att prioritera frågan.

Förslagen i relation till utredningens delbetänkande

De författningsändringar och de regeringsuppdrag som föreslogs i delbetänkandet En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet, SOU 2017:73 bör inte beredas vidare, med hänsyn till att de i huvudsak inkluderas i de förslag som lämnas i detta betänkande.

Konsekvenser

Att klarlägga hur långt bostadsmarknaden befinner sig från det av riksdagen beslutade målet om en bostadsmarknad i balans ger reella förutsättningar att genom offentliga insatser nå målet, vilket inte är möjligt med nuvarande arbetssätt. Kostnaderna för att uppnå balans och fördelningen mellan olika offentliga budgeter ligger utanför utredningen förslag.

Kostnaderna för nationella och regionala analyser bedöms uppgå till 40–45 miljoner kronor årligen och bör finansieras ur anslagen för stöd till bostadsbyggande.

Den kommunala självstyrelsen inskränks genom att nya uppgifter läggs på regionerna, bl.a. med motivet att bostadsförsörjningen är nära kopplad till regional tillväxt och regionalt utvecklingsarbete. Alternativet, att ge länsstyrelsen samma uppgifter, är mindre ändamålsenligt med hänsyn till den långsiktiga utvecklingen mot regioner med ansvar för allt fler utvecklingsfrågor. Med detta som grund bedöms ingreppet i regionernas självstyre vara proportionerligt.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till bostadsförsörjningslag (2019:000)

Lagens innehåll

1 § Denna lag innehåller bestämmelser som avser att skapa förutsättningar för att trygga invånarnas rätt till bostad.

Det allmännas roller

2 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska

1. fortlöpande bedöma hur det utbud av bostäder som motsvarar invånarnas behov utvecklas, och
2. fortlöpande bedöma hur det faktiska utbudet av bostäder utvecklas.

Om det bedömda utbud som motsvarar invånarnas behov avviker från det bedömda faktiska utbudet av bostäder så motiverar det insatser från det allmänna.

3 § Regionen ska utifrån de bedömningar som gjorts i 2 § fortlöpande analysera hur behov och utbud utvecklas i länet och vilket behov av insatser från det allmänna som utvecklingen motiverar.

4 § Kommunen ska fortlöpande

1. bedöma behovet av tillskott av bostäder i kommunen,
2. bedöma hur många och vilka typer av hushåll som inte utan samhällets stöd kommer att lösa sina bostadsbehov samt genomföra insatser för att möta dessa behov, och
3. följa upp genomförda insatser.

Bedömningar och insatser i första stycket ska genomföras med beaktande av den regionala analysen enligt 3 §.

Kommunfullmäktige ska en gång per mandatperiod ta ställning till gjorda bedömningar och uppföljningar.

5 § Länsstyrelsen ska lämna kommunerna i länet råd och information till stöd för att lösa deras uppgifter enligt 4 §.

Länsstyrelsen ska, inom ramen för tilldelade resurser, sträva efter att sluta avtal med kommunerna och regionen om genomförande av insatser som kräver kommunal medverkan.

Avtal enligt andra stycket kan också omfatta andra parter.

Regional samordning

6 § Regionen ska en gång per år genomföra ett dialogmöte med länsstyrelsen och länets kommuner som deltagare. Vid mötet ska följande punkter behandlas

1. regionens analys av behov och utbud av bostäder och behovet av insatser från det allmänna,
2. respektive kommuns bedömningar och insatser, och
3. länsstyrelsens resurser och eventuella prioriteringar för att stödja kommunala insatser.

Dialogmötet ska genomföras senast vid den tidpunkt som regeringen bestämmer.

Uppgiftslämnande

7 § Kommuner och regioner ska på begäran lämna regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer uppgifter om sina analyser, bedömningar och insatser enligt denna lag.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om kommunernas skyldighet att lämna de uppgifter som behövs för att bedömningarna i 2 § ska kunna göras.

Bostadsförmedling

8 § Om det behövs för att främja bostadsförsörjningen ska en kommun anordna bostadsförmedling. Om två eller flera kommuner behöver gemensam bostadsförmedling, ska dessa kommuner anordna sådan bostadsförmedling.

Regeringen får förelägga en kommun att anordna kommunal bostadsförmedling enligt första stycket.

9 § En kommunal bostadsförmedling som förmedlar lägenheter i turordning efter kötid får, utöver sådan förmedlingsersättning som får tas ut vid yrkesmässig bostadsförmedling enligt 12 kap. 65 a § jordabalken, ta ut en avgift för rätten att stå i kö (köavgift) av den hyressökande. Kravet på förmedling efter kötid ska inte hindra att ett begränsat antal lägenheter som är tillgängliga för kön fördelas enligt ett förturssystem.

Köavgiften får tas ut för högst ett år i taget. Kommunen får bestämma avgiften och grunderna för hur den ska tas ut.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020 då lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar upphör att gälla.

1.2 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglag (2010:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900) att 3 kap. 5 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

3 kap.

5 §[1]

Av översiktsplanen ska framgå

1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden,
2. kommunens syn på hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras,
3. hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa gällande miljökvalitetsnormer,
4. hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen,
5. hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder, och
6. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken.

Vid redovisningen av första stycket 5 ska det behov av tillskott av bostäder som framgår av kommunens bedömningar enligt 4 § första stycket 1 bostadsförsörjningslagen (2019:000) komma till uttryck.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.[2]

---

[1] Senaste lydelse 2014:224.

[2] För det fall att regeringen bedömer att ikraftträdandet bör samordnas med Översiktsplaneutredningens, N2017:02, förslag bör regeringen föreslå riksdagen datum för ikraftträdande och eventuella övergångsbestämmelser med hänsyn till detta.

1.3 Förslag till lag om ändring i 12 kap. jordabalken

Härigenom föreskrivs i fråga om jordabalken (1970:994) att 12 kap. 65 a § andra stycket ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	12 kap.
	65 a §[3]
Ingen får ta emot, träffa avtal om eller begära ersättning av hyressökande för förmedling av bostadslägenhet för annat ändamål än fritidsändamål. Sådan ersättning får dock utgå vid yrkesmässig bostadsförmedling enligt grunder som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.	Ingen får ta emot, träffa avtal om eller begära ersättning av hyressökande för förmedling av bostadslägenhet för annat ändamål än fritidsändamål. Sådan ersättning får dock utgå vid yrkesmässig bostadsförmedling enligt grunder som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.
I fråga om köavgift vid kommunal bostadsförmedling gäller särskilda bestämmelser i *lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.*	I fråga om köavgift vid kommunal bostadsförmedling gäller särskilda bestämmelser i *bostadsförsörjningslagen (2019:000)*.
Den som uppsåtligen bryter mot första stycket döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Är brottet grovt, döms till fängelse i högst två år.	Den som uppsåtligen bryter mot första stycket döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Är brottet grovt, döms till fängelse i högst två år.
Den som har uppburit otillåten ersättning är skyldig att betala tillbaka den.	Den som har uppburit otillåten ersättning är skyldig att betala tillbaka den.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

[3] Senaste lydelse 2000:1384.

1.4 Förslag till bostadsförsörjningsförordning (2019:000)

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser som kompletterar bostadsförsörjningslagen (2019:000) samt Boverkets och länsstyrelsernas instruktioner.

2 § Boverket ska göra de bedömningar som avses i 2 § bostadsförsörjningslagen (2019:000) på länsnivå och delge regionerna dessa.

Boverket ska dessutom, baserat på bedömningarna, beräkna behovet av insatser från det allmänna i ekonomiska termer.

Boverket får meddela föreskrifter om sättet för och omfattningen av kommunernas uppgiftsskyldighet enligt 7 § andra stycket bostadsförsörjningslagen.

3 § Boverket ska, efter samråd med Sveriges Kommuner och Landsting, definiera begrepp som behövs för att genomföra bedömningar och beskriva insatser enligt bostadsförsörjningslagen (2019:000).

4 § Boverket ska initiera och genomföra utvärderingar av insatser som gjorts med stöd av 5 § bostadsförsörjningslagen (2019:000). Länsstyrelserna ska biträda Boverket vid genomförandet av sådana utvärderingar.

5 § Länsstyrelsen ska i en årlig rapport till Boverket redovisa

1. hur kommunerna lever upp till kraven i 4 § bostadsförsörjningslagen (2019:000),
2. vilka insatser länsstyrelsen ingått avtal om under året med stöd av 5 § bostadsförsörjningslagen, och
3. vilka insatser länsstyrelsen anser borde prioriteras vid ett utökat anslag.

6 § Boverket ska i sitt budgetunderlag till regeringen lämna sin bedömning av vilka resurser som bör tilldelas länsstyrelserna för att ingå avtal med stöd av 5 § bostadsförsörjningslagen (2019:000).

Om Boverket med stöd av genomförda utvärderingar och baserat på länsstyrelsernas underlag anser att regeringen bör styra

utformningen av eller innehållet i de avtal som tecknats, ska sådana förslag åtfölja budgetunderlaget.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020 då förordningen (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar upphör att gälla.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:364) om statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2016:364) om statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande att 3 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	3 §[4]
Statsbidrag enligt denna förordning får lämnas under förutsättning att *kommunen* vid tidpunkten för ansökan enligt 5 § första stycket under föregående eller innevarande mandatperiod *har antagit dels riktlinjer för bostadsförsörjningen enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, dels* en ny översiktsplan alternativt gjort en översyn av planens aktualitet enligt 3 kap. plan- och bygglagen (2010:900).	Statsbidrag enligt denna förordning får lämnas under förutsättning att *kommunfullmäktige* vid tidpunkten för ansökan enligt 5 § första stycket under föregående eller innevarande mandatperiod *dels har tagit ställning enligt 4 § tredje stycket bostadsförsörjningslagen (2019:000), dels har antagit* en ny översiktsplan alternativt gjort en översyn av planens aktualitet enligt 3 kap. plan- och bygglagen (2010:900).

Denna förordning träder ikraft den 1 januari 2020. Den äldre föreskriften i 3 § gäller till dess kommunfullmäktige tagit ställning i enlighet med 4 § tredje stycket bostadsförsörjningslagen (2019:000) dock längst till och med den mandatperiod som följer efter den vid ikraftträdandet pågående.

[4] Senaste lydelse 2016:364.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete att 11 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
11 §[5]	
När den regionala utvecklingsstrategin tas fram ska följande särskilt beaktas:	När den regionala utvecklingsstrategin tas fram ska följande särskilt beaktas:
– EU:s strategi för Östersjöregionen,	– EU:s strategi för Östersjöregionen,
– havs- och fiskeriprogrammet,	– havs- och fiskeriprogrammet,
– kommunala översiktsplaner inklusive för havsområden,	– kommunala översiktsplaner inklusive för havsområden,
– kommunala riktlinjer för bostadsförsörjning,	*– kommunfullmäktiges ställningstagande enligt 4 § tredje stycket bostadsförsörjningslagen (2019:000),*
– landsbygdsprogrammet,	– landsbygdsprogrammet,
– länsplaner för regional transportinfrastruktur och regionala trafikförsörjningsprogram,	– länsplaner för regional transportinfrastruktur och regionala trafikförsörjningsprogram,
– regionala klimat- och energistrategier,	– regionala klimat- och energistrategier,
– regionala kulturplaner,	– regionala kulturplaner,
– regionala serviceprogram,	– regionala serviceprogram,
– regionala bredbands- och digitaliseringsstrategier eller motsvarande, och	– regionala bredbands- och digitaliseringsstrategier eller motsvarande, och
– åtgärdsprogram för regionala miljömål och för vattenförvaltning.	– åtgärdsprogram för regionala miljömål och för vattenförvaltning.

[5] Senaste lydelse 2017:583.

Även andra strategier och program som är relevanta för regionen bör beaktas.	Även andra strategier och program som är relevanta för regionen bör beaktas.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020. Den äldre föreskriften i 11 § första stycket gäller till dess kommunfullmäktige tagit ställning i enlighet med 4 § tredje stycket bostadsförsörjningslagen (2019:000) dock längst till och med den mandatperiod som följer efter den vid ikraftträdandet pågående.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2018:111) om statsbidrag till kommuner med svag bostadsmarknad

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2018:111) om statsbidrag till kommuner med svag bostadsmarknad att 12 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	12 §[6]
En ansökan om bidrag ska innehålla följande uppgifter om kommunen: 1. efterfrågan på bostäder, 2. arbetsmarknadens utveckling, 3. befolkningsutveckling, 4. demografisk utveckling, och 5. kommuninvånarnas genomsnittliga årsinkomst före skatt. Till ansökan ska fogas 1. *kommunens riktlinjer för bostadsförsörjning enligt 1 § lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar*, 2. en redogörelse för de finansiella förutsättningarna för kommunen och det företag som ska ta emot stödet, och 3. de övriga uppgifter som behövs för prövningen av ansökan.	En ansökan om bidrag ska innehålla följande uppgifter om kommunen: 1. efterfrågan på bostäder, 2. arbetsmarknadens utveckling, 3. befolkningsutveckling, 4. demografisk utveckling, och 5. kommuninvånarnas genomsnittliga årsinkomst före skatt. Till ansökan ska fogas 1. *kommunfullmäktiges ställningstagande enligt 4 § tredje stycket bostadsförsörjningslagen (2019:000)*, 2. en redogörelse för de finansiella förutsättningarna för kommunen och det företag som ska ta emot stödet, och 3. de övriga uppgifter som behövs för prövningen av ansökan.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2020. Den äldre föreskriften i 12 § andra stycket 1 gäller till dess kommunfullmäk-

[6] Senaste lydelse 2018:111.

tige tagit ställning i enlighet med 4 § tredje stycket bostadsförsörjningslagen (2019:000) dock längst till och med den mandatperiod som följer efter den vid ikraftträdandet pågående.

2 Inledning

2.1 Uppdraget

Utredningens primära uppdrag i tilläggsdirektiven är att kartlägga hur kommunerna arbetar med att analysera och hantera efterfrågan och bostadsbehovet hos grupper med svag ställning på bostadsmarknaden och hur kommunerna använder olika verktyg och vilka avvägningar de gör för att tillgodose dessa behov. Utredningen ska också analysera behovet av vägledning eller kompletterande kommunala verktyg i syfte att underlätta arbetet med bostadsförsörjningsfrågor för grupper med svag ställning på bostadsmarknaden. Slutligen får utredningen vid behov föreslå förändringar i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar och angränsande lagstiftning, som kan leda till att efterfrågan och bostadsbehovet hos grupper med svag ställning på bostadsmarknaden tillgodoses på ett ändamålsenligt sätt.

2.1.1 Tolkning av uppdraget

Ett kartläggningsuppdrag som genomförs under en begränsad tid kommer att visa en ögonblicksbild. Det finns i direktiven exempel på problem som har funnits sedan länge men som är större eller svårare att lösa i dag. Det handlar t.ex. om trångbodda barnfamiljer och ungas svårighet att flytta till jobb och studier. Utredningen tolkar regeringens syfte med kartläggningsuppdraget som mera långsiktigt än att belysa arbetssituationen i kommunerna just nu.

2.1.2 Vilka omfattas av uppdraget?

Uppdraget till utredningen är inriktat på bostadssituationen för grupper med en svag ställning på bostadsmarknaden som inte behöver, eller vid bättre balans på bostadsmarknaden inte skulle behöva, samhällets stöd. Det rör sig enligt direktiven om enskilda och hushåll som har svårt att etablera sig på bostadsmarknaden eller svårt att hitta en bostad som motsvarar livssituationen.

De hushåll som är föremål för utredningens uppdrag är per definition inte en fast grupp. Det rör sig inte om de hushåll som på grund av funktionshinder, sjukdom eller missbruksproblem behöver samhällets stöd med sin livsföring i flera avseenden. Det handlar om hushåll vars ekonomi mer eller mindre temporärt inte är tillräckligt stark för att de inom rimlig tid ska kunna efterfråga en bostad som motsvarar deras behov. Priset på lämpliga bostäder till försäljning är för högt och kötiden till de hyresrätter som ryms inom hushållsbudgeten är för lång. På övergripande nivå kan de aktuella hushållens problem beskrivas som skillnaden mellan det utbud av bostäder som finns tillgängligt för dem på marknaden och ett utbud som skulle ge dem en godtagbar bostad.

För att svara på vilka hushåll som omfattas av utredningsuppdraget krävs kunskaper om hur hushållen bor i dag och vilket utbud av bostäder de möter. Dessutom krävs en uppfattning om vad som är en godtagbar bostad, eller snarare en godtagbar boendesituation.

2.2 Godtagbara bostäder

Begreppet godtagbara bostäder användes av regeringen i den proposition där bl.a. ett avskaffande av lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande föreslogs. Någon definition återfinns inte i propositionen, men regeringens utgångspunkt för förslagen var att kommunerna självmant skulle vidta de åtgärder som behövs för att kommuninvånarna ska kunna få godtagbara bostäder (prop. 1992/93:242 s. 20). Begreppet godtagbara bostäder avser med andra ord en boendesituation som inte får underskridas utan att det utlöser offentliga åtgärder. Tänkbara mått på vad som är en godtagbar bostad är lägsta godtagbara standard enligt hyreslagen (JB 12 kap. 18 a §) och en storlek på bostaden som står i paritet med hushållets storlek. Säkerheten i besitt-

nning, dvs. om hushållet kan räkna med att få bo kvar i bostaden är en annan aspekt på vad som kan anses godtagbart. För att boendesituationen ska vara godtagbar ska bostaden dessutom finnas på en plats där hushållet kan nå arbetsplatser och service.

Det finns i dag fler bostäder med godtagbar storlek och standard i landet än vad som motsvarar hushållens sammansättning och antal. Beroende på hur man definierar ett godtagbart läge i landet går det att hävda att det finns för få bostäder på vissa orter. Det främsta skälet till att vissa hushåll inte bor där de skulle vilja, eller som vore samhällsekonomiskt fördelaktigt, är att det inte finns ett utbud av bostäder till en kostnad som de kan betala, åtminstone inte inom rimlig tid. Vad som är godtagbart i relationen mellan inkomster och boendekostnader kan t.ex. beskrivas i termer av kvarstående konsumtionsutrymme, medan vad som är en godtagbar väntetid inte har något givet svar.

2.3 Bostadssituationen och utbudet på marknaden

De näraliggande begreppen boendesituation och bostadssituation används parallellt i betänkandet. Skillnaden är om perspektivet är individernas och hushållens, eller om det rör sig om situationen på marknaden i statistisk eller övergripande mening. Vad som är en godtagbar boendesituation för enskilda hushåll reflekteras i vad som är en godtagbar bostadssituation i en kommun eller i landet som helhet.

2.3.1 En statistisk lägesbild[1]

Kunskaperna om hur befolkningen bor bygger på en kombination av uppgifter ut folkbokföringsregistret, som förvaltas och ajourförs av Skatteverket, och lägenhetsregistret, som förvaltas av Lantmäteriet och ajourhålls av kommunerna. Det finns kända fel i dessa register, t.ex. bedöms folkbokföringsregistret innehålla 64 000 personer som inte bor i Sverige. Det befinner sig också ett stort antal

[1] I detta avsnitt och i betänkandet som helhet är alla uppgifter som saknar källhänvisning hämtade från SCB:s statistikdatabas, www.statistikdatabasen.scb.se

människor i Sverige som inte ingår i folkbokföringen.[2] Med stöd av registerdata går det att utläsa hur befolkningen fördelas på bostäder av olika storlekar och upplåtelseformer utifrån vem som äger byggnaden.

Med en definition av trångboddhet som innebär att två personer som bor tillsammans ska ha minst två rum och kök, och att större hushåll ska ha minst ett sovrum per två personer, är ungefär 4 procent av befolkningen eller 400 000 personer trångbodda. I flerbostadshus och i storstäderna är andelarna väsentligt högre.[3]

Uppgifter om hur mycket det kostar att bo inhämtas genom urvalsundersökningar där endast vissa typiska boendesituationer ingår. Baserat på dessa undersökningar är kostnaderna för att bo i hyresrätt något högre än för att bo i ägda boendeformer. Mätt som andelar av hushållens inkomst är skillnaderna större; hushåll i hyresrätt använder cirka 28 procent av sina disponibla inkomster till boendeutgifter medan boende i bostadsrätt använder drygt 20 procent, och boende i småhus knappt 15 procent. Kunskaperna om boende i andra hand etc. och kostnader för detta går inte att följa i statistiken.

Socialstyrelsen har med ojämna mellanrum fått regeringens uppdrag att kartlägga hemlösheten i Sverige.[4] Enligt de två senaste kartläggningarna saknar drygt 30 000 personer en egen bostad och hälften av dessa har ingen långsiktig lösning på sina bostadsbehov.

Viljan att förändra sin boendesituation kommer i statistiken till uttryck genom flyttningar. Sedan lång tid flyttar cirka 15 procent av den vuxna befolkningen varje år, med stora skillnader mellan olika åldersgrupper. Bland de unga mellan 20 och 30 år flyttar mer än var tredje person medan mindre än 5 procent flyttar årligen i åldern 60–70 år.

Yngre och personer med lägre inkomst bor i högre grad i hyrda bostäder än äldre med höga inkomster. Benägenheten att flytta är signifikant högre om man bor i en hyrd bostad än i en ägd bostad i alla åldrar.

Det utbud som möter den som vill flytta består dels av de bostäder som någon flyttar ifrån, dels av de bostäder som tillkommer

[2] För information om fel i folkbokföringen se Folkbokföringen – ett kvalitetsarbete i uppförsbacke, rapport 2017:23, Riksrevisionen.
[3] Trångboddheten i storstadsregionerna, rapport 2016:28, Boverket.
[4] Senast i Hemlöshet 2017 – omfattning och karaktär, Socialstyrelsen, som bygger på uppgifter inhämtade våren 2017. Tidigare kartläggningar har gjorts 1993, 1999, 2005 och 2011.

genom nyproduktion eller genom att tidigare fritidshus tas i anspråk för permanent boende. Hur många bostadsrätter och småhus som vid ett givet ögonblick ligger ute till försäljning kan variera, men knappt 3 procent av småhusen och 10 procent av bostadsrätterna byter ägare varje år. En slumpmässig dag i januari 2018 låg ungefär 1 procent av landets bostadsrätter (ej nyproduktion) ute till försäljning på den största marknadsplatsen hemnet.se. Hur många hyreslägenheter som finns lediga för uthyrning mäts av SCB genom urvalsundersökningar. Vid den senaste mätningen 2017 var knappt 0,5 procent av lägenheterna lediga för uthyrning. Motsvarande siffra låg fram till 2010 över 1,5 procent.

2.3.2 Nybyggnad av bostäder

I Sverige färdigställdes 2016 cirka 42 500 bostäder genom nybyggnad. Tre fjärdedelar utgjordes av lägenheter i flerbostadshus och 40 procent av bostäderna upplåts med hyresrätt. Knappt 45 procent av bostäderna var två rum och kök eller mindre medan 20 procent var fem rum och kök eller större.

Nyproducerade bostäder tillkommer på de platser och i den takt bostadsexploatörer, bostadsförvaltande bolag och deras finansiärer bedömer att det är lönsamt. Eftersom de som flyttar in i nyproducerade bostäder till mycket stor del kommer från närområdet, vilket gäller även vid flyttar inom beståndet, blir demografin och betalningsförmågan i ett område utgångspunkten för hur mycket som kan byggas och till vilket pris bostäderna kan säljas eller till vilken hyra de kan upplåtas. Med priset/hyran som utgångspunkt görs en baklängeskalkyl som visar om ett projekt är tillräckligt lönsamt givet antaganden om priset för mark och entreprenadkostnader.[5]

Det som byggs nytt för försäljning prissätts med utgångspunkt från priset på bostäder i närområdet och hyran i nyproduktion blir alltid högre än genomsnittet i befintliga hyresbostäder, oavsett om hyras sätts efter bruksvärdesförhandling eller på annat sätt. Några

[5] För exempel på projektkalkyler se PM Modell för bedömning av lönsamhet i exploateringsprojekt, Joachim Wallmark, NAI Svefa, 2017. För resonemang kring större exploateringsområden se Bostadsmarknaden – en komplex väg från teori till praktik, rapport 2015:01, Tillväxt- och regionplaneförvaltningen Stockholms läns landsting.

exempel på utbud av nya bostäder till lägre pris eller hyra än befintliga bostäder av motsvarande storlek på samma plats förekommer inte.

2.4 Förändringar sedan år 2000

Den senaste utredning som hade ett liknande uppdrag som denna utredning var Allbo-kommittén som i sitt slutbetänkande Allmännyttiga bostadsföretag och kommunernas boendeplanering, SOU 2001:27, lämnade förslag dels om att kartlägga hur kommunerna arbetar med bostadsfrågor för utsatta grupper vid sidan om äldre och funktionshindrade, dels om en mindre förändring i den då nya BFL. Kommittén bedömde att de förhållanden som då rådde på bostadsmarknaden, efter ett decennium med stora förändringar av förutsättningarna, inte motiverade några ytterligare förslag. Utredningen bedömde att kommunerna bättre och oftare borde använda de bostadspolitiska medel som de redan förfogade över. I övrigt betonade man det gemensamma ansvaret för stat och kommun för att nå bostadspolitiska mål, och underströk särskilt vikten av att staten och kommunerna samordnade sina åtgärder.

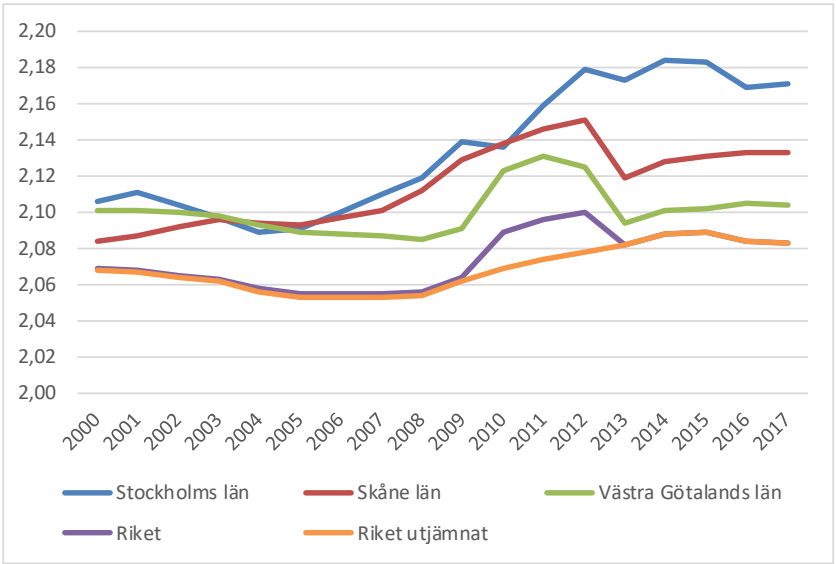
Nedan beskrivs kortfattat vad som förändrats sedan 2000 som kan förväntas ha påverkan på det kommunala arbete utredningen har att kartlägga och analysera.

2.4.1 Observerade förändringar

Förändringar i samhället kommer till uttryck på olika sätt och deras betydelse värderas och omvärderas över tid. De förändringar som redovisas här är sådana som går att belägga med statistik och som utredningen bedömer är relevanta för uppdraget.

Små förändringar i totalutbudet

Figur 2.1 Antal invånare per bostad



Källa: SCB bearbetat av utredningen.

I debatten lyfts ofta bostadsbyggandet i relation till befolkningsökningen fram. I utredningens delbetänkande En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet, SOU 2017:73, betonades att det inte enbart är nybyggnad utan också en förändrad användning av det befintliga beståndet som utgör en resurs för bostadsförsörjningen.

I figur 2.1 redovisas antalet invånare per bostad i de tre befolkningsrikaste länen och i landet som helhet som en indikator på hur utbudet av bostäder har anpassat sig till befolkningsutvecklingen. Samtidigt illustrerar figuren hur förändrad metodik för att samla in statistik ger stora utslag vid försök att tolka trender. SCB:s sätt att redovisa bostadsbeståndet har förändrats såväl 2010 som 2013, vilket ger ett intryck av tvära kast i bostadsutbudet.[6] På riksnivå har SCB tagit fram en historisk omräkning om också återges i figuren.

Även de synbara förändringarna efter 2013 är till stor del en effekt av förändringar i statistiken, snarare än i verkligheten.

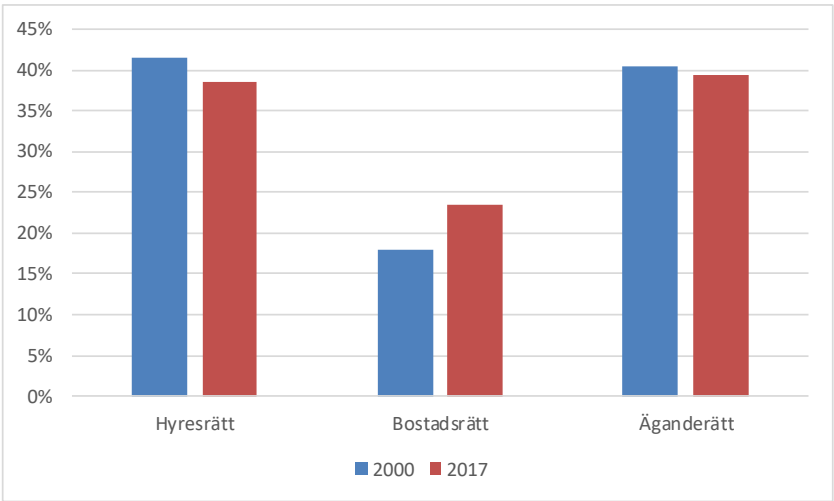
[6] Uppgifter om hur statistiken över bostadsbeståndet förändrats finns på webbplatsen www.scb.se/BO0104/

I Stockholms län ökade bostadsstocken under perioden 2014–2016 med 10 000 fler lägenheter än det antal som redovisas som nybyggda under samma period. Genom en riktad insats av Skatteverket för att förbättra folkbokföringsregistret togs under samma tid 12 000 personer bort ur registret, varav en stor andel i Stockholms län.[7] Förbättrad kunskap om verkliga förhållanden kommer i dessa fall att avspeglas som förändringar i statistiken.

Med dessa reservationer har inte bostadsbeståndet i relation till befolkningen minskat generellt i landet jämfört med år 2000. I Stockholms län finns en sådan förändring och den matematiska skillnaden mellan 2,11 och 2,17 personer per bostad motsvarar 30 000 bostäder.

Andelen hyresrätter i bostadsbeståndet har minskat

Figur 2.2 Bostadsbeståndet fördelat på upplåtelseformer



Källa: SCB.

Bostadsbeståndets sammansättning har förändrats i enlighet med vad som framgår av figur 2.2. Andelen hyresrätter har minskat medan andelen bostadsrätter har ökat. När Allbo-kommittén presenterade

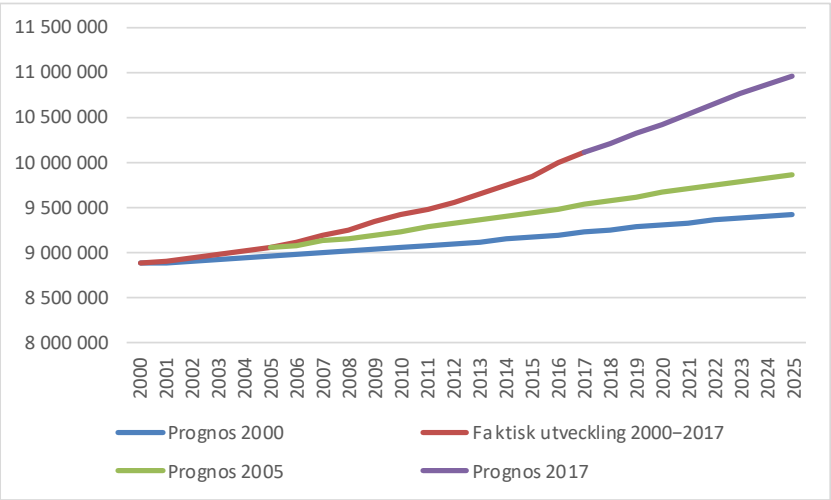
[7] Slutrapport riksplaninsats minskad övertäckning, Skatteverket 2016.

sina förslag år 2001 pågick en utveckling där hyresrätter omvandlades till bostadsrätter i en takt som inte motsvarades av ett ökat nybyggande av hyresrätter.[8] Över en något längre tidsperiod är förändringen därmed större än vad som framgår av figuren.

Eftersom de ägda bostäderna regelmässigt överlåts till högstbjudande är det bara inom hyresbeståndet som hushåll med lägre betalningsförmåga kan få tag i en bostad när det föreligger konkurrens.

Befolkningstillväxten har tilltagit

Figur 2.3 Antal invånare, prognoser och utfall



Källa: SCB.

Förändringar av befolkningens storlek och sammansättning leder till förändringar av både bostadsbehov och efterfrågan, och utgör det kanske allra mest grundläggande ingångsvärdet för bostadsförsörjningsplaneringen. Som framgår av figur 2.3 var ingångsvärdet vid sekelskiftet en jämn befolkningsökning med cirka 2 promille per år. Det faktiska utfallet blev en tre gånger så snabb befolknings-

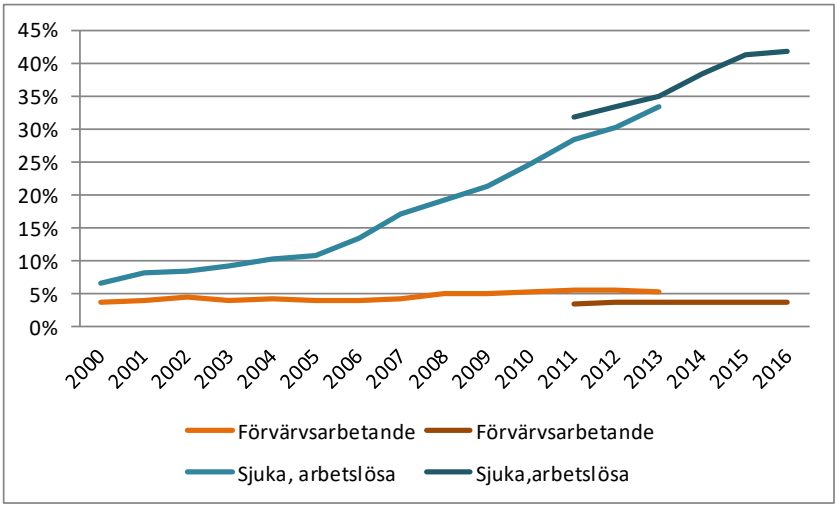
[8] Se t.ex. Utvärdering av de kommunala bostadsbolagens försäljningar till bostadsrättsföreningar åren 1999–2004, Utrednings- och statistikkontoret i Stockholms stad, 2005.

tillväxt och den nuvarande prognosen innebär en årlig befolkningstillväxt på 8 promille per år.

Befolkningsprognoser styr nästan all framtida planering och bestämmer vilka nyinvesteringar som kommer till stånd och vilken organisatorisk kapacitet som byggs upp, både i kommunerna men också i näringslivet. När prognoserna revideras föranleder det förändringar, men inte samtidigt hos alla aktörer. Det är därför förklarligt att det finns en eftersläpning inte bara i bostadsbyggande utan i alla typer av investeringar runt om i Sverige.

Inkomstskillnaderna har ökat

Figur 2.4 Hushåll med en inkomst under 60 procent av medianen



Källa: SCB.

Inkomstskillnaderna i Sverige har ökat sedan 2000. Det går att beskriva på flera olika sätt. Den rikaste tiondelen av befolkningen har i dag en väsentligt större andel av både inkomster och förmögenheter.[9]

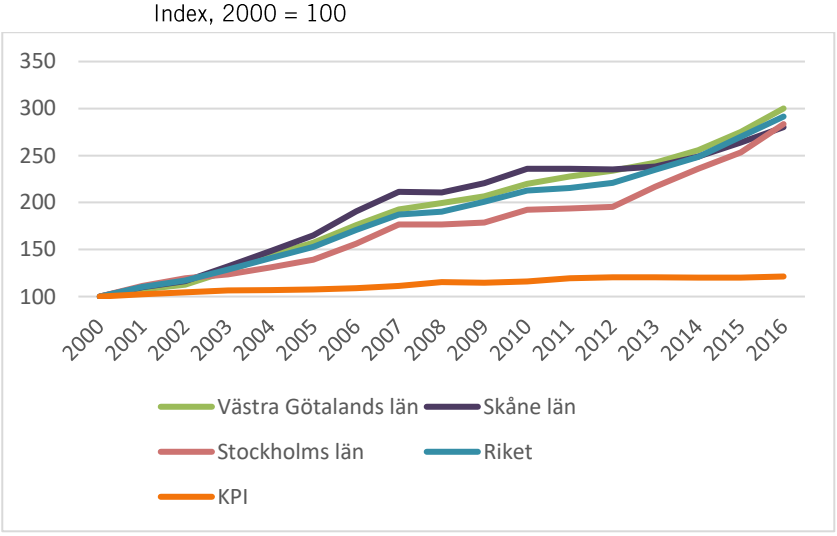
[9] För fördjupningar kring inkomstfördelningens utveckling se t.ex. prop. 2017/18:100, bilaga 2 Fördelningspolitisk redogörelse.

I figur 2.4 illustreras skillnaden i inkomstutveckling mellan de som har arbete och de som saknar arbete. Att kurvorna i figuren är uppdelade beror på att SCB bytt metodik för insamling av uppgifterna under perioden. Figuren redovisar ett relativt inkomstmått, även de som är sjuka och arbetslösa har i dag något högre inkomster än 2000, men deras relativa köpkraft på t.ex. bostadsmarknaden har försvagats kraftigt.

OECD redovisar siffror för Sverige som anger att 8 procent av befolkningen hade en inkomst lägre än 60 procent av medianen år 2000 och att denna siffra i dag är 17 procent.[10] Det är inte samma uppgift som i figuren ovan men belyser samma fenomen. En större andel av befolkningen kommer att ha svårt att köpa en bostad som efterfrågas av hushåll med medianinkomster.

Kraftigt stigande priser

Figur 2.5 Prisutveckling småhus



Källa: SCB.

[10] OECD Economic Surveys Sweden, 2017.

Priset på ägda bostäder, småhus och bostadsrätter, har ökat snabbt sedan 2000. Som framgår av figur 2.5 är prisutvecklingen likartad i hela landet och avspeglar inte någon ökad konkurrens om bostäderna utan en ökad betalningsförmåga för köp som görs med lånade pengar genom fallande räntor; bolåneräntorna gick under perioden ned från i genomsnitt 6 till 2 procent. Det understryks av att Gotlands län, som haft den största prisuppgången under perioden, har färre invånare per bostad i dag än 2000.

Även om de ökade priserna inte motsvaras av någon ökad löpande kostnad för köparna, så innebär prisökningen att det blir svårare för den som har en låg inkomst att spara ihop till en kontantinsats och för den som av någon anledning inte beviljas lån i bank att överhuvudtaget köpa en bostad.

Förändringarna i sammanfattning

De stora förändringarna sedan 2000 är att inkomstspridningen har ökat samtidigt som priset på ägda bostäder har ökat mycket snabbare än inkomsterna. År 2000 hade knappt 30 000 hushåll en inkomst som var mindre än halva medianinkomsten; en inkomst per år som då motsvarade 9,5 procent av medelpriset för ett småhus. I dag är det drygt 70 000 hushåll som har en inkomst mindre än halva medianinkomsten, en årsinkomst som numera motsvarar 6 procent av medelpriset för ett småhus.[11]

Siffrorna visar att antalet hushåll för vilka det är orealistiskt att spara ihop till en ägd bostad ökar, men också att tiden det tar att få ihop till en kontantinsats för de hushåll som kan spara ökar. Andelen av hushållen som ”måste” bo i hyresrätt har därmed ökat, samtidigt som andelen hyresrätter i beståndet har minskat. Det innebär att fler individer och hushåll får svårt att etablera sig på bostadsmarknaden men också att fler får svårt att anpassa sin boendesituation efter ändrade förhållanden.

[11] SCB och egna beräkningar.

2.4.2 Regelförändringar

Sedan 2000 har ett antal politiska beslut fattats med syfte att förändra förutsättningarna på bostadsmarknaden, och därmed förutsättningarna för kommunernas arbete.

Stöd till nyproduktion

Under perioden 2001–2006 fanns olika sökbara produktionsstöd eller motsvarande möjligheter till avdrag för byggande av hyresbostäder. Samma typ av stöd infördes åter 2016. Ägarna till nybyggda flerbostadshus beviljades också räntebidrag fram till 2006 då riksdagen beslutade om att avveckla bidragen. De sista räntebidragen avvecklades 2011.

Förändrad beskattning av bostäder

Från och med 2007 beskattas bostadsfastigheter i praktiken med ett belopp baserat på antalet bostäder i fastigheten, en så kallad kommunal fastighetsavgift. Förändringen innebar en väsentligt lägre löpande kostnad för ägare av bostadsfastigheter, framför allt i områden med höga fastighetspriser.

Vid samma tidpunkt begränsades möjligheten att skjuta upp beskattningen av realisationsvinster vid försäljning av småhus och bostadsrätter. De belopp för vilket uppskov även fortsättningsvis beviljades belades med ränta. Förändringen innebar att köpkraften för den som flyttar från ett ägt boende till ett annat begränsades.

En ny lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag

Den 1 januari 2011 trädde en ny lag om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag i kraft och ersatte den tidigare lagen om allmännyttiga bostadsföretag. Som framgår av namnet omfattar den nya lagen bara bolag som drivs i aktiebolagsform. Den främsta förändringen är att bolagen som tidigare skulle drivas utan vinstsyfte enligt den nya lagen ska bedriva sin verksamhet enligt affärsmässiga principer. Eftersom den tidigare lagen inte inneburit något förbud mot att generera ett överskott blev de omedelbara effekterna av

lagändringen inte så omfattande som skillnaden i formulering kan ge intryck av. Av principiell betydelse är att bostadssociala åtgärder som en kommun anser motiverade, men som inte bedöms vara till affärsmässig nytta för bolaget, inte kan åläggas bolaget att bekosta och genomföra.

En lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Den 1 januari 2001 trädde en lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar i kraft, efter det att en lag med delvis samma innehåll upphävts åtta år tidigare. Regeringen motiverade införandet av lagen med att det tycktes råda en osäkerhet i många kommuner om vilket ansvar kommunerna har för bostadsförsörjningen. Lagen innehöll ett krav på alla kommuner att planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Resultatet av planeringen skulle underställas kommunfullmäktige för beslut i form av riktlinjer. Något år senare preciserades i lagen att sådana fullmäktigebeslut ska fattas varje mandatperiod.

Den 1 januari 2014 ändrades BFL i flera avseenden, dock utan att kommunernas ansvar eller syftet med lagen förändras. Materiellt ställs numera krav på innehållet i de riktlinjer kommunfullmäktige ska anta. Processuellt ska kommunerna analysera ett i lagen angivet underlag, formulera mål och ta ställning till vilka insatser som ska vidtas för att nå målen. Dessutom gjordes flera förändringar för att göra det obligatoriskt att ta hänsyn till regionala, men även nationella förhållanden. Som en följd av lagändringarna har Boverket tagit fram vägledningsmaterial i form av en handbok.[12]

Antalet kommuner som följer lagen och beslutar om riktlinjer har ökat snabbt de senaste åren och utredningen bedömde i delbetänkandet att bara 25 kommuner kommer att sakna antagna riktlinjer vid slutet av 2018. En starkt bidragande orsak till detta är att ett statligt bidrag till kommunerna för nybyggnad av bostäder kopplat till mottagande av nyanlända förutsätter att riktlinjer antagits.

[12] Handboken finns publicerad digitalt på www.boverket.se/sv/kommunernas-bostadsforsorjning/

Lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning

Den 1 mars 2016 trädde lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning i kraft. Enligt lagen är en kommun skyldig att efter anvisning från Migrationsverket ta emot en nyanländ för bosättning i kommunen.

För alla kommuner innebär den nya lagen en ny planeringsförutsättning. Tidigare kunde kommuner avstå från att ta emot nyanlända efter anvisning genom att t.ex. hänvisa till bostadsbrist i kommunen. Den nya lagen innebär att alla kommuner måste ha beredskap att ta emot nyanlända och måste planera bostadsförsörjningen med utgångspunkt från detta.

Några särskilda krav på typ av bosättning uppställs inte i lagen. I förarbetena (prop. 2015/16:54) anger regeringen att intentionen är att kommunerna i så stor utsträckning som möjligt bör erbjuda de nyanlända som omfattas av anvisningar permanenta bostäder. Det kan dock inte uteslutas att kommuner kommer att bli tvungna att erbjuda tillfälliga bostäder för att kunna fullgöra sin skyldighet. För att inte begränsa den flexibilitet som är nödvändig för att kommunerna vid behov ska kunna erbjuda boenden av mer tillfällig karaktär bedömde regeringen att det inte är lämpligt att i lagen reglera vilken typ av boende som avses.

Mottagandeutredningen har i sitt betänkande Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande, SOU 2018:22, föreslagit att lagen ersätts med en ny lag där asylsökande med god möjlighet att få uppehållstillstånd anvisas till kommuner redan under den tid deras ansökan behandlas. I betänkandet föreslås också att asylsökandes möjlighet att få bosätta sig på egen hand i vissa fall kan föregås av en prövning. Migrationsverket ska vid prövningen ta ställning till om den tilltänkta bostaden har en skälig boendestandard och om den är av lämplig storlek. Kriterier för vad som är skäligt och lämpligt föreslås beslutas av Migrationsverket.

Lägre krav på nyproducerade bostäder

Funktions- och utrymmeskrav på nya bostäder kommer sedan 1994 till utryck i föreskrifter från Boverket (BBR). Sedan 2000 har föreskrifterna ändrats vi flera tillfällen med inriktningen att medge byggande av bostäder med mindre yta med samma funktion.

En första ändring 2005 innebar att bostäder mindre än 55 m^2 kan utformas utan sovrum med plats för dubbelsäng. 2008 togs kravet på rumsindelning av studentbostäder mindre än 25 m^2 bort och 2011 utvidgades den möjligheten till att omfatta bostäder för ungdomar och studerande mindre än 35 m^2.

Under 2014–2016 gjordes genom flera ändringar en generell uppdelning i BBR mellan bostäder mindre än 35 m^2 och studentbostäder. För båda bostadstyperna ökade möjligheterna att låta utrymmen för olika funktioner överlappa varandra. Bostäderna behöver t.ex. inte längre utformas med plats för både soffa och säng, utan det är tillräckligt med plats för en soffa som även kan användas som säng.

I samband med ändringen av föreskriften infördes även ett nytt allmänt råd om mått för utrymme och inredning för matlagning, förvaring och kapphylla. Måtten är kortare än måtten i den standard som tidigare allmänna råd hänvisade till. Måtten för studentbostäder är genomgående något mindre än för övriga bostäder mindre är 35 m^2. Ändringarna möjliggör utformning av bostäder med en minsta boarea på 21 m^2 och för studentbostäder 16 m^2.

Möjligheterna att ordna bostäder med genomsamma funktioner, t.ex. i form av korridorsrum, har 2016 vidgats till att omfatta alla typer av boende från att tidigare bara varit möjligt för studenter. Samtidigt har en möjlighet att ordna gemensamt hygienutrymme för tre sådana bostäder införts.

De nu redovisade förändringarna har inte inneburit att kraven på tillgänglighet för funktionshindrade har minskat. En ändring som däremot innebar begränsningar i kraven på tillgänglighet gjordes 2014 i PBL. Bostäder på högst 35 m^2 kan numera inredas på vind i befintlig byggnad utan krav på hiss.

Nya bostadspolitiska mål

År 2000 gällde ett av riksdagen fastställt bostadspolitiskt mål som löd (prop. 1997/98:119, bet. 1997/98: BoU10):

> Bostaden är en social rättighet och bostadspolitiken ska skapa förutsättningar för alla att leva i goda bostäder till rimliga kostnader i en stimulerande och trygg miljö inom ekologiskt hållbara ramar. Boendemiljön ska bidra till jämlika och värdiga levnadsförhållanden och särskilt främja en god uppväxt för barn och ungdomar.

Målet ersattes 2006 av ett bredare mål för området samhällsplanering enligt följande (prop. 2005/06:1):

> Alla skall ges förutsättningar att leva i goda bostäder till rimliga kostnader och i en stimulerande och trygg miljö inom långsiktigt hållbara ramar. Boende- och bebyggelsemiljön skall bidra till jämlika och värdiga levnadsförhållanden och särskilt främja en god uppväxt för barn och ungdomar. Vid planering, byggande och förvaltning skall en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling vara grund för verksamheten.

Detta mål ersattes 2008 med flera mål och det som därefter gällt för bostadsfrågor under mer än tio år och flera olika regeringar lyder (prop. 2007/08:1):

> Långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven.

När målet formulerades markerade regeringen att det avspeglade en förändrad politisk inriktning där åtgärder för att ge större utrymme för hushållens efterfrågan att påverka utbudet skulle prioriteras. Samtidigt redovisades en insikt om att alla hushåll inte kommer att ha möjlighet att utan samhällets stöd efterfråga ändamålsenliga bostäder.

Någon uttalad tanke om hur det förändrade målet avsåg att påverka kommunerna och deras bostadsförsörjningsansvar redovisades inte i samband med att det presenterades. Regeringen angav i samband med att BFL förändrades 2014 att lagändringen bl.a. ska innebära att det av kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska framgå hur kommunen tagit hänsyn till det nationella målet (prop. 2012/13:178 s. 16).

Beslutade förändringar i sammanfattning

Sedan den föregående utredningens betänkande har målet för bostadspolitiken förändrats från en god bostad åt alla till en marknad som ger alla godtagbara bostäder. Det har fattats beslut som innebär att det blivit ekonomiskt fördelaktigare att äga sin bostad och subventionerna till bostadsproduktion har minskat. Kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen betonas genom preciserade uppgifter. Utformningskraven på nya bostäder har förändrats så att nya bostäder kan vara mindre och vissa funktioner gemensamma. Möjligheten att temporärt acceptera en lägre bostadsstandard för vissa invånare har reglerats i lag.

2.5 Kommunernas ansvar och kompetens

Samhället har ett uttalat ansvar för bostadsförsörjningen. Av RF framgår bl.a. att det allmänna ska trygga rätten till arbete, bostad och utbildning (1 kap. 2 § RF). Den svenska bostadspolitiken har alltsedan 1940-talet grundats på en uppgiftsfördelning där staten svarar för att rättsliga och finansiella instrument finns tillgängliga för bostadsbyggandet, medan kommunerna har ansvaret för planering och befogenheter för genomförande. Ansvaret för att hjälpa hushåll att finna en ändamålsenlig bostad givet deras förutsättningar ligger på kommunerna, men är inte utvecklat i författning utöver kravet i BFL att anordna bostadsförmedling om det behövs för att främja bostadsförsörjningen.

2.5.1 Det lagreglerade ansvaret och kompetensen

Vid sidan av de redan refererade lagarna har kommunerna enligt socialtjänstlagen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får den hjälp och stöd de behöver. För äldre och funktionshindrade finns ett särskilt ansvar för deras boendesituation och att om det behövs ordna ändamålsenliga bostäder. För övriga som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt är kommunerna skyldiga att ge ett ekonomiskt bistånd motsvarande en skälig boendekostnad, enligt vad som framgår av allmänna råd utfärdade med stöd av lagen.

Kommunerna har enligt kommunallagen hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller regionens område eller deras medlemmar. Ett sådant allmänt intresse är bostadsförsörjningen. Kommunernas möjlighet att agera begränsas av allmänna principer om bl.a. likabehandling. Enskilda hushåll kan dock undantagsvis beviljas ekonomiskt stöd i syfte att minska deras kostnader för att skaffa eller inneha en permanentbostad enligt vad som framgår av lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

2.5.2 Den kommunala verktygslådan

I tilläggsdirektiven används begreppet verktyg för att beskriva olika möjliga kommunala åtgärder för att förändra situationen på den lokala bostadsmarknaden eller för vissa grupper av hushåll. I direktiven räknas bostadsförmedlingar, hyresgarantier, planmonopolet, markinnehav och en aktiv markpolitik samt allmännyttiga bostadsföretag upp som exempel på verktyg. SKL använder i kommunikationen med sina medlemmar också begreppet verktyg men på en mera övergripande nivå; fysisk planering, bostadsplanering, markpolitik, de kommunala bostadsföretagen, åtgärder för att underlätta finansieringen, åtgärder för att minska produktionskostnaderna och bostadsinformation och -förmedling.[13]

Alla de uppräknande verktygen kan i ett enskilt fall utformas och användas i olika syften. Det rör sig inte om en given uppsättning verktyg med förmåga att förbättra situationen för hushåll med svag ställning på bostadsmarknaden. De kommunala verktygen är med detta synsätt något som kommunen utformar själv inom ramen för den kommunala kompetensen.

2.6 En lägesbild

Länsstyrelserna har i rapporten Bostadsförsörjning mer än bara bostadsbyggande summerat sina iakttagelser under fem års arbete med olika regeringsuppdrag i relation till kommunernas arbete med

[13] Informationsmaterial på www.skl.se daterat december 2016 nedladdat i mars 2018.

bostadsförsörjning.[14] På sidorna 12–26 i rapporten ger länsstyrelserna en problematiserande bild av läget på bostadsmarknaden som utredningen återger i sin helhet i bilaga 3.

För en aktuell lägesbild vad gäller bostadssegregation hänvisas till rapporten Segregation, en bild av läget i landets kommuner inför inrättandet av Delegationen mot segregation, publicerad av Kommittén för inrättande av en delegation mot segregation, Ku 2017:01, i november 2017.

[14] Bostadsförsörjning mer än bostadsbyggande. Analys över bostadsmarknaden för de som av olika skäl har svårt att ta sig in på bostadsmarknaden, rapport 2018:3, länsstyrelsen i Skåne. Rapporten överlämnades till utredningen av Näringsdepartementet den 20 februari 2018.

3 Kartläggning av kommunernas arbete

3.1 Kartläggningens genomförande

Enligt tilläggsdirektiven ska utredningen genomföra två kartläggningsuppgifter. Den ena uppgiften består i att kartlägga hur kommunerna arbetar med att analysera och hantera efterfrågan och bostadsbehovet hos grupper med svag ställning på bostadsmarknaden ur ett lokalt och regionalt perspektiv.

Den andra uppgiften består i att kartlägga hur kommunerna använder olika verktyg och belysa vilka avvägningar kommunerna gör vid beslut om åtgärder för bostadsförsörjning i syfte att tillgodose dessa behov.

3.1.1 Kartläggningens operationalisering

Operationaliseringen av den första uppgiften, dvs. den som handlar om *analyser* och *hantering* av bostadsbehov för grupper med svag ställning, utgår ifrån att det är kommunernas förhållningssätt till de hushåll som av ekonomiska skäl har svårigheter att skaffa en godtagbar bostad, som ska kartläggas.

Vid operationaliseringen av uppdragets andra uppgift, dvs. den där *användningen* av den kommunala verktygslådan ska kartläggas, utgår utredningen från att med ”verktyg” avses kommunala åtgärder för att förändra situationen på den lokala bostadsmarknaden eller för vissa grupper av hushåll. Kommunernas verktyg kan delas in i två kategorier. Den ena kategorin utgörs av kommunalt agerande i myndighetsform, och den andra av verktyg som innebär att kommunen ingriper som aktör på bostadsmarknaden i olika roller.

Myndighetsutövning

Exempel på myndighetsutövning är när kommunerna utnyttjar sitt planmonopol till att begränsa eller inrikta byggandet av bostäder till särskilda områden. Andra verktyg kan vara av ekonomisk karaktär t.ex. i form av ekonomiska bidrag för att hyra eller förvärva en bostad. Ett ytterligare verktyg kan vara en kommunal bostadsförmedling.

Agerande på bostadsmarknaden

En kommun kan agera på bostadsmarknaden som fastighetsägare, byggherre, hyresvärd och förvaltare. Exempel på konkret agerande på marknaden kan vara att kommunen hyr vanliga hyreslägenheter eller äger bostadsrättslägenheter som sedan hyrs ut till hushåll som behöver stöd och hjälp med boendet. Kommunen kan också köpa, upplåta och sälja mark för ny bostadsbebyggelse. I de flesta kommuner finns det dessutom ett kommunalt ägt bostadsbolag som kan agera i flera roller för att underlätta för svaga grupper på bostadsmarknaden.

3.1.2 Avgränsning och metod

För att kartlägga hur kommunerna arbetar med analyser, hur de använder olika verktyg, vilka avvägningar som görs och vilka beslut som fattas om åtgärder, borde varje kommun i princip studeras på plats – det har det inte funnits tid eller resurser att göra. Utredningen har inte heller gjort egna studier av bostadssituationen för hushåll som kan tänkas ha en svag ställning på bostadsmarknaden. Kunskap kring deras situation har inhämtats via intresseorganisationer och genom att forskare med bostadssocial inriktning bjudits in till några av utredningens sammanträden.

För att lösa kartläggningsuppgiften har utredningen valt tre olika metoder. Den första metoden utgörs av en enkätundersökning riktad till alla kommuner. Den andra metoden består i intervjuer på plats med samtliga kommuner i Östergötlands län, samt i Örebro och Botkyrka kommuner. Därutöver har utredningen skaf-

fat sig kunskaper om förhållanden och arbetssätt i Stockholm, Göteborg och Malmö.

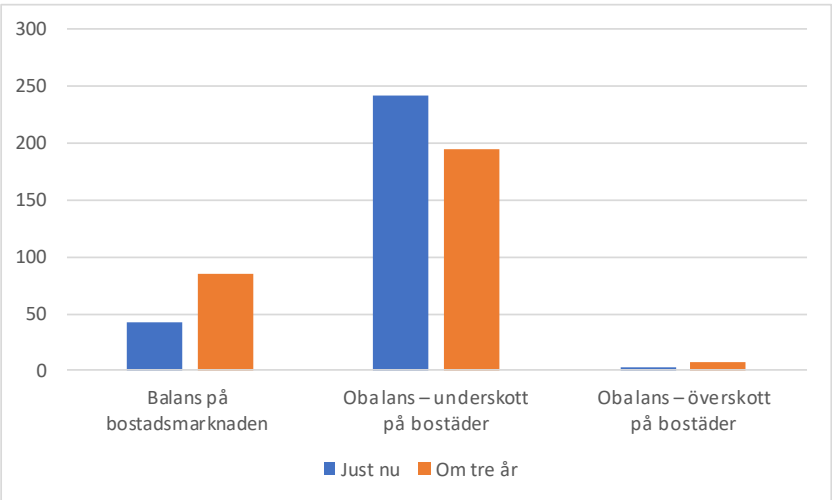
Den tredje metoden är textbaserad och bygger på resultat som presenteras i två myndighetsrapporter.

3.1.3 Kommunernas bedömning av det generella bostadsmarknadsläget

Som en bakgrund till kartläggningen redovisar utredningen kommunernas bedömningar av bostadsmarknadsläget baserat på den BME som besvarades i början av 2018.

Många kommuner bedömer att det är underskott på bostäder och att underskottet kommer att bestå i framtiden

Figur 3.1 Hur bedömer ni (kommunen) för närvarande kommunens bostadsmarknadsläge och hur bedömer ni att bostadsmarknadsläget kommer att se ut om tre år?



Källa: Boverket, BME 2018.

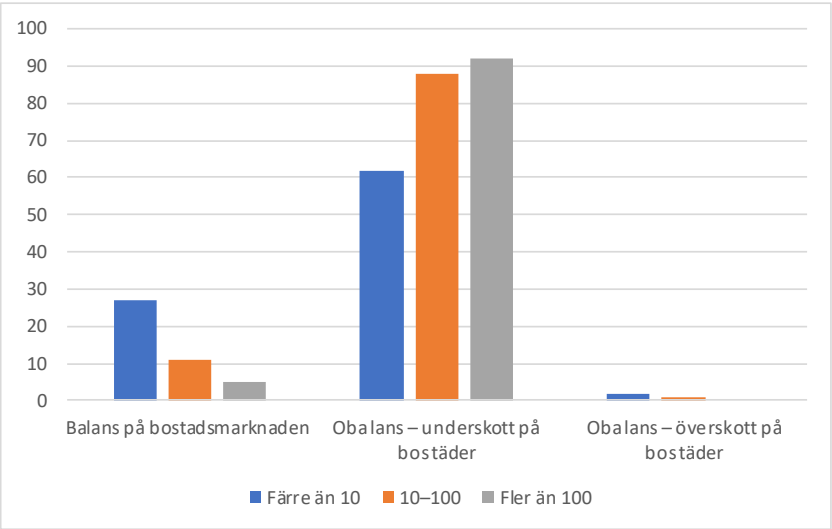
Av 288 kommuner som svarat på BME bedömer 242 att det är underskott på bostäder på bostadsmarknaden vilket är något färre än föregående år. I förra årets enkät svarade 255 av 290 kommuner att

det var underskott på bostäder. Som framgår av figur 3.1 är det drygt 40 kommuner fler som bedömer att bostadsmarknaden kommer att vara i balans om tre år. Endast ett fåtal kommuner bedömer att det kommer att finnas ett överskott på bostäder om tre år, medan det stora flertalet bedömer att dagens underskott kommer att bestå.

Stora skillnader i bedömningen mellan kommuner med få respektive många nyproducerade bostäder

Figur 3.2 **Hur bedömer ni för närvarande kommunens bostadsmarknadsläge?**

Efter antalet färdigställda bostäder i nybyggda flerbostadshus 2013–2016



Källa: SCB och Boverket, BME 2018.

Sett till antalet färdigställda bostäder i nybyggda flerbostadshus under perioden 2013–2016 kan kommunerna delas in i tre ungefär lika stora delar. I cirka en tredjedel av kommunerna (91 st.) har det färdigställts färre än 10 bostäder, i en tredjedel (100 st.) har det färdigställts mellan 10 och 100 bostäder och i den återstående tredjedelen (97 st.) har fler än 100 bostäder färdigställts. Figur 3.2 visar kommunernas bedömningar av om det råder balans eller obalans

baserat på denna indelning. Av figuren framgår att det är vanligare att kommuner där det byggts få bostäder bedömer att det just nu råder balans på marknaden.

Kommuner med flest antal färdigställda bostäder är i stort sett eniga om att underskottet kvarstår om tre år

Tabell 3.1 Hur bedömer ni för närvarande kommunens bostadsmarknadsläge och hur bedömer ni att bostadsmarknadsläget kommer att se ut om tre år?

Kommuner med mer än 1000 färdigställda bostäder i flerbostadshus 2013-2016 i fallande ordning

	Nuläget		Om tre år	
Kommun	**Balans**	**Underskott**	**Balans**	**Underskott**
Stockholm		X		X
Göteborg		X		X
Malmö		X		X
Uppsala		X		X
Örebro		X		X
Sundbyberg		X		X
Umeå		X		X
Solna		X		X
Linköping		X		X
Lund		X		X
Helsingborg	X		X	
Västerås		X		X
Järfälla		X		X
Jönköping		X		X
Norrköping	X		X	
Huddinge		X		X
Sollentuna		X		X
Haninge		X		X
Karlstad		X		X
Halmstad		X		X
Borås		X		X
Växjö		X		X

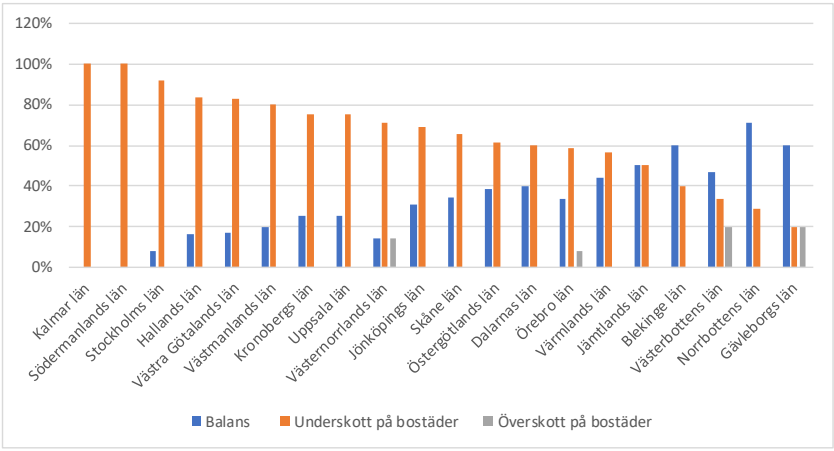
Källa: SCB och Boverket, BME 2018.

I Stockholm färdigställdes under perioden 2013–2016 15 000 bostäder i flerbostadshus, i Göteborg 7 700 bostäder och i Malmö 4 800 bostäder. Sammanställningen i tabell 3.1 visar att två av kommunerna med relativt många färdigställda bostäder, Helsingborg (2 200 bostäder) och Norrköping (1 700 bostäder), bedömer att marknaden är i balans nu och att den kommer att vara i balans om tre år. I övriga 20 kommuner tror man på fortsatt underskott på bostäder.

I nästan hela landet bedömer en majoritet av kommunerna att underskottet på bostäder kommer att bestå om tre år

Figur 3.3 Hur bedömer ni att bostadsmarknadsläget i kommunen kommer att se ut om tre år?

Andel kommuner inom respektive län[1] i fallande ordning efter svarsalternativet underskott på bostäder



Källa: Boverket, BME 2018.

Figur 3.3 visar att kommunernas bedömningar av bostadsmarknadsläget om tre år har en geografisk dimension. Framför allt är det kommuner i de norra länen och glesbygdslänen som bedömer att det kommer att vara balans på marknaden om tre år. Den generella

[1] Gotlands län redovisas inte i figuren. Gotland utgör både ett län, en region och en kommun. I figurer där kommunerna jämförs med varandra länsvis ingår inte Gotland.

bilden är dock att i de flesta län bedömer majoriteten av kommunerna att det kommer att råda underskott på bostäder om tre år. I Kalmar och Södermanlands län svarar samtliga kommuner att det kommer att vara underskott på bostäder om tre år. I Stockholms län är det endast Salem och Nacka kommuner som svarar att bostadsmarknaden kommer att vara i balans om tre år.

3.1.4 Kartläggningens källmaterial

Kartläggningen har genomförts i första hand med hjälp av nedanstående källor:

- BME, som når ut till samtliga kommuner, kompletterad med några av utredningen särskilt formulerade frågor.
- Strukturerade intervjuer på plats i samtliga 13 kommuner i Östergötlands län samt i Botkyrka och Örebro kommuner.
- Boverkets rapport om allmännyttan.
- Länsstyrelsernas rapport Bostadsförsörjning mer än bostadsbyggande.

Källmaterialet har valts ut för att det kan ge en översiktlig bild av om kommunerna känner till och planerar för de hushåll som av ekonomiska skäl har svårigheter att skaffa en godtagbar bostad, och för att källorna innehåller information om både omfattning och användning av den kommunala verktygslådan.

Boverkets bostadsmarknadsenkät, BME

Boverket följer bostadsmarknadsläget på kommunal nivå i första hand genom en omfattande årlig bostadsmarknadsenkät.

BME innehåller frågor där kommunerna dels ska bedöma utveckling och orsakssamband på bostadsmarknaden, dels ska besvara frågor av faktakaraktär. BME bidrar till att ge en kontinuerlig bild av utvecklingen på bostadsmarknaden och resultatet kan användas för att spåra trender och tendenser. Resultaten ligger till grund för Boverkets analyser och rapporter till regeringen samt länsstyrelsernas regionala analyser.

Utredningen fick möjlighet att införliva 14 kompletterande frågor i BME 2018. Frågorna i enkäten är tematiskt uppdelade enligt följande med utredningens frågor redovisade inom parentes:

- Del 1 – Läget på bostadsmarknaden (fråga 5).
- Del 2 – Bostadsbyggande (13a och 13b).
- Del 3 – Allmännyttan (–).
- Del 4 – Kommunens verktyg för bostadsförsörjningen (28, 31a, 31b, 37, 38, 39, 40, 57 och 58).
- Del 5 a – Läget för olika grupper på bostadsmarknaden (73 och 74).
- Del 5 b – Läget för olika grupper – äldre och personer med funktionsnedsättning (–).

Enkätens omfattning – den innehåller totalt 96 frågor i årets version – innebär att i de flesta kommuner behövs det fler än en person för att kunna besvara samtliga frågor. Förmågan att besvara samtliga frågor i enkäten kan därför variera från kommun till kommun och i en del kommuner kan frågor lämnas obesvarade därför att det inte finns resurser att täcka in alla områden. Trots att så gott som alla kommuner besvarar någon del av enkäten finns det frågor med stort bortfall av svar, vilket i sin tur skapar osäkerhet när resultatet används för jämförelser över tid eller mellan olika kommuntyper.

En annan svaghet som behöver vägas in när resultatet i BME ska värderas är oenighet kring centrala begrepp. Trots att Boverket är noga med att definiera de begrepp som finns i frågeställningarna förekommer det ändå att innebörden missförstås av de svarande. Även detta skapar osäkerhet kring hur resultaten ska tolkas.

Enkäten genomförs i samarbete med länsstyrelserna. Länsstyrelserna har en viktig roll inte minst när det gäller att motivera kommunerna att medverka i enkätundersökningen. Därutöver är det länsstyrelserna som samlar in svaren från kommunerna och går igenom resultaten. Denna kvalitetssäkring är en viktig del i arbetet med enkäten. Länsstyrelserna bidrar även med bedömningar och synpunkter på resultaten från det egna länet.

Kommunstudien

För att få en djupare förståelse för hur olika kommuner med i grunden samma omvärldsförhållanden resonerar kring frågor om svaga gruppers bostadsbehov m.m. har den övergripande kartläggningen kompletterats med besök på plats i samtliga 13 kommuner i Östergötland. Alla kommuner har ställts inför samma frågor men det har också funnits utrymme för öppna samtal. Intervjuerna ger en möjlighet att tolka svaren i BME genom att samma frågor ställts vid intervjuerna som i enkäten.

Utredning har även på plats intervjuat kommunala företrädare i Örebro och Botkyrka kommuner.

Utredningen har också genom olika direkta kontakter skaffat sig kunskaper om förhållanden och arbetssätt i Stockholm, Göteborg och Malmö.

Boverkets utvärderingsrapport

Boverket fick 2017 i uppdrag att utvärdera tillämpningen av lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag samt de förändringar i 12 kap. JB (hyreslagen) respektive hyresförhandlingslagen (1978:304) som trädde i kraft den 1 januari 2011. Resultatet presenterades i rapporten Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag – utvärdering av tillämpningen av gällande lagstiftning.

Utredningen har fått tillgång också till sammanställningar och data som inte presenteras i rapporten.

Länsstyrelsens rapport

Länsstyrelsernas rapport Bostadsförsörjning mer än bara bostadsbyggande – analys över bostadsmarknaden för dem som av olika skäl har svårt att ta sig in på bostadsmarknaden, avslutar ett tvåårigt uppdrag om att stödja kommunerna i deras arbete med att underlätta inträde på bostadsmarknaden. Länsstyrelsen i Skåne län har ansvarat för återrapporteringen. Slutrapporten innehåller iakttagelser från de olika uppdrag länsstyrelserna haft sedan 2012 för att stödja kommunerna i arbetet att underlätta inträde på bostadsmarknaden för resurssvaga hushåll samt i arbetet med att förebygga

avhysningar. De olika uppdragen har återrapporterats till regeringen i ett antal rapporter:

- Hemlöshet – en fråga om bostäder (2015).
- Ägardirektiv till allmän nytta. Kommunernas styrning av bostadsaktiebolagen (2015).
- Bostad sökes. Att stödja kommuner och andra aktörer i arbetet med att underlätta inträdet på bostadsmarknaden (2016).
- Bostad åt alla. Sammanfattar de tidigare rapporterna (2016).

I slutrapporten sammanställs och diskuteras länsstyrelsernas tidigare rapporter med fokus på bostadssituationen för resurssvaga hushåll, dvs. personer eller hushåll som har svårt att lösa sitt bostadsbehov på marknadens villkor. Exempelvis tittar man på kommunernas bostadsförsörjningsarbete och vilka verktyg kommunerna använder för att leva upp till det kommunala bostadsförsörjningsansvaret.

I rapporten ingår också en beskrivning av utvecklingen vad gäller kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning. Länsstyrelsernas senaste uppdrag att ta reda på hur många kommuner som har antagna riktlinjer för bostadsförsörjningen genomfördes 2017. I uppdraget ingick även en kvalitativ del då man granskade riktlinjernas innehåll. Sammanlagt granskades 135 riktlinjer antagna efter 2014.

Slutrapporten innehåller också ett kort avsnitt om kommunala bostadsförmedlingar och ett avsnitt som behandlar kommunala insatser riktade mot hemlöshet. Rapporten avslutas med länsstyrelsernas samlade iakttagelser.

Länsstyrelserna har således, genom kommunbesök och genomgång av skriftliga dokument, skaffat sig en bild av vilken information som finns att hämta i t.ex. kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning och vilka problem på bostadsmarknaden som kommunerna lyfter fram i dessa dokument.

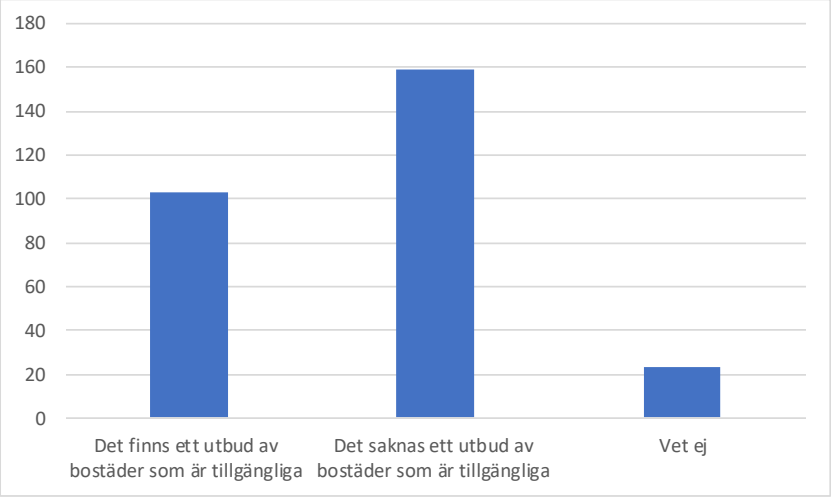
Länsstyrelserna har dock inte haft i uppdrag granska utfallet eller effekterna av eventuella insatser som kommunerna kan ha vidtagit för att lösa lokala bostadsmarknadsproblem.

3.2 Kommunernas svar i BME

3.2.1 Kommunernas analyser av bostadsbehoven

Skiftande uppfattningar om bostadsmarknadsläget för de med svag ställning på bostadsmarknaden

Figur 3.4 **Hur ser bostadsmarknadsläget ut i kommunen för de grupper som har låga inkomster eller som på annat sätt har en svag ställning på bostadsmarknaden?**



Källa: Boverket, BME 2018.

I figur 3.4 redovisas kommunernas svar på den första av utredningens ”egna” frågor i BME. Tre svarsalternativ är möjliga:

- Det finns ett utbud av bostäder som är tillgängliga för grupper med låga inkomster/svag ställning på bostadsmarknaden.
- Det saknas ett utbud av bostäder som är tillgängliga för grupper med låga inkomster/svag ställning på bostadsmarknaden.
- Vet ej.

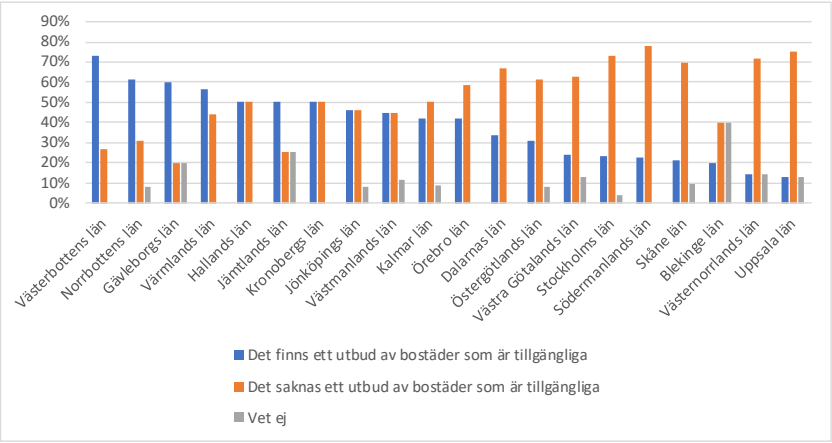
Drygt 100 kommuner svarar att det finns ett utbud som är tillgängligt för de med låga inkomster eller som har svag ställning på bostadsmarknaden. Betydligt fler, 159 kommuner eller 56 procent av

kommunerna svarar att det saknas ett utbud och 23 kommuner svarar att de inte vet.

Ingen tydlig bild av utbudet på länsnivå

Figur 3.5 Hur ser bostadsmarknadsläget ut i kommunen för de grupper som har låga inkomster eller som på annat sätt har en svag ställning på bostadsmarknaden?

Efter län och i fallande ordning efter svarsalternativet "Det finns ett utbud"



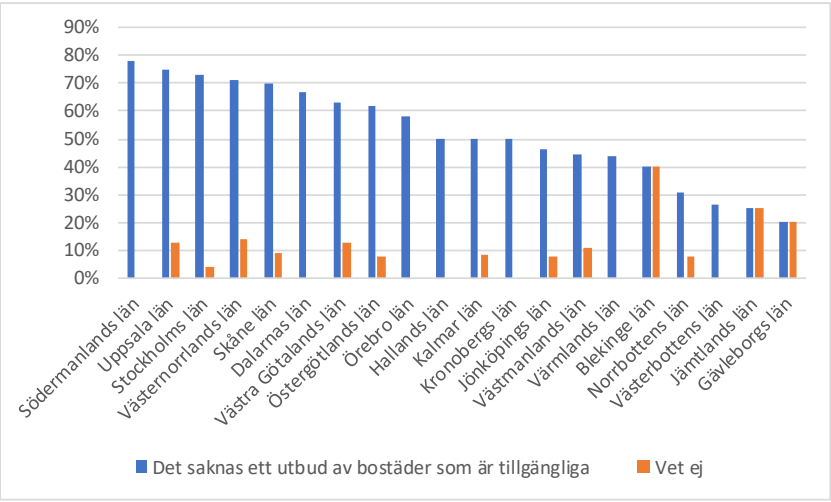
Källa: Boverket, BME 2018.

Figur 3.5 visar att över 70 procent av kommunerna i Västerbottens län och mer än hälften av kommunerna i Gävleborgs och Norrbottens län svarar att det finns ett utbud av bostäder som är tillgängliga för grupper med låga inkomster eller som har svag ställning på bostadsmarknaden. Även i glesbygdslänen Värmland, Kronoberg, Jämtland och Jönköping finns det många kommuner som svarar att det finns ett sådant utbud.

Västernorrlands län bryter den trenden för där svarar sex av sju kommuner det saknas ett utbud av bostäder som är tillgängliga för de som har svag ställning på bostadsmarknaden.

Figur 3.6 **Hur ser bostadsmarknadsläget ut i kommunen för de grupper som har låga inkomster eller som på annat sätt har en svag ställning på bostadsmarknaden?**

Andel kommuner i fallande ordning efter svarsalternativet "Det saknas ett utbud"



Källa: Boverket, BME 2018.

Som figur 3.6 tydliggör finns det nio län där fler än hälften av länets kommuner svarar att det saknas ett utbud av bostäder som är tillgängligt för de med låga inkomster eller svag ställning på bostadsmarknaden. Högst andel kommuner som svarar att ett utbud saknas finns det i tre av länen i Mälardalsregionen: Södermanlands, Uppsala och Stockholms län. Även i Västernorrlands län svarar 70 procent av kommunerna att det saknas ett utbud för de svaga på bostadsmarknaden.

I tre län, Blekinge, Jämtland och Gävleborg, väger det jämt mellan andelen kommuner som bedömer att det saknas bostäder som är tillgängliga för svaga grupper och de som svarar Vet ej.

Tabell 3.2 Hur ser bostadsmarknadsläget ut i kommunen för de grupper som har låga inkomster eller som på annat sätt har en svag ställning på bostadsmarknaden?

Län	Kommuner	Det finns ett utbud		Det saknas ett utbud		Vet ej	
Flest antal kommuner	Antal	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Västra Götalands län	49	11	22%	29	59%	6	12%
Skåne län	33	7	21%	23	70%	3	9%
Stockholms län	26	6	23%	19	73%	1	4%
Minst antal kommuner							
Västernorrlands län	7	1	14%	5	71%	1	14%
Hallands län	6	3	50%	3	50%	0	0%
Blekinge län	5	1	20%	2	40%	2	40%

Källa: Boverket, BME 2018.

På länsnivå framstår svarsfördelningen som något splittrad. Av tabell 3.2 blir skillnaden mellan länen med flest antal kommuner respektive minst antal kommuner synlig. Fördelningen mellan kommuner som svarar att det finns ett utbud och de som inte gör det uppvisar ett likartat mönster i de tre storstadslänen. Mellan cirka 60 och 70 procent av kommunerna i länen med flest kommuner svarar att det saknas ett utbud. Även andelen kommuner som svarar att det finns ett utbud av bostäder för de med svag ställning håller sig inom ungefär samma intervall, drygt 20 procent.

Den bedömningen – att det saknas ett utbud – görs även i fem av sju kommuner i Västernorrlands läns medan hälften av de sex kommunerna i Hallands län svarar att ett utbud saknas.

I Blekinge län svarar två av fem kommuner att det saknas ett utbud för de med svaga ställning och två kommuner svarar Vet ej.

Utbudet finns främst i de mindre kommunerna

Tabell 3.3 Hur ser bostadsmarknadsläget ut i kommunen för de grupper som har låga inkomster eller som på annat sätt har en svag ställning på bostadsmarknaden?

Kommuner	Det finns ett utbud av bostäder	Det saknas ett utbud av bostäder
De tio största kommunerna		
Stockholm		X
Göteborg	X	
Malmö		X
Uppsala		X
Västerås	X	
Örebro		X
Linköping		X
Helsingborg		X
Jönköping		X
Norrköping		X
De tio minsta kommunerna		
Arjeplog	X	
Bjurholm	X	
Dorotea	X	
Malå	X	
Munkfors	X	
Norsjö	X	
Sorsele	X	
Ydre		X
Åsele	X	
Överkalix	X	

Källa: Boverket, BME 2018.

På kommunnivå blir det tydligare att de kommuner som svarar att det finns ett utbud ofta är mindre kommuner. Av tabell 3.3 framgår att skillnaderna mellan svaren i de tio största respektive tio minsta kommunerna i princip är varandras spegelbilder. I nio av de tio minsta kommunerna svarar man att det finns ett utbud. Omvänt svarar åtta av de tio största kommunerna att det saknas ett sådant

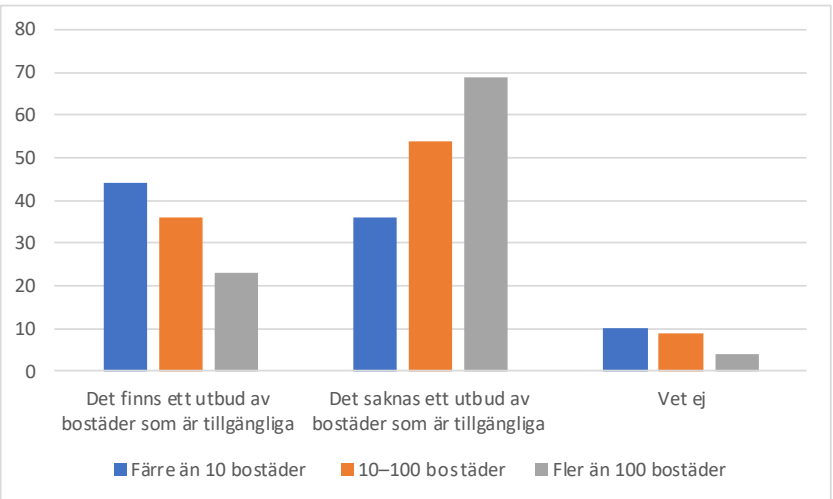
utbud som de med svag ställning på bostadsmarknaden kan efterfråga.

I en fritextkommentar till frågan motiverar Göteborgs kommun sitt val av svarsalternativ med att det finns ett utbud av hyresbostäder som är tillgängliga för dessa grupper. Problemet är att det för tillfället, enligt Göteborgs kommentar, råder stor konkurrensen om detta utbud av bostäder. Vad som motiverar Västerås kommuns val av svarsalternativ framgår inte eftersom kommunen inte lämnat någon kommentar.

Ju fler färdigställda bostäder desto fler kommuner som svarar att det saknas ett utbud av bostäder för de med svag ställning

Figur 3.7 **Hur ser bostadsmarknadsläget ut i kommunen för de grupper som har låga inkomster eller som på annat sätt har en svag ställning på bostadsmarknaden?**

Efter antalet färdigställda bostäder i nybyggda flerbostadshus 2013–2016



Källa: SCB, Boverket BME 2018.

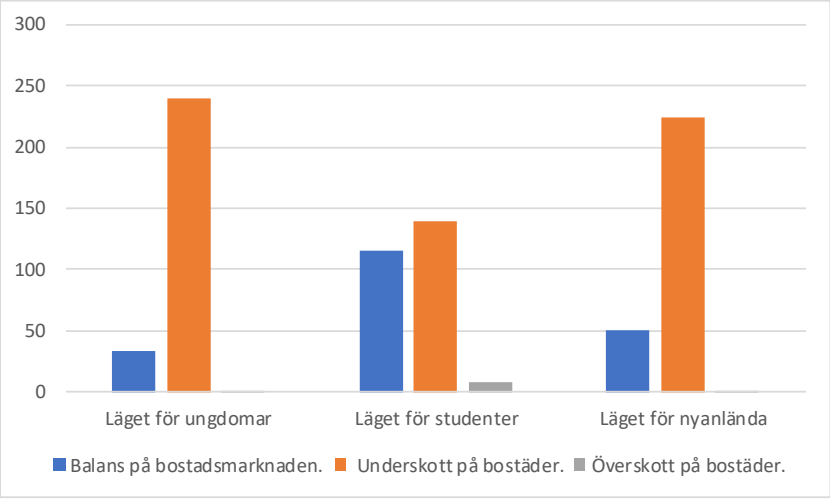
I cirka en tredjedel av kommunerna har, enligt figur 3.7, färre än 10 bostäder färdigställts mellan 2013 och 2016. Inom detta intervall svarar 44 av 91 kommuner (49 %) att det finns ett utbud för de med svag ställning på bostadsmarknaden, 36 kommuner (40 %) svarar att

det saknas ett utbud och 10 kommuner (11 %) vet inte vad de ska svara på frågan. Av kommunerna i det mellersta intervallet svarar 54 av 100 kommuner (55 %) att ett utbud saknas. Flest antal kommuner som bedömer att det saknas ett utbud finns det bland de kommuner där det har färdigställts flest antal bostäder. Inom detta intervall svarar 69 av 97 (72 %)kommuner att ett sådant utbud saknas.

3.2.2 Särskilda gruppers bostadsbehov

Särskilda grupper bedöms ha svårt att lösa sina bostadsbehov på marknaden

Figur 3.8 Hur bedömer ni läget för ungdomar, studenter och nyanlända på bostadsmarknaden?



Källa: Boverket, BME 2018.

BME innehåller ett avsnitt där kommunerna ombeds beskriva bostadsmarknadsläget för ungdomar, studenter och nyanlända invandrare.[2] Redovisningen i figur 3.8 visar att 240 kommuner svarar

[2] Med ungdom avser Boverket en person i åldern 18–25 år. En nyanländ person är någon som är mottagen i en kommun och har beviljats uppehållstillstånd för bosättning av flyktingskäl eller andra skyddsskäl. Även anhöriga till dessa personer anses vara nyanlända. En person är nyanländ under 3 år räknat från den dagen uppehållstillstånd beviljas.

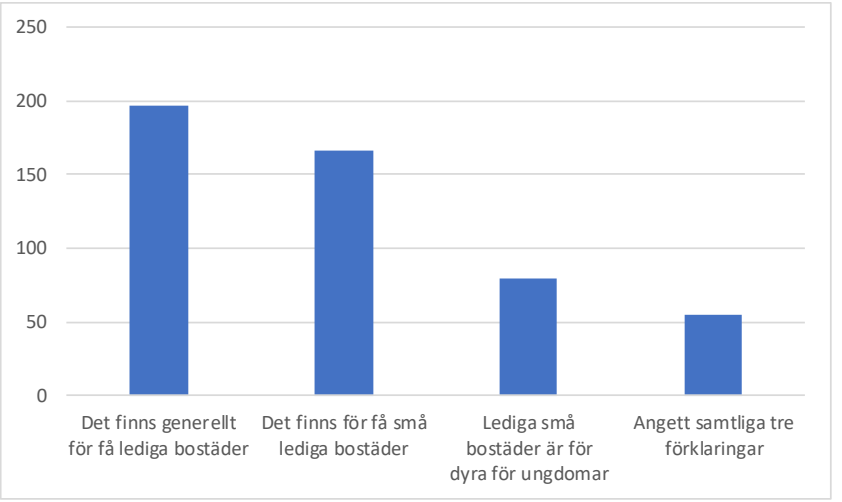
att det är underskott på bostäder för ungdomar. Något färre, 224 kommuner, svarar att det är underskott för nyanlända. Omräknat i procent innebär det att närmare 85 procent av kommunerna bedömer att det saknas bostäder för ungdomar och strax under 80 procent svarar att det saknas bostäder för nyanlända.

Som staplarna i mitten av figur 3.8 visar ser bostadsmarknadsläget för studenter bättre ut. Dock är inte studenternas bostadssituation fullt ut jämförbar med situationen för ungdomar och nyanlända. Studentbostäder är endast tillgängliga för studenter och de är därmed mindre konkurrensutsatta än bostäder på den reguljära bostadsmarknaden.

Kommunerna hänvisar till den generella bostadsbristen

Figur 3.9 Vad beror underskottet på bostäder för ungdomar på?

Sju svarsalternativ, flera alternativ kan väljas



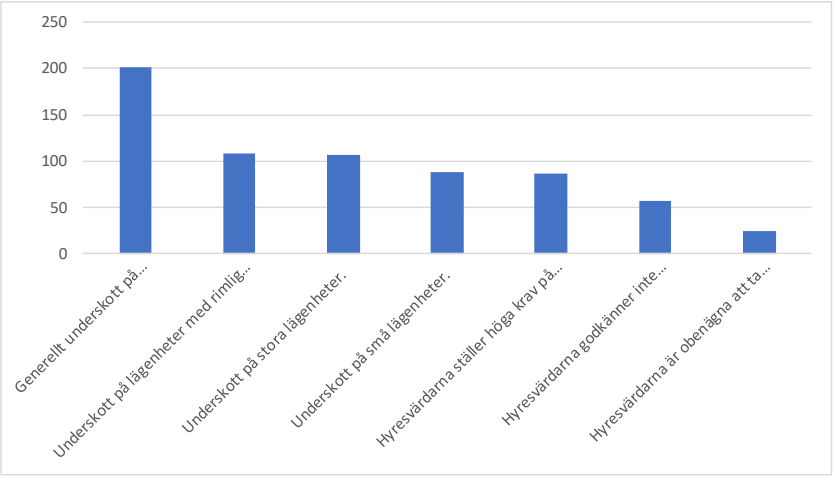
Källa: Boverket, BME 2018.

I figur 3.9 redovisas det tre vanligaste förklaringarna till varför ungdomar har svårt att skaffa sig bostäder. Närmare 200 kommuner bedömer att problemen för ungdomar är kopplat till att det generellt finns för få lediga bostäder. Som nummer två väljer kommunerna svarsalternativet att det finns för få små bostäder tillgängliga för ungdomar. Närmare 80 kommuner svarar att utbudet av små

bostäder är för dyrt för ungdomar. Det finns kommuner som anger alla tre svarsalternativen. Framför allt är det kommuner i Västra Götalands, Stockholms, Skåne och Södermanlands län som anger samtliga svarsalternativ.

Nyanlända möter ett flertal hinder

Figur 3.10 Vad beror underskottet på bostäder för nyanlända personer på?



Källa: Boverket, BME 2018.

På frågan om vad underskottet på bostäder för nyanlända personer kan tänkas bero på finns följande svarsalternativ att välja mellan:

- Generellt underskott på hyresbostäder.
- Underskott på stora bostäder.
- Underskott på små bostäder.
- Underskott på bostäder med rimlig hyresnivå.
- Hyresvärdarna ställer höga krav på inkomst eller anställning.
- Hyresvärdarna är obenägna att ta emot stora barnfamiljer.
- Hyresvärdarna godkänner inte etableringsersättning som inkomst.

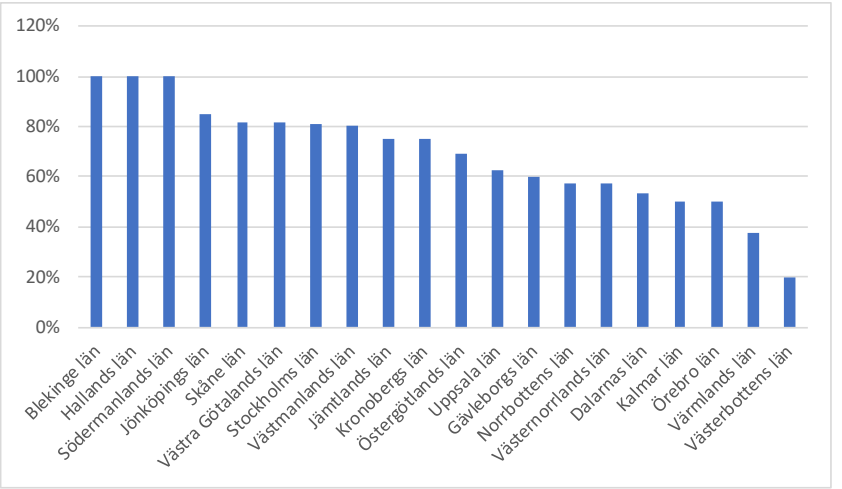
Av figur 3.10 framgår att det tre vanligaste förklaringarna till varför det bedöms vara underskott på bostäder för nyanlända är dels det generella underskottet av hyresbostäder, dels att utbudet inte svarar mot nyanländas bostadsbehov i två avseenden: för det första finns det för få bostäder med rimlig hyresnivå och för det andra finns det för få stora bostäder.

Fler än var fjärde kommun anger att hyresvärdarnas höga krav på inkomst eller anställning är en orsak till varför det är underskott på bostäder för nyanlända. Nästan var femte kommun anger också att det finns hyresvärdar som inte godkänner etableringsersättning som inkomst.

Nyanländas brist på bostäder är ett allmänt mått på att det finns för få hyresbostäder

Figur 3.11 Vad beror underskottet på bostäder för nyanlända personer på?

Andel kommuner som svarar att underskottet beror på generellt underskott på hyresbostäder



Källa: Boverket, BME 2018.

Som figur 3.11 visar finns det nio län där 80 procent eller fler av länets kommuner svarar att underskottet beror på att det råder allmän brist på hyresbostäder. Totalt har landets kommuner tagit emot närmar 270 000 nyanlända personer i perioden 2013–2017.[3] Den största delmängden har kommunerna i de tre storstadslänen tagit emot. Deras sammanlagda andel mottagna nyanlända de senaste fem åren uppgår till 44 procent. I dessa tre län svarar också 80 procent av kommunerna att ett generellt underskott på hyresbostäder utgör ett hinder för nyanlända att lösa sina bostadsbehov. I Blekinge, Hallands och Södermanlands län svarar samtliga kommuner att det allmänna underskottet av hyresbostäder utgör ett problem för nyanländas etablering på bostadsmarknaden. I dessa län togs 2, 3 respektive 4 procent av de nyanlända 2013–2017 emot.

Kommunerna i Västerbottens län har sammanlagt tagit emot 6 776 nyanlända personer – vilket motsvarar 3 procent av det totala antalet – de senaste fem åren. Av länets 15 kommuner är det endast tre kommuner som svarar att det är det generella underskottet på hyresbostäder som är ett hinder för nyanlända att lösa sina bostadsbehov. Även i Värmlands län, där kommunerna sammantaget har mottagit 8 800 nyanlända, är det relativt sett få kommuner som hänvisar till det generella underskottet som förklaring.

[3] Källa: Migrationsverket.

Hyresvärdarnas krav och villkor lyfts även fram som förklaring till underskottet för nyanlända

Figur 3.12 Vad beror underskottet på bostäder för nyanlända personer på?

Andel kommuner i fallande ordning efter svarsalternativet ”Hyresvärdarna ställer höga krav på inkomst eller anställning”



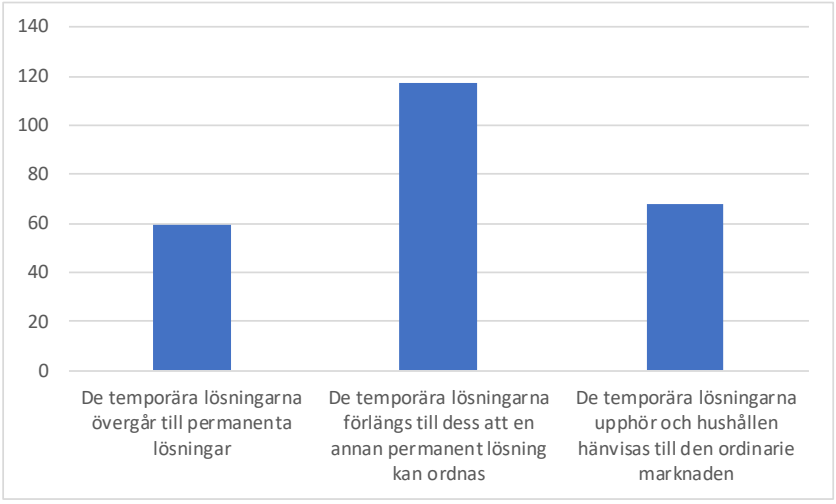
Källa: Boverket, BME 2018.

Som framgår av figur 3.12 svarar en del kommuner att hyresvärdarnas krav och villkor kan påverka nyanländas möjligheter att lösa sina bostadsbehov. Framför allt svarar man att underskottet i så fall beror på att de nyanlända inte matchar hyresvärdarnas inkomst- eller anställningskrav. I Blekinge län svarar knappt två tredjedelar av kommunerna att hyresvärdarnas krav på inkomst eller anställning utgör ett hinder för nyanlända invandrare. Kommunernas svar i Jönköpings och Värmlands län tyder på att hyresvärdarnas ovilja att godkänna etableringsersättning som inkomst utgör ett större hinder för nyanlända än de krav som hyresvärdarna ställer på inkomst eller anställningsform.

De flesta temporära bostadslösningar för nyanlända kommer att förlängas eller permanentas

Figur 3.13 Hur planerar kommunen för de anvisade nyanländas boende?

Endast nyanlända anvisade enligt bosättningslagen.
Nyanlända som har permanenta boendelösningar berörs inte



Källa: Boverket, BME 2018.

Bosättningslagen infördes 1 mars 2016 och innebär att kommunerna är skyldiga att ordna mottagning och bostäder åt ett visst antal nyanlända med uppehållstillstånd.[4] På grund av det ansträngda bostadsläget har man i vissa kommuner endast kunnat erbjuda tillfälliga boendelösningar. I figur 3.13 redovisas kommunernas svar på frågan hur de planerar för de nyanlända som bor i temporära boendelösningar. De flesta kommuner har valt fler än ett svarsalternativ. Det är 24 kommuner som enbart svarar att de temporära lösningarna övergår till permanenta lösningar och 76 kommuner svarar enbart att temporära lösningar tillsvidare förlängs i väntan på att en annan temporär lösning kan ordnas.

[4] Lag 2016:38 om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning. Enligt 11 § förordning (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning ska endast nyanlända som är registrerade och vistas vid Migrationsverkets anläggningsboenden och kvotflyktingar omfattas av anvisningar.

Av de lite drygt 60 kommuner som svarar att de temporära lösningarna upphör och de nyanlända hänvisas till den ordinarie bostadsmarknaden är det 38 kommuner som har angivet detta svar som enda alternativ. Dessa kommuner är fördelade över alla län men de flesta återfinns i Västra Götalands, Stockholms och Skåne län.

Av de 38 kommuner som enbart svarar att de planerar att hänvisa nyanlända till den ordinarie bostadsmarknaden är det 22 kommuner som på annan plats i årets BME svarar att det saknas ett utbud av bostäder för de med låga inkomster eller som i övrigt har svag ställning på bostadsmarknaden.

Frågan om bostadsmarknadsläget för de med svag ställning väcker många frågor hos kommunerna

I anslutning till frågan om det finns eller saknas ett utbud av bostäder tillgängliga för de med låg inkomst eller svag ställning på bostadsmarknaden, har kommunerna kunnat lämna fritextkommentarer. Sammanlagt har 92 kommuner lämnat skriftliga kommentarer. Framför allt ifrågasätts frågans konstruktion och man efterlyser ett förtydligande av frågans innebörd. Kommunerna ställer t.ex. motfrågor om var gränsen går för vad som ska räknas som låg inkomst och vad begreppet ”utbud” betyder i förhållande till de med svag ställning på bostadsmarknaden.

> Bostäder i äldre bostadsbeståndet finns där hyrorna inte är så höga, relativt sett. Men det är få som är lediga för uthyrning (kommun i Norrbottens län).
>
> Det finns ett utbud av billigare bostäder i det äldre beståendet men antalet lediga bostäder understiger efterfrågan (kommun i Jönköpings län).
>
> Det finns bostäder med låga bostadskostnader men inte tillräckligt många för att tillgodose behoven. Det saknas även bostäder för hushåll med de allra lägsta inkomsterna (kommun i Skåne län).

I flera svar anges att allmännyttans bostäder ingår i ett sådant utbud, eller att bostäder i det äldre hyreshusbeståndet har lägre hyror och därmed teoretiskt utgör ett tillgängligt utbud. Dock begränsas

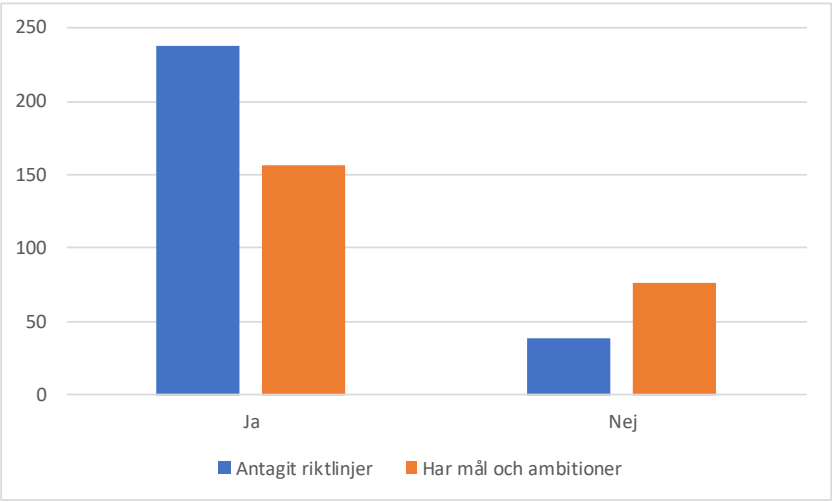
denna tillgänglighet just nu av att utbudet är för litet för att kunna tillgodose den stora efterfrågan som finns från de med låga inkomster eller som har svag ställning på bostadsmarknaden.

Framför allt är det kommuner i de norra länen eller de mindre kommunerna som lyfter att utbudet för de med svag ställning finns i de billiga bostäderna, i det äldre bostadsbeståndet.

3.2.3 Kommunernas verktyg i BME

Nästan alla kommuner har nu antagit riktlinjer för bostadsförsörjningen och drygt hälften har mål och ambitioner som är särskilt inriktade mot de med svag ställning

Figur 3.14 Har kommunfullmäktige antagit riktlinjer för bostadsförsörjningen och har kommunen mål eller uttalade ambitioner i riktlinjerna som är särskilt inriktade mot de grupper som har låga inkomster/har svag ställning på bostadsmarknaden?



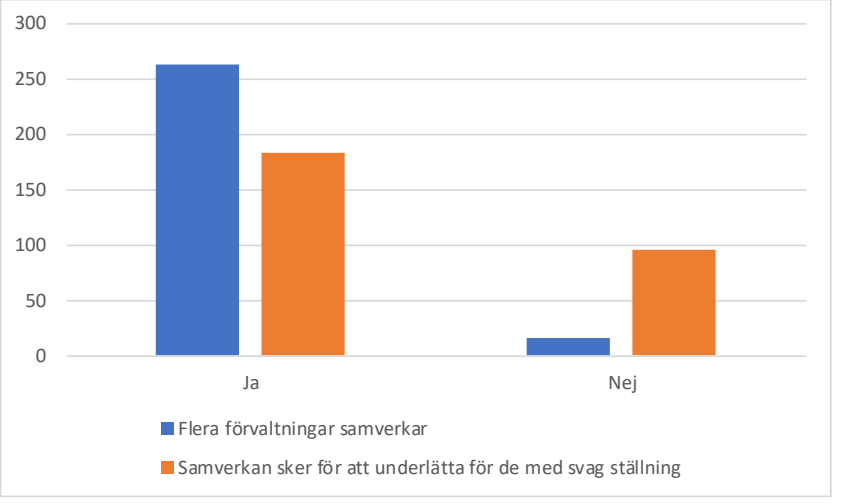
Källa: Boverket, BME 2018.

Frågan om kommunerna har antagit riktlinjer för bostadsförsörjning ställs varje år i BME. I figur 3.14 presenteras kommunernas svar i 2018 års enkät. Sammanlagt svarar 238 kommuner att de har riktlinjer. Siffran motsvarar cirka 82 procent av rikets kommuner.

På utredningens fråga om kommunen har mål eller uttalade ambitioner i riktlinjerna som är särskilt inriktade mot de grupper som har låga inkomster eller som på annat sätt har en svag ställning på bostadsmarknaden, svarar 156 kommuner (som har antagna riktlinjer) ja och 76 kommuner svarar nej.

I flertalet kommuner sker intern samverkan över förvaltningsgränserna

Figur 3.15 Samverkar flera förvaltningar i planeringen för bostadsförsörjningen och sker samverkan mellan olika förvaltningar för att särskilt underlätta för grupper som har låga inkomster eller som på annat sätt har en svag ställning på bostadsmarknaden?

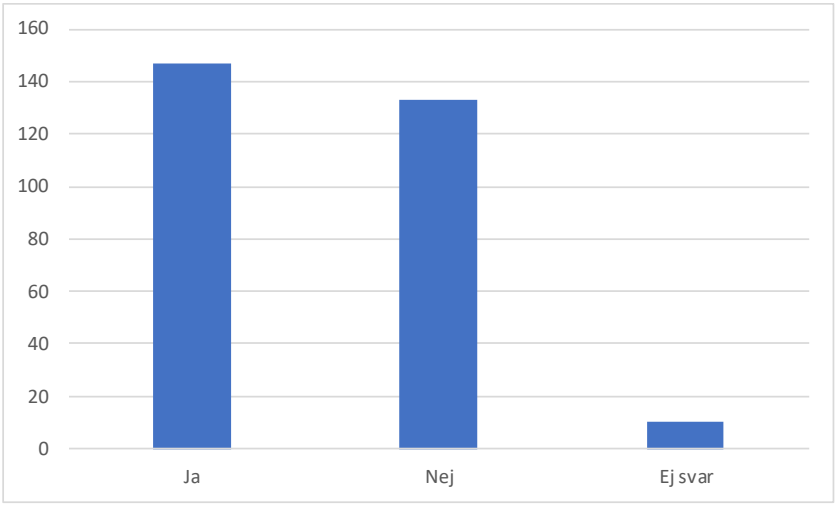


Källa: Boverket, BME 2018.

Som framgår av figur 3.15 svarar över 180 kommuner ja på frågan om det sker samverkan mellan kommunens olika förvaltningar för att särskilt underlätta för grupper som har låga inkomster eller som på annat sätt har en svag ställning på bostadsmarknaden.

Ungefär hälften av kommunerna planerar för bostadsförsörjningen i samverkan med andra kommuner

Figur 3.16 Samverkar er kommun med andra kommuner i planeringen för bostadsförsörjning?

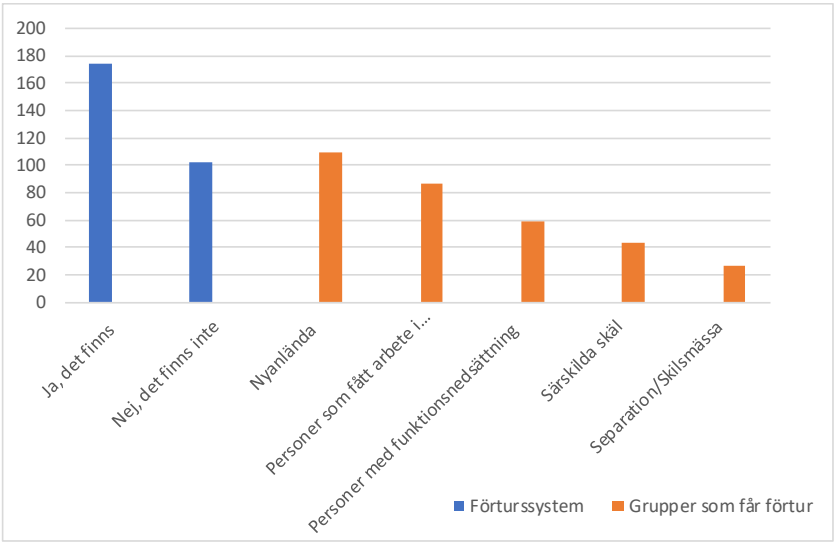


Källa: Boverket, BME 2018.

Av figur 3.16 framgår att ungefär hälften av kommunerna svarar ja på frågan om de samverkar med andra kommuner i planeringen för bostadsförsörjningen. I anslutning till frågan angavs att med samverkan avses t.ex. gemensam regionplanering, gemensam exploatering vid kommungränser, gemensamma analyser av bostadsmarknaden eller utbyte av information om bostadsbyggande och bostadsbehov.

Tre femtedelar av kommunerna använder förturer till bostad som ett verktyg och de som oftast får förtur är nyanlända

Figur 3.17 Finns det någon form av förturssystem för att få en bostad inom kommunen och vilka har fått förtur i er kommun under 2017?



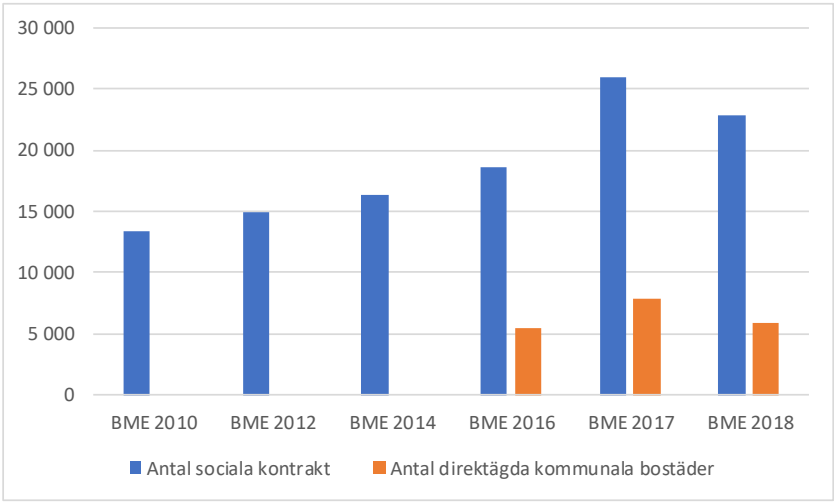
Källa: Boverket, BME 2018.

Figur 3.17 visar att 174 kommuner svarar ja på frågan om det finns någon form av förturssystem för att få en bostad i kommunen. Över 100 kommuner anger att nyanlända beviljas förtur och 87 kommuner svarar att den som har fått ett arbete och behöver flytta till kommunen kan få förtur till bostad. Med särskilt skäl avses t.ex. medicinska orsaker eller våld i nära relationer. Utöver de i figuren redovisade förtursgrupperna svarar ett mindre antal kommuner att trångbodda familjer, hushåll som av ekonomiska skäl behöver flytta till en billigare bostad, studenter, ungdomar, äldre och hemlösa har beviljats förtur.

Av 276 kommuner svarar 12 att de har en kommunal bostadsförmedling, varav fyra av dessa svarar nej på frågan om det finns ett förtursystem till bostad. Utöver dessa svarar ytterligare 13 kommuner att de är anslutna till en annan kommuns bostadsförmedling eller marknadsplats och av dessa svarar fem kommuner att det saknas ett förtursystem.

Stort antal sociala andrahandskontrakt men trenden pekar neråt och det gör också antalet direktägda bostäder i kommunens regi

Figur 3.18 Antalet andrahandskontrakt (sociala kontrakt) med särskilda villkor och antalet direktägda kommunala bostäder i perioden 2009–2017



Källa: Boverket, BME 2010–2018, utredningens bearbetning.

Sedan år 2009 följer Boverket utvecklingen av den s.k. sekundära bostadsmarknaden, dvs. kommunernas bostadssociala lösningar för hushåll som av olika skäl inte blir godkända som hyresgäster. Det som efterfrågas är om kommunerna hyr ut bostäder i andra hand med särskilda villkor – ofta benämnda som sociala hyreskontrakt eller kommunkontrakt – och hur många sådan kontrakt det finns i kommunen.[5] BME visar att denna typ av bostadslösning över tid blir allt mer omfattande. Utvecklingen av antalet sociala kontrakt tycks ha kulminerat år 2016. I BME 2017 fanns det sammanlagt över 26 000 sociala hyreskontrakt. Som framgår av figur 3.18 har trenden vänt neråt under 2017.

I BME 2018 svarar 250 kommuner ja på frågan om kommunen hyr ut bostäder med tillsyn och särskilda villkor eller regler i andra hand till personer som inte blivit godkända på den ordinarie bostads-

[5] Vissa år, dock inte 2018, ställs frågan hur många som får ta över sina hyreskontrakt respektive hur många som efter en viss tid förväntas flytta vidare till annan bostad.

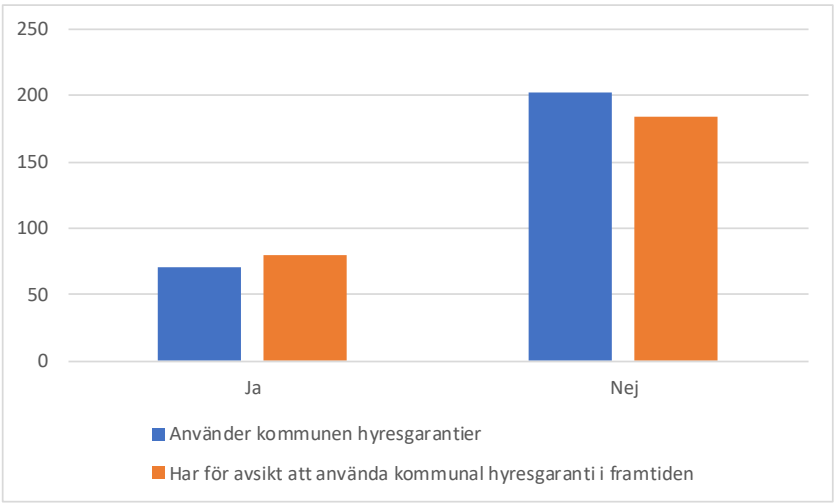
marknaden. Motsvarande siffror de två föregående åren var 285 ja-kommuner 2017 och 257 ja-kommuner 2016. Siffrorna kan jämföras med år 2010 då 220 kommuner svarade ja på motsvarande fråga.

Sett till antalet sekundära bostadslösningar har omfattningen minskat till 24 000 kontrakt.[6] Siffran är lägre än 2017 men högre än vad som uppgavs år 2016.

Från och med 2016 ställs en fråga om hur många bostäder som kommunen äger t.ex. i form av bostadsrätter eller enfamiljsvillor. Av figur 3.18 framgår att antalet direktägda bostäder ökade relativt kraftig under 2016 för att i likhet med de sociala hyreskontrakten minska i antal ett år senare.

Få kommuner använder sig av kommunala hyresgarantier men något fler har för avsikt att använda sig av det verktyget i framtiden

Figur 3.19 Använder kommunen kommunala hyresgarantier och har kommunen för avsikt att använda sig av kommunala hyresgarantier i framtiden?



Källa: Boverket, BME 2018.

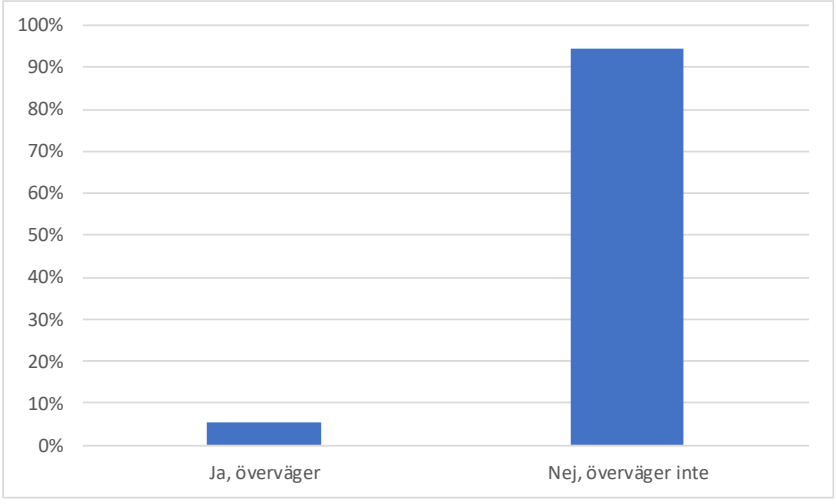
[6] 21 kommuner har inte besvarat frågan. Det är det största bortfallet under de år som frågan ställts. Även om samtliga kommuners sociala hyreskontrakt skulle räknas med hamnar totalen ändå sannolikt under toppnoteringen 26 000 kontrakt.

Kommunal hyresgaranti innebär att kommunen går i borgen för en hyresgäst som bedöms ha tillräckligt god ekonomi för att betala hyra, men som ändå har svårt att få en hyresrätt med besittningsskydd. Garantin kan vara en hjälp till ett eget boende för den som har betalningsanmärkningar, eller som har för låg inkomst för att bli godkänd som hyresgäst av en hyresvärd. Som framgår av figur 3.19 är det cirka en fjärdedel av landets kommuner som använder kommunala hyresgarantier. Något fler än en fjärdedel har för avsikt att använda sig av hyresgarantier i framtiden. Framför allt är det kommunerna i Jönköpings (54 %), Hallands (50 %) och Uppsala län (50 %) som svarar att de har för avsikt att införa kommunal hyresgaranti.

Ingen av kommunerna i Södermanlands län använder kommunal hyresgaranti och samtliga svarar nej på frågan om de avser att införa garantier i framtiden.

Kommunal bostadsförmedling ses sällan som ett ändamålsenligt verktyg

Figur 3.20 Överväger kommunen att inrätta en egen kommunal bostadsförmedling?



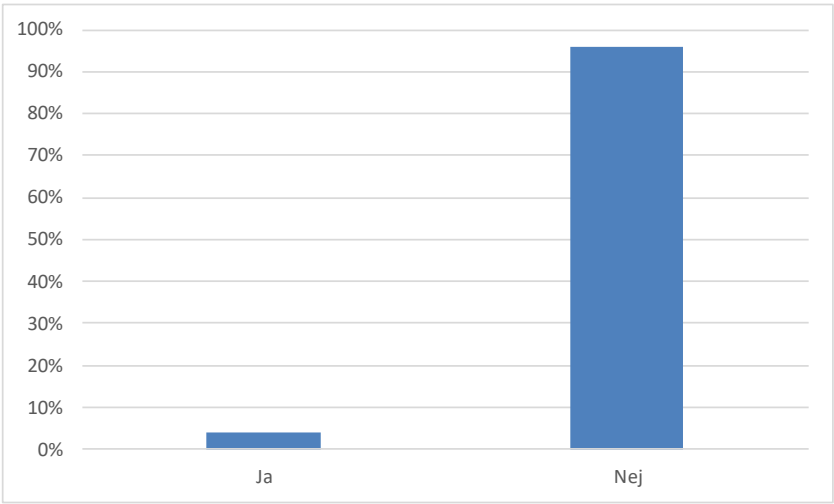
Källa: Boverket, BME 2018.

När de kommuner som har en bostadsförmedling eller som svarar att de är anslutna till en annan kommuns förmedling eller marknadsplats sorteras bort, återstår 271 kommuner.[7] Som figur 3.20 visar svarar 95 procent (257 st.) av dessa kommuner att de inte överväger att införa en kommunal bostadsförmedling.

Av de 14 kommuner som överväger att införa en bostadsförmedling är det fem stycken som svarar att en förmedling skulle vara till hjälp för de med svag ställning på bostadsmarknaden, en kommun svarar nej och åtta kommuner svarar vet ej.[8]

Få kommuner överväger att införa ett kommunalt bostadsbidrag

Figur 3.21 Har kommunen övervägt att införa ett kommunalt bostadsbidrag för att stödja grupper som har låga inkomster eller som på annat sätt har en svag ställning på bostadsmarknaden?



Källa: Boverket, BME 2018.

[7] Boverket definierar en kommunal bostadsförmedling som en serviceinstans där bostäder från flera olika fastighetsägare kan förmedlas och där kommunen beslutar om vilka förmedlingsprinciper som ska gälla.
[8] Frågan lyder: Skulle en kommunal bostadsförmedling ge bättre förutsättningar att tillgodose bostadsbehovet till de grupper som ni kryssat för i fråga 36 (om förtur) – eller vissa av dessa gruppers bostadsbehov?

Lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter vidgar kommunernas befogenheter utöver vad som framgår av kommunallagen. Av 2 kap. 6 § framgår att kommunerna med avsteg från likställighetsprincipen i kommunallagen får lämna enskilda hushåll ekonomiskt stöd i syfte att minska deras kostnader för att skaffa eller inneha en permanentbostad.[9] Som framgår av figur 3.21 är det ytterst få kommuner som överväger att införa ett kommunalt bostadsbidrag för att stödja grupper som har låga inkomster eller som på annat sätt har en svag ställning på bostadsmarknaden.

Kommunernas möjligheter att påverka upplåtelseformerna i nyproduktion påverkas av marknadsläget

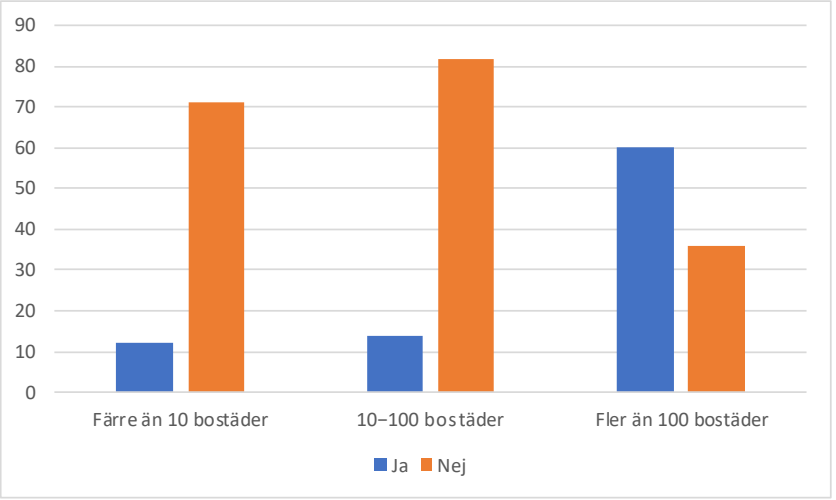
Enligt lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar är en markanvisning en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under specifika villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst kommunalägt markområde för bostadsbyggande.

Markanvisningsavtal kan innehålla krav på att byggherren ska bygga bostäder med viss upplåtelseform eller andra villkor.

[9] Av förarbetena (prop. 1992/93:242) framgår att bestämmelsen avser såväl stöd för att behålla eller anskaffa en befintlig bostad som stöd för att uppföra en ny bostad. Dock är det inte tillåtet att med stöd av bestämmelsen lämna bidrag till fastighetsägare för att därigenom sänka boendekostnaderna för enskilda.

Figur 3.22 Har kommunen under de senaste två åren styrt upplåtelseformen i samband med markanvisning?

Efter antalet färdigställda bostäder i nybyggda flerbostadshus 2013–2016



Källa: Boverket, BME 2018.

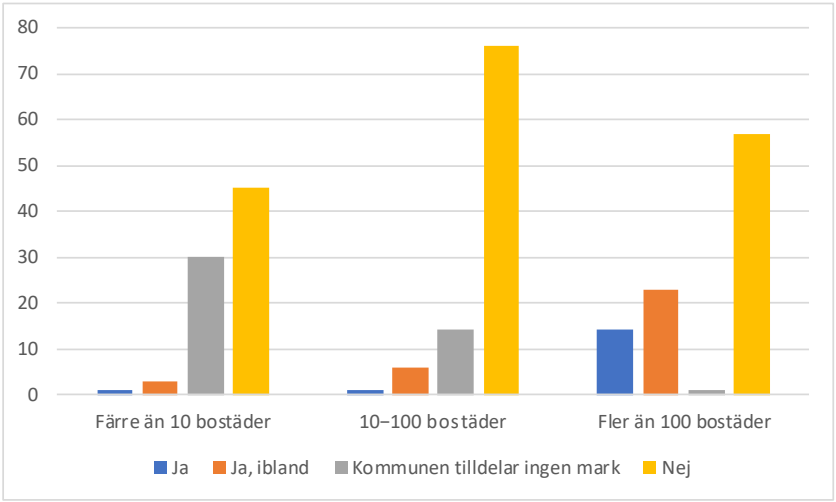
Som framgår av figur 3.22 svarar över 180 kommuner nej på frågan om de styrt upplåtelseformen i samband med markanvisning. De kommuner som svarar ja återfinns främst i kategorin kommuner med flest antal färdigställda bostäder. Bland dessa kommuner svarar 60 kommuner att de under de senaste två åren har påverkat upplåtelseformerna i samband med markanvisning.

Någon avgörande skillnad mellan det första och andra intervallet, dvs. kommunerna med minst respektive näst flest antal färdigställda bostäder, står inte att finna. Av kommunerna med näst flest antal färdigställda bostäder svarar 14 stycken ja på frågan. I dessa kommuner varierar antalet färdigställda bostäder mellan 11 och 78 bostäder. Motsvarande variation i de 82 kommuner som inom samma intervall svarar nej på frågan är mellan 10 och 96 färdigställda bostäder. Skillnaderna som kommer till uttryck i figuren mellan kommunerna med lägst och näst lägst antal färdigställda bostäder är en spegling av att det finns något fler kommuner totalt sett i mittenintervallet.

Ett fåtal kommuner ställer i markanvisningsavtal krav på att få förmedla nybyggda bostäder

Figur 3.23 Ställer kommunen i markanvisningsavtal krav på att få förmedla uppförda bostäder?

Efter antalet färdigställda bostäder i nybyggda flerbostadshus 2013–2016



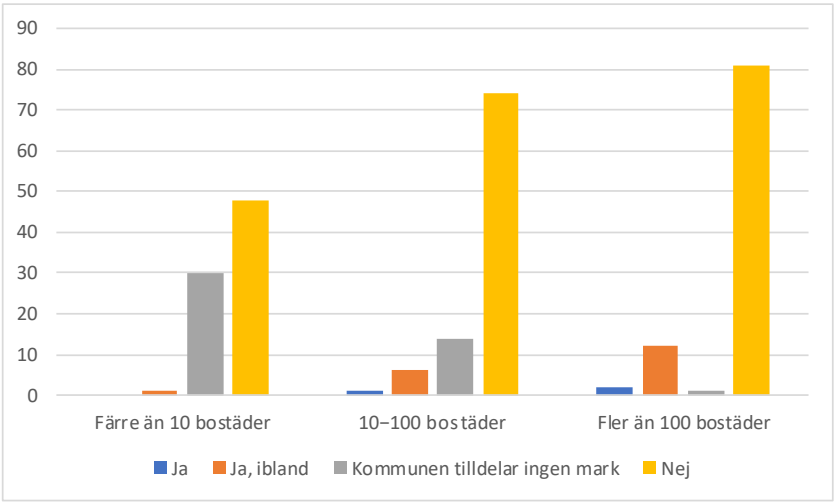
Källa: Boverket, BME 2018.

Som framgår av figur 3.23 är det ett fåtal kommuner som ställer krav på att få förmedla nyproducerade bostäder i samband med markanvisning. Som de blå och orange staplarna i figuren indikerar så är det i kommuner med flest antal färdigställda bostäder som det ställs sådana krav. I kommuner där det inte byggs så många bostäder anvisas heller inte särskilt mycket mark, vilket framgår av de grå staplarna.

Få kommuner använder markanvisning för att påverka hyresnivån

Figur 3.24 Ställer kommunen i markanvisningsavtal krav på en viss hyresnivå?

Efter antalet färdigställda bostäder i nybyggda flerbostadshus 2013–2016



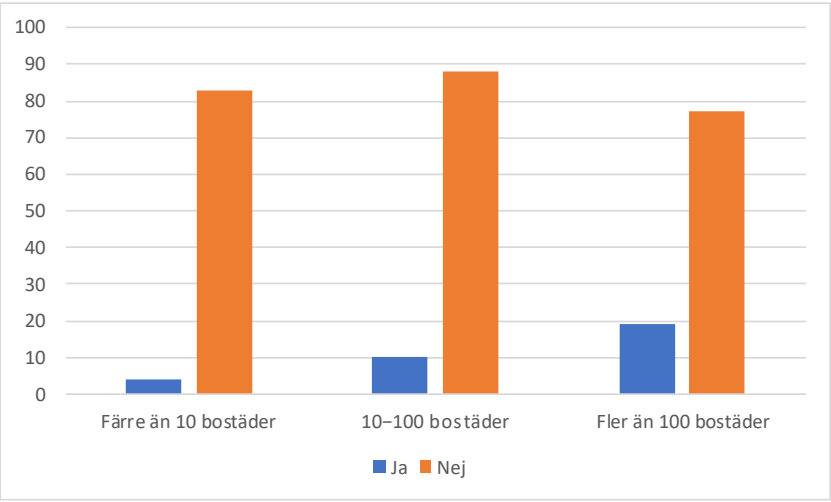
Källa: Boverket, BME 2018.

Av figur 3.24 framgår att ytterst få kommuner använder markanvisningen för att påverka hyresnivåerna i de nybyggda bostäderna. Om det förekommer så är det främst i kommuner med stort antal färdigställda bostäder i flerbostadshus.

Det är få kommuner som ekonomiskt stödjer nyproduktion av bostäder

Figur 3.25 Har kommunen medverkat till nyproduktion av bostäder genom att hyra de färdiga bostäderna eller garantera hyror?

Efter antalet färdigställda bostäder i nybyggda flerbostadshus 2013–2016



Källa: Boverket, BME 2018.

I figur 3.25 redovisas svaren på frågan om kommunerna har medverkat till nyproduktion av bostäder genom att hyra de färdiga bostäderna eller garantera hyror. Oavsett om marknaden bygger få eller många bostäder så är det få kommuner som svarar att de direkt ekonomiskt medverkar till nyproduktion på det sätt som efterfrågas i enkätfrågan. Sammanlagt svarar 33 kommuner att de har medverkat till nyproduktion. Majoriteten av dessa finns bland kommunerna med flest antal färdigställda bostäder.

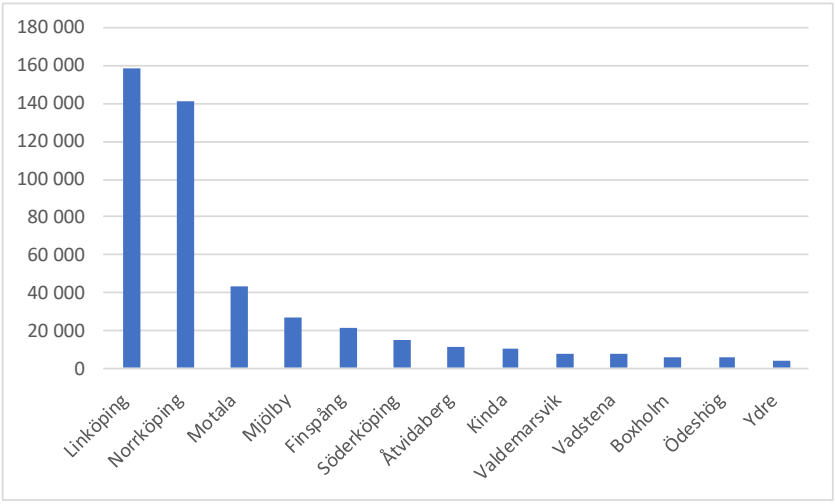
På frågan om kommunens medverkan har haft som syfte att främja grupper som har låga inkomster eller som på annat sätt har en svag ställning på bostadsmarknaden svarar 26 av de 33 kommunerna ja medan sex stycken svarar nej. Bland kommunerna som svarar att syftet är att främja de med svag ställning återfinns några av de stora kommunerna som Göteborg, Linköping, Malmö, Stockholm och Östersund.

3.3 Kommunstudien

Utredningen har besökt samtliga 13 kommuner i Östergötlands län. Kommunerna är mycket olika vad gäller befolkningsstorlek, bostadsbestånd, bostadsbyggande och närhet till arbetsmarknader. År 2016 färdigställdes 2 375 bostäder i länet. De största kommunerna, Linköping och Norrköping, dominerar vad gäller antalet färdigställda bostäder. De mellanstora kommunerna har fått ett ökat tillskott av nyproducerade bostäder jämfört med tidigare och småhusbyggandet har ökat även i de mindre kommunerna.

Ett län med både stora städer och perifer glesbygd

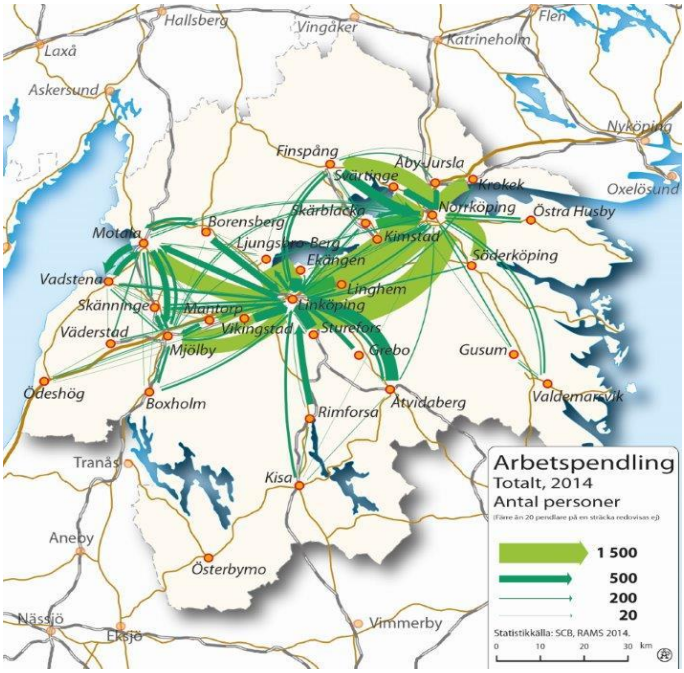
Figur 3.27 Folkmängd i Östergötlands kommuner 2017



Källa: SCB.

Som framgår av figur 3.27 finns i Östergötland två stora städer samt några av landets minsta kommuner.

Figur 3.28 Regional strukturbild Östergötland



Regional strukturbild för Östergötland
Upprättad av Samhällsbyggnadsenheten inom Regional utveckling, Region Östergötland 2015

Länsstyrelsen skriver i den regionala bostadsmarknadsanalysen att invånarna i Östergötland i dag rör sig över ett större geografiskt område än tidigare. Det har till exempel blivit vanligare att bo i en kommun och arbeta i en annan. Det innebär i sin tur att resorna till och från arbetet har blivit längre. Pendlingen belyses i kartan i figur 3.28 ovan.

3.3.1 Östgötakommunernas svar i BME

Tabell 3.4 Läget på bostadsmarknaden

	Läget på bostadsmarknaden		Läget på bostadsmarknaden för de med svag ställning	
	Balans	Underskott	Det finns ett utbud	Det saknas ett utbud
Boxholm		X		X
Finspång		X		X
Kinda	X		X	
Linköping		X		X
Mjölby		X	X	
Motala		X		X
Norrköping	X			X
Söderköping		X		X
Vadstena		X	X	
Valdemarsvik	X			
Ydre		X		X
Åtvidaberg		X		X
Ödeshög		X	X	

Källa: Boverket, BME 2018.

Tabell 3.5 Arbetssätt och verktyg

Fråga		Box	Fin	Kin	Lin	Mjö	Mot	Nor	Söd	Vad	Val	Ydr	Åtv	Öde
Har kommunen antagit riktlinjer för bostadsförsörjning?	Ja	X	X	X	X	X	X	X		X		X		X
	Nej										X		X	
Finns det mål eller ambitioner i riktlinjerna inriktade mot svaga grupper?	Ja				X	X	X	X	X			X		
	Nej	X	X	X						X				X
Samverkar kommunernas förvaltningar?	Ja	X			X		X	X	X	X	X	X	X	X
	Nej		X	X		X								
Samverkar kommunen med andra kommuner?	Ja	X	X	X			X	X		X		X		X
	Nej				X	X			X		X		X	
Hyr kommunen ut lägenheter i andra hand?	Ja	X	X		X	X	X	X	X	X	X		X	
	Nej			X								X		
Används hyresgarantier?	Ja						X			X				
	Nej	X	X	X	X	X		X	X		X	X	X	X
Överväger kommunen att införa en kommunal bostadsförmedling?	Ja													
	Nej	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Övervägs ett kommunalt bostadsbidrag?	Ja													
	Nej	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Ställer vid markanvisning krav på att få förmedla nya bostäder?*	Ja				X			X	X					
	Nej		X			X	X			X			X	X
Ställer vid markanvisning krav på viss hyresnivå?*	Ja							X						
	Nej		X		X	X	X		X	X			X	X

Källa: Boverket, BME 2018.
* Kommuner som inte angivit något svar anvisar inte mark.

I tabellerna 3.4 och 3.5 sammanfattas Östgötakommunernas svar på ett antal för utredningen relevanta frågor som ställs i BME 2018. Kinda kommun, Norrköpings kommun och Valdemarsviks kommun bedömer att det är balans på deras bostadsmarknader. Övriga kom-

muner gör motsatt bedömning och svarar att det råder underskott på bostäder.

Fyra kommuner svarar att det finns ett utbud av bostäder som är tillgängliga för de med svag ställning på bostadsmarknaden. Dubbelt så många kommuner svarar att motsatsen råder i deras kommuner, dvs. att ett sådant utbud saknas. Svaren samvarierar inte med kommunernas uppfattning om balansen på marknaden generellt, vilket borde betyda att det är någon separat bostadsmarknad som svaren avser.

På frågan om det i kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen finns ambitioner med inriktning på svaga grupper har fler än hälften av kommunerna svarat ja. Av riktlinjerna framgår att det rör sig om inbördes helt olika svaga grupper.

På frågan om kommunens förvaltningar samverkar svarar Finspång, Kinda och Mjölby nej. Utredningens bedömning efter att ha besökt kommunerna är att ett sådant samarbete är jämförelsevis väl utvecklat i Finspång och Mjölby. Svaren visar att enkätsvar på frågor som till synes kan vara värderingsfria innehåller värderingar.

Vad gäller Östgötakommunernas svar på frågor om användningen av olika verktyg speglar de svaren i riket som helhet.

3.3.2 Hur beskriver kommunerna de otillfredsställda bostadsbehoven i intervjuerna?

Samtliga kommuner som utredningen har intervjuat beskriver ett bostadsmarknadsläge där de som har en svag ställning på bostadsmarknaden har fått det allt svårare att hitta bostäder som passar deras behov. De svårigheter som återkommande lyfts fram i intervjuerna är:

- den allmänna bostadsbristen,
- bristen på ”billiga” hyresbostäder,
- för få och för korta flyttkedjor, och
- hyresvärdarnas uthyrningsnormer, t.ex. att de inte godkänner försörjningsstöd eller etableringsersättning.

Hur går det till när kommunerna bedömer behovet av bostäder?

Utan undantag planerar kommunerna som utredningen besökt för ett ökat nybyggande de närmaste åren för att möta det de uppfattar som allvarlig bostadsbrist.

Kommunerna försöker i varierande grad skaffa sig en bild av behovet av bostäder genom att använda demografi- och befolkningsprognoser grundade på offentlig statistik, genom samtal med fastighetsägare, banker, byggare och mäklare, historiska erfarenheter av in- och utflyttningsmönster och politiskt beslutade tillväxtmål.

Kommunernas generella behovsbedömningar bygger på grova uppskattningar. I de mer avancerade beräkningsscenarierna används befolkningsprognoserna för att uppskatta hur många hushåll av olika typer det kommer att finnas och vilka bostadsstorlekar dessa kommer att efterfråga i framtiden.

Andra exempel på hur behovet bedöms är att allmännyttans bostadskö har blivit längre, eller att socialtjänsten signalerar att antalet som söker hjälp för att de inte kan få en bostad ökar.

Framför allt används socialtjänsten som källa för att bedöma bostadsbehovet för de särskilda grupper som kommunerna enligt BFL ska göra en behovsanalys för.

Ingen gemensam bild av vilka målgrupper som har svag ställning på bostadsmarknaden

Kommunerna har inte samma bild av vilka det är som har svag ställning på bostadsmarknaden. I en del kommuner talar man hellre om hushåll med svag ekonomi och betalningsanmärkningar än om särskilda grupper. I andra kommuner menar man att de ”svaga” utgörs av de som har försörjningsstöd, som har sociala problem, personer med medicinska diagnoser, missbrukare, ensamkommande ungdomar, unga vuxna, studenter, nyanlända och äldre i behov av stöd.

Några kommuner hänvisar till Boverkets vägledning vid framtagande av riktlinjer för bostadsförsörjningen, dvs. äldre, ungdomar, unga vuxna, studenter, personer med funktionsnedsättning, nyanlända, hemlösa, kvinnor i behov av skyddat boende och personer med låg betalningsförmåga.

De svaga gruppernas bostadsbehov ska lösas med flyttkedjor

Kommunerna vittnar om att efterfrågan på bostäder har ökat. Priserna för villor och bostadsrätter har gått upp och det finns inte längre några vakanser i hyresbostadsbeståndet. Detta har lett till att det saknas lediga bostäder även i de minsta kommunerna. Det är långa väntetider för att få en hyresbostad i allmännyttans bestånd och därmed har rörligheten på bostadsmarknaden försvårats. För de som har svag ställning på bostadsmarknaden innebär den låga vakansgraden att konkurrensen om bostäderna blir högre.

Kommunerna anser heller inte att nyproducerade bostäder löser bostadshoven för dem som man anser har svag ställning på bostadsmarknaden. Kommunerna förväntar sig att flyttkedjor ska starta genom att äldre lämnar äldre billiga bostäder för att flytta till bättre anpassade bostäder i nyproduktion.

Höga krav för att hyra bostäder i det befintliga beståndet

Ett hinder för att tillgodose bostadsbehoven för de med svag ställning på bostadsmarknaden, som lyfts fram i intervjuerna, är hyresvärdarnas uthyrningsnormer.

Den bild som intervjuerna förmedlar är att hushåll med försörjningsstöd kan nekas hyreskontrakt hos både det kommunala bostadsbolaget och hos de privata hyresvärdarna.

Kommunerna är särskilt kritiska till att privata hyresvärdar har så pass hårda förmedlingskrav att det i princip blir omöjligt för den som har svag ställning att komma ifråga för ett hyreskontrakt.

Nyanländas behov av bostäder behandlas olika

Nyanlända som bosätter sig på egen hand får klara sig själva

I intervjuerna görs det tydliga distinktioner mellan nyanlända som bosatt sig på egen hand och nyanlända som kommunen har tagit emot enligt bosättningslagen. Uppfattningen bland kommunerna är att gruppen egenbosatta inte primärt är kommunens ansvar när det kommer till bostadsfrågan.

Det är omvittnat av alla personer som utredningen har träffat att nyanlända som bosatt sig på egen hand i stor utsträckning bor hos

varandra eller hyr in sig hos privatpersoner. Problemet som lyfts fram i mötena med kommunerna är att denna grupp har svårt att efterfråga bostäder av god kvalitet. Kommunerna uppfattar att de har små eller inga möjligheter alls att stödja och hjälpa den här gruppen med ändamålsenliga bostäder. De nyanlända som har valt att bosätta sig själva får i princip klara sina boenderelaterade problem på egen hand.

Anvisat boende kan variera

När det gäller nyanlända som omfattas av bosättningslagen varierar bostadslösningarna från kommun till kommun. Vanligtvis ställer kommunernas egna bostadsbolag upp med bostäder men i flertalet kommuner bidrar även de privata hyresvärdarna med en delmängd. Det vanligaste är att de nyanlända får börja sin bostadskarriär i en bostad som kommunen innehar förstahandskontraktet på. De nyanlända som fått andrahandskontrakt kan på sikt få ta över hyreskontraktet.

I de fall kommunen inte kan skaffa fram en bostad med permanent eller temporärt hyreskontrakt erbjuds de nyanlända ett genomgångsboende. Det kan handla om delat boende med flera andra personer i paviljonger eller lokaler som tillfälligt har gjorts om till boenden.

Om det förkommer tidsbegränsade hyreskontrakt är det oklart vad som händer när tidsgränsen för avtalen med dem som bor i bostäderna löper ut. Ingen av kommunerna kan svara på vad som ska hända framöver när de temporära lösningarna enligt befintliga planer ska upphöra. En del Östgötakommuner varnar t.o.m. för att detta kan bli ett stort hemlöshetsproblem om några år.

En kommun har byggt ett hyreshus i egen regi som vid behov användes som genomgångsboende för ensamkommande ungdomar m.fl.

Den regionala nivån är inte en arena för bostadsförsörjningen

Bostadsmarknaden har en regional dimension som är viktig att beakta när riktlinjer för bostadsförsörjningen bestäms. Länsstyrelsen bidrar med underlag och samlar till möten men det är enligt intervjupersonerna oklart vilken betydelse detta har.

På utredningens fråga om kommunerna deltar i regionala samtal varierar svaren men något egentligt samarbete kring bostadsförsörjningsfrågor med andra kommuner finns inte i Östergötland. I varje fall inte om det regionala samarbetet i olika former är tänkt att leda fram till analyser och till ett samlat agerande. Mindre kommuner använder statistik och prognoser från regionen men den regionala samverkan i den mån den förekommer saknar betydelse för respektive kommuns behovsbedömningar och marknadsanalyser.

Något särskilt fokus på svaga grupper finns det inte heller i de regionala kontakterna. På den regionala nivån, så som Östgötakommunerna beskriver den, behandlas framför allt kollektivtrafikfrågor och sjukvårdsfrågor. Mindre kommuner upplever att den regionala arenan domineras av länets största kommuner och att övriga får förhålla sig till det.

Av de två största kommunerna, Linköping och Norrköping, är det enbart Norrköping som vid mötet med utredningen svarar att kommunen samverkar med andra kommuner i regionen.[10]

3.3.3 Vilka verktyg beskriver kommunerna i intervjuerna?

Stor spännvidd mellan olika kommuners uppfattning

Svaren på frågan hur den kommunala verktygslådan ser ut och vilka verktyg som finns tillgängliga varierar från kommun till kommun. I två kommuner kunde de inte svara på frågan alls. I andra kommuner har ett flertal verktyg räknats upp och kopplats till specifika åtgärder. På den direkta frågan ”vad har ni för verktyg?” svarar de flesta kommuner att det är allmännyttan som är universalverktyget.

[10] I BME svarar Norrköping ja på frågan: *Samverkar er kommun med andra kommuner i planeringen för bostadsförsörjning?* och Linköping svarar nej. Svaren som lämnas vid intervjutillfällena och i BME utesluter dock inte att det kan finnas personer i Linköpings kommun som hade kunnat svara ja på samma fråga.

Ett annat verktyg som flertalet kommuner lyfter fram är det kommunala planmonopolet. Andra verktyg är markägande, planberedskap och samarbete med privata hyresvärdar.

Några kommuner lyfter fram riktlinjerna för bostadsförsörjning som ett verktyg. I andra kommuner förefaller riktlinjerna ha en mer symbolisk funktion.

En kommun anser att mark- och planberedskapen och ett bra samarbete med allmännyttan och de privata hyresvärdarna är tillräckligt för att lösa alla bostadsproblem som kan uppstå.

En annan kommun anser i stället att det saknas konkreta verktyg, resurser och kompetens för att få fram tillräckligt med bostäder till dem som har svag ställning på bostadsmarknaden.

Olika organiserade men sociala hyreskontrakt används i alla kommuner

Kommunernas arbete med bostadsfrågor för de personer eller hushåll som står utanför bostadsmarknaden är organiserat på olika sätt. De kommuner som har inrättat en särskild funktion i syfte att renodla kommunens uthyrning till personer eller hushåll som inte själva kan göra sig gällande på bostadsmarknaden tenderar att framhålla denna verksamhet som ett särskilt verktyg.

I andra kommuner, där bostadsfrågorna är en del av socialtjänstens verksamhet, framhålls inte denna verksamhet lika tydligt.

Oavsett hur verksamheterna är organiserade så är utfallet detsamma. Samtliga kommuner använder sociala hyreskontrakt – som innebär att kommunen går in som förstahandshyresgäst och hyr ut bostaden i andra hand – som ett sätt att tillhandahålla bostäder åt den grupp bostadslösa som står allra längst från bostadsmarknaden.

Ingen kommun avser att inrätta en kommunal bostadsförmedling eller ett kommunalt bostadsbidrag

Frågan om bostadsförmedling diskuteras i några kommuner (det är politikerna som tagit initiativet) men ingen har infört eller har för avsikt att införa en kommunal bostadsförmedling.

Ingen av kommunerna i Östergötland har övervägt att införa ett ekonomiskt stöd för boendet utöver det som kan beviljas av socialtjänsten.

3.3.4 Markpolitik och detaljplaner som verktyg i bostadsförsörjningsarbetet

Marknadsförutsättningar och kommunernas markinnehav påverkar hur intervjupersonerna ser på möjligheterna att använda mark- och detaljplaneinstrumenten. En tydlig skiljelinje kan dras mellan kommuner där bostadsbyggande företag finner det lönsamt att investera och de kommuner som inget hellre önskar än att hitta exploatörer som är villiga att bygga bostäder.

En annan skiljelinje går mellan kommuner som har brist på egen byggbar mark och de som har egen mark att anvisa.

Kommuner som befinner sig mitt emellan – som har ett eget markinnehav men där marknadsförutsättningarna för nyproduktion är svaga – beskriver hur de genom strategiska markinköp försöker locka till sig aktörer som vill bygga bostäder i deras kommun.

Marknadsförutsättningarna avgör även hur kommunerna ser på detaljplanen som ett verktyg för att styra bostadsproduktionen i någon viss riktning. Om marknaden inte är tillräckligt stark kan inte kommunen styra vad som ska byggas. I kommuner med särskilt svaga marknadsförutsättningar för bostadsproduktion anpassas detaljplanerna till vad någon vill bygga.

De kommuner som har svaga marknadsförutsättningar försöker också undvika allt för detaljerade detaljplaner. Dels därför att det kan göra det svårt att anpassa bebyggelsen efter förändrad efterfrågan, dels därför att allt för detaljerade detaljplaner anses kunna utgöra ett hinder för investeringar i bostäder och ses därmed som riskabla. I slutändan är det dock den svaga efterfrågan som utgör det största hindret för nyproduktion.

Flera intervjupersoner resonerar om att det i teorin borde vara möjligt att använda detaljplanen för att sortera fram byggherrar som har kompetens att bygga billigt. Erfarenhetsmässigt har det oftast visat sig att när projekten är avslutade blir det likväl dyra hyror.

Krav på lägre hyror vid markanvisning diskuteras

I några kommuner pågår en diskussion om använda markinnehavet för att ställa krav på billiga bostäder eller lägenheter med olika hyresnivåer, men det råder osäkerhet kring hur det ska gå till. De kommuner som har tankar om att reglera hyresnivån i markanvisningsavtal tittar på det s.k. Frihamnenprojektet i Göteborg som anses vara en föregångare vad gäller differentierade hyror i nyproduktion.

Diskussioner förs även om att i markanvisningarna ställa krav på att kommunen ska få disponera 10 procent av bostäderna för sociala ändamål.

Styrning av upplåtelseformer och exploateringsgrad

I några kommuner används detaljplanen (och markanvisningsavtal) för att styra nyproduktionen mot hyresrätter. I vissa fall kan detaljplanen användas för att förhindra att det byggs exklusiva och väldigt dyra bostäder. På starkare marknader kan exploateringsgraden påverkas genom detaljplanen så att det byggs stora flerbostadshus på höjden.

3.3.5 Allmännyttan är universalverktyget

I flertalet kommuner beskrivs de allmännyttiga bostadsföretagen som ett kraftfullt instrument för att hantera alla former av bostadsproblem som inte löses på marknaden. En tydlig skiljelinje går mellan de kommuner som har en allmännytta och de som inte har det.

De kommuner som har en allmännytta beskriver att de använder den som bostadsförmedling, för att hantera förturer, sociala kontrakt och bosättning av nyanlända.

Kommunerna använder allmännyttan för nyproduktion eller för socialt hållbar upprustning av befintliga hyresbostäder

Det kommunala bostadsbolaget är vanligen den största hyresvärden i kommunen och det ses som självklart att bolaget ska ta ansvar för att få igång nödvändig nyproduktion, eller för att renoveringar av

äldre bostadshus sker utan att det medför allt för höga hyreshöjningar.

Hur kraftfullt detta verktyg är påverkas bland annat av vilken ambitionsnivå kommunerna har i sina ägardirektiv.

Ägardirektiv till allmännyttan att ta särskilt ansvar för svaga grupper

Vid intervjuerna ställdes frågan om det finns formuleringar i allmännyttans ägardirektiv som ålägger bostadsbolagen att ta särskild hänsyn till hushåll med svag ställning på bostadsmarknaden eller som på annat sätt definieras som ”svaga”. Några kommuner svarar att deras direktiv innehåller särskilda formuleringar om att allmännyttan ska tillhandhålla bostäder till nyanlända som anvisas till kommunen enligt bosättningslagen. I några fall står det i ägardirektiven hur många bostäder som bolagen ska ”leverera” till socialtjänsten för sociala ändamål.

I de mindre kommunerna är det korta beslutsvägar mellan kommunledning och bostadsbolaget. Alla vet vad som gäller utan att det behöver vara beskrivet i ett ägardirektiv.

I vissa kommuner är det kommunala bostadsbolaget organiserat i stiftelseform. Till en stiftelse kan kommunen av formella skäl inte formulera några ägardirektiv. Där de formella styrningsmöjligheterna saknas framhålls dialogen mellan stiftelsen och kommunledningen som mycket viktig.

Kommuner som saknar allmännytta anger att de i stället för en mera omfattande dialog med de största privata fastighetsägarna.

3.4 Boverkets kartläggning av allmännyttans ägardirektiv

Boverket har genom 4 § förordning (2011:1159) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag bl.a. i uppdrag att årligen följa de allmännyttiga och kommunala bostadsföretagens utveckling och roll på bostadsmarknaden. I Boverkets uppföljning 2017 fokuserade myndigheten på tillämpningen av lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag samt de förändringar i 12 kap. JB (hyreslagen) respektive hyresförhandlingslagen (1978:304) som träd-

de i kraft den 1 januari 2011. Rapporten Allmännyttiga kommunala Bostadsaktiebolag – utvärdering av tillämpningen av gällande lagstiftning överlämnades till regeringen den 30 november 2017.

Som ett led i granskningen av kommunernas styrning av de kommunala bostadsaktiebolagen studerades de kommunala bostadsbolagens ägardirektiv.

Totalt finns det 266 kommunala bostadsaktiebolag i Sverige och av dessa granskade Boverket 212 bolags ägardirektiv. Ungefär 95 procent av de granskade bolagen hade ägardirektiv som var daterade år 2011 eller senare.

Direktiven innehåller ofta formuleringar som stipulerar vad som är syftet med bolagens verksamhet, det finns ofta skrivningar som talar om att hyresgästerna ska ha ett visst inflytande i boendet och i bolagen, och det finns skrivningar som talar om vilken roll bolagen ska ha i kommunens bostadsförsörjningsarbete etc.

Ägardirektiven kan också innehålla skrivningar som talar om vilket bostadssocialt ansvar ägaren (kommunen) anser att allmännyttan ska ta. För att belysa hur det bostadssociala ansvaret kommer till uttryck i ägardirektiven har författarna till Boverkets rapport skapat ett antal kategorier som använts för att analysera ägardirektiven:

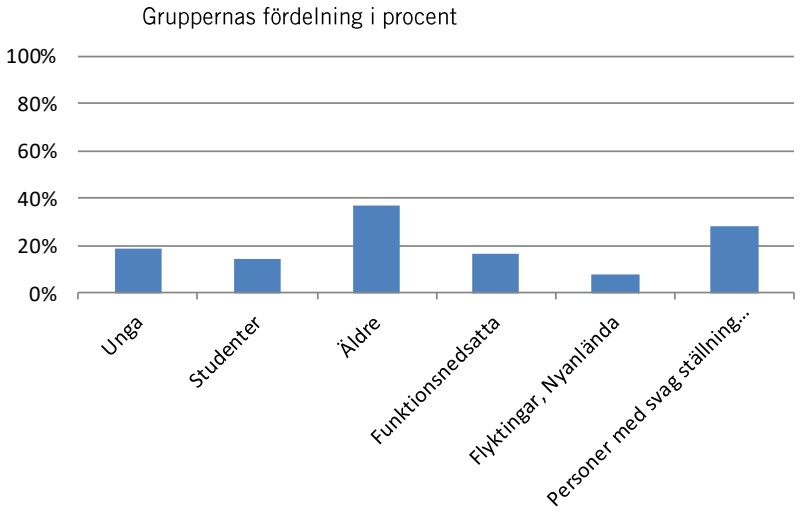
- Unga.
- Studenter.
- Äldre.
- Funktionsnedsatta.
- Flyktingar.
- Nyanlända.
- Personer med svag ställning på eller som står utanför ordinarie bostadsmarknad.

Boverket fann att av de 212 ägardirektiv som granskades var det 59 stycken som pekade ut personer med svag ställning/eller står utanför bostadsmarknaden som en målgrupp att ta hänsyn till i verksamheten. Flera kommuner har också inskrivet i sina ägardirektiv att bolagen ska samverka med socialtjänsten eller att en

viss andel av bolagets bostadsbestånd, nyproduktion eller nyuthyrning ska stå till kommunens förfogande för bostadssociala ändamål.

Ägardirektiv som talar om att allmännyttan ska ta hänsyn till särskilda målgrupper, däribland personer med svag ställning på bostadsmarknaden

Figur 3.26 Andel ägardirektivet som lyfter fram särskilda målgrupper som föremål för allmännyttans insatser



Källa: Boverket, bearbetat av utredningen.

Figur 3.26 visar den procentuella fördelningen mellan de olika bostadssociala kategorierna. Det är mer vanligt att kommunerna i sina direktiv uppmärksammar äldres bostadsbehov men därefter följer personer med svag ställning på bostadsmarknaden. Om man med kategorin ”personer med svag ställning/står utanför bostadsmarknaden” menar en delmängd personer som inte ingår i kategorierna unga, studenter, äldre osv. framgår inte av Boverkets datamaterial.

3.5 Länsstyrelsernas rapport

3.5.1 Länsstyrelsens granskning av kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen

Enligt bostadsförsörjningslagen ska kommunerna upprätta riktlinjer för bostadsförsörjningen. Syftet är att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Riktlinjerna ska innehålla kommunens mål för bostadsbyggandet och utvecklingen av bostadsbeståndet.

Sammantaget visar länsstyrelsens granskning att flertalet riktlinjer har bra beskrivningar av den demografiska utvecklingen och av efterfrågan på bostäder på generell nivå. Länsstyrelsen menar att vissa kommuners riktlinjer beskriver marknadsförutsättningar. I stort sett samtliga riktlinjer innehåller kommunala mål.

Dock visar granskningen att flertalet riktlinjer saknar specificerade mål som kopplar till analysen av den demografiska utvecklingen, av efterfrågan på bostäder, bostadsbehovet för särskilda grupper och marknadsförutsättningar i kommunen.

Länsstyrelsernas granskning pekar alltså på att riktlinjerna för bostadsförsörjning kan vara av mycket olika kvalitet. Kommunerna gör det som efterfrågas i lagstiftningen. De beskriver hur den demografiska utvecklingen kan komma att se ut långsiktigt, de försöker bedöma marknadsförutsättningarna för bostadsbyggande och de redogör för bostadsbehovet för flera av de grupper som räknas upp i Boverkets handbok.

För att kunna analysera hur kommunernas riktlinjer förhåller sig till dem som har det svårast att komma in på bostadsmarknaden har länsstyrelserna använt begreppet särskilda målgrupper. Målgrupperna har man tagit fram utifrån Boverkets vägledning till kommunerna vid framtagande av riktlinjer för bostadsförsörjningen enligt BFL, dvs. ungdomar, studenter, äldre, personer med funktionsnedsättning och nyanlända. Ett annat begrepp som har använts i analysen är ”särskilda grupper” som definieras som de som av olika skäl har det svårt på bostadsmarknaden.

Det finns ett tydligt mönster i de kommunala riktlinjerna:

– Mål och analyser av behov och efterfrågan hänger inte ihop med bostadsbehovet för de individer eller hushåll vars behov inte tillfredsställs av marknaden.
– Flertalet riktlinjer saknar långsiktig planering för nyanlända liksom för ungdomar.
– Det saknas behovsbedömningar för särskilda grupper.
– De flesta kommuner är medvetna om behoven hos barnfamiljer med en svag ekonomi men de ser samtidigt många hinder för att bygga för målgruppen.

Länsstyrelserna skriver i rapporten att det på många sätt har skett en positiv utveckling inom arbetet med riktlinjer för bostadsförsörjning men att det fortsatt är ett utvecklingsområde när det gäller att se till de särskilda målgruppernas inträde och etablering på bostadsmarknaden.

Under rubriken länsstyrelsernas slutsatser lyfts bland annat fram att riktlinjerna inte har hittat sin form och rätta innehåll. Det har inte blivit ”dokumentet” som kommunen samlas kring för att beskriva bostadsbehoven för särskilda grupper, skriver länsstyrelserna. Därmed menar man att riktlinjerna inte blir handlingsplanen för den egna kommunen att tillgodose behoven för särskilda grupper.

3.5.2 Länsstyrelsens analys av kommunernas verktyg

Länsstyrelserna konstaterar att kommunerna disponerar många verktyg men att användningen av dem varierar mellan kommunerna.

En av länsstyrelsernas slutsatser är att hela verktygslådan inte alltid finns tillhands i den enskilda kommunen. De kommunala förutsättningarna varierar mycket både mellan län och inom län. Några kommuner saknar t.ex. kommunalt ägd mark eller en kommunal allmännytta. I andra kommuner finns det inte marknadsmässiga förutsättningar att bygga nya bostäder.

En annan slutsats är att vissa kommuner har fått ta ett större ansvar för människor med svag ekonomi.

Länsstyrelserna skriver också att kommunerna behöver stöd för att utveckla användandet av verktygslådan.

> Generellt behöver kommunerna stöd i att utveckla sitt arbete när det gäller att använda sin verktygslåda i bostadsförsörjningsarbetet att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden.[11]

För att lösa frågorna på bostadsmarknaden för de personer som på olika sätt står utanför räcker det inte att bara ta fram kommunala riktlinjer. De stödåtgärder för att utveckla verktygen som det talas om i citatet ovan, handlar om att länsstyrelserna har identifierat en rad förutsättningar som måste vara uppfyllda inom kommunen för att arbetet med bostadsförsörjningen ska kunna bli så bra som möjligt. Dessa är:

- Politisk vilja.
- Förvaltningsövergripande analyser och framtagande av kunskapsunderlag.
- Intern samverkan för att lösa HUR-frågorna.
- Resurser och kompetens.
- Samverkan mellan kommunerna inom bostadsmarknadsregionen och/eller delregionen.

3.6 Exempel på arbetssätt

Utredningen har valt att lyfta fram hur verktygen används i tre kommuner, Örebro, Mjölby och Ydre. Dessa tre kommuner får representera exempel på arbetssätt för att i någon mån tillfredsställa bostadsbehov som annars inte tillgodoses av marknaden. I samtliga fall rör det sig om kommuner som agerar proaktivt, som löser problem, och som är öppna för olika lösningar – även sådana som anses politiskt känsliga. Kommunledningar, berörda förvaltningar och de kommunala bostadsbolagen arbetar tätt tillsammans med ambitionen att alla hushåll som behöver ska få en ändamålsenlig bostad.

[11] Länsstyrelserna 2018, s. 10.

3.6.1 Örebro kommun

Örebro kommun har passerat 150 000 invånare. År 2017 uppgick befolkningen till 150 291 personer. Kommunen har tidigare haft brist på hyresbostäder men bedömde i januari 2017 att bostadsmarknaden volymmässigt var i balans. Den bedömningen har i BME 2018 åter ändrats till underskott av bostäder. Kommunen bedömer nu att det är brist på bostäder till rimlig hyra och att få av bostäderna med låga hyror är tillgängliga för personer som har kort kötid hos det allmännyttiga bostadsbolaget.

Det har färdigställts många bostäder i Örebro. I perioden 2013–2016 har det färdigställdes 3 077 bostäder i flerbostadshus. Den siffran kan jämföras med Kumla som var den kommun i länet där det byggdes näst flest bostäder. Där färdigställdes 167 bostäder i flerbostadshus under samma period. Den höga produktionstakten i Örebro har lett till vissa vakanser i de nyproducerade bostäderna. Den mängd bostäder som produceras överensstämmer med det numerära behovet men det löser inte alla hushålls behov.

Markägandet och detaljplaneringen används proaktivt

I Örebros bostadsförsörjningsprogram och vid intervjun beskrivs en påfallande tät organisatorisk samordning mellan kommunledning, och förvaltningar med ansvar för plan-, mark- och bostadsförsörjningsfrågor. När kommunen insåg att planreserven för bostäder var på väg att minska till följd av ökat byggande, skedde en kraftig omprioritering av detaljplaneuppdragen. Syftet har varit att öka antalet detaljplaner för att möjliggöra nya stadsdelar med stor mängd bostäder.

Deltagarna vid intervjun beskriver en sammanhållen process där den kommunala verktygslådan utnyttjas hela vägen från att säkra tillgången på byggbar mark, översiktsplanering, detaljplanering till markanvisning och byggherre.

Den proaktiva hållningen visar sig bland annat i hur kommunen utformar sina detaljplaner. Målet är att det ska finnas en god planreserv av detaljplanelagd mark för bostäder. Det betyder att kommunen måste upprätthålla en markreserv som möjliggör för marknaden att bygga bostäder på lång sikt.

För att minska risken för att mark inte bebyggs tar kommunen fram flexibla detaljplaner som gör att planerna är öppna för olika förändringar, t.ex. när det gäller byggnadernas utformning eller förändringar från en upplåtelseform till en annan. På det sättet har kommunen en beredskap då byggandet ökar.

En modell för bostadsförsörjning

En framgångsfaktor för att hålla uppe bostadsförsörjningen förefaller vara en modell som kommunen använder som kallas för bostadsförsörjningsdatabasen. Denna används för att kontinuerligt följa pågående och möjliga bostadsprojekt och användas som underlag för befolkningsprognoser och för att peka ut platser som är möjliga att ta i anspråk för framtida bebyggelse.

Allmännyttan har en viktig roll

Den politiska ledningen har bestämt att det kommunala bostadsbolaget Örebrobostäder (ÖBO) ska ha hög beredskap och planera för fler bostäder och studentbostäder. Vid intervjun beskrivs ett nära och informellt samarbete mellan kommunen och ÖBO som är direkt inblandade i all bostadsplanering. I ÖBO:s roll ingår att stödja kommunens målsättningar och främja tillgången på goda bostäder. Konkreta exempel på samarbeten som nämns i intervjun är att det finns arbetsgrupper där olika förvaltningar och ÖBO tillsammans medverkar för att t.ex. följa upp det bostadssociala arbetet.

Lokalförsörjningsenheten tar ett samlat grepp om akuta bostadsbehov

I princip är det omöjligt att få förtur till allmännyttans bostäder genom att vända sig till ÖBO. Men allmännyttans bestånd används ändå för att hjälpa vissa hushåll som har svårt att komma in på bostadsmarknaden. I Örebro har alla förturer oberoende av skäl samlats hos en strategisk funktion – Lokalförsörjningsenheten (LFE) – inom kommunen som sedan ”förhandlar” med det egna bolaget

men också med andra fastighetsägare om lösningar på akuta bostadsbehov. Lokalförsörjningsenheten fungerar som spindeln i nätet där olika bostadsbehov blir synliggjorda.

LFE kan beskriva det samlade bostadsbehovet och har mandat att sluta avtal med privata hyresvärdar. Därmed hamnar inte alla ärenden hos det kommunala bostadsbolaget. Detta anses också ha inneburit att fler privata hyresvärdar har slutit upp och blivit en del av lösningen på ett helt annat sätt än tidigare. De sociala hyreskontrakten samlas därmed inte enbart hos allmännyttan utan sprids ut i bostadsbeståndet.

LFE blockhyr även fastigheter vilket innebär att kommunen hyr lägenheter i ett eller flera bostadshus från sitt bostadsbolag eller en privat fastighetsägare, för att sedan hyra ut lägenheterna i andra hand. Örebro kommun äger också bostadsrätter som hyrs ut av LFE i socialt syfte. LFE har också en nyckelroll när det gäller att skaffa fram bostäder åt nyanlända som anvisas till Örebro.

Pilotprojekt för att skapa bostäder som fler kan efterfråga

I Örebro har man identifierat problemet att det finns hushåll vars bostadsbehov inte står i paritet med deras betalningsförmåga och som därmed är utestängda från nyproducerade bostäder och nya bostadsområden. Det som byggs är för dyrt för de som har låga inkomster och det riskerar att motverka kommunens ambitioner att minska och motverka socioekonomisk boendesegregation. Därför finns det, enligt kommunen, ett behov av att tillföra fler billiga bostäder i nyproduktionen.

Förutom att försöka påverka marknadens aktörer har kommunen i ett pilotprojekt tagit fram ett markanvisningskoncept för att skapa bostäder med överkomliga hyror.

Med förlagan hämtad från Göteborg och det s.k. Frihamnenprojektet har ett avtal träffats med en byggherre om villkor för försäljning av mark fördelad på två fastigheter – en för hyresrätt och en för bostadsrätt. Marken för hyresrätterna upplåts med tomträtt och hyrorna för varje lägenhet regleras i ett sidoavtal till tomträttsavtalet.

Tanken med projektet är att 27 av totalt 136 hyresbostäder ska ha överkomlig hyra och dessa ska förmedlas till hushåll med låga

inkomster. Hur bostäderna med de överkomliga hyrorna i praktiken ska fördelas är fortfarande olöst. Vid tidpunkten för utredningens besök pågick en utredning om att lösa fördelningsproblemet genom att införa en kommunal bostadsförmedling.

Örebro är ett exempel på bred verktygsanvändning

Örebro är ett exempel på ett arbetssätt som innebär att den kommunala organisation tar sig an stora bostadsutmaningar och lägger stora resurser på att lösa problem som marknaden inte löser. Intervjun bekräftar vad som också framgår av kommunens bostadsförsörjningsprogram: genom att få alla berörda förvaltningar och bostadsbolaget att arbeta tillsammans utnyttjas de flesta verktyg som en kommun har till sitt förfogande.

Det görs prognoser över kommunens befolkningstillväxt som bryts ner till hushåll av olika storlekar ända ner på stadsdelsnivå. Detta ger en uppskattning av mängden bostäder av olika storlekar som behöver byggas och detta följs sedan upp på projektnivå. Metoder har skapats för att kunna bedöma om det faktiska byggandet är i paritet med de prognosticerade byggbehoven. Resultatet av uppföljningen återkopplas sedan till befolkningsprognosen och så börjar planeringscirkeln om.

3.6.2 Mjölby kommun

Vid slutet av 2017 uppgick befolkningen i Mjölby till 27 019 personer. Kommunen växer befolkningsmässigt sedan början av 2000-talet. Denna tillväxt förklaras bl.a. av goda kommunikationer för ut- och inpendling och lägre bostadspriser än intilliggande storstadskommuner. Den lägre prisbilden innebär att marknadsförutsättningarna för nyproduktion är bättre än i många andra kommuner men sämre än i de två stora kommunerna, Linköping och Norrköping.
Mjölby hade länge balans på bostadsmarknaden när det gäller hyresrätter men i dagsläget har det kommunala bostadsbolaget inte längre några lediga bostäder. Bostadsrätts- och villapriserna har också ökat kraftig i det befintliga beståndet de senaste fem åren.

Under perioden 2013–2016 färdigställdes 62 bostäder i flerbostadshus i Mjölby. Det var den tredje högsta siffran i länet men

ändå långt under vad som byggdes i Linköping (2 284) och Norrköping (1 737).

Utmaningar och insatser knyts ihop

I kommunens bostadsförsörjningsprogram och i intervjun med företrädare för kommunen redovisas en analys som utgår från Mjölbys regionala läge och som innehåller både en redogörelse för de utmaningar kommunen identifierat och en presentation av de insatser som kan vidtas för att möta dessa. Kompetens finns för att göra djupgående analyser av både marknadsförutsättningarna och de finansiella förutsättningarna för nyproduktion.

Det görs befolkningsprognoser och flyttstudier och det nämns även exempel där kommunens invånare har fått tycka till om vad de efterfrågar.

Att analysen görs i flera steg kan exemplifieras av att det finns en insikt om att många av de par som bygger nya småhus kommer att skilja sig och att villa- och radhusområden därför kommer att behöva kompletteras med andra upplåtelseformer än egnahem.

Aktiv markpolitik

Mjölby kommun äger ungefär hälften av den mark som är reserverad för bostadsändamål i översiktsplanen. Särskilt i Mjölby tätort äger kommunen en stor andel och stora områden är avsatta för framtida bostadsbebyggelse. Kommunen arbetar aktivt med strategiska markinköp och försöker hitta markägare som kan tänka sig att sälja eller byta mark.

Kommunen har också inventerat outnyttjade byggrätter i äldre lagakraftvunna detaljplaner och presenterat resultatet i en översiktlig sammanställning i sitt bostadsförsörjningsprogram.

Allmännyttan bygger hyresrätter

Det kommunala bostadsbolaget går i bräschen och har fått igång bostadsbyggandet där målet är 500 bostäder fram till år 2025. Med noggrann och genomarbetad planering har kommunen även fått en

privat aktörer att börja bygga bostadsrätter. Genom att erbjuda attraktiva boendemiljöer är målet att fler hushåll ska flytta till kommunen. Kommunen kan till exempel genom att tillhandahålla villatomter attrahera familjer från Linköping som företrädesvis bosätter sig i villaförorten Mantorp.

Ökat intresse av att bygga bostäder i Mjölby

Som en effekt av att allmännyttan har fått igång bostadsbyggandet har allt fler privata byggherrar börjat visa intresse för att bygga bostäder. Kommunen är dessutom aktiv och för regelbunden dialog med aktörerna på bygg- och bostadsmarknaden. Intresset för att bygga i kommunen har ökat så pass mycket att man för första gången har prövat att utlysa en markanvisningstävling.

Nyproduktionen ökar rörligheten

I takt med att allt fler bostäder färdigställts har kommunen observerat ökad rörlighet på bostadsmarknaden. Vid intervjun sägs att många äldre Mjölbybor har börjat sälja sina villor och i stället flyttat till de nya bostadsrätter som färdigställts. Hyrorna i allmännyttans nybyggda bostäder är höga, men uppfattningen är att det ändå skapas flyttkedjor. I slutändan är förhoppningen att flyttkedjorna ska frigöra ”billiga” bostäder som de med lägre inkomster kan efterfråga.

Planering för små och billiga hyresrätter

Den nyproduktion av flerfamiljshus som nu sker i Mjölby är alltså tänkt att skapa flyttkedjor som i slutändan frigör bostäder i det äldre beståndet. Men kommunen konstaterar att även om volymen i bostadsbyggandet ökar kommer det att finnas hushåll som av ekonomiska eller andra orsaker troligen inte kommer att få sina bostadsbehov lösta. För att tillgodose även dessa hushålls behov behövs det, enligt kommunen, små och prisvärda hyresrätter.

För att prioritera att det byggs små och prisvärda hyresrätter är strategin att i samband med exploatering för bostadsbyggande prio-

ritera byggaktörer som avser uppföra små hyresrätter. Exempel på strategier för att påverka hyresnivån är att sänka markpriset för den byggherre som planerar att bygga hyresrätter.

Även här går kommunens bostadsbolag före och bygger små ettor och tvåor med statligt investeringsstöd för att hålla nere hyreskostnaderna.

Kommunen har också byggt ett flerbostadshus i egen regi. Det tog cirka fyra månader att färdigställa det och kommunen skötte allt själv, inklusive formgivningen. En husfabrik i Estland tillverkade huset och levererade det sedan till Mjölby. Allt som allt kostade bygget cirka 15 miljoner kronor och produktionskostnaden finansierades via kommunens investeringsbudget. Huset rymmer 24 lägenheter och hyran är satt till 4 500 kronor/månad per lägenhet och inflyttning skedde i januari 2017.

Vad är Mjölby ett bra exempel på?

Samstämmigheten i allt från kommunens bostadsförsörjningsprogram till hur personerna som deltog i intervjun resonerande och hur olika utsagor kopplas samman ger bilden av ett samordnat arbetssätt och strategiskt agerande som gör att de problem som finns med bostadsbehov som inte marknaden kan tillfredsställa framstår som hanterbara. Genom att få alla berörda förvaltningar och det kommunala bostadsbolaget att arbeta tillsammans utnyttjas de flesta verktyg som en kommun har till sitt förfogande – inklusive att skapa boendealternativ utanför den ordinarie bostadsmarknaden.

Mjölby är därmed ett mycket bra exempel på att det är möjligt att anpassa insatserna allt eftersom kunskaperna om behoven ökar.

3.6.3 Ydre kommun

Ydre kommun är en av landets minsta kommuner dominerad av landsbygd i Östergötlands periferi. Pendlingsavstånden är långa från Ydre till arbetsmarknaderna i de större städerna Linköping och Norrköping.

I kommunens riktlinjer för bostadsförsörjning beskrivs en befolkningsmässig utveckling som har vänt från minskning till ökning. År 2017 hade Ydre 3 733 invånare. Ydre har en åldrande befolkning. Närmare 45 procent av befolkningen är i åldrarna 45–74 år. Hälften av befolkningen bor på landsbygden och cirka 25 procent bor i huvudtätorten Österbymo.

Befolkningsprognosen i kommunens riktlinjer pekar mot en ökning av Ydres befolkning med cirka 370 personer fram till 2035. Det innebär en genomsnittlig årlig ökning med drygt 18 personer. Kommunen bedömer att andelen riktigt gamla människor samtidigt kommer att öka.

Brist på bostäder

Det kommunala bostadsbolaget hade länge överskott av bostäder och dessa var svåra att hyra ut. Bostadsmarknaden har ändrat sig och det finns inte längre ett överskott av bostäder. Ydre kommun säger att det är brist på bostäder både i centralorten och i kommunens övriga delar och att detta underskott kommer att bestå åtminstone de närmaste fem åren.

Kommunen har en mycket klar bild av att priserna på befintliga hus och hyrorna i beståndet ligger väsentligt under nyproduktionskostnaden. Samtidigt behöver bostadsbeståndet förnyas med fler villor för inflyttare och med både större och mindre bostäder för att möta behoven hos de nyanlända.

Olika sätt att öka utbudet av bostäder

Under åren 2010–2016 har det i kommunen färdigställts 19 bostäder i nybyggda småhus. År 2011 byggdes 4 hyresbostäder för seniorboende i Österbymo centrum. Man har också byggt om ett utdömt äldreboende till ungdomsbostäder för gymnasieungdomar så att de

kan bo kvar i kommunen och pendla till gymnasiet. Samtidigt byggde det kommunala bostadsbolaget om två äldre trevåningshus till ett tillgängligt seniorboende.

Kommunen har köpt mark och styckat av tomter för småhusbebyggelse i attraktivt läge vid sjön Sommen.

Kommunen har beviljat det egna bostadsbolaget Ydrebostäder bygglov för ett hyreshus med sju lägenheter där indirekt kommunalt stöd med 10–15 procent och statliga bidrag gör att kalkylen går ihop. Det som byggs är bostäder på 70 m^2 med en hyra på 7 500 kronor/månad som kan användas av många typer av hushåll.

Kanske har Ydre därigenom löst det otillfredsställda bostadsbehov som finns i kommunen till en låg kostnad.

Ydre ett exempel på hur driftiga personer kan påverka utvecklingen

De kommande åren behöver Ydre föryngra befolkningen för att säkra kommunens framtid. Korta beslutsvägar och god personkännedom gör att kommunen löser de problem som uppstår. Ydre gör förmodligen mer för sina svaga grupper än många större kommuner, givet förutsättningarna.

3.7 Sammanfattning av kartläggningen

Kommunernas bedömning av det allmänna bostadsmarknadsläget

242 kommuner bedömer att det är underskott på bostäder på marknaden. Det är en liten minskning jämfört med föregående år. Kommuner där färre än 10 bostäder i flerbostadshus har färdigställts i perioden 2013–2016 svarar i större utsträckning att det är balans på bostadsmarknaden, jämfört med de kommuner där flest bostäder har färdigställts.

Av BME går att utläsa att kommuner i olika delar av landet har olika uppfattningar om huruvida det finns eller inte finns ett utbud av bostäder som är tillgängliga för de med svag ställning på bostadsmarknaden. 36 procent av kommunerna bedömer att det finns ett tillgängligt utbud av bostäder för de med låga inkomster

eller har svag ställning. 56 procent av kommunerna har motsatt uppfattning och svarar att ett sådant utbud saknas i deras kommun.

De kommuner som har bedömt att det finns ett utbud återfinns framför allt i norra Sverige och i glesbygdslänen. Även mindre kommuner tenderar att svara att det finns ett utbud av bostäder som de med svag ställning kan efterfråga. Stora kommuner gör en annan bedömning där åtta av de tio största kommunerna svarar att det saknas ett sådant utbud. Över 70 procent av kommuner där det färdigställs många bostäder i flerbostadshus svarar att det saknas ett utbud för de med svag ställning. Nästan hälften av kommunerna med det lägsta antalet färdigställda bostäder i flerbostadshus svarar att det finns ett sådant utbud.

Många kommuner bedömer att ungdomar och nyanlända har svårt att tillgodose sina bostadsbehov på marknaden. I vissa delar av landet anses dessa problem bero på att det generellt finns för få hyresbostäder och i andra län antas det bero på andra faktorer som att lägenhetsstorlekarna inte matchar behoven eller att hyresvärdarna ställer för höga krav. I de fall hyresvärdarnas krav och villkor anses utgöra ett hinder för de nyanlända är den vanligast förklaringen att de inte matchar hyresvärdarnas inkomst- eller anställningskrav.

Av de kommuner som använder temporära bostadslösningar för att uppfylla kraven enligt bosättningslagen är det är endast ett mindre antal kommuner (38 st.) som enbart har som plan att hänvisa de nyanlända till den ordinarie bostadsmarknaden. Framför allt är det kommuner i Västra Götalands, Stockholms och Skåne län som kommer att hänvisa nyanlända till den ordinarie bostadsmarknaden.

Svaren i BME tyder på att utvecklingen mot allt fler sociala hyreskontrakt tycks ha brutits. Toppen nåddes 2016 med över 26 000 sociala hyreskontrakt. Även trenden mot allt fler direktägda kommunala bostäder har vänt neråt.

Ur BME går också att utläsa att nästan 80 procent av kommunerna har riktlinjer för bostadsförsörjning men att det är betydligt färre kommuner som har särskilda mål eller ambitioner inriktade mot de med svag ställning på bostadsmarknaden.

Ungefär hälften av landets kommuner svarar att de samverkar med andra kommuner när de planerar för bostadsförsörjningen, men även här är bilden splittrad. I vissa län uppger nästan samtliga

kommuner att de inte samverkar och i andra län är siffrorna omvända. Stora kommuner svarar att de samverkar medan mindre kommuner tenderar att svara nej på den frågan.

Utredningens fråga om bostadsmarknadsläget för de med låga inkomster eller svag ställning på bostadsmarknaden väcker motfrågor. Över 90 kommuner har kommenterat denna fråga och flertalet ifrågasätter frågans konstruktion och innebörd.

De kommunala verktygen och dess nyttjande

Få kommuner av de som i dag inte har en kommunal bostadsförmedling överväger att införa en sådan. Ytterst få kommuner svarar att de överväger att införa ett kommunalt bostadsbidrag i syfte att stötta hushåll med låga inkomster eller som av andra skäl har svag ställning på bostadsmarknaden.

Endast ett fåtal kommuner medverkar till nyproduktion genom att hyra de färdiga bostäderna eller garantera hyror. De flesta kommuner svarar dessutom nej på frågan om de ställer krav i markanvisningsavtal på att få förmedla uppförda bostäder. Ännu fler kommuner svarar nej på frågan om de i markanvisningsavtal ställer krav på viss hyresnivå.

Av de kommuner som svarar ja på flera av markanvisningsfrågorna finns de allra flest i storstadsregionerna eller så tillhör de övriga kommuner där marknaden är mycket intresserad av att bygga bostäder.

Kommunbesöken

Den allmänna uppfattningen bland de besökta kommunerna är att de vill få till stånd ett blandat bostadsbyggande som frigör billiga bostäder. Man vill att äldre personer som bor i villor ska flytta till nyproducerade bostäder och att hushåll som bor i de äldre hyresrätterna ska flytta till villor eller bostadsrätter. Det är den tankefiguren som utgör ramen för deras bedömningar av vad uppfattas vara problem och vilka insatser som behöver sättas in för att lösa dem.

Kommunerna vill påverka byggandet, tillgången till och fördelningen av bostäder. Framför allt vill de att nyproducerade hyresrätter ska ha så låg hyreskostnad som möjligt. Förutsättningarna

för att påverka inriktningen på bostadsbyggandet skiljer sig dock åt mellan kommunerna.

För att bedöma storleken på de framtida bostadsbehoven använder kommunerna likartade tillvägagångssätt men förmedlar i intervjuerna att det generellt är mycket svårt att analysera de långsiktiga bostadsbehov som marknaden inte kommer att lösa.

Om volymberäkningar för särskilda grupper förekommer i riktlinjerna för bostadsförsörjning är dessa oftast inriktade på det framtida behovet av specialbostäder för äldre och funktionshindrade. Det görs heller ingen summering av bostadsbehoven för alla grupper eller hushåll som behöver särskilt stöd eller specialbostäder. Det finns inget i intervjuerna som antyder om – eller hur – dessa bostadsbehov kommer att lösas eller någon koppling till den övergripande behovsbedömningen och de bostäder som bedöms behöva tillkomma i kommunen.

Länsstyrelsens iakttagelser

Länsstyrelsens kartläggning av kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning visar att de ofta saknar behovsbedömningar för olika grupper och beskrivning av det befintliga bostadsbeståndet. Länsstyrelsens slutsats är att de grupper som har svårt att ta sig in eller stanna kvar på bostadsmarknaden inte står i fokus i kommunernas arbete med bostadsförsörjningsfrågorna.

Länsstyrelserna slår fast att kommunerna förfogar över många verktyg men att användningen av dem varierar stort mellan kommunerna.

4 Analys av kommunkartläggningen

4.1 Kommunerna ser inte det samlade otillfredsställda bostadsbehovet

Utredningen har i enlighet med tilläggsdirektiven kartlagt hur kommunerna arbetar med att analysera och hantera efterfrågan och bostadsbehovet hos grupper med svag ställning på bostadsmarknaden. Enligt vad som redovisats i kapitel två är det inte fråga om behoven hos ett antal fördefinierade grupper utan om skillnaden mellan det utbud av bostäder som finns tillgängligt på marknaden och det utbud som skulle ge alla hushåll en godtagbar bostad. Kartläggningen visar att ingen kommun gör någon samlad bedömning av denna skillnad. Påståendet kan tyckas långtgående men stöds av allt underlagsmaterial.

Via BME har utredningen ställt frågan om det finns ett utbud av bostäder som är tillgängliga för grupper med låga inkomster/svag ställning på bostadsmarknaden. Svaren avspeglar på en övergripande nivå kommunernas bedömningar av om bostadsmarknaden är i balans. Det finns dock tydliga avvikelser både regionalt och i enstaka kommuner. Det kanske mest intressanta resultatet av enkätfrågan är de närmare hundra kommentarer den föranleder. Av kommentarerna framgår att åtminstone en betydande minoritet av kommunerna inte har behandlat frågan om svaga gruppers bostadsbehov i relation till utbudet av bostäder på marknaden.

Utredningens strukturerade intervjuer med alla kommuner i Östergötland ger en möjlighet att förstå vad som ligger bakom enkätsvaren. Intervjuerna visade på en stor spännvidd redan när det gäller att identifiera de potentiella behoven. Vissa kommuner uttryckte en ovilja eller oförmåga att redovisa några grupper som svaga, medan andra gav närmast fullständiga redovisningar av olika grupper

som var, eller borde vara, i behov av kommunens stöd i någon form. Någon faktisk beskrivning av hur dessa gruppers behov möts på marknaden kom dock inte spontant.

I de stora kommunerna Linköping och Norrköping, där det uppenbart inte rådde någon tvekan om att det fanns hushåll med bostadsproblem, och kommunala resurser att analysera dessa, ställde utredningen direkta kontrollfrågor kring hur olika gruppers behov identifieras, hur dessa data förhåller sig till uppgifter om den verkliga bostadssituationen och till det underlag som används som grund för planering för bostadsbyggande. Svaren visade att några samband, vare sig teoretiska eller konkret i form av sammanställningar, inte finns etablerade. Inte heller i de kommuner vars arbete vi lyft fram i föregående kapitel fanns någon samlad bild av behov och utbud som grund för beslut om insatser. Örebro, som är den av de kommuner utredningen besökt som redovisade den mest ambitiösa sammanställningen av bostadsbehov som behöver mötas med kommunala insatser, lämnar medvetet de asylsökande och därmed deras påverkan på utbudet utanför sin nulägesbeskrivning. Inte heller har kommunen någon egen uppfattning om hur omfattande den marknadsdrivna nyproduktionen kan komma att bli över tid.

Inte heller i Stockholm, där en särskild kommission för social hållbarhet varit verksam under utredningstiden, görs något försök att jämföra de aggregerade bostadsbehov man identifierar hos invånarna med det utbud som marknaden tillhandahåller.

Slutligen ger länsstyrelsernas rapport Bostadsförsörjning mer än bostadsbyggande inte någon indikation om att det i någon kommun i landet görs en jämförelse mellan bostadsbehov och marknadsutbud. Utredningen ser det mot bakgrund av detta omfattande underlagsmaterial som osannolikt att det i någon kommun görs denna typ av beräkningar eller bedömningar.

4.1.1 Vad innebär det?

Det ska omedelbart göras klart att det inte finns något krav på landets kommuner att göra den typ av beräkningar eller bedömningar som utredningens observation avser. Det utredningen noterar innebär därmed ingen kritik mot kommunernas arbete.

Tilläggsdirektiven anger att utredningen både ska kartlägga kommunernas användning av verktyg och analysera behov av vägledning eller kompletterande kommunala verktyg, i relation till grupper med svag ställning på bostadsmarknaden. Att många kommuner inte identifierar några grupper som potentiellt svaga, och att de som gör det inte har någon uppfattning om hur utbudet på marknaden möter dessa gruppers behov, påverkar hur de bedömer vilka verktyg som är lämpliga att använda och vilka verktyg de saknar. För utredningen och dess fortsatta överväganden kring behovet av verktyg är det en betydelsefull insikt.

4.1.2 Varför gör inte kommunerna några samlade bedömningar?

Utredningen har inte kunnat genomföra någon fördjupad undersökning av varför landets kommuner inte skaffar sig en samlad uppfattning om vilka bostadsbehov som inte tillgodoses på marknaden. De olika skäl som redovisas nedan är sådana som utredningen bedömer vara sannolika.

Det efterfrågas inte

Utredningen har som en av metoderna för att inhämta kunskaper om kommunernas arbete sänt ut ett antal frågor som en integrerad del av BME. Enkäten är ett medel för myndigheterna – Boverket och länsstyrelserna – att skaffa sig information om bostadsmarknadsläget i kommunerna generellt. Frågorna är därför utformade för att resultaten ska vara möjliga att gruppera i kommuntypskategorier eller länsvis. I enkäten ber man t.ex. kommunerna att med hjälp av siffror uppskatta det förväntade bostadsbyggandet. Någon motsvarande uppskattning av bostadsbehoven i relation till utbudets storlek efterfrågas inte i enkäten.

BFL ställer krav på kommunerna att i riktlinjer redovisa kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet, kommunens planerade insatser för att nå uppsatta mål samt hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen. Dessa redovisningar ska enligt lagen grundas på ett underlag

som i sig inte behöver redovisas och som enligt vad som framgår av länsstyrelsernas rapport kan vara av varierande kvalitet.

Det saknas metodstöd

Av Boverkets handbok till kommunerna för framtagande av riktlinjer för bostadsförsörjningen framgår att en del av de bostäder som behövs i kommunen inte kommer att byggas eftersom den köpkraftiga efterfrågan är för svag. I handboken står även att en stor del av den förväntade hushållstillväxten i landet består av hushåll med begränsade ekonomiska resurser. I handboken finns också en rad exempel på grupper som antas ha en svag ställning på bostadsmarknaden.

Handboken vägleder alltså kommunerna mot att klarlägga om det finns en skillnad mellan utbudet av bostäder och hushållens behov. Det finns dock inga exempel som visar hur kommunerna kan gå tillväga för att beräkna eller bedöma vilket bostadsbehov som marknaden inte kommer att tillfredsställa.

Att Boverket inte redovisar hur kommunerna ska gå tillväga kan bl.a. bero på att det inte finns en etablerad metod för att bedöma hur utbudet på marknaden utvecklas som kan tillämpas på kommunal nivå. Det finns bland de bostadsbyggande företagen och i den akademiska litteraturen olika sätt att beräkna vilken efterfrågan som finns på bostäder i ett visst läge, vilket ger förutsättningar att anpassa utbudet på projektnivå. Det finns också modeller för att beskriva hur det aggregerade utbudet i form av nyproduktion utvecklas över tiden. Båda dessa aspekter berörs i den rapport som utgör bilaga 4 till betänkandet.

För att en kommun ska kunna göra bedömningar av hur utbudet av bostäder i kommunen kommer att utvecklas krävs en modellutveckling som binder samman nationell nivå och projektnivå. Därtill saknas för närvarande en etablerad metod för att beskriva på vilka villkor de bostäder som redan finns omsätts på marknaden. För de flesta kommuner är det inte rimligt att genomföra denna typ av utvecklingsarbete.

Det statistiska underlaget är svagt

Att det är svårt att bedöma såväl framtida behov som utbud av bostäder till följd av osäkra befolkningsprognoser är ett faktum som inte kan åtgärdas av enskilda kommuner.

En förutsättning för att kunna göra beräkningar och prognoser är en god kännedom om nuläget, i det här fallet om läget på bostadsmarknaden i kommunen. Den offentliga statistiken brukbarhet visar sig ha stora begränsningar som källa till kunskap.

En grundläggande uppgift är var invånarna i kommunen bor. Inför utredningens besök i Östergötland jämfördes den offentliga statistiken från SCB om antalet lägenheter och antalet hushåll för respektive kommun. Differenserna varierade mellan ett ”bostadsöverskott” på 7,4 procent (3 465 bostäder) i Norrköping och 25,4 procent (125) i Ydre. Inte i någon kommun redovisades det vid utredningens besök att det finns några tomma lägenheter i flerbostadshus, vilket är det statistiken indikerar.

Kunskaperna om vad det kostar att bo i kommunen är inte heller tillgänglig i offentlig statistik. Den urvalsundersökning som görs av SCB resulterar i ett intervall som för varje kommun uppgår till många tusen kronor för en given lägenhet.

En kommun som vill skaffa sig ett grepp om framtida behov och utbud av bostäder måste, mot bakgrund av vad dessa exempel visar om den offentliga statistiken, skaffa sig kunskap om den faktiska bostadssituationen från kompletterande källor.

Det saknas kriterier för hur bostadsbehovet ska bedömas

För att kunna bedöma hur bostadsbehoven förhåller sig till utbudet på marknaden krävs ett ställningstagande till behoven. Som redan konstaterats är frågan om vad som är en godtagbar bostadssituation och därmed vad som utgör hushållens samlade behov en politisk fråga. Exempel på när ett hushålls boendesituation inte är godtagbar kan vara att hushåll är bostadslösa, bor trängre än vad som politiskt anses rimligt eller betalar en oacceptabelt hög andel av sin inkomst för sitt boende.

Det ryms formellt inom varje kommuns kompetens att själv formulera vad som är en godtagbar boendesituation. Såväl historiska som praktiska skäl talar emot att kommunerna tar sådana initiativ.

Även om det för närvarande inte finns några av riksdag eller regeringen formulerade normer för vad som är en godtagbar boendesituation, är de normer i form av författningar som finns för såväl vad som får hyras ut som bostäder som bostäders utformning vid nyproduktion, beslutade på nationell nivå. Dessa regelverk avspeglar en vilja att upprätthålla en gemensam nationell bostadsstandard som genom historien kompletterats med mål och ambitioner för såväl utrymmesstandard som boendekostnader i förhållande till inkomster. Någon tradition att sätta upp liknande mål på kommunal nivå finns inte.

Om kommunerna skulle välja att var och en för sig formulera vad som är godtagbart inom den egna kommunen sker det på en bostadsmarknad som i nästan alla delar av landet sträcker sig över flera kommuner. Det är om inte annat svårt att inför de hushåll som har behov av bostäder förklara hur deras behov kan vara olika beroende på i vilken kommun de är bosatta. Både praktiska och historiska skäl talar för att kommunerna behöver nationella normer för vad som är en godtagbar boendesituation.

Det finns politiska skäl att avstå

Utöver de skäl som redovisats ovan finns det också anledning att tro att det finns politiska skäl till varför kommuner avstår från att tydliggöra hur man bedömer invånarnas behov av bostäder.

Att uttala vad som är en godtagbar boendesituation öppnar för en debatt om varför det finns hushåll vars situation inte är godtagbar. Det kan vara ett utmärkt sätt att politiskt lyfta en prioriterad fråga. Att ta ställning för en viss nivå i en kommun som utgör en del av en gemensam bostadsmarknad innebär dock en politisk risk. Om andra kommuner gör andra bedömningar, som innebär att man där accepterar en sämre boendesituation i något avseende, uppstår en situation som det som kommunalpolitiker är svårt att ta ansvar för. Om de egna målen ska uppnås riskerar man att andra kommuners invånare med behov av samhällets stöd söker sig till den egna kommunen, och att det därmed blir svårare att uppnå målen.

Ett annat skäl att avstå från att definiera vad som är en godtagbar boendesituation är en politisk övertygelse om att insatser på bostadsområdet bör vara generella. Med det synsättet blir det en risk att

formulera vad som är en godtagbar situation, eftersom det kan motivera riktade insatser för att uppnå denna situation för de hushåll som inte gör det utan samhällets stöd. I förlängningen finns en, inför utredningen redovisad, oro för att bidra till att etablera social housing som ett verktyg för att tillgodose vissa hushålls bostadsbehov.

Sammanfattningsvis finner utredningen att det finns en mängd skäl till varför inga kommuner redovisar någon bedömning av skillnaden mellan bostadsbehov och utbud på marknaden. Flera av dessa kräver statliga beslut eller underlag för att undanröjas.

4.2 Den kommunala verktygsanvändningen

Utredningen har kartlagt kommunernas användning av verktyg. Enligt tilläggsdirektiven ska utredningen också belysa vilka avvägningar kommunerna gör vid beslut om åtgärder för bostadsförsörjningen i syfte att tillgodose behoven hos grupper med svag ställning på bostadsmarknaden. Mot bakgrund av vad som redovisats i föregående avsnitt kan avvägningarna inte följa av en analys av skillnaden mellan bostadsbehov och utbud. Det måste alltså finnas andra förklaringar.

4.2.1 Vilka verktyg används av vilka kommuner?

Utredningens syn på vad som är ett verktyg har redovisats i kapitel två. När begreppet verktyg används i det följande är det utan något ställningstagande till eller kunskap om vilka faktiska effekter de åtgärder som avses har haft på bostadsmarknaden.

Alla kommuner har inte tillgång till alla verktyg

Det finns en grupp verktyg som innebär att kommunen, som markägare eller som planmyndighet, ställer krav på bostadsbyggande företag att utforma bebyggelse eller upplåta lägenheter på villkor som underlättar för hushåll som kommunen bedömer behöver samhällets stöd. Denna del av verktygslådan är bara tillgänglig för de kommuner som är belägna där marknadens aktörer vill bygga bostäder.

Det finns verktyg som inte syns alls

Utredningen ställde i den utsända enkäten frågan om kommunerna har övervägt att införa ett kommunalt bostadsbidrag. Endast 11 kommuner svarade ja på frågan.[1] När utredningen mötte kommunerna i Östergötland blev det tydligt att frågan om kommunalt bostadsbidrag överhuvudtaget inte finns på den kommunala agendan. Utredningen möttes av frågor om det överhuvudtaget ryms inom den kommunala kompetensen. Bostadsbidrag uppfattades av dessa, och säkert många andra kommuner, som något som ligger utanför den kommunala verktygslådan.

Hyresgarantier används i vissa kommuner, men varför?

Det verktyg som 2008 tillkom särskilt för att ge kommunerna möjlighet att stödja hushåll som har egen försörjningsförmåga, men som av någon anledning inte accepteras som hyresgäst, är kommunala hyresgarantier. Sådana garantier kan lämnas med eller utan statligt stöd, Kartläggningen visar att 25 procent av kommunerna använder hyresgarantier, men det går inte att se någon systematik i vilka dessa kommuner är.

Det finns en geografisk spridning där hälften av kommunerna i Hallands och Uppsala län använder hyresgarantier, medan inga kommuner i Dalarna, Kronobergs eller Södermanlands län gör det. Sett till kommungrupper ligger högskoleorter, de befolkningsmässigt minsta kommunerna och kommunerna i Storstockholm under riksgenomsnittet medan kommunerna i Göteborgs- och Malmöregionerna och övriga kommuner med något större befolkning använder hyresgarantier i relativt sätt högre grad. Hyresgarantier används såväl i Huddinge som i Vindeln, som båda alltså funnit verktyget användbart, till skillnad från huvuddelen av övriga kommuner.

[1] Hällefors, Kungsbacka, Lindesberg, Surahammar, Tyresö, Täby, Uddevalla, Upplands-Bro, Uppsala, Vaxholm och Österåker.

4.3 Sammanfattande slutsats

Exemplen på vilka kommuner som använder vilka verktyg är avsedd att visa att kommunernas användning av olika verktyg sannolikt inte reflekterar omfattningen av de otillfredsställda bostadsbehoven. Andra faktorer styr, men utöver de skillnader som följer av olika marknadsförutsättningar ser inte utredningen något mönster.

Huvudslutsatsen av analysen är dock att kommunernas möjligheter att med eller utan statlig hjälp eller påtryckningar sätta in rätt verktyg förutsätter en uppfattning om vilka bostadsbehov som inte tillfredsställs på marknaden. Någon sådan uppfattning har inte kommunerna.

4.4 Länsstyrelserna gör mera långtgående iakttagelser

Utredningstiden och inriktningen på direktivens kartläggning har inte medgett mera långtgående analyser av orsakssambanden bakom kommunernas agerande. Länsstyrelserna har under många år arbetat nära kommunerna med uppdrag att lämna stöd i bostadsförsörjningsfrågor och har en grund för bredare slutsatser. I den rapport som överlämnats till utredningen, och som återkommande refererats, gör länsstyrelserna under rubriken Sammanhanget för bostadsförsörjningsfrågorna följande iakttagelser.

> Det saknas ett ”normalläge” där bostadsmarknaden haft tillfälle att fungera i mötet mellan utbud och efterfrågan. Bostadsmarknaden har under lång tid varit reglerad och efter avregleringen har inte ett normalläge uppstått.
>
> Floran av nationella mål, planer och program är stor. Målen är motstridiga och det är svårt att få en överblick av statens prioriteringar från nationell nivå, allt förefaller lika viktigt.
>
> Det har under en längre tid saknats en statlig bostadspolitik vilket har inneburit att det har formats ”bostadspolitik” inom alla delar av systemet.
>
> Den regionala arenan behöver knytas ihop. PBL förutsätter en god samverkan mellan de olika regionala aktörerna kring frågor som berör fler än en kommun avseende både infrastruktur och bostadsförsörjning. Den regionala tillväxten påverkas negativt när bostadsmarknaden inte fungerar. Det kan vara svårt att tacka ja till ett nytt jobb eller ny utbildningsplats när det saknas lämpliga bostäder. Bristen på bostäder leder även till att människor bor åtskilt, segregerade, vilket innebär

skillnader i levnadsvillkor samt mindre delaktighet i samhället i vissa kommundelar. Detta leder till utanförskap för enskilda individer och minskad attraktivitet för kommundelar, vilket kan påverka den regionala utvecklingen negativt.

Det är tre politiska nivåer som ska mötas i arbetet med fysisk planering och bostadsförsörjning; stat, region och kommun. Dessa tre aktörer kan ha oförenliga mål och det saknas reglering för att dessa mål ska överensstämma. Det saknas även uppföljning kring hur målen förhåller sig till varandra. Var ska kompetensen finnas? Uppdelningen mellan stat och region behöver klargöras.

Det saknas ett gemensamt språk/gemensamma definitioner för bostads-marknadens och bostadsförsörjningsplanerings aktörer vilket försvårar samverkan och samarbeten.

Länsstyrelsernas iakttagelser ger en mycket mera sammansatt bild av kommunernas förutsättningar att identifiera och åtgärda otillfredsställda bostadsbehov än vad utredningens kartläggning kunnat belägga. Utredningen väger in dessa iakttagelser vid sina överväganden och vid utformningen av sina förslag.

5 Överväganden och förslag

5.1 Inledning

Utredningen har kartlagt hur kommunerna arbetar med det som i direktiven beskrivs som grupper som har svag ställning på bostadsmarknaden men som inte behöver, eller som vid bättre balans på bostadsmarknaden inte skulle behöva, samhällets stöd. Någon enhetlig bild av vilka dessa grupper är finns inte i kommunerna. Det finns förvisso många typer av hushåll som kan ha svårigheter att finna en bostad; äldre personer, ungdomar och unga vuxna, studenter, personer med funktionsnedsättning, nyanlända, hemlösa, kvinnor i behov av skyddat boende, arbetslösa, lågavlönande, men alla som ryms inom varje sådan grupp har inte problem. Alla dessa grupper lever på samma bostadsmarknad och förändringar i utbudet på marknaden påverkar allas möjligheter att få sina bostadsbehov tillfredsställda.

De senaste 20 åren har inkomstskillnaderna i samhället ökat samtidigt som bostadspriserna stigit snabbare än inkomsterna. Färre hushåll kan av ekonomiska skäl ta del av hela det utbud som finns på marknaden. Fler hushåll konkurrerar om de bostäder som är ekonomiskt överkomliga. I den konkurrensen kommer hushåll av alla de typer som räknats upp ovan att stå mot varandra och i en viss kommun kan det vid en viss tid vara så att det går att identifiera en grupp med särskilda problem på bostadsmarknaden. Det kan då vara logiskt att hävda att det är den gruppen som behöver samhällets stöd. Samtidigt kommer ett stöd som innebär att en grupp ges relativa fördelar att innebära att andra hushåll får det ännu svårare att finna en bostad på marknaden.

5.1.1 Bostadsbrist

Vi har alltså en situation där ett ökande antal hushåll inte kan flytta till en bostad som skulle motsvara deras behov i termer av utrymme och läge inom rimlig tid, i första hand av ekonomiska skäl. Det finns alltid hushåll som utifrån sina egna preferenser skulle vilja bo på en annan plats med en högre standard till en lägre kostnad och som inte finner sådana möjligheter. Alla sådana önskemål uppfattar inte vi – som samhälle – motiverar samhällsinsatser.

Det finns dock boendesituationer som vi kollektivt inte uppfattar som godtagbara och som därför bör förändras. Det kan handla om hemlöshet eller trångboddhet, eller att en arbetslös inte kan ta ett arbete på annan ort i brist på bostad. Skillnaden mellan summan av alla hushålls på detta sätt definierade legitima bostadsbehov, och det utbud av bostäder som faktiskt finns tillgängliga på marknaden, utgör den obalans på marknaden som tilläggsdirektiven hänvisar till. För den fortsatta framställningen kommer ordet bostadsbrist att användas för denna skillnad mellan vad som kollektivt uppfattas som en godtagbar bostadssituation och det faktiska läget på marknaden.

5.1.2 Två förutsättningar som saknas

Vi har i kapitel fyra redovisat några skäl till varför kommuner inte identifierar bostadsbristen i den egna kommunen. Det handlar om att det inte anses relevant, om praktiska svårigheter, resurser och om politiska värderingar. Oberoende av vilken orsak som dominerar i en enskild kommun förhindrar situationen ett effektivt agerande.

Ansvaret för att lösa bostadsbristen är delat mellan staten och kommunerna. De övergripande marknadsförutsättningarna kan bara påverkas av staten, och generella tillskott av ekonomiska medel i form av t.ex. bostadsbidrag uppfattas allmänt som en del av statens ansvar. Både bostadsbristens omfattning och behovet av kommunala insatser är därför beroende av hur staten agerar. För att ge kommunerna förutsättningar att göra ett effektivt arbete saknas med dessa utgångspunkter två förutsättningar.

En gemensam problembeskrivning

Om staten och 290 kommuner ska bidra till att lösa bostadsbristen förutsätter det en gemensam problembeskrivning. De insatser som görs i respektive kommun påverkar en större bostadsmarknad och de regeländringar och andra insatser som görs av staten får olika genomslag i kommunerna beroende på hur den lokala bostadsmarknaden ser ut. Om det inte finns en enhetlig bild av vad som motiverar offentliga insatser, och om uppfattningen om vilka effekter dessa insatser bör leda till skiljer sig åt, kommer det att påverka samtliga inblandades agerande. Vissa kommuner kommer att avstå från att göra insatser som skulle vara motiverade utifrån en gemensam problembild. Andra kommuner kommer att lägga resurser på insatser som inte bidrar till att lösa gemensamma problem. Detsamma gäller för statens agerande.

Utredningen har tagit ställning för en problembeskrivning som utgår från skillnaden mellan vad som uppfattas som en godtagbar boendesituation och det faktiska läget på bostadsmarknaden. Hur denna skillnad ska beskrivas och beräknas utvecklas nedan. Oberoende av *hur* problemet som ska lösas beskrivs och definieras är det en fundamental förutsättning för ett framgångsrikt arbete *att* det sker. Dagens bostadssituation, där riksdagen satt upp målet att efterfrågan, utbud och behov ska mötas, men där inget uttalats om vilka behoven är eller vilket utbud som anses motsvara dessa behov, ger inga förutsättningar för landets kommuner att bidra till att målet uppfylls.

En samordning av statliga och kommunala insatser

Om flera parter ska bidra till att lösa ett gemensamt problem är det stor fördel om de olika insatserna koordineras. Graden av samordning kan variera. En låg grad av samordning innebär ett utbyte av information som gör det möjligt för varje kommun att anpassa de egna insatserna efter vad staten, och andra kommuner, gör. Samordningen kan vara mera strukturerad t.ex. genom att insatser föregås av ett remissförförande. En långt gående samordning innebär att de faktiska insatserna utförs gemensamt och de behöver då samordnas i tid och rum för att bli effektiva.

I dag saknas former för samordning av statliga och kommunala insatser för att åtgärda bostadsbristen. Utredningen lämnar i det följande förslag på hur denna samordning bör organiseras. Det kan finnas andra lösningar, men en situation där statliga och kommunala insatser i värsta fall kan vara motverkande beroende på bristande samordning, är inte acceptabel.

De statliga insatserna

Utredningen har inte i uppgift att överväga vilka insatser staten bör vidta för att åtgärda bostadsbristen. Här exemplifieras kort vad som avses med statliga insatser och hur dessa kan ge olika förutsättningar för kommunernas arbete.

Det statliga bostadsförsörjningsansvaret beskrivs traditionellt som att tillhandahålla rättsliga och finansiella instrument.[1] Det handlar om den legala infrastrukturen, om skatter och bidrag och om penningpolitiken. Regering och riksdag kan förutom att förändra förutsättningar för hushåll och företag på bostadsmarknaden ändra de institutionella förutsättningarna för kommuner och intresseorganisationer och därigenom utöva inflytande på marknaden. Staten är inte bara kommunernas medspelarare utan dessutom den part som kan förändra spelreglerna.

Statliga insatser för att minska bostadsbristen kan typiskt sett riktas mot hushållen för att stärka deras efterfrågan eller mot företagen för att öka utbudet av bostäder. Exempel på befintliga insatser riktade mot hushållen är bostadsbidrag och bostadstillägg för pensionärer. Statliga hyresgarantier vore en utveckling av en befintlig insats. Exempel på nya insatser vore subventionerat bosparande eller förmånliga lån för förstagångsköpare. Stöd till företagen kan t.ex. vara upprustningsstöd på marknader där efterfrågan är svag.

Inriktningen på sådana insatser kan vara bred eller avgränsas genom olika former av villkor. I vissa fall kan insatserna ges en tydlig geografisk inriktning men även när de till formen inte har någon sådan avgränsning kommer de att slå igenom olika i landets kom-

[1] Se t.ex. prop. 2000/01:26 Bostadsförsörjningsfrågor m.m.

muner till följd av skillnader i hushållssammansättning och marknadsförutsättningar.

Ett aktuellt exempel på en statlig insats med geografisk inriktning är investeringsstödet för hyresbostäder och bostäder för studerande.[2] Stöd beviljas fastighetsägare med olika belopp beroende på i vilken kommun nya bostäder uppförs. Värdet av stödet, som förutsätter att hyrorna i de färdiga bostäderna håller sig under vissa belopp, skiljer sig åt beroende på vilken avkastning ett projekt förväntas ge utan stöd. Användningen av stödet, och därmed utbudet av hyresbostäder och studentbostäder till de aktuella hyresnivåerna, kommer därför att variera. I en viss kommun bidrar stödet påtagligt till att lösa bostadsbristen, medan det i en annan kommun inte får någon effekt alls. Regeringen har ändrat villkoren för stödet från den 1 maj 2018 för att öka användningen.

Staten kan också välja att kanalisera ekonomiska medel via kommunerna för att minska bostadsbristen. För närvarande finns inga sådana uttalade stöd, men kommunerna kan söka medel dels generellt för att öka bostadsbyggandet, dels för att sanera förorenad mark som planeras för bostadsbyggande. Med en gemensam definition av bostadsbrist skulle statens bidrag till kommunerna kunna ges en tydligare inriktning mot att lösa denna.

5.1.3 Behovet av vägledning

Enligt direktiven ska utredningen analysera om det finns behov av vägledning eller kompletterande kommunala verktyg och vid behov föreslå förändringar i BFL och näraliggande lagstiftning. Med anledning av detta gör utredningen följande överväganden.

Med vägledning kan i det allmänna språkbruket avses olika saker, men utredningen tolkar direktiven som att det rör vägledning om hur lagstiftningen, i första hand BFL, ska tillämpas. Vägledningen skiljer sig från allmänna råd, som ger uttryck för en lämplig tillämpning av en rättsregel, genom att den beskriver de möjligheter och begränsningar som rättsregeln innebär. I de fall vägledningar utfor-

[2] Förordning (2016:881) om statligt investeringsstöd för hyresbostäder och bostäder för studerande.

mas exemplifierande kan effekten komma att likna effekterna av ett allmänt råd, dvs. att exemplet blir normerande för tillämpningen.

Boverkets vägledning om tillämpningen av BFL har förstärkts de senaste åren. Den handbok som finns publicerad på Boverkets webbplats tar upp alla aspekter på den del av lagen som behandlar kommunernas planering för bostadsförsörjningen. Att med vägledning överbrygga de brister utredningen ser när det gäller gemensam problembeskrivning och samordning med statliga insatser är inte möjligt, helt enkelt eftersom lagen inte omfattar detta. Utökad vägledning kring BFL är därmed inte något som utredningen ser som en prioriterad åtgärd.

Tidigare utredningar har beskrivit behovet av vägledning till kommunerna när det gäller tillämpningen av konkurrenslagstiftning, EU:s statsstödsregler och lagen om offentlig upphandling.[3] Sedan den 1 juli 2015 har Upphandlingsmyndigheten dessa uppgifter. Utredningen har inte studerat och värderat den vägledning myndigheten lämnar och kan därför inte bedöma om det finns anledning att förbättra den.

Vid sidan av vägledning i den nyss nämnda betydelsen kan det finnas behov av kunskapsunderlag för att kunna utföra en uppgift. Det kan handla om allt från tips på kunskapskällor till rena instruktioner om tillvägagångssätt. Utredningen har vid sina kommunbesök identifierat sådana behov, där kommuner överväger en viss insats, men där osäkerheten om vilka resurser det kräver och vilka effekter man kan förvänta sig är stor, och insatserna därmed inte tas upp till beslut. I praktiken blir det de stora kommunerna som har resurser att kunna utveckla nya avtalsformer eller hålla samman projekt med många ingående parter. Denna skillnad mellan kommunerna vad gäller kompetens och resurser är generell och berör alla områden där kommunerna har kompetens att verka. Överväganden kring hur denna ojämlikhet mellan kommunerna ska hanteras görs av Kommunutredningen, Fi 2017:02.

[3] Se t.ex. En kommunallag för framtiden, SOU 2015:24 och EU och kommunernas bostadspolitik, SOU 2015:58.

5.1.4 Behovet av kompletterande verktyg

Som framgått av redovisningen i kapitel två finns det inte en fast uppsättning verktyg för kommunerna att använda i syfte att minska bostadsbristen. Kommunerna har ett omfattande formellt utrymme att vidta åtgärder men begränsas av marknadsförutsättningar och historiska politiska beslut som ger olika förutsättningar i form av t.ex. markinnehav eller kommunala bostadsbolag.

Med hänsyn till att utredningen inte kunnat identifiera någon kommun som på ett strukturerat sätt kunnat beskriva vilken bostadsbrist som råder i kommunen och inte heller någon kommun som uttömt alla de möjligheter som ryms inom den kommunala kompetensen, finns det inte förutsättningar för att föreslå en utökad kommunal kompetens på något konkret område.

Utredningen har i de kommuner som besökts ställt frågan om ytterligare kommunala verktyg, och på så sätt fått exempel på regeländringar som skulle utöka det kommunala handlingsutrymmet. Dessa redovisas tillsammans med de motiv utredningen uppfångat i avsnitt 5.5.

5.1.5 Förändrad lagstiftning

BFL tillkom vid en tid då riksdagens mål för bostadspolitiken var ett helt annat än i dag. Införandet av lagen motiverades av att det tycktes ha uppstått en osäkerhet om vilket ansvar kommunerna har för bostadsförsörjningen. Konkret kom lagen att ställa krav på kommunerna att bedriva planering och att kommunfullmäktige skulle ta ställning till riktlinjer. Vid senare lagändringar har kraven på vad kommunerna ska beakta vid planeringen och på innehållet i riktlinjerna utökats.

Under de första femton åren har efterlevnaden av BFL varit låg, mindre än hälften av alla kommuner har fattat det fullmäktigebeslut om riktlinjer som lagen kräver. De allra senaste åren har antalet sådana beslut ökat, inte minst därför att det är en förutsättning för att kunna söka det riktade statsbidraget för ökat bostadsbyggande. Hösten 2017 kunde 199 kommuner ta emot sådana statsbidrag.

Innehållet i riktlinjerna och den bakomliggande analysen varierar starkt mellan kommunerna. Länsstyrelserna redovisar i rapporten Bostadsförsörjning mer än bara bostadsbyggande, som över-

lämnats till utredningen, en omfattande kritik mot de kommunala riktlinjerna och uttrycker att många kommuner inte har klart för sig vad riktlinjer för bostadsförsörjning är för dokument och vad det bör innehålla för att kunna fungera som ett kommunalt planeringsunderlag för kommunens arbete med bostadsförsörjningsfrågorna.

Utredningens slutsats är att den nuvarande lagen inte har kunnat förebygga att bostadsbristen i Sverige har ökat och att dess inriktning på framtagande av ett dokument – riktlinjerna – inte ger de rätta förutsättningarna för ett samordnat arbete för att lösa bostadsbristen. Utredningen föreslår därför att BFL ersätts med en ny lag.

5.2 Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar

Utredningen ser behov av helt nya förutsättningar för bostadsförsörjningen med några tydliga utgångspunkter.

- Befolkningens behov av bostäder tillfredsställs i första hand på en marknad och det bör även fortsättningsvis vara så.
- Det finns ett åtagande från det allmänna gentemot invånarna att tillfredsställa deras behov av bostäder.
- Det är detta åtagande som ska stå i centrum för de offentliga insatserna. Insatser för bostadsförsörjningen ska innebära att fler får sina bostadsbehov uppfyllda.
- Åtagandet gentemot invånarna är delat mellan staten och kommunerna.

Av utgångspunkterna följer bl.a. att det krävs ett medvetet ställningstagande till vilka bostadsbehov som bör uppfyllas; det utredningen beskrivit som en godtagbar bostadssituation. Det följer också att de insatser som görs måste utformas i beaktande av hur de påverkar bostadsmarknaden. Det innebär också att frågan om bostadsförsörjning särskiljs från frågan om bostadsbyggande. En ny bostad kan uppföras som svar på efterfrågan från någon vars bostadsbehov redan är tillfredsställt, men som önskar ytterligare en bostad. Den nya bostaden tillfredsställer i det fallet inget bostadsbehov i utredningens mening.

Det delade bostadsförsörjningsansvaret innebär ett behov av en gemensam problembeskrivning och en samordning av insatser enligt vad som redovisats tidigare.

5.2.1 Bostadsförsörjning som en del av samhällsplaneringen

Utredningen tog i delbetänkandet En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet, SOU 2017:73. stark ställning för den problembeskrivning liksom det förslag till lösning som Bostadsplaneringskommittén presenterade i sitt betänkande En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning, SOU 2015:59. Det finns anledning att påminna om dessa ställningstaganden eftersom de är fortsatt giltiga och har påverkat utformningen av utredningens förslag.

Bostadsplaneringskommittén, som var en parlamentarisk kommitté, hade bl.a. uppdraget att utreda och vid behov föreslå sådana förändringar i de regelverk som styr fysisk planering och framtagande av planeringsunderlag på regional nivå som behövs för att tillgodose bostadsförsörjningsbehovet och en långsiktigt hållbar utveckling i alla delar av landet. Kommittén konstaterade i sitt betänkande att det inte fanns någon given regional nivå för kommittén att utgå från och att de planeringsslag som berördes av uppdraget hade en otydlig ansvars- och uppgiftsfördelning på regional nivå. Otydligheten angavs bestå i en utbredd asymmetri när det gäller valet av ansvariga aktörer för det regionala tillväxtarbetet och länstransportplanerna samt valet av kollektivtrafikansvarig myndighet. Det konstaterades också att mängden planer, program och strategier inom olika sektorer, återkommande och blandade statliga intressen och en asymmetri av ansvarsfördelning på regional nivå inte bidrar till att underlätta en planering som sakligt sett är nog så svår. Kommittén anförde också att förändrade omvärldsfaktorer innebär att hänsyn bland annat måste tas till allt större geografiska planeringsområden. Behovet av planering på regional nivå angavs uppkomma när samhällsutvecklingen kommer ifatt och växer ifrån gårdagens planering inom kommungränserna.

Det konstaterades också att det inte fanns någon enskild aktör med ansvar för att det råder bostadsbrist eller obalans mellan efterfrågan och utbud av bostäder i delar av landet och att det därmed inte

heller finns någon som kan samordna eller få till stånd en planering för ökad bostadsförsörjning, när kommunerna inte själva ser något sådant behov. Kommittén anförde också att staten och statliga myndigheter inte samordnar sig i tillräcklig omfattning i sina dialoger med kommunerna och att kommunerna på detta sätt får för många budskap att förhålla sig till och för många intressen att avväga mot varandra. Det konstaterades att flera efterfrågar en stat som inte bara ger restriktioner utan som också förmedlar en viljeinriktning och i betänkandet beskrivs hur kommuner och aktörer på den regionala nivån uppfattat att staten ger olika, ibland motstående, budskap.

Kommittén ansåg att bostadsförsörjning och en hållbar utveckling i hela landet skulle kunna tillgodoses bättre med en regional fysisk planering. Kommittén såg inte i första hand behov av att lämna förslag inom planeringen för bostadsförsörjning. Utredningsarbetet visade enligt kommittén tydligt att bostadsförsörjning inte tillgodoses genom sin egen solitära sektorsvisa planering. Den kommunala planeringen för bostadsförsörjning borde enligt kommittén i stället betraktas som en planering som följer och är beroende av, men som också behöver samspela med, andra planeringar.

Kommittén drog bl.a. slutsatsen att kraven på bostadsförsörjning och hållbar utveckling bättre kan tillgodoses genom ökad samordning mellan berörda planeringsslag och mellan kommunal, regional och nationell nivå. Det angavs att en regional nivå placerar in den fysiska miljön inklusive bebyggelsen i ett större geografiskt sammanhang än vad varje enskild kommun kan göra. Fysisk planering angavs också i ökad utsträckning påverka en regions utveckling och ansågs därför ha betydelse för fler än bara enskilda kommuner. Till detta kom enligt kommittén att flera av de planeringsslag som bedöms ha en positiv effekt på bostadsförsörjningen bedrivs på regional nivå, exempelvis planering för transportinfrastruktur, tillväxt och kollektivtrafik.

Denna utrednings direktiv är inriktade på frågor om bostadsförsörjning och förslagen får därför en sådan inriktning. Oavsett om Bostadsplaneringskommitténs förslag kommer till genomförande har utredningen utformat sina förslag så att en den utveckling kommittén förordade kan fullföljas.

5.2.2 Ett samlat arbetssätt för att identifiera och lösa bostadsbristen

Utredningen har utvecklat en sammanhängande bild av hur ett arbete där 290 kommuner tillsammans med staten bidrar till att lösa bostadsbristen bör organiseras. Denna bild utvecklas i detta avsnitt och reflekteras i de förslag som lämnas i kommande avsnitt och de författningsförslag utredningen presenterar.

Det är kommunerna och deras möjligheter att bedriva ett effektivt arbete som står i centrum för utredningens direktiv. Kommunerna har väldigt olika förutsättningar i form av resurser och geografisk placering och varje kommun styrs av en politiskt vald ledning som har stor frihet att prioritera bostadsförsörjningen bland andra viktiga frågor. Utredningen vill etablera ett arbetssätt där kommunerna upplever en tydlig förväntan på vilket problem de ska lösa, samtidigt som de har stor frihet att utforma lösningarna efter sina egna förutsättningar.

Staten bestämmer ambitionsnivån för arbetet genom att definiera bostadsbristen på nationell nivå och på länsnivå vidtar de åtgärder man bedömer lämpliga, och bidrar därutöver ekonomiskt till de kommunala insatserna. Det är dock aldrig staten som föreskriver vad som bör göras i en enskild kommun.

För att skapa en samsyn mellan staten och kommunerna både kring problembilden och konkreta lösningar ges den regionala nivån en aktiv roll i arbetet med bostadsförsörjningen. Både regioner och länsstyrelser har viktiga roller för att säkerställa att de insatser som görs bidrar till att lösa bostadsbristen. Det är på den regionala arenan som dialog och koordinering angående bostadsförsörjning mellan de olika aktörerna ska äga rum.

Ett genomgående förhållningssätt är att information om olika aspekter på bostadsbristen, erfarenheter av olika insatser och beslut om politiska prioriteringar kan tillföras på olika samhällsnivåer och komma till användning på andra platser och på andra nivåer. Det finns ingen som i dag sitter med svaret på vare sig hur stor bostadsbristen är eller hur den ska lösas. Utredningen vill skapa en situation där alla vill och måste bidra till att klargöra problemets omfattning och att effektiva lösningar tas fram. Det finns därför ingen startpunkt där arbetet påbörjas och heller ingen uppenbar slutpunkt. Hur stora offentliga insatser som behöver göras kommer att

variera över tid beroende på hur stor del av hushållens bostadsbehov som löses på marknaden. Att följa och försöka förutse hur bostadsbristen utvecklas är däremot ett kontinuerligt arbete.

En regional arena etableras

Att få självständiga kommuner att bidra till att lösa ett nationellt samhällsproblem är en utmaning som liknar den som utredningen ställdes för vid framtagandet av delbetänkandet En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet, SOU 2017:73. Utredningen tog där ställning för att det inte är lämpligt att från nationell nivå dela ut arbetsbeting till respektive kommun av två orsaker. För det första kan det från nationell nivå vara svårt eller omöjligt att ha en korrekt uppfattning om problemets fördelning på kommunnivå. För det andra är det på kommunal nivå som lösningarna ska utvecklas och genomföras, och för att det ska fungera krävs en lokal acceptans för problembeskrivningen.

Liksom i delbetänkandet finner utredningen att det behövs en aktiv regional nivå som förmår att tolka nationella bedömningar i en regional kontext och som kan erbjuda ett forum för kommunerna att låta de egna bedömningarna möta såväl andra kommuners bedömningar som ett nationellt underlag.

Till skillnad från delbetänkandet är det inte bara kommunerna utan också staten som ska bidra med lösningar. Det finns därför anledning att lyfta fram staten på regional nivå, dvs. länsstyrelserna, som en viktig part för att tillsammans med kommunerna utforma gemensamma insatser.

Regionerna får en ny roll

Bostadsbristen är starkt knuten till frågan om regional utveckling och rollen som översättare och samordnare mellan staten och kommunerna när det gäller synen på bostadsbristen och dess karaktär i olika delar av landet ligger därför naturligen på regionerna. I delbetänkandet övervägdes för- och nackdelar med att etablera en annan regional indelning för bostadsfrågorna som bättre avspeglar bostadsmarknadens funktionssätt. Fördelarna med att regionerna som institution erbjuder möjlighet till samordning med andra aspek-

ter av och aktörer inom samhällsplaneringen, och en möjlighet för invånarna att utkräva politiskt ansvar i val, är fortsatt giltiga.

Eftersom bostadsbristen, mer än det kvantitativa behovet av tillskott av bostäder, innehåller en blandning av kvalitativa och kvantitativa komponenter kommer det att krävas en mera aktiv roll av regionerna jämfört med den de föreslogs få i delbetänkandet. Förmågan att överblicka och bedöma hur den underliggande utvecklingen på marknaden kommer att påverkas av summan av kommunala och statliga insatser inom det egna länet kräver en analyskapacitet som i dag inte finns i alla regioner. Den roll utredningen ser för regionerna vad gäller bostadsbristen kommer att kräva ett tillskott av resurser

Liksom i delbetänkandet blir en viktig regional uppgift att samla kommunerna, men också staten på regional nivå, för att genom en kollegial dialog medverka till en samsyn kring både bostadsbristens utveckling och vilka insatser som är effektiva för att åtgärda den. Till skillnad från i delbetänkandet, där själva åtgärden utgjordes av fysisk planering i kommunal regi, är det möjligt att bostadsbristen även bör åtgärdas genom insatser med regional medverkan. Det ska åtminstone inte finnas något hinder mot att en region tar på sig uppgifter som bedöms lämpliga att samordna mellan flera kommuner.

Länsstyrelsen ska bidra till lösningar

Länsstyrelserna har i dag rollen som rådgivare och samordnare och har ett uppföljningsansvar gentemot kommunerna. Länsstyrelserna ska också leverera en analys av den regionala bostadsmarknaden. Enligt utredningen bör uppgifterna att analysera bostadsmarknaden och samordna kommunerna ligga på regionerna, medan rollerna som rådgivare och kontrollfunktion ska ligga kvar på länsstyrelsen och är fortsatt betydelsefulla. Behovet av vägledning kommer inte att försvinna även om lagstiftningen på området ändras, och uppföljningen av hur kommunerna fullgör sina uppgifter blir av större betydelse när de kommunala insatserna i högre grad förutsätts samverka med de statliga.

Länsstyrelsen föreslås också få en helt ny roll. I den mån statliga ekonomiska stöd tilldelas kommunerna bör de fördelas med utgångspunkt i lokala och regionala behov och i relation till kom-

munala motprestationer. Det statliga stödet bör därför förmedlas av länsstyrelsen, inte i form av ett sökbart bidrag enligt generella kriterier, utan i form av avtal mellan staten och en eller flera kommuner, med länsstyrelsen som fullvärdig företrädare för staten.

Genom att ge länsstyrelsen en roll som part i att lösa bostadsbristen blir den statliga delen av ansvaret konkret för kommunerna och motiverar dem att utforma effektiva lösningar för att få del av statliga resurser. För länsstyrelsen gäller det att inte ta på sig rollen att själv utforma lösningarna utan att värdera de förslag som tas fram lokalt och regionalt. Utifrån dessa ska länsstyrelsen sträva efter att finna avtalslösningar som gör att risker och kostnader fördelas mellan stat och kommun på ett sätt som reflekterar både insatsens långsiktiga förmåga att förbättra bostadsmarknadens funktion, och de aktuella kommunernas egen förmåga att ekonomiskt bära kostnaderna.

De insatser som länsstyrelserna är med och medfinansierar kan i många fall innefatta åtgärder och motprestationer även från privata företag. Även om de statliga medlen i ska överföras till kommunerna ska det inte finnas några hinder för länsstyrelserna att ingå avtal med en kommun där ett privat företag också är avtalspart. Det privata företaget gör då åtaganden om åtgärder mot ersättning från kommunen, som i sin tur delvis finansieras från staten. Detta ger möjlighet till flexibla lösningar utifrån de lokala och regionala behoven i olika delar av landet.

Boverket roll utvidgas

Statens bostadsförsörjningsansvar måste tydliggöras och Boverket föreslås i detta syfte få en förstärkt roll i olika avseenden. Att utredningen lyfter fram Boverket som myndighet är ett uttryck för att staten måste få en entydig företrädare på bostadsförsörjningsområdet. Även om länsstyrelserna föreslås få en tydlig roll som statens företrädare regionalt behövs en nationell statlig uttolkare av politiska målsättningar med uppdraget att verka för att sådana mål uppnås.

Boverket definierar bostadsbristen

Riksdagen har formulerat ett mål om en bostadsmarknad där konsumenterna möter ett utbud som svarar mot behoven och i den mån vi inte befinner oss vid målet finns en bostadsbrist som föranleder insatser från det allmänna.

Det behövs en analys av vilka bostadsbehov som kommer att mötas av ett utbud på marknaden och vilka som inte kommer att göra det. En sådan analys visar hur långt ifrån det av riksdagen beslutade målet vi som samhälle befinner oss. Analysen ger storleksordningen på de samlade insatser som krävs från offentligt håll för att nå målet, men säger inget om vilka insatser som bör vidtas.

Den analys som här avses är långsiktig, och ska spegla förhållandena något decennium framåt i tiden. Det är inte en prognos, eftersom syftet bl.a. är att lägga grunden för insatser som gör att utfallet ger fler hushåll ändamålsenliga bostäder. Den kan inte förväntas hantera mycket snabba eller oväntade förlopp; sådana måste mötas och hanteras genom insatser i stunden. En långsiktig analys kan däremot ge svaret på vilken beredskap det bör finnas för att hantera den förväntade utvecklingen och vilka händelser som det bör finnas beredskap för.

Komponenterna i en analys är för det första en bedömning av hur det normativa behovet utvecklas, dvs. i första hand en demografisk analys med antaganden om hur befolkningen skulle vilja flytta inom landet och bilda hushåll, och vilken boendestandard olika typer av hushåll anses behöva.

För det andra krävs en uppfattning om hur utbudet av bostäder kommer att utvecklas. Det innefattar dels en uppfattning om hur de som bor i de befintliga bostäderna kommer att flytta, dels hur nyproduktionen av bostäder kommer att utvecklas.

Det tredje steget i analysen är hur det förväntade utbudet möter det normativt definierade behovet. Det är mer än en kvantitativ analys av om antalet bostäder i olika regioner möter antalet bostadssökande hushåll. Om utbudet sker till ett pris som de hushåll som har behovet inte kan betala, så löses inte deras bostadsbehov. Att bostäderna trots allt kommer att säljas beror på att det inte finns någon restriktion mot att hushåll som har den ekonomiska förmågan kan konsumera både större och fler bostäder än deras normativt definierade behov. Efterfrågan från dessa hushåll är

större än deras behov, medan efterfrågan från andra hushåll är för svag för att deras behov ska tillfredsställas under givna förutsättningar.

Slutligen går det att beskriva bostadsbristen i termer av antal hushåll, men också i monetära termer. Det senare är inte minst viktigt eftersom hushåll som står mycket långt ifrån att få sina behov tillgodosedda på marknaden kräver potentiellt större insatser är de som med små förändringar av inkomster eller vid små förändringar av utbudet skulle kunna få sina behov tillfredsställda.

Att göra en analys av det slag som här förordas är inte okomplicerat. Bristen på ett säkert dataunderlag som beskriver den nuvarande bostadssituationen och hur omsättningen på bostadsmarknaden ser ut är besvärande (se avsnitt 5.4). Bedömningen av det normativa behovet innehåller värderingsfrågor som kan och bör vara föremål för politiska överväganden. I den delen kan en myndighets bedömningar alltid korrigeras genom politiska ställningstaganden, men det är inte oförenligt med myndighetsrollen att göra även sådana antaganden. Slutligen saknas en etablerad form för att beskriva det framtida utbudet av bostäder. Boverket kommer med all sannolikhet att behöva samarbeta med andra myndigheter och med forskare för att ta fram den analysmodell som definierar bostadsbristen på nationell nivå.

Boverket etablerar ett gemensamt språkbruk

För att kunna lösa en gemensam uppgift krävs det att alla inblandade har ett gemensamt språkbruk. När det gäller bostadsförsörjning är läget i dag det motsatta.

Länsstyrelserna redovisar i sin rapport att det saknas ett gemensamt språk/gemensamma definitioner för bostadsmarknadens och bostadsförsörjningsplaneringens aktörer vilket försvårar samverkan och samarbeten.

En slutsats av utredningens kartläggningsarbete med stöd av Boverkets BME är att det varit svårt att formulera frågor som uppfattas som entydiga av kommunerna. När många som svarat kommenterar eller ifrågasätter en frågas utformning innebär det att det blir svårt att värdera vad svaret egentligen representerar.

Utredningens direktiv innehåller begrepp som utredningen tvingats fundera över den närmare betydelsen av. Både *grupper med svag ställning på bostadsmarknaden* och *kommunernas verktyg* är begrepp som i direktiven kompletteras med exemplifierande uppräkningar och som krävt separata ställningstaganden av utredningen.

Inte ens de begrepp som riksdagen använder för att formulera mål för bostadsmarknaden – *efterfrågan*, *utbud*, *behov* – tolkas och används på samma sätt av alla de personer utredningen varit i kontakt med.

Sammanfattningsvis behövs det för att ett gemensamt arbetssätt med flera parter ska kunna utvecklas ett för det offentliga Sverige gemensamt språkbruk. Ett sådant språkbruk kan inte ensidigt bestämmas av en part i ett samarbete, men ansvaret för att identifiera oklarheter och ta initiativ till samarbeten och arbetsformer för att etablera betydelser av befintliga begrepp eller – om det skulle visa sig nödvändigt – utveckla nya facktermer, bör enligt utredningen ligga på staten och därmed på Boverket. I arbetet bör SKL, regioner och kommuner involveras.

Boverket ansvarar för utvärdering av insatser

Inom ett arbetssätt där många olika parter bidrar med insatser för att lösa en gemensam uppgift, och där alla som deltar självständigt kan bedöma vilka insatser som ska genomföras med egna medel, är det av mycket stort värde att insatserna utvärderas. Detta för att successivt inrikta alltmer av de tillgängliga resurserna mot de mest effektiva insatserna. I grunden finns ett ansvar för varje kommun, region och myndighet att följa upp och värdera hur de egna resurserna kommer till bäst användning. Eftersom bostadsmarknaden och därmed bostadsbristen är komplex och geografiskt oberoende av administrativa gränser, finns ett behov av att utföra strukturerade utvärderingar som visar på de totala effekterna på marknaden. Ansvaret för att sådana utvärderingar kommer till stånd och genomförs bör ligga på nationell nivå och därmed på Boverket.

Kommunerna ska ha en egen bild av bostadsbristen

Den tydligaste slutsatsen av utredningens kartläggning är att kommunerna inte har någon egentlig uppfattning om bostadsbristen i den egna kommunen. Möjliga orsaker till detta har redovisats i kapitel 4 och en bärande del av det nya arbetssätt som utredningen föreslår är att Boverket tar fram och beskriver bostadsbristen på nationell och regional nivå. Boverket ska dessutom bidra med att etablera ett gemensamt språkbruk. Regionerna ska med Boverkets underlag som grund göra en egen analys av bostadsbristen i en regional kontext.

Med stöd av det arbete som genomförs på nationell och regional nivå torde åtminstone en stor del av de svårigheter som utredningen identifierat för att en kommun ska kunna beskriva bostadsbristen i den egna kommunen vara undanröjda. Även om det finns osäkerheter om faktiska bostadsförhållanden framför allt i vissa större kommuner, och resurserna är begränsade i många små kommuner, måste det vara en entydig kommunal uppgift att förstå den egna bostadsmarknaden och i vilken utsträckning den möter de egna invånarnas behov.

Värdet av den kommunala bedömningen av bostadsbristen är inte bara att den ger grunden för kommunens egna bedömningar av behovet av insatser och val av verktyg för att förändra situationen. Den kommunala bedömningen ska också bidra till att förstärka och förfina den regionala analysen och i förlängningen den nationella synen på hur bostadsbristen kan och bör beskrivas och åtgärdas. Ur ett kommunalt perspektiv kan det vara båda självklart och okontroversiellt att vissa typer av hushålls behov väger tyngre än andras och att det därför finns anledning att lägga större resurser på att beskriva dessa hushålls nuvarande boendesituation och genomföra insatser med effekt i närtid. Om många kommuner gör samma bedömning kan det underifrån utkristalliseras ett antal grupper för vilka det utvecklas en gemensam syn på vad som är en godtagbar boendesituation. I stället för att som i dag lägga ansvaret på alla kommuner att lägga resurser på ett stort antal uppräknade och i många fall överlappande ”grupper”, växer synen på vad som bör beskrivas som grupper och hur dessa definieras fram i ett samspel mellan kommunerna, regionerna och staten, i form av Boverket.

Kommunerna ska göra insatser för att lösa bostadsbristen, ibland med statligt stöd

Utredningens delbetänkande behandlade frågan om hur kommunernas samlade planering för ett tillskott av bostäder ska fås att motsvara de nationella behoven. Som en del av utredningens förslag i delbetänkandet ingick att varje kommun ska bedöma behovet av tillskott av bostäder i den egna kommunen.

Den nyss beskrivna förväntan på kommunerna att bedöma bostadsbristens omfattning har likheter med utredningens förslag i delbetänkandet. Det är upp till varje kommun att göra bedömningen, men att bedömningen görs obligatorisk gör det möjligt för andra, inom och utom kommunen, att ta del av och ifrågasätta den.

Förslaget i delbetänkandet utmynnar i ett implicit åtagande för kommunen att planera för det behov av tillskott som enligt bedömningen kräver planläggning. Sist och slutligen är dock beslut om att planlägga mark för en viss användning en central del av det kommunala självstyret. Ställt på sin spets skulle en kommun kunna göra avvägningen att ingen mark i kommunen lämpar sig för bostadsbyggande, trots att det finns ett behov av tillskott, och att detta inte kan lösas inom befintlig bebyggelse.

Att kommunenen planlägger för det bedömda antalet bostäder är den önskvärda men också den fullständiga effekten av utredningens förslag i delbetänkandet. Att bostäderna faktiskt byggs är i betänkandet en fråga för de byggande aktörerna på marknaden.

Till skillnad från vad som gäller för möjligheten att välja bort bostäder vid planläggning av mark finns det ingen möjlighet för en kommun att prioritera bort bostadsförsörjningen som kommunal uppgift. Om en kommun gör bedömningen att det föreligger bostadsbrist så utlöser det ett åtagande för kommunen att agera. Detta är möjligen inte kontroversiellt, men utredningen finner att bostadsförsörjningens historiskt starka koppling till finansiering och planering för nybyggande fortfarande leder till att planering för nyproduktion ibland uppfattas som en bostadsförsörjningsåtgärd i sig, oberoende av dess effekter på bostadsbristen, och att bristande marknadsintresse för nyproduktion befriar kommunen från att agera.

Samtidigt som det inte får råda någon tvekan om att det kommunala ansvaret för bostadsförsörjningen är obligatoriskt och sido-

ställt frågan om markanvändningsplanering, så är utredningen fullständigt klar över att det i många fall inte kommer att räcka med kommunala insatser för att lösa bostadsbristen. Som tidigare redovisas måste de kommunala insatserna samordnas och utvärderas gemensamt med de statliga insatserna för att uppnå en bostadsmarknad i balans i alla delar av landet.

Kommunerna ska följa upp sina insatser

I kommunernas roll i det gemensamma arbetet för att lösa bostadsbristen ingår det att bidra till att beskriva dess omfattning och karaktär och att sätta in insatser för att avhjälpa den. En ytterligare kommunal uppgift är att följa upp de egna insatserna för att se om de haft avsedd effekt. Behovet av att beskriva detta som en separat kommunal uppgift är tvåfaldigt.

För det första finns det ett inomkommunalt behov av att säkerställa att de insatser man beslutar om faktiskt bidrar till att minska bostadsbristen. Sådant som beskrivs som bostadsförsörjningsåtgärder i många kommuner tillfredsställer i praktiken inte fler hushålls bostadsbehov.

Det andra motivet är att de erfarenheter som görs i en viss kommun med utredningens synsätt är av värde för andra kommuner, och för staten, för att kunna effektivisera det samlade arbetet mot bostadsbristen. Större fullständiga utvärderingar kommer inte att kunna genomföras mer än av ett begränsat antal insatser, och kommunens uppföljning av de egna insatserna blir därför den källa till kunskap ur vilken övriga aktörer kan ösa.

Sambandet mellan kommunal och regional nivå

De kommunala och de regionala uppgifterna är inbördes beroende på flera olika sätt.

Den regionala analysen av bostadsbristen utgör ett stöd till samtliga kommuner för att beskriva både det nuvarande läget men också för att bedöma hur långsiktiga trender kan komma att påverka den egna kommunen. För vissa kommuner blir den regionala analysen den källa till kunskap om omvärldsförändringar som man förlitar sig på, medan andra kommer att välja att göra andra anta-

ganden baserat på egna faktiska kunskaper om den nuvarande situationen eller bedömningar av effekter av planerade insatser som regionen inte känt till eller värderat annorlunda.

Syftet med den kollegiala dialogen i regionens regi är, förutom erfarenhetsutbyte, att skapa ett tryck på kommunerna att prioritera de uppgifter de har inom det gemensamma arbetet. Den kommun som vill hävda att det inte föreligger någon bostadsbrist, eller att en viss insats kommer att få betydande effekter, ska vara medveten om att dessa bedömningar kommer att bli föremål för kollegiala kommentarer. Dialogen innebär därmed ett mått av mjuk styrning av kommunernas arbete.

Att länsstyrelsen deltar som företrädare för staten med resurser att bidra till kommunalt framtagna insatser innebär ett starkt motiv för kommunerna att göra goda underliggande analyser och uppföljningar för att motivera statliga resurser till insatser i den egna kommunen.

Kommunernas deltagande i det regionala analysarbetet säkerställer att bostadsbristen och dess lösningar får konkretion. Det är i kommunerna man kan se om fler hushåll bor bättre eller behöver vänta kortare tid på att lämna en olämplig boendesituation. Även om utredningen argumenterat för att staten genom Boverket ska definiera bostadsbristen så är det inte i den nationella modellvärlden som bostadsbristen märks eller löses. Det är i kommunerna som människorna finns och så länge det finns hushåll vars boendesituation inte är godtagbar så finns det en uppgift för det allmänna att lösa oberoende av vad modellerna visar.

Att lyfta de kommunala bedömningarna till den regionala nivån ger i sig förutsättningar för att föra en politisk diskussion om samarbeten och arbetsfördelning för att lösa ett för regionen gemensamt problem. Det som i den egna kommunen kan vara svårt att få stöd för kan ibland bli lättare att genomföra om det sker tillsammans med andra och om risker för felaktiga bedömningar av framtiden delas av flera. Regionen kan i det sammanhanget bli mer än en kunskapsresurs utan kan också aktivt bidra till att genomföra gemensamma insatser med kommunerna och staten.

5.3 En ny lag om bostadsförsörjning

Förslag: En ny bostadsförsörjningslag med kompletterande förordning ersätter BFL och förordning (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar, vilka upphävs. Bestämmelser om bostadsförmedling i den nuvarande lagen förs över oförändrade till den nya lagen.

5.3.1 Motiven för en ny lag

Den nuvarande lagen infördes 2001 som en reaktion på utvecklingen efter de stora bostadspolitiska reformerna i början av 1990-talet. Regeringen såg ett behov för riksdagen att genom lag påminna kommunerna om att de hade ett ansvar för bostadsförsörjningen. Någon närmare beskrivning av vad detta ansvar bestod i ansågs inte behövas. Till innehållet kom lagen att beskriva kommunernas ansvar i termer av planering, och halva lagen behandlade den då aktuella frågan om bostadsförmedling.

Efter snart tjugo år har det som vid tiden för lagens tillkomst stod klart för såväl riksdagen som kommunerna kommit att förbytas i oklarhet. De sentida tilläggen med inriktning på vilka underlag kommunerna ska ha för sin planering och hur den ska dokumenteras i riktlinjer har inte bidragit till att göra kommunernas ansvar tydligare. Länsstyrelserna beskriver i sin rapport att det är uppenbart att alla kommuner inte förstår syftet med riktlinjer och dess funktion i arbetet med bostadsförsörjningsfrågorna. Samtidigt finns inga möjligheter för länsstyrelsen eller någon annan att hävda att kommuner som tar fram ett dokument benämnt riktlinjer bryter mot lagen. 199 kommuner har i praktiken fått sina riktlinjer godkända som underlag för utbetalning av statligt stöd samtidigt som länsstyrelserna anger att ett mindre antal av de 135 riktlinjer de granskat lever upp till lagens krav i alla delar.

Vare sig den nuvarande lagens bokstav eller dess tillämpning är enligt vad länsstyrelserna redovisar direkt inriktad på de grupper med svag ställning på bostadsmarknaden vars bostadsbehov står i centrum för utredningens direktiv. Införandet av kravet att analysera bostadsbehovet för särskilda grupper som infördes i BFL 2014

har inte förändrat den bilden. Att förändra den befintliga lagen för att ge den en helt ny inriktning skulle kräva en omfattande omarbetning.

Utredningen har identifierat frånvaron av en gemensam problembeskrivning och frånvaron av samordning av statliga och kommunala insatser som två centrala problem som måste lösas för att kommunerna ska kunna ta sitt bostadsförsörjningsansvar. Den nuvarande lagen hanterar ingen av dessa frågor och är till rubrik och innehåll helt inriktad på den kommunala delen av bostadsförsörjningsansvaret, vilket i sig osynliggör statens ansvar.

Det finns enligt utredningen goda motiv för att upphäva BFL och ersätta den med en ny lag och utredningen lämnar i det följande ett sådant förslag. Bestämmelserna i §§ 7–8 BFL behandlar kommunernas skyldighet att under vissa förutsättningar inrätta en kommunal bostadsförmedling och förutsättningarna för att ta ut förmedlingsersättning. Dessa bestämmelser har inte varit föremål för utredningens överväganden och föreslås införas i den nya lagen med oförändrad betydelse. Detta föranleder en förändring av en hänvisning i hyreslagen till dessa paragrafer.

Lagens namn

Den nya lagen föreslås få namnet bostadsförsörjningslag. Begreppet bostadsförsörjning har under mycket lång tid använts för att beskriva det politikområde som omfattar offentliga åtgärder för att tillförsäkra invånarna bostäder. Det är ett levande begrepp både på statlig och kommunal nivå och är därför lämpligt som rubrik på en lag som reglerar det allmännas inbördes ansvar och arbete med bostadsfrågor. I och med att den nuvarande lagen upphävs uppstår ingen risk för sammanblandning med någon annan lag.

5.3.2 Den nya lagen utgår från regeringsformen och riksdagens mål

Förslag: Den nya lagen ska utgå från det allmännas åtagande att trygga invånarnas rätt till bostad.

En ny lag med ambitionen att omfatta såväl det statliga som det kommunala bostadsförsörjningsansvaret tar med fördel sin utgångspunkt i RF:s stadgande om att det allmänna särskilt ska trygga rätten till bostad. Det är människorna, som individer och i form av hushåll, och deras behov av bostäder, som står i centrum för lagen. Även om lagen ger ett brett utrymme för bedömningar och ageranden inom ramen för de olika bestämmelserna ska de gå att härleda till det allmännas åtagande gentemot invånarna. Med invånare avses personer som är stadigvarande bosatta i Sverige.[4]

Lagen ska inte uppfattas vara uttömmande i förhållande till RF:s stadgande. RF:s målsättningsparagrafer omfattar alla delar av det allmänna – riksdag, regering, myndigheter, regioner och kommuner – i all deras verksamhet, och åtagandena gentemot invånarna kan inte begränsas genom vanlig lag. I den nya lagen föreslås det komma till uttryck som att lagen ger förutsättningar för att trygga invånarnas rätt till bostad.

En annan utgångspunkt vid utformningen av den nya lagen är riksdagens mål om långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven. Detta mål har varit oförändrat sedan 2008 och har ett brett parlamentariskt stöd. Även riksdagens mål sätter individen, som i målformuleringen benämns konsumenten, i centrum, och betonar att bostadsbehoven i första hand ska tillfredsställas på marknaden. Den nya lagen bygger på detta synsätt och är i allt väsentligt inriktad på de hushåll vars bostadsbehov inte tillfredsställs på bostadsmarknaden.

[4] Försäkringskassan har den 8 oktober 2015 lämnat svar på ett regeringsuppdrag kring begreppet stadigvarande bosatt. Utredning av stadigvarande bosättning, dnr 005766-2015.

5.3.3 Lagen preciserar och fördelar bostadsförsörjningsansvaret

Den nya lagen innehåller bestämmelser som fördelar ansvar och arbetsuppgifter mellan olika offentliga aktörer i enlighet med det arbetssätt som beskrivits i avsnitt 5.2. Det är fyra aktörer som regleras i lagen; Boverket, regionerna, kommunerna och länsstyrelserna. För de statliga myndigheterna finns delar av regleringen i förordning, medan bestämmelserna i lagen som avser regioner och kommuner är uttömmande.

Riksdagen föreslås i lagen reglera statens agerande på myndighetsnivå, och därmed beskära regeringens utrymme att disponera över myndigheterna, för att säkerställa att det finns entydiga företrädare för staten som ansvarar för samarbetet med regioner och kommuner.

Lagen innehåller inga sanktionsbestämmelser och styr heller inte med vilken intensitet de olika aktörerna ska agera. Lagen i sig leder inte till att bostadsbristen i Sverige upphör; det beror även fortsättningsvis på vilken politisk prioritering frågan ges i de olika beslutande församlingarna, och vilka ekonomiska och andra resurser som tillförs. Det lagen gör är att tydliggöra ansvar och ge goda förutsättningar för samarbete.

Även om utredningen föreslår ett arbetssätt där samarbete för att lösa ett gemensamt problem är en bärande tanke, är lagen uppbyggd så att varje aktör – varje myndighet, region och kommun – får sitt ansvar och sina uppgifter beskrivna oberoende av hur andra agerar. Lagen skapar inga möjligheter att undandra sig ansvar eller avstå från att vidta åtgärder med hänvisning till att någon annan brustit i sitt agerande. De olika aktörernas uppgifter är generellt inte bestämda i tid, utan beskrivs som fortlöpande, med utrymme för varje kommun och region att, med vissa undantag, bedriva arbetet enligt sin egen tidplan och med olika ambitionsnivå.

Lagen reglerar inte vilka insatser som ska göras för att minska bostadsbristen, vare sig från staten eller från kommunerna. De ”verktygslådor” som kan komma till användning återfinns inte heller i lagen, med undantag för bestämmelserna om kommunal bostadsförmedling.

5.3.4 Boverkets uppgift att definiera bostadsbristen

Förslag: Boverket ska fortlöpande bedöma hur det utbud av bostäder som motsvarar invånarnas behov och det faktiska utbudet av bostäder utvecklas på nationell nivå och på länsnivå.

Avvikelser mellan det bedömda utbud som motsvarar invånarnas behov och det bedömda faktiska utbudet ska anses utgöra en brist på bostadsmarknaden som motiverar insatser från det allmänna. Boverket ska kvantifiera denna brist i ekonomiska termer.

Vad är bostadsbrist?

Utredningen har tidigare i detta kapitel beskrivit bostadsbrist som skillnaden mellan vad som kollektivt uppfattas som en godtagbar bostadssituation och det faktiska läget på marknaden. Synsättet återkopplar till det av riksdagen beslutade målet om en bostadsmarknad där utbudet ska motsvara behoven. Utbudet är det som med etablerad terminologi är svaret på en efterfrågan på en marknad. Om marknaden är reglerad i olika avseenden kommer det att avspegla sig i utbudet. Med utbudet av bostäder avses med andra ord det faktiska (eller prognosticerade) utbudet av bostäder givet de villkor som råder på marknaden.

Vad som är en godtagbar situation på bostadsmarknaden motsvaras i riksdagens målformulering av behoven. Behoven går inte att avläsa på marknaden. De är subjektiva och individuella, men kan beskrivas i kollektiva termer. Behoven är svar på frågor av följande slag. Hur trångt får ett hushåll bo? Hur lång tid får det ta innan ett hushåll hittar en ändamålsenlig bostad på en ny bostadsort? Vilket konsumtionsutrymme är rimligt för ett hushåll efter det att boendekostnaden är betald? Genom att besvara dessa och likande frågor och tillämpa svaren på den nuvarande eller prognosticerade befolkningen, går det att svara på vilket utbud av bostäder som skulle motsvara hushållens behov.

För tydlighetens skull så har de allra flesta hushåll en efterfrågan som gör att de inte bara kan tillfredsställa sina behov utan också andra önskemål som de kan ha på sin boendesituation. Denna efterfrågan kommer att, med de begränsningar som följer av regler-

ingar, att tillfredsställas på marknaden. Det faktiska utbudet kommer att spegla den kollektiva efterfrågan och inte de kollektiva behoven. Det uppstår därför en skillnad mellan det faktiska utbudet och det utbud som skulle motsvara behoven. Denna skillnad utgör bostadsbristen.

Bostadsbrist innebär ett åtagande för det allmänna

Det är förekomsten av en normativ uppfattning om behoven som ger upphov till bostadsbristen. Hushållens efterfrågan kommer att, med de trögheter som följer av regleringar och rent praktiska förhållanden som att det tar en viss tid att bygga en bostad, tillfredsställas på marknaden. Utan en uppfattning om behoven finns det ingen bostadsbrist att åtgärda med politiskt beslutade insatser.

Omvänt innebär bostadsbristen ett åtagande för det allmänna att vidta insatser. Eftersom bostadsbristen visar att det finns hushåll vars boendesituation inte är godtagbar enligt den kollektiva normuppfattning som råder, är det en politisk uppgift att åtgärda problemet. Med vilken prioritet och med vilka insatser detta ska ske kan besvaras olika beroende på övergripande ideologiska överväganden, men själva förekomsten av ett åtagande torde vara odiskutabelt. Skulle utbudet på marknaden, med den reglering som är etablerad, tillfredsställa samtliga hushålls bostadsbehov, upphör behovet av insatser.

Det ska i sammanhanget understrykas att en insats kan innebära en bred variation av åtgärder som bara har det gemensamt att det utlöses av ett politiskt (sanktionerat) beslut i någon del av det allmänna. På nationell nivå kan insats vara en skattereform som förändrar de relativa skillnaderna i disponibel inkomst medan det på kommunal nivå kan vara att köpa en bostad och hyra ut den till en hemlös familj.

Att etablera en gemensam bild av bostadsbristens omfattning är som utredningen framhållit en förutsättning för att kunna ta ställning till vilka insatser som bör vidtas från staten och kommunerna. Den gemensamma bilden kan innehålla olika aspekter på bostadsbristen; om den är geografiskt koncentrerad, temporär eller långsiktig eller om den i första hand uppträder bland vissa typer av hushåll. Beroende på vilken bild som framträder ger det förutsätt-

ningar för att bedöma om bostadsbristen i första hand bör lösas genom nationella eller lokala åtgärder och hur dessa bör utformas. Det går alltid att politiskt argumentera för att det är vår kollektiva uppfattning om behoven som bör förändras för att därigenom minska bostadsbristen och åtagandet för det allmänna.

Boverket får i uppdrag att bedöma bostadsbristen

För att staten och kommunerna gemensamt ska kunna göra insatser mot bostadsbristen är det nödvändigt att omfattningen av denna fortlöpande beskrivs och prognosticeras. Även om uppgiften innehåller väsentliga mått av politiska bedömningar är det en komplex uppgift som kräver kontinuerlig utveckling och utvärdering. Uppgiften bör därför placeras på en myndighet, och utredningen finner att Boverket är den myndighet som har de bästa förutsättningarna. För detta talar också att Boverket generellt, enligt vad utredningen utvecklat i sitt delbetänkande, bör ges en starkare roll som företrädare för staten i relation till kommunerna i samhällsplaneringsfrågor.

Bostadsbristen ska beskrivas som skillnaden mellan ett teoretiskt utbud som motsvarar ett behov, och det faktiska utbudet på marknaden. För att det ska gå att jämföra dessa storheter krävs det att det i båda fallen rör sig om bostäder med samma definition. Om alla hushåll anses behöva bostäder med en viss teknisk standard eller ett visst besittningsskydd är det bostäder som uppfyller dessa kriterier som ska ingå när det faktiska utbudet av bostäder beskrivs. Att det på marknaden finns ett utbud av andra boendelösningar med en lägre standard eller osäkrare besittningsskydd innebär inte att de ska ingå i Boverkets bedömning av det faktiska utbudet. Det är däremot relevant att känna till den faktiska bostadssituationen för samtliga hushåll när insatser ska utformas.

Boverket ska fortlöpande bedöma vilket utbud av bostäder som motsvarar behovet

För att synliggöra hur Boverket gör sina bedömningar av bostadsbristens omfattning bör myndigheten få separata uppdrag att bedöma det till stor del normativt politiskt bestämda behovet och vil-

ket utbud av bostäder det motsvarar, och det mera deskriptivt observerbara utbudet av bostäder på marknaden.

En första ansats till bedömning av behovet finns i Boverkets rapporter som beskriver behovet av tillskott av bostäder fram till 2025 baserat på en modell som första gången presenterades 2015.[5] Utredningen redogör för Boverkets modell relativt utförligt i delbetänkandet, men återger här några huvudpunkter.

- Invånarna antas under det närmaste decenniet bilda hushåll – det vill säga flytta ihop och isär – enligt samma mönster som genomsnittet för åren 2007–2011.
- Utbudet av bostäder motsvarade behoven 2012. Fler hushåll sedan dess motsvarar ett behov av en ny bostad per hushåll.

Boverket beskriver i rapporten från 2015 de svårigheter som brister i befolkningsprognoserna innebär för möjligheterna att göra korrekta beräkningar av behovet av bostäder. Dessa brister kommer alltid att föreligga och utgöra en osäkerhet, varför Boverket aldrig kan avkrävas något annat än bedömningar av det framtida behovet.

Det som inte finns med i Boverkets modell är en uppfattning om vilka bostäder som motsvarar behoven hos vilka hushåll. Att addera detta till modellen är ingen principiell svårighet, men kräver ytterligare ställningstaganden.

Det finns alltså en relativt god grund för att bedöma behovet av bostäder i kvantitativa termer. För att svara på vilket utbud som skulle motsvara detta behov måste en ekonomisk dimension adderas till modellen. I den befintliga behovsmodellen antas alla individer vilja bilda hushåll och flytta inom och utom landet i oberoende av ekonomiska förutsättningar. För att detta behov ska kunna tillfredsställas måste det finnas bostäder till priser eller hyror som ryms inom de tilltänkta hushållens ekonomi.

Under förutsättning att data om individernas inkomster och förmögenheter finns tillgängliga är det möjligt att göra beräkningar baserade på flera olika antaganden. Det går att bibehålla ansatsen att alla hushåll ska ha samma frihet att anpassa sin boendesituation, motsvarande ett historiskt genomsnitt. Det går att hävda att indi-

[5] Behov av bostadsbyggande – teori och metod samt en analys av behovet av bostäder till 2025, rapport 2015:18, Boverket.

vider och hushåll med lägre inkomster ska tillerkännas ett behov som ligger lägre än detta genomsnitt, på en nivå som blir den lägsta godtagbara enligt olika kriterier. Det går också att hävda att det historiska genomsnittet innehåller såväl ”överkonsumtion” som otillfredsställda behov, och att ett mera renodlat normativt uttryck för behoven behöver formuleras. Det skulle i så fall innebära att den hushållsbildning och de flyttmönster som ligger inbyggda i SCB:s befolkningsprognoser behöver ifrågasättas. Olika antaganden kommer att leda till att bostadsbristens omfattning bedöms olika.

Bostadsbehovet förändras ständigt, beroende på förändringar i befolkningens sammansättning. Personer i 30-årsåldern flyttar till exempel i större utsträckning än personer i 40-årsåldern, och om historiska data tillåts ligga till grund för framtida behov kommer variationer i årsklassernas storlekar i det typiska intervallet 90 000–120 000 personer att få olika stort genomslag på bostadsbehoven beroende på i vilken ålder en stor eller liten årsklass befinner sig. Också de antaganden som görs om hushållens ekonomiska utveckling kommer att påverka bedömningen av vilket utbud som motsvarar behoven över tid.

Boverket ska fortlöpande bedöma det faktiska utbudet av bostäder

Den andra komponenten när bostadsbristen ska bestämmas är det faktiska utbudet av bostäder. Till skillnad från behoven är det ett objektivt observerbart fenomen, men det saknas ett etablerat sätt för att beskriva och prognosticera utbudet, delvis på grund av att det saknas offentliga data på området. I avsnitt 5.4 gör utredningen bedömningar av vilka förbättringar av kunskapsunderlaget om de faktiska förhållandena på bostadsmarknaden som regeringen bör överväga.

Det faktiska utbudet av bostäder utgörs av de bostäder (med vald definition) som vid ett givet tillfälle finns till försäljning eller uthyrning. Utbudet varierar med demografin, dvs. när hushåll flyttar eller dör kommer en bostad med viss sannolikhet att bjudas ut på marknaden, men det varierar uppenbarligen också med helt andra faktorer. Det har inte rymts inom utredningstiden att närmare studera sådana fenomen, men förändringarna av utbudet av

ägda bostäder under utredningstiden ger intrycket av att bostäder till en inte obetydlig del har likheter med aktier, där utbudet ökar när en prisuppgång avtar, vilket i sin tur förstärker en prisnedgång.

Möjligheten att använda bostäder som annat än bostäder innebär också att utbudet förändras över tid. För flera decennier sedan hyrdes bostäder i städerna ut som kontor, vilket ledde till att utbudet av bostäder minskade. I dag har mer eller mindre permanent korttidsuthyrning av bostadsrätter till turister samma effekt.

Utbudet varierar alltså kvantitativt med hur villkoren för att få köpa eller hyra varierar. Det som är lättast är observera är förändringar i priset på ägda bostäder, men olika villkor för att få hyra en bostad är också en del av utbudet. Studentbostäder och olika former av äldrebostäder är bara tillgängliga för en delmängd av hushållen, och för vanliga hyreslägenheter kan det finnas krav som utesluter vissa hushåll.

Nyproduktion av bostäder leder till ett ökat utbud. Den primära ökningen är lätt att identifiera och kan åtminstone i närtid prognosticeras. Beroende på vilka som flyttar in i de nyproducerade bostäderna kommer ett utbud av bostäder att tillkomma; det som kallas flyttkedjor. Studier av flyttkedjor har gjorts i enstaka fall och visar på betydande skillnader i både hur många bostäder som bjuds ut, och vilka hushåll som kommer att flytta in i dessa.

Utredningens ansatser

Utredningen har för att få en uppfattning om hur svåra Boverkets uppgifter blir bett två konsultföretag att lämna förslag på en modell för att beräkna skillnaden mellan efterfrågan och behov av bostäder. Ett tredje tillfrågat företag ansåg sig inte ha möjlighet att utföra uppdraget inom givna tidsramar. Av uppdragsformuleringen framgår att utredningen arbetat med hypotesen att efterfrågan styr utbudet på marknaden, vilket de kontrakterade konsulterna också antagit.

Den ena konsulten baserar sin modell på data om hur efterfrågan hos invandrade hushåll avviker från svenskfödda och härleder ur detta hur stor nyproduktion den befolkningsökning som till stor del består av invandrare kan komma att generera. Med detta som grund förs av konsulten ett resonemang kring om denna skillnad i

efterfrågan bör leda till slutsatsen att samhället bör göra ett annorlunda antagande om behovet av bostäder för invandrare än för infödda svenskar, delvis med hänvisning till skillnader i förväntad boendestandard i invandrarnas ursprungsländer.

Den andra konsulten, vars redovisning återges i sin helhet i bilaga 4, bidrar med två delvis sammanhängande ansatser, som båda avser hur utbudet i form av nyproduktion kan prognosticeras. Företaget härleder storleken på den nationella bostadsproduktionen ur fyra variabler som sedan 2006 har förklarat huvuddelen av allt nybyggande.

- Hushållens finansiella netto.
- Räntan.
- Sysselsättningen.
- Byggkostnaderna.

I närtid, då det finns prognoser för dessa faktorer, kommer antalet färdigställda bostäder att nå en topp under 2018 och därefter vika svagt nedåt. En trendframskrivning av genomsnittliga förhållanden den senaste tioårsperioden leder till ett stadigt ökat antal färdigställda bostäder och når drygt 60 000 år 2025. Det skulle innebära att nyproduktionen skulle motsvara cirka 75 procent av de behov av tillskott av bostäder som Boverket beräknar för samma period.

Det ska sägas att statistiken över påbörjade bostäder under 2017 visar att antalet färdigställda bostäder under 2018 kommer att överstiga det antal som företagets modell prognosticerar. Om detta betyder att någon ny variabel tillkommit som styr bostadsproduktionen, eller om det visar sig att prognoserna för de underliggande variablerna är fel, återstår att se.

Konsultrapporten innehåller också en beskrivning av hur den lokala efterfrågan på nyproducerade bostäder kan beräknas. Beräkningen utgår från antaganden om produktionskostnader, boendekostnader och betalningsförmåga i närområdet/kommunen. Med utgångspunkt från flyttfrekvenser och undersökningar av preferenser för nyproduktion går det att räkna fram ett antal hushåll som kan förväntas efterfråga nya bostäder till givna priser/hyror

Utredningen finner att den bilagda rapporten visar att det är fullt möjligt att beskriva behov och utbud med hjälp av inbördes oberoende variabler, vilket är en god grund för fortsatt arbete.

Ett behov av utvecklingsarbete

Den uppgift som utredningen vill tilldela Boverket låter sig inte utföras omedelbart. Vad gäller behovet av bostäder krävs överväganden kring vad som kan betecknas som en godtagbar boendesituation vilket torde kräva ett brett arbete med olika typer av referensgrupper. För att beskriva utbudet krävs det en bättre förståelse av hur det utbud som inte styrs av demografi fungerar. Data över utbud och priser behöver jämföras med förändringar i priser på andra kapitalplaceringar för att finna mönster som kan användas för prognoser. Det behövs också fler studier av hur nyproduktion påverkar utbudet i form av flyttkedjor.

Med hänsyn till behovet av utveckling bedömer utredningen att Boverket bör få ett initialt uppdrag med ett resurstillskott innan uppgiften att fortlöpande bedöma vilket utbud av bostäder som motsvarar hushållens behov, och hur det faktiska utbudet förhåller sig till detta teoretiska utbud, kan fullgöras.

Boverket ska presentera bedömningar av bostadsbristen länsvis i ett tioårsperspektiv

Med en fullt utvecklad modell för bedömningar bör Boverket kunna leverera kontinuerliga bedömningar av såväl bostadsbehov som faktiskt utbud på nationell nivå och på länsnivå. Dessa bedömningar ger ett underlag för arbetet på regional nivå men ska också ge regeringen kunskap om hur bostadsbristen fördelar sig över landet. Med hänsyn till att många av de variabler som kommer att ingå i Boverkets bedömningar varierar över kortare tidsintervall än vad som är möjligt att korrigera för genom offentliga insatser bör ambitionen vara att beskriva utvecklingstrender i ett tioårsperspektiv. Det ger politiska beslutsfattare på alla nivåer möjlighet att bedöma med vilket prioritet frågan om bostadsbristen bör behandlas och vilken omfattning de insatser som kan bli aktuella bör ha.

Boverket ska kvantifiera bostadsbristen i ekonomiska termer

Skillnaden mellan Boverkets bedömningar av det utbud som motsvarar behoven och det faktiska utbudet på marknaden kan komma att innehålla flera olika dimensioner förutom den geografiska. Det är fullt möjligt att utbudet av bostäder överensstämmer med eller överstiger det antal som enligt bedömningarna behövs i ett visst län, men att bostädernas storlek inte motsvarar den hushållsbildning som ligger i modellen; det kan t.ex. finnas för få stora bostäder. Det kan också tänkas att utbudet av bostäder i lämplig storlek är tillräckligt, men att hushållen inte kommer att kunna efterfråga dem av ekonomiska skäl. Slutligen kan det finnas län där antalet bostäder som bjuds ut inte är tillräckligt för att alla hushåll som enligt modellen har behov av en bostad i länet kan få det.

För att tydliggöra att det i samtliga fall råder bostadsbrist, även om den kan förväntas föranleda olika insatser, ska Boverket på ett schabloniserat sätt redovisa den totala bostadsbristen i varje län i ekonomiska termer. Detta kan t.ex. ske genom antaganden om vilken ökning av hushållens inkomster som skulle krävas för att kunna betala för tillgängliga bostäder, eller genom antagna produktionskostnader för att bygga nya bostäder. Oavsett hur beräkningen görs ska det vara tydligt att det är frågan om antaganden utan ställningstaganden till vilka insatser som bör vidtas för att åtgärda bostadsbristen.

Fördelningen av ansvar mellan stat och kommun

Med en nationell bedömning av bostadsbristens omfattning och karaktär finns den grundläggande förutsättningen för ett politiskt samtal om hur ansvaret för att göra insatser bör fördelas mellan staten och kommunerna. Redan pågående eller planerade insatser i form av statliga bidrag och kommunala förturslösningar och investeringar i särskilda boenden är i princip diskonterade i det verkliga utbud som Boverket redovisar. Samtalet kommer därför att behöva behandla ytterligare åtgärder och kan med fördel komma att utmynna i överenskommelser mellan regeringen och SKL. Utredningen har tidigare i detta kapitel exemplifierat vari statliga insatser kan bestå, och pekat på möjligheterna att kanalisera statliga medel till kommunerna för att stödja regionala och lokala insatser.

Regeringens möjlighet att styra Boverkets arbete

Utredningen föreslår att det är Boverket som ska göra bedömningarna av bostadsbristens omfattning bl.a. för att resultaten ska kunna behandlas i de politiska samtal som behövs för att på en övergripande nivå fördela ansvar mellan staten och kommunerna. Samtidigt innehåller Boverkets uppdrag politiska ställningstaganden i de delar som avser behovet av bostäder.

Det politiska inflytandet över Boverkets arbete kan ta sig flera former. Utredningen föreslår att det lagreglerade uppdraget att göra bedömningar ges till regeringen, som kan välja att lämna det vidare till Boverket med eller utan ytterligare styrning. Vill regeringen förankra olika aspekter på vad som ska anses vara en godtagbar bostadssituation i riksdagen är det fullt möjligt via en skrivelse eller proposition. Ett ställningstagande från riksdagen blir då direkt styrande för Boverkets arbete.

Så länge den politiska styrningen av Boverket avser vad som ska anses vara en godtagbar bostadssituation är det enligt utredningen oproblematiskt. Nya förutsättningar påverkar naturligtvis vilken bild av bostadsbristen som sprids till regioner och kommuner, och alltför frekventa förändringar försvårar för förvaltningar på olika samhällsnivåer att arbeta effektivt, men något principiellt hinder för deras möjligheter att fullgöra sina uppdrag uppkommer inte.

I de delar Boverkets bedömningar förväntas avspegla faktiska prognosticerade förändringar av utbudet är det mera problematiskt om regeringen försöker styra myndighetens metodval. Uppgiften är av typisk förvaltningskaraktär, och syftet med en sådan styrning är oklar. Även om utredningens författningsförslag lämnar utrymme även för sådan styrning är bedömningen att det inte kommer att bli aktuellt.

5.3.5 Boverkets uppgift att etablera ett språkbruk

Förslag: Boverket ska, efter samråd med SKL, definiera begrepp som behövs för att genomföra bedömningar och beskriva insatser som följer av den nya lagen.

Ett språkbruk för inbördes användning

Behovet av ett gemensamt språkbruk för att lösa en gemensam uppgift har redan behandlats. Det är nödvändigt att etablera ett språkbruk för det offentliga Sverige som ska planera, utföra och följa upp insatser för att åtgärda bostadsbristen.

En myndighet kan inte styra det allmänna språkbruket, och på bostadsmarknaden uppstår ständigt nya begrepp för att beskriva avtalsformer, bostäder av olika utformning eller olika finansieringslösningar. Denna utveckling är det inte Boverkets roll att försöka påverka. Det Boverket förväntas göra, åtminstone efter samråd med SKL, men sannolikt efter kontakter med de flesta av landets kommuner, regioner och länsstyrelser, är att etablera den entydiga betydelsen av ett antal begrepp vid inbördes kommunikation kring bostadsbristen och dess lösning.

Språket styr tanken

Utredningen har ingen ambition att själv bli språknormerande, men vid framtagandet av betänkandet är det uppenbart att många begrepp ges olika betydelser beroende på vem som talar och vem som lyssnar. I en politisk omgivning är vissa begrepp så förknippande med en viss politisk uppfattning att de inte kan användas utan omfattande kommentarer eller reservationer som i sig minskar deras värde. I landets 290 kommuner råder olika politiska förhållanden och därmed har samma begrepp olika genomslagskraft. Genom att Boverket får i uppgift att ta fram ett gemensamt språkbruk för bostadsförsörjningsfrågor är förhoppningen att kunna neutralisera betydelsen av vissa begrepp och göra dem användbara i hela landet.

Även på tjänstemannanivå utvecklas språkbruket olika även på arbetsplatser som formellt arbetar med samma uppgifter. Utredningen har haft viss möjlighet att följa länsstyrelsernas arbete med att stödja kommunerna och konstaterar att det i samarbetet mellan de 21 statliga myndigheterna med identiska uppdrag har ägnats tid åt att enas om hur sakförhållanden ska beskrivas.

Uppgiftens form och rättskraft

Flera av de begrepp som kommer att behöva definieras i detta sammanhang har redan en betydelse i befintlig lagstiftning. Begreppet bostad är t.ex. flitigt använt i författning, både som beteckning på ett utrymme i en byggnad som allmänt sett är lämpat att bo i, och som beteckning på det utrymme där något faktiskt bor. I arbetet med bostadsförsörjningsfrågor kommer bostäder att behöva behandlas i båda dessa betydelser. Det kan då finnas anledning att skapa språkregler för att i skriven text markera vilken betydelse som avses. Någon ambition att påverka språkbruket i andra sammanhang eller i befintlig författning ligger inte i uppdraget.

Boverket förväntas lösa uppgiften genom att samla in förslag på begrepp som behöver definieras från kommuner, regioner och länsstyrelser och ur detta material göra ett urval där man efter samråd med SKL tar fram remissförslag, som sedan sprids till användarna för synpunkter. Boverket fastställer sedan genom beslut vilka definitioner som myndigheten avser att använda när man kommunicerar med länsstyrelser, regioner och kommuner kring bostadsförsörjningsfrågor. Beslutet förutsätts leda till en omedelbar tillämpning hos länsstyrelserna, men får i övrigt sin verkan genom praktisk användning av begreppen.

5.3.6 Regionernas analyser

Förslag: Regionerna ska med Boverkets bedömningar som grund fortlöpande analysera hur behov och utbud utvecklas i respektive län och vilket behov av insatser från det allmänna som utvecklingen motiverar.

Bedömning: Till grund för regionernas analyser bör även underlag från länets kommuner och länsstyrelsen läggas.

Boverkets bedömningar utgör grunden

Varje region ska med Boverkets bedömningar för det egna länet som ett underlag skaffa sig en egen uppfattning om hur bostadsbristen i länet ser ut och utvecklas genom nära samarbete med

länets kommuner som utmynnar i en analys. Denna analys ska regionen presentera för kommunerna.

Regionernas ambitionsnivå i analysarbetet kommer att variera, liksom utformningen av det material som presenteras för kommunerna. I en region där Boverkets bedömningar visar att bostadsbristen över tid kommer att vara mycket begränsad är en mindre omfattande analys motiverad på den regionala nivån. De inomkommunala övervägandena kan göras utan stöd av information från regionen. Motsatsvis kan en region där bristerna bedöms vara stora behöva lägga mycket resurser på att både säkerställa att underlaget för Boverkets bedömningar överensstämmer med faktiska förhållanden och på att tydliggöra hur bostadsbristen fördelar sig geografiskt inom länet och på olika typer av hushåll över tid.

Den regionala analysen ska väga in de nationella och regionala planer och program som regionen bedömer har en påverkan på bostadsmarknaden. Typiskt sett har t.ex. förändrad infrastruktur och kollektivtrafik påverkan på hur attraktiviteten och därmed utbudet av bostäder i ett område utvecklas.

Det är länets kommuner som är mottagare och användare av analysen. Det står därför regionerna fritt att välja att göra analysen i ett format som kommunerna efterfrågar och, om det är lämpligt, infoga den i annat material som också har kommunerna som mottagare.

Det gemensamma språkbruket ska användas

Den regionala analysen blir ett viktigt dokument för att etablera det gemensamma språkbruk som utredningen bedömer vara nödvändigt för att alla parter ska kunna samverka för att lösa bostadsbristen. Även om regionerna formellt inte är skyldiga att tillämpa de språkregler Boverket beslutar om förutsätts de ändå bidra både till att sprida fastställda begrepp och att uppmärksamma Boverket på behovet av att klarlägga betydelsen av andra begrepp.

Regionala värderingar av behoven ska inte påverka analysen

Boverkets bedömningar i den del som avser det utbud som motsvarar bostadshovet kommer delvis att baseras på normativa värderingar. Det kan t.ex. handla om hur stor disponibel inkomst ett hushåll behöver sedan boendekostnaden betalts eller minsta bostadsstorlek för större hushåll. Dessa värderingar är inte avsedda att förändras eller överprövas av respektive region i analysarbetet. Varken det förhållandet att de faktiska bostadsförhållandena skiljer sig åt i olika delar av landet eller att det i något län kan uppfattas som att bostadsbristen framstår som ohanterligt stor med valda behovskriterier utgör motiv för en avvikande regional bedömning. Invånarna antas i grunden ha samma behov av bostäder i hela landet, även om det i praktiken kommer att uppfyllas i olika typer av bostäder.

Regionerna kan vid sidan av analysuppgiften med fördel upplysa Boverket om sin syn på invånarnas behov av bostäder, men detta kan ske i former som inte behöver författningsregleras.

Regionala faktiska förhållanden kan leda till andra bedömningar

I alla delar där Boverkets bedömningar bygger på data som antas representera en faktisk bostadssituation eller ett historiskt händelseförlopp är det en uppgift för regionerna att granska och vid behov korrigera de uppgifter som avser det egna länet. Även antaganden om samband mellan olika förhållanden som ligger till grund för prognoser kan korrigeras av en region om det finns anledning att tro att det aktuella sambandet inte är giltigt i det egna länet.

Möjligheten för regionerna att göra korrigeringar i Boverkets länsvisa bedömningar gör att bostadsbristen i länet kan komma att beskrivas som något större eller mindre än i Boverkets länsvisa redovisning. Skulle denna typ av korrigeringar visa sig leda till systematiska ändringar i någon riktning i hela landet innebär det en signal till Boverket att överväga om man behöver komplettera dataunderlaget för de egna bedömningarna.

Kommunerna ska kunna påverka analysen

Den regionala analysen bör tas fram i samspel med kommunerna i länet. Det är kommunerna som bäst vet hur de verkliga förhållandena ser ut och som har erfarenheter av hur tidigare förändringar på bostadsmarknaden har påverkat invånarnas agerande. Kommunerna bör dessutom kunna påverka regionen att fördjupa sin analys kring någon typ av hushåll eller kring någon demografisk faktor, som anses vara avgörande för beslut om insatser i kommunen eller länet.

Även om nyttan med kommunal medverkan i analysen är ömsesidig kan det finnas enskilda kommuner som inte kommer att kunna eller vilja delta. Den regionala uppgiften att göra en analys kan därför inte villkoras av samtliga kommuners medverkan.

Länsstyrelsen ska kunna påverka analysen

Av samma skäl som kommunerna bör involveras i analysarbetet bör även den berörda länsstyrelsen ges möjlighet att delta. Länsstyrelserna har åtminstone inledningsvis bättre kunskaper om länets bostadsmarknad än vissa av regionerna. I sin roll som aktiv part i att lösa bostadsbristen kan länsstyrelserna i likhet med kommunerna också ha ett intresse av att påverka regionen att fördjupa analysen i vissa avseenden.

Resultatet ska visa på kvantitativa och kvalitativa skillnader

Den färdiga analysen ska jämfört med Boverkets bedömningar ha en högre grad av kvalitativ upplösning. Om bostadsbristen i länet i huvudsak består i att hushåll saknar eget kapital eller möjlighet att få låna för att köpa de bostäder som motsvarar deras behov och som de löpande skulle ha råd att betala för, bör analysen kunna visa hur denna grupp utvecklas över tid och fördelas geografiskt mellan kommunerna. Någon fullständig redovisning av bostadsbristens alla aspekter på kommunnivå är inte någon rimlig ambitionsnivå, men att enbart återge Boverkets bedömningar utan egna ställningstaganden och utan försök till ytterligare geografisk nedbrytning är inte förenligt med att fullgöra analysuppgiften.

Det är på regionnivå som andra relevanta planer och program ska påverka bedömningarna av hur bostadsmarknaden och därmed indirekt bostadsbristen kommer att utvecklas. I den mån regionerna inte gör denna typ av överväganden tvingas varje kommun bedöma effekterna, vilket minskar förutsättningarna för att etablera en gemensam bild av framtiden.

Analysen ska göras tillgänglig för kommunerna

Analysuppgiften är inte avgränsad i tiden eller strikt kopplad till att Boverket gör nya bedömningar. När det nya arbetssättet är etablerat ska det ständigt finnas en aktuell analys tillgänglig för kommunerna att ta del av, samtidigt som det står regionerna fritt att uppdatera eller förändra sin egen analys på det sätt och med de tidsintervall man själva beslutar om.

5.3.7 Kommunernas uppgifter

Förslag: Kommunerna ska fortlöpande bedöma hur många och vilka typer av hushåll som inte utan samhällets stöd kommer att lösa sina bostadsbehov samt genomföra insatser för att möta dessa behov. Genomförda insatser ska följas upp.

Bedömningar och insatser ska genomföras med beaktande av regionens analys.

Varje kommun ska bedöma bostadsbristen lokalt

Att det är en kommunal uppgift att ha en uppfattning om såväl efterfrågan, utbud och behov av bostäder i den egna kommunen är knappast kontroversiellt. Utredningen föreslår att det också ska framgå direkt av lagstiftningen.

Utredningens kommunbesök har visat att det i varje kommun kan finnas olika arbetssätt och organisatoriska former för att skaffa sig kunskaper om läget på den egna bostadsmarknaden. Uppgifter hämtas från offentlig statistik, från egna bostadsbolag och från socialtjänsten. Alla dessa källor till information kan vara värdefulla, men det som ofta saknas är sammanställningar av uppgifterna och

uppföljning av utvecklingen över tid. Om sådana sammanställningar görs samtidigt som uppgifter om utbudet av bostäder på marknaden följs regelbundet finns det utan omfattande arbetsinsatser ett första underlag för en beskrivning av nuläget.

Nästa steg är att skaffa sig en uppfattning om hur det borde se ut om alla invånares bostadsbehov skulle vara tillfredsställda. För detta finns det i många fall uppgifter om gruppen äldre och de i de flesta kommuner mycket mindre grupperna av funktionshindrade eller personer som av andra skäl behöver socialt stöd. För närvarande finns det i många kommuner också goda kunskaper om brister i de nyanländas boendesituation. Det som enligt utredningens uppfattning saknas i många kommuner är en uppfattning om i vad mån personer i förvärvsarbetande åldrar och deras barn bor på ett sätt som är ändamålsenligt vad avser t.ex. utrymmesstandard och kostnader i relation till inkomster. För detta har det hittills inte funnits något bra stöd för kommunerna att komma vidare, men med den regionala analysen med nationella värderingar som grund, får varje kommun besked om vilka typer av boendeförhållanden som inte uppfattas som generellt godtagbara.

Den offentliga statistiken kommer inte att ge en komplett bild av hur befolkning bor i kommunen, och det kan därför finnas skäl att genom enkäter, via kontakter med hyresvärdar eller på annat sätt försöka få en fördjupad bild av hur bostadsbristen i kommunen ser ut. Någon förväntan att kommunerna ska genomföra kompletta folk- och bostadsräkningar ligger inte i kravet på att skaffa sig kunskap, men insatserna bör stå i någon proportion till hur stor bostadsbristen beskrivs vara i den regionala analysen.

Olika grupper av hushåll kan lyftas fram i varje kommun

Utredningen har i sina överväganden beskrivit den nuvarande situationen där olika fördefinierade grupper står i centrum då bostadsförsörjningsfrågor behandlas som åtminstone delvis kontraproduktiv. Mot den bakgrunden är det viktigt att betona att i det inomkommunala arbetet kan det vara högst relevant att beskriva hushåll med liknande förutsättningar i termer av grupper, som varje kommun själva identifierar och avgränsar. Det kan göra det lättare

att utforma lämpliga insatser riktade mot den bristsituation som kommunen uppfattar som mest angelägen att åtgärda.

I det fall annan lagstiftning eller statliga bidragssystem pekar ut vissa grupper så kommer det även fortsättningsvis att styra den kommunala beskrivningen av bostadsbristen i större eller mindre omfattning.

Bedömningen av bostadsbristen ska ligga till grund för insatser

I kommunerna, med undantag för de allra största, finns det inte utrymme för särskilda analysenheter skilda från den del av förvaltningen som ansvarar för verksamheten. Genom att i lag fastslå att den kommunala bedömningen av vilka hushåll som behöver samhällets stöd för att lösa sina bostadsbehov ska ligga till grund för beslut om insatser för att tillfredsställa dessa behov, vill utredningen undvika en situation där kommunerna avkrävs olika former av beslutsunderlag utan direkt koppling till den egna verksamhetens behov. Även om många kommuner behöver stöd med att identifiera och beskriva bostadsbristen i form av en regional analys, så är det alltid kommunen själv som har bäst förutsättningar att bedöma vilka insatser som kan vara verksamma för att åtgärda bristen. Att varje kommun inte omedelbart har kompetens att identifiera alla möjliga insatser och att det i vissa kommuner saknas resurser, är förvisso sant. Utredningens uppfattning är dock att om en uppgift är tillräckligt tydligt formulerad har Sveriges kommuner erfarenhetsmässigt förmått skaffa sig den kunskap som behövs för att lösa den, utifrån aktuella lokala förutsättningar.

Insatser ska utformas, genomföras …

Även om det kan tyckas självklart så framgår det inte i dagens lagstiftning att kommunerna ska genomföra insatser för att begränsa bostadsbristen. Utredningen föreslår därför att en sådan bestämmelse införs i lag.

Vad som är en insats har som tidigare berörts ingen given begränsning utan bestäms av om den beslutade åtgärden har effekten att fler hushåll har en godtagbar boendesituation än vad som annars skulle ha varit fallet. Med denna vida definition av vad som är en

insats blir det genom uppföljning som insatsen får sitt egentliga värde – ett beslut om en insats utan effekt var i verkligheten inte ett beslut om en insats i lagens mening.

För att visa på mångfalden av möjliga kommunala insatser lämnas några exempel som på inte sätt är avsedda att vara rekommendationer eller att begränsa den kommunala initiativrikedomen. Kommunerna kan genom köp, inhyrning eller nyproduktion skaffa sig rådighet över bostäder som upplåts till i förväg definierade grupper, som inte nödvändigtvis behöver ha ett eget eller omedelbart behov av stöd. Genom att villkora upplåtelsen med att den bostad som frigörs ska förmedlas av kommunen kan andra hushåll ges tillträde till bostadsmarknaden. Kommunerna kan genom avtal med fastighetsägare komma överens om att kommunen får förmedla bostäder mot ersättning eller löften om kompensation i händelse av att upplåtelsen leder till kostnader för fastighetsägaren. Kommunerna kan genom stöd till kollektivtrafik skapa förutsättningar för permanentboende på orter där det finns lediga bostäder. Kommuner som äger mark och där det finns ett intresse från företag att bygga nytt kan utnyttja sitt markägande till att gynna vissa typer av hushåll.

… och följas upp

Nästan lika självklart kan det tyckas vara att insatser som görs för att åtgärda bostadsbristen ska följas upp för att se om de har effekter. Även detta bör framgå direkt i lagen.

Kravet på uppföljning är förutom ett sätt att göra det synligt vilka insatser som faktiskt bidrar till att minska bostadsbristen också en del av ett kollektivt förbättringsarbete. De kommunala erfarenheterna ska redovisas regionalt och insatser med goda effekter kan kopieras av andra kommuner och prioriteras av länsstyrelsen vid avtal om statligt stöd.

Något formkrav ställs inte på kommunernas uppföljning. I dess enklaste form är det frågan om en jämförelse med det förväntade utfallet i samband med beslutet om en insats. Mera ambitiösa uppföljningar innehåller moment av att följa andra förändringar på bostadsmarknaden för att se om även andra, oväntade, effekter upp-

står. Några fullständiga utvärderingar med vetenskapligliga metoder kan inte krävas av en kommun med stöd av lagen.

Möjligheten att få statligt stöd bör övervägas

För vissa kommuner kommer bostadsbristen när den redovisas på ett samlat sätt att innebära ett behov av insatser som inte ryms inom kommunala budgetar inom överskådlig tid. Det kan då uppfattas som mindre meningsfullt att utforma insatser som inte kommer att gå att genomföra. Med utredningens förslag om att låta länsstyrelserna disponera resurser för att stödja kommunala insatser blir denna situation mindre låst. Om det finns statliga pengar för att finansiera en lösning blir incitamentet att lägga resurser på att ta fram ett underlag för en förhandling större. Genom att de statliga resurserna inte föreslås vara låsta till någon särskild typ av insats, och det statliga stödet föreslås vara avtalsreglerat, kan även små kommuner med goda idéer se möjligheter med statligt stöd.

Den regionala analysen ger stöd och ska beaktas

Den regionala analysen förväntas alltså hjälpa kommunerna både att etablera en uppfattning om vad som är en godtagbar bostadssituation och en ungefärlig uppfattning om hur stor bostadsbristen är och kan komma att bli. Det innebär inte att den regionala analysen utgör ett facit som utan egna ställningstaganden kan läggas till grund för beslut om insatser. Det är den faktiska bostadssituationen i kommunen som ska avspeglas i den kommunala bedömningen av hur bostadsbristen ser ut i den egna kommunen.

Den kommunala bedömningen kan å andra sidan inte vara helt frikopplad från den regionala situationen. Om regionen t.ex. står inför en förväntad befolkningsökning så är det ett ingångvärde som en kommun måste förhålla sig till både vid bedömningen av hur bostadsbristen kommer att utvecklas och när insatserna ska utformas. I den regionala analysen ingår också hur nationella och regionala planer kommer att påverka samhällsutvecklingen. Dessa ingångsvärden ska vägas in det kommunala arbetet.

Bedömningen av behovet av tillskott av bostäder är en separat uppgift

Förslag: Kommunerna ska fortlöpande bedöma behovet av tillskott av bostäder i kommunen. Bedömningen ska komma till uttryck i kommunens översiktsplan.

Utredningen föreslog i sitt delbetänkande att varje kommun ska ta ställning till behovet av tillskott av bostäder i kommunen. Förslaget var ett av flera förslag för att etablera en gemensam syn i det offentliga Sverige på behovet av fler bostäder.

Behovet av att varje kommun genom fysisk planering bidrar till att det bostadsbyggande som behövs för att möta marknadens efterfrågan, likaväl som de bostadsbehov som inte tillfredsställs på marknaden inom befintligt bostadsbestånd, är lika giltiga i dag som hösten 2017 och för överskådlig framtid. Den aktuella bestämmelsen bör därför införas i den nya lagen. Det nya sammanhanget ger tillfälle att understryka att bedömningen av behovet av tillskott av bostäder utgör ett underlag för dimensionering av den kommunala planläggningen och lovgivningen enligt PBL. Om denna planläggning leder till ett byggande som utgör en lösning på den identifierade bostadsbristen är en separat fråga. Den bedömning kommunerna ska göra av behovet av tillskott av bostäder är därför oberoende av hur kommunerna bedömer bostadsbristen, och utgör bara en (del av) en insats i den mån den faktiskt resulterar i att något byggs som minskar bostadsbristen.

I utredningens delbetänkande föreslogs att kravet på kommunerna att bedöma behovet av tillskott av bostäder skulle kompletteras med en bestämmelse i PBL med innebörden att översiktsplanens redovisning av hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder skulle avspegla denna bedömning. Att bestämmelsen placerades i PBL avspeglar att kopplingen mellan två lagar bör komma till uttryck i den lag där bestämmelsen föranleder ett ställningstagande. Detta kompletterande förslag kvarstår med referens till den nya lagen.

Skyldigheten att redovisa arbetet vid ett regionalt dialogmöte ställer krav på dokumentation och konsekvens.

Kraven på kommunerna i lagen är formlösa vad gäller innehåll och omfattning på dokumentationen. Det är bostadsbristen och kommunens kapacitet som sätter ramarna. Inga sanktioner föreslås heller mot kommuner som inte uppfyller lagens bokstav. Det kan uppfattas som att lagstiftningen är tandlös och att det är möjligt att avstå från att göra såväl bedömningar som att genomföra insatser och uppföljningar.

Kommunen ska dock enligt den nya lagen redovisa sitt arbete inför övriga kommuner i länet, regionen och länsstyrelsen vid ett tillfälle varje år. Redovisningskravet sker i ett sammanhang där samtliga är bekanta med lagstiftningen och hur bostadsbristen ser ut i ett regionalt perspektiv. Alla har också samma uppgift att bidra med underlag och lösningar. Att någon i ett sådant sammanhang uppträder helt utan förberedelser eller ett strukturerat underlag är osannolikt. Den kommun som underlåter att förbereda sig riskerar att det påverkar omgivningens syn på kommunen även på andra områden där ett gott samarbetsklimat är av värde. Det finns därför anledning att tro att varje kommun kommer att ta lagstiftningen på allvar.

Möjligheten att ingå avtal med länsstyrelsen om statligt stöd innebär också ett motiv för kommunerna att skaffa sig goda kunskapsunderlag och att utforma effektiva insatser. Länsstyrelserna kommer i sitt arbete att prioritera insatser som bygger på en vederhäftig analys som tar in det regionala perspektivet. Kombinationen av ett positivt incitament och kollegialt tryck är kvalitetsdrivande i den nya lagen.

Möjliga arbetsformer i kommunerna

Utredningen har mot bakgrund av kommunernas mycket olika storlek och förutsättningar ingen ambition att reglera hur det interna arbetet i varje kommun ska organiseras. Syftet med hela utredningens förslag är dock att ge arbetet med att lösa bostadsbristen en tydlig plats och form i varje ansvarig statlig, regional och kommunal församling.

Som redan sagts är det i de flesta kommuner kort väg mellan analys och genomförande. Det kan därför finnas anledning att överväga någon form av förvaltningsgemensam funktion som såväl bidrar med kunskap om bostadsmarknadsläget och som föreslår och utvecklar lösningar. En sådan funktion bör gå att identifiera som en arbetsuppgift, eventuellt med separata resurser, för en nämnd i den kommunala budgeten. Vilken nämnd eller vilken förvaltning som får ansvaret att vara sammanhållande saknar enligt vad utredningen kunnat inhämta betydelse. Det väsentliga är att alla berörda förvaltningar och bolag får möjlighet och skyldighet att delta. Ansvaret för att hålla samman arbetet bör läggas i förvaltningen, och inte t.ex. i ett kommunalt bostadsbolag. Även om bolaget kommer att stå för mycket av de praktiska lösningarna är det, åtminstone så snart det blir fråga om större insatser, en kommunal fråga att ställning till finansiering. Utredningen föreslår också att statliga resurser till kommunala insatser ska villkoras av att kommunen som sådan är avtalspart.

Allt arbete ska förankras politiskt i varje kommun varje mandatperiod.

Förslag: Kommunfullmäktige ska en gång per mandatperiod ta ställning till gjorda bedömningar och uppföljningar.

Utredningens förslag till ett gemensamt arbetssätt kommer i stor utsträckning av effektueras av statliga och kommunala tjänstemän. Ansvaret för att bostadsbristen åtgärdas är dock politiskt. För att markera det politiska ansvaret och för att ge legitimitet åt de bedömningar och de avtal som många gånger kommer att ingås av kommunala tjänstemän på delegation, föreslår utredningen att de lagstadgade kommunala uppgifterna ska bli föremål för behandling på kommunfullmäktigenivå minst en gång per mandatperiod.

Kravet på förankring genom ställningstagande i fullmäktige avspeglar att utredningen ser det förvaltningsgemensamma arbetssättet som en framgångsfaktor. Arbetet med att identifiera och åtgärda bostadsbristen ska inte permanent kunna placeras i en nämnd där det kan komma att prioriteras ned gentemot andra nämndspecifika uppgifter. Det är också bara genom behandling i fullmäktige

som det blir möjligt för allmänhet och media att höra hur de olika partierna argumenterar i bostadsförsörjningsfrågor.

Det kan hävdas att i varje någorlunda stor kommun kommer en lagstadgad kommunal uppgift att avspegla sig i den kommunala budgeten och därmed bli föremål för fullmäktigebeslut årligen. I en budget finns dock inget krav på att redovisa problembild och förslag till lösningar på det sätt som utredningen nu föreslår.

En politisk behandling vart fjärde år kan låta närmast symboliskt i relation till hur omfattande bostadsbristen tycks vara i vissa kommuner. Det ska då påminnas om att kravet i lagen gäller alla kommuner oavsett bostadssituation, och innebär ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. För större kommuner med stor bostadsbrist kommer det nuvarande arbetet, som kräver politiska beslut och ställningstaganden löpande, att fortsätta minst lika intensivt som i dag. Kravet på fullmäktigebehandling av vissa i lagen angivna förhållanden kommer i sådana kommuner att kunna ingå i något annat beslutsdokument.

I två förordningar som reglerar riktade statsbidrag till kommunerna villkoras bidragen på olika sätt av kommunfullmäktiges beslut om riktlinjer för bostadsförsörjning enligt BFL. I ytterligare en förordning ska riktlinjerna beaktas.[6] I och med att BFL upphävs föreslås att hänvisningarna i de aktuella förordningarna fortsättningsvis görs till kommunfullmäktiges ställningstagande enligt den nya lagen.

5.3.8 Länsstyrelsernas uppgift utökas till att medverka till lösningar

Förslag: Länsstyrelserna ska lämna kommunerna i länet råd och information rörande deras uppgifter enligt den nya lagen.

Länsstyrelserna ska, inom ramen för tilldelade resurser, sträva efter att sluta avtal med kommuner och regioner om genomförande av insatser som kräver kommunal medverkan. Avtalen kan innefatta även andra parter än kommuner och regioner.

[6] Förordning (2016:364) om statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande, förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete och förordning (2018:111) om statsbidrag till kommuner med svag bostadsmarknad.

Länsstyrelsernas uppgift att stödja kommunerna med information och råd kvarstår.

Även med ett nytt arbetssätt och med en ny lag kommer det att finnas ett behov av statlig rådgivning och information till kommunerna. Utredningen har ingen uttalad uppfattning om vilken inriktning eller omfattning uppgiften bör ha. Länsstyrelserna har själva utvecklat sitt arbete väsentligt de senaste åren inom ramen för nuvarande lagstiftning och har etablerat gemensamma forum för informationsutbyte som bör kunna fortsätta att verka även i ett nytt sammanhang. Eftersom uppgiften att ge råd och information till kommunerna inte kan utläsas ut länsstyrelsernas instruktion finner utredningen att uppgiften även fortsättningsvis bör vara författningsreglerad på annat sätt.

Av beskrivningen av det arbetssätt utredningen förordar, där regionerna blir ansvariga för att göra en regional analys och samla kommunerna till ett gemensamt dialogmöte, följer att länsstyrelsernas nuvarande uppdrag att göra en regional bostadsmarknadsanalys och att uppmärksamma kommunerna på behovet av samordning upphör.

Boverkets uppgift att stödja länsstyrelserna

Boverket har i dag en författningsreglerad uppgift att stödja länsstyrelserna i deras arbete gentemot kommunerna. I de delar det avser vägledning om lagstiftningens tillämpning ingår detta i Boverkets instruktionsgivna uppdrag. Någon särskild reglering av Boverkets stöd till länsstyrelserna krävs därmed inte.

Uppgiften att bidra ekonomiskt till lösningar är ny och delvis oprövad

Utredningen ser det som en avgörande framgångsfaktor att staten blir en tydlig och synlig medaktör i arbetet med att lösa bostadsbristen lokalt och regionalt. Utredningen föreslår därför att länsstyrelsen får en lagreglerad uppgift att som statens företrädare gå in som medfinansiär av kommunala insatser.

Länsstyrelsen har historiskt haft omfattande uppgifter som mottagare av ansökningar om olika bidrag från kommunerna. Beroende på hur snävt reglerade villkoren för olika bidrag varit utformade har länsstyrelsen haft mer eller mindre stora möjligheter att prioritera mellan olika ansökningar och själv bedöma om underlaget för beslut varit tillräckligt. En aktuell uppgift, med anknytning till bostadsmarknaden, är länsstyrelsernas uppgift att fördela medel med stöd av § 37 förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar. Länsstyrelserna har inom ett relativt brett formulerat syfte under flera år kunnat stödja kommunala insatser för mottagande av nyanlända. En utvärdering av arbetet och dess effekter lämnades till regeringen i mars 2017.[7]

Det utredningen nu föreslår är en mer proaktiv roll där länsstyrelsens ansvar inte stannar vid att besluta om bidrag.

En skyldighet att sträva efter avtalslösningar

Utredningen föreslår att länsstyrelserna får i uppdrag att sträva efter att ingå avtalslösningar med kommunerna där länsstyrelsen bidrar med medel för att uppnå en konkret och mätbar minskning av bostadsbristen. Valet av avtalsformen har flera syften:

- Den markerar ett gemensamt ansvar för att nå en lösning, vilket är väsentligt för att skapa legitimitet för de för kommunerna tvingande bestämmelserna i lagen.
- Den är flexibel i förhållande till lokala förhållanden vad gäller möjliga lösningar.
- Den ger möjlighet till fördelning av risker över tid och inbördes betalningsskyldigheter vid olika utfall.
- Den ger möjlighet till en uppföljning som är anpassad till det aktuella avtalets innehåll. Erfarenheterna från bidragshantering är att kraven på redovisning blir mycket omfattande i förhållande till de medel som fördelas.

[7] Utvecklingsmedel inom integrationsområdet § 37 och § 37a, rapport 2017:05, länsstyrelsen i Jönköpings län.

Förutsättningen för att en avtalslösning ska vara effektiv är att det är entydigt definierat vad som avses med bostadsbrist och att det finns en samsyn om hur olika förhållanden och förändringar på bostadsmarknaden ska beskrivas. Länsstyrelsernas uppdrag är så tillvida helt beroende av att utredningens övriga förslag genomförs.

Valet att ge länsstyrelserna i uppdrag att sträva efter att ingå avtal, snarare än att fördela medel efter ansökan, innehåller också risker. En avtalsförhandling kan när den väl inletts bli mycket långdragen utan att något resultat kan garanteras. Det ger länsstyrelserna incitament att gå in i förhandlingar med väl förberedda kommuner som själva har en egen tydlig vilja att nå ett avtal. Det skapar i sin tur incitament för kommunerna i länet att förbereda sig noggrant, för att bli intressanta som samtalspartners. Till skillnad från ett bidragsförfarande finns ingen möjlighet att skicka in en ansökan ”på chans” och ingen skyldighet för en länsstyrelse att lägga tid på mindre väl förberedda kommuner.

Ett argument mot avtalsformen är att den binder statens resurser vid åtaganden över tid. Med utredningens syn på behovet av att skapa former för gemensamt ansvarstagande är det i stället en fördel. Eftersom länsstyrelsen finns kvar som avtalspart kommer det att vid sidan av den direkta uppföljningen av avtalet finnas återkommande möjligheter för stat, region och kommun att stämma av utvecklingen på bostadsmarknaden och behovet av andra insatser.

Stödet får villkoras

Utgångspunkten för länsstyrelsernas uppdrag är att det är av kommunerna identifierade och utformade insatser som ska stödjas. Länsstyrelserna ska inte ingå avtal där det är länsstyrelsen som får det praktiska ansvaret för avtalets genomförande. Omvänt ska det vara en förutsättning att kommunen har ett avgörande inflytande över att den insats som länsstyrelsen medfinansierar faktiskt kommer till utförande. Det är frågan om en statlig medfinansiering av en kommunal insats, även om det ekonomiska bidraget från staten i ett avtal kan överstiga det kommunala.

Även om det är kommunala insatser som avtalet avser är det både en skyldighet och en möjlighet för länsstyrelsen att utforma avtalen så att sannolikheten för ett gott resultat främjas. Det kan

ske genom olika former av uppföljningsklausuler eller helt enkelt genom att risken för uteblivna effekter bärs till större del av kommunen genom att länsstyrelsen håller inne medel eller genom återbetalningsklausuler. Det är samtidigt inget mål att de statliga medlen inte ska förbrukas; om de avsedda effekterna uppnås till lägre kostnader för kommunen än vad som budgeterats är det inte ett motiv för länsstyrelsen att minska sin del av finansieringen.

De avtal som ingås är avsedda att fullt ut och utan uttalade eller underförstådda begränsningar vara bindande civilrättsliga avtal. Såväl statliga utbetalningsplaner som kommunala skyldigheter att återbetala utbetalade medel under olika förutsättningar ska vara avsedda att följas. Avtalsformen är ett sätt att skärpa alla parters ambitioner att vidta effektiva åtgärder på säkra underlag. Det uppnås inte om parterna uppfattar sina inbördes överenskommelser som välvilliga förhoppningar.

Även andra parter kan delta

Avtalen förväntas primärt ingås mellan länsstyrelsen och en eller flera kommuner. Framför allt i det fall då en insats omfattar flera kommuner kan det också vara aktuellt att regionen ingår som avtalspart, i rollen som kommunövergripande administrativt stöd eller som samordnare. Regionerna förutsätts inte ingå i avtalen som rena finansiärer, men kan välja att inte ta betalt för sina arbetsinsatser om det kan antas gynna den regionala utvecklingen.

En insats kan även innefatta avtal med företag som t.ex. bygger eller förvaltar bostadshus. Deras medverkan är i första hand en fråga för kommunen, men företagen kan tänkas ställa villkor om statlig medfinansiering för att ingå ett avtal med en kommun. Det bör då vara möjligt för länsstyrelsen att även acceptera avtalskonstruktioner som innehåller det privata företaget, även om kravet på ett betydande kommunalt inflytande över genomförandet inte får frångås.

Möjligheter att stödja samordnade insatser ska särskilt beaktas

Utredningen har betonat den regionala nivåns betydelse både för analysen av bostadsbristen och för att finna långsiktiga lösningar. I län som upplever stora skillnader mellan kommunernas förutsättningar på en gemensam bostadsmarknad krävs förr eller senare att problemen löses över kommungränserna. Det ligger i hela det arbetssätt som utredningen förordar att det på den regionala nivån kommer att framträda insatser som bygger på samverkan mellan flera eller alla kommuner i ett län. Länsstyrelsen har genom myndighetens regionala ansvar en mycket god förutsättning för att värdera om sådana gemensamma lösningar har bättre förutsättningar att bli framgångsrika än om det statliga stödet fördelas på många separata insatser. Någon särskild styrning av länsstyrelsernas arbete i detta avseende behövs enligt utredningen inte, så länge det är tydligt att det ligger i länsstyrelsens uppdrag att också överväga mellankommunala och regionala insatser.

Varje kommun har olika förutsättningar vilket kan motivera olika stöd.

De kommunala förutsättningarna är olika och även om det ligger i det föreslagna arbetssättet att framgångsrika insatser ska spridas och kopieras finns det ingen automatik i att avtal som reglerar samma insats ska vara identiska i två kommuner. En kommun med svagare ekonomi och kompetens kan behöva ett större statligt stöd för att uppnå samma effekt som en kommun med motsatta förutsättningar men med likartad bostadsbrist. De avtal länsstyrelserna ingår kommer därmed inte att vara rättvisa i meningen att en viss kommunal insats belönas lika. Länsstyrelserna kommer att medvetet kunna bidra till bättre förutsättningar för fler kommuner att motverka bostadsbristen.

Möjligheten att ingå avtal begränsas av anslags- och bemyndiganderamar

Det kan tyckas vanskligt att ge länsstyrelserna fria händer att teckna avtal utan någon instruktion i form av en förordning i ryggen. I praktiken begränsas länsstyrelsernas frihet av de anslags- och bemyndiganderamar som följer med varje års regleringsbrev. Även om utredningen inte förordar någon särskild styrning av länsstyrelserna arbete, åtminstone inte förrän erfarenheter dragits av genomförda avtal, finns det med andra ord möjlighet för regeringen att vid varje tidpunkt begränsa utrymmet att ingå nya avtal.

Vad innebär uppgiften om inga anslag tilldelas?

Länsstyrelsernas uppdrag att sträva efter att ingå avtal begränsas av de anslag och de bemyndiganderamar de tilldelas. Om regeringen inte tillskjuter några medel kommer länsstyrelsernas uppdrag ur kommunal synpunkt bli en nullitet, vilket utredningen bedömer kommer att påverka den kommunala aktiviteten på bostadsförsörjningsområdet.

För länsstyrelserna kvarstår dock det lagreglerade uppdraget oavsett tilldelningen av medel. För att kunna återuppta arbetet med att ingå avtal måste länsstyrelserna fortlöpande hålla sig informerade om vilka insatser som görs i kommunerna och om de tycks vara effektiva. Länsstyrelsen måste också fullfölja redan ingångna avtal och följa upp resultaten av dessa.

5.3.9 Formen för den regionala samordningen

Förslag: Regionerna ska en gång per år genomföra ett dialogmöte med länsstyrelsen och länets kommuner som deltagare. Vid mötet ska följande punkter behandlas

1. regionens analys av behov och utbud av bostäder och behovet av insatser från det allmänna,
2. respektive kommuns bedömningar och insatser, och
3. länsstyrelsens resurser och eventuella prioriteringar för att stödja kommunala insatser.

Dialogmötet ska genomföras senast vid den tidpunkt som regeringen bestämmer.

Det regionala dialogmötet som nav i arbetet

Utredningen föreslår ett arbetssätt där statliga och kommunala bedömningar av bostadsbristens omfattning sammanjämkas och där statliga och kommunala insatser kombineras på regional nivå. Strävan är att skapa en gemensam plattform för arbetet i 290 kommuner med väldigt olika förutsättningar.

Regionernas roll som samordnare mellan staten och kommunerna har utvecklats tidigare och framför allt i utredningens delbetänkande. Det handlar dels om att kunna lyfta kommunala frågor som behöver lösas gemensamt till en högre geografisk nivå, dels att kunna integrera bostadsfrågorna med andra samhällsplaneringsfrågor.

Att upprätthålla en gemensam problembild och på bred front utveckla en samsyn på vad som är lämpliga lösningar i mer än 300 politiskt styrda organisationer är i det närmaste omöjligt. Utredningens förslag om en lagstiftning med tydlig ansvarsfördelning och särskilda uppgifter samt ett gemensamt språkbruk utgör viktiga stöd, men den gemensamma bilden kommer ständigt att utmanas av alternativa mediebilder och konkreta lokala utmaningar. Det gemensamma offentliga åtagandet riskerar att hamna i skymundan, glömmas bort eller prioriteras ned.

För att ytterligare stödja den gemensamma ansatsen föreslår utredningen att ett årligt fysiskt dialogmöte i regionens regi ska utgöra en del av det lagreglerade arbetssättet. Det fysiska mötet innebär väsentliga positiva tillskott jämfört med en mera oprecis samordningsuppgift utan fasta former. Vid ett möte kan såväl politiska aspekter på frågor som rena tjänstemannabedömningar behandlas parallellt och det finns förutsättningar att reda ut vad som är vad. Mötet ger också en möjlighet till introduktion av nya tjänstemän och politiker som får ansvar för bostadsförsörjningen på olika nivåer. För de mycket små kommunerna utan möjlighet att ha en ständig bevakning av frågorna, ger ett möte en möjlighet till återkommande statusuppdatering.

Utredningen ser också det fysiska dialogmötet som ett påtryckningsmedel för att få samtliga kommuner att på allvar ta sin del av bostadsförsörjningsansvaret. Att inför sina kolleger i andra kommuner redovisa sina bedömningar och insatser skapar ett tryck att ha något att presentera. Ett möte ger också en möjlighet att internt styra processer i kommuner och regioner för framtagande av underlag mot en given tidpunkt.

Vilka deltar i dialogmötet?

De organisationer som ska delta i dialogmötet är förutom regionen länets kommuner och länsstyrelsen. Möjligheter finns naturligtvis att bjuda in andra parter som anses relevanta.

Vem eller vilka som deltar från respektive organisation kan variera både över tid och mellan olika kommuner. Utredningen bedömer att det i de flesta fall kan komma att finnas en ”bostadssamordnare” eller liknande i varje kommun, i vars arbetsuppgifter det ingår att delta som kommunens representant vid dialogmötet. Det finns dock ingen anledning att utesluta politisk medverkan, både från regionen och från kommunerna. Mötet är en potentiell arena för inledande förhandlingar och överenskommelser, där den politiska vikt bostadsfrågan tillmäts kan understrykas av politiskt deltagande. Det kan också finns situationer då en kommun vill framföra kritik mot hur andra kommuner agerar, och med det motivet väljer att låta den framföras på politisk nivå eller tjänstemannanivå beroende på vad som gagnar ett fortsatt fungerande samarbete.

I stora län med många kommuner kan det rent praktiskt vara svårt att samla alla kommuner vid ett tillfälle och få till stånd en verklig dialog. Regionen kan då välja att genomföra flera möten med kommunerna i olika delar av länet.

En obligatorisk dagordning med stor frihet för tillägg

Ett dialogmöte måste ha ett syfte och ett substantiellt innehåll. I ett välfungerande och fullt utvecklat arbetssätt kommer deltagarna själva att ta initiativ till att få upp frågor på dagordningen för gemensam

behandling. För att säkerställa att varje möte får ett substantiellt innehåll ska tre fasta punkter återfinnas på varje mötes dagordning.

För det första ska *regionen* vid dialogmötet redovisa sin aktuella analys över bostadsmarknaden och bostadsbristen i länet. Analysen är i normalfallet spridd i andra former och känd av huvuddelen av mötets deltagare, men presentationen ger ett utrymme för återkoppling från kommunerna på innehållet och en inbördes diskussion om synen på regionens bedömningar och eventuella behov av utveckling av analysen.

För det andra ska *varje kommun* redovisa sina bedömningar och insatser. Redovisningen kan ske i form av i förväg nedtecknade promemorior eller muntligt på plats, men utrymmet för variationer måste vara stort med hänsyn till att kommunerna har olika förutsättningar och befinner sig i olika faser av sitt arbete. Det är en aktuell redovisning som eftersträvas, inte ett återgivande av det ställningstagande kommunfullmäktige gjort, vilket kan vara flera år gammalt. Redovisningarna ger möjlighet för alla närvarande att bedöma hur respektive kommun tagit hänsyn till den regionala analysen. Såväl andra kommuner som länsstyrelsen kan ställa frågor om hur kommunen kommit fram till att de insatser som planeras och genomförs kommer att ge effekt. I det fall inte kommunen gör det kan regionen lyfta fram förändringar i den kommunala bedömningen sedan föregående år och på så sätt bidra till att en samsyn utvecklas.

Den tredje obligatoriska punkten på dagordningen är *länsstyrelsens* redovisning av vilka arbetsförutsättningar man givits av regeringen i form av resurser och eventuella villkor för deras användning, och vilka slutsatser länsstyrelsen dragit av detta. Även om länsstyrelsen och kommunerna förväntas ha pågående diskussioner om ingångna och kommande avtal, är dialogmötet ett tillfälle för alla kommuner att få en aktuell och samlad bild av förutsättningarna för att erhålla statligt stöd för insatser.

Inga beslut, men dialogmötet dokumenteras av regionen

Dialogmötet innehåller inga obligatoriska beslutspunkter, och de närvarande förutsätts inte ha sina respektive organisationers mandat att fatta några beslut. Det hindrar inte att det går att uttrycka samsyn kring frågor eller att mötet formulerar slutsatser.

Det är regionen som ansvarar för att dialogmötet dokumenteras. Formen för dokumentationen och dess vidare användning regleras inte. Ett viktigt användningsområde för dokumentationen är för regionens planering av nästa möte, då det bör gå att följa hur bedömningar av bostadsbristens omfattning liksom genomförandet av vissa typer av insatser utvecklas inom länet över tid. Ett annat användningsområde är att dokumentationen kan ligga till grund för framtida utvärderingar av hela arbetssättet. Dokumentationen är en upprättad allmän handling som ska vara tillgänglig för allmänheten.

Dialogmötets påverkan på regionens arbete

Regionerna bedriver sitt analysarbete formellt självständigt, men förväntas som tidigare redovisats inhämta synpunkter och underlag både från kommuner och länsstyrelse. För regionen kan dialogmötet vara ett tillfälle att mera samlat få reaktioner på det egna arbetet, och att därefter utveckla det med ledning av vad som framkommer.

Dialogmötets påverkan på kommunernas arbete

Även kommunernas arbete bedrivs formellt självständigt, men de återkommande dialogmötena förväntas ha påverkan både på hur varje kommun gör sina bedömningar och prioriterar insatser, och hur detta beskrivs, språkligt och kvalitativt, vid redovisningen på mötet. En kommun som uppfattar att liknande brister på bostadsmarknaden föranleder mera omfattande insatser i andra kommuner kommer att på någon nivå ompröva de egna insatserna. Ett budskap från länsstyrelsen vid mötet att man prioriterar kommungemensamma insatser kommer att leda till fler mellankommunala kontakter. Bara det faktum att andra kommuners ”bostadssamordnare” får ett ansikte leder till ökat utbyte av information och därmed större samsyn.

Dialogmötets påverkan på länsstyrelsens arbete

För länsstyrelsen är dialogmötet en möjlighet att vid ett och samma tillfälle inhämta underlag för fortsatt arbete i alla roller – som avtalspart, som rådgivare och som kontrollant av lagefterlevnad. Vid mötet förväntas kommunerna mer eller mindre tydligt redovisa vilka kommande insatser de bedömer vara lämpliga, vilket ger länsstyrelsen en möjlighet att identifiera möjliga avtalsparter. Att en kommuns redovisning avspeglar en avvikande syn på hur bostadsbristen ska beskrivas kan vara ett motiv för en rådgivningsinsats och att en kommun helt uteblir från mötet kan motivera ett besök för att informera sig om den kommunens bostadsförsörjningsarbete.

Möjlig återkoppling till Boverket

Som grund för dialogmötet ligger indirekt Boverkets bedömningar av bostadsbristen och de fastslagna eller föreslagna språkregler som myndigheten formulerat. Om det vid ett möte framkommer ett mera allmänt missnöje med Boverkets arbete i dessa delar, eller om det finns begrepp som mötet uppfattar borde få en enhetlig tillämpning, är det både möjligt och önskvärt att mötet ger regionen i uppdrag att återkoppla sådana synpunkter till Boverket. De närmare formerna för detta behöver inte författningsregleras.

Behovet av en fast tidpunkt för dialogmötet?

Det årliga dialogmötet har många olika funktioner, och dess former bör i grunden växa fram inom respektive region och kunna anpassas efter regionala önskemål och förhållanden. Arbetet med regionala utvecklingsfrågor har kommit olika långt i landets regioner och regionernas möjligheter att samordna det här aktuella mötet med andra arrangemang talar för att tidpunkten för mötet bör beslutas regionalt.

Dialogmötet utgör en del i ett gemensamt arbete för att identifiera och åtgärda bostadsbristen i hela Sverige. Det tillförs obligatoriskt underlag i form av regionala analyser som i sin tur bygger på nationella bedömningar och det kan finnas en anledning att låta

mötestidpunkten styras så att det underlaget är så aktuellt som möjligt. Samtidigt är det frågan om långsiktiga bedömningar som i normalfallet inte innehåller några dagsaktuella förändringar. Att låta tidpunkten bero på Boverkets uppdateringar, som i sin tur kan vara beroende av tillgång till data, kan inte motiveras.

Genomförandet av insatserna måste ges utrymme i kommunala budgetar som förbereds under våren och beslutas under hösten. I den mån själva dialogmötet ska kunna påverka kommunernas budgetar bör det därför hållas under första halvåret. Något sådant rakt samband mellan mötet och de kommunala besluten är dock inte avse, och argumentet är därför inte särskilt starkt för att styra mötestidpunkten.

Tidpunkten anpassas till den statliga budgetprocessen

För länsstyrelsernas möjlighet att kunna bidra proaktivt vid dialogmötet kan tidpunkten på året vara avgörande. Länsstyrelserna får i budgetpropositionen i september en indikation på vilka resurser de kommer att disponera under kommande år, men först i december får de genom regeringens beslut om regleringsbrev de slutliga förutsättningarna för nästa års arbete. När det gäller medel som ska fördelas vidare och kanske dessutom förbrukas under året behöver länsstyrelsen identifiera mottagare och användningsområden så snart som möjligt.

För att länsstyrelsen vid dialogmötet ska kunna ge kommunerna besked om vilka ekonomiska förutsättning de har för sitt arbete, och vid samma tillfälle få en överblick över vilka kommuner som har beredskap om att ingå avtal om insatser, bör mötet hållas omedelbart efter årsskiftet. Utredningen bedömer att länsstyrelserna har en så viktig funktion att regionernas önskemål om att få besluta om mötestidpunkten får vika. Regeringen föreslås fatta beslut om ett sista datum varje år då dialogmötena i samtliga regioner ska vara genomförda.

5.3.10 Ett öppet informationsflöde

Förslag: Kommunerna och regionerna ska på begäran lämna Boverket uppgifter om sina analyser, bedömningar och insatser.

Kommunerna ska även lämna Boverket de uppgifter som behövs för att myndigheten ska kunna genomföra uppgiften att fortlöpande definiera bostadsbristen.

Ett gemensamt arbete kräver öppenhet

Det arbetssätt som utredningen förordar och som avspeglas i de författningsförslag som lämnas bygger på att personer och organisationer på olika nivåer i det offentliga Sverige bidrar till att forma en gemensam uppfattning om bostadsbristens omfattning och om lämpliga insatser för att åtgärda den. Ingen av de inblandade tilldelas någon beslutsrätt över någon annan, och gjorda bedömningar ska kunna diskuteras och modifieras utan att det innebär att någon parts auktoritet ifrågasätts. Med ett sådant arbetssätt är det naturligt att var och en på förfrågan lämnar upplysningar om sitt pågående arbete och är beredd att låta detta arbete löpande påverkas av ny information.

Få obligatoriska krav på kommunal och regional dokumentation

Ett uttryck för det öppna förhållningssätt utredningen förordar är att författningsförslagen innehåller mycket få regleringar av beslut om dokumentation och innehållet i upprättade dokument. Undantaget är kravet på kommunerna att en gång per mandatperiod låta gjorda bedömningar och insatser bli föremål för kommunfullmäktiges ställningstagande. Samtidigt är de arbetsuppgifter som tilldelas de olika aktörerna sådana att de kommer att föranleda upprättandet av en mängd dokument som i sin tur kommer att ligga till grund för beslut inom förvaltningar och på politisk nivå.

En möjlighet för Boverket att få ut uppgifter från kommuner och regioner

Boverket har i utredningens förslag rollen att tillhandahålla bedömningar och språkregler för andra att använda. Någon obligatorisk återkoppling av hur dessa underlag kommer till användning är inte reglerad.

Det kan förutsättas att Boverket, på eget initiativ eller på regeringens uppdrag, kommer att behöva utvärdera hela arbetssättets funktionssätt i olika avseenden. Som grund för ett sådant arbete kommer Boverket att behöva samla in aktuella analyser, bedömningar, uppföljningar och avtal från regioner, kommuner och länsstyrelser. I många fall kommer sådant underlag att finnas publicerat i elektronisk form, men den medvetna avsaknaden av reglering gör att det inte kan förutsättas.

I relation till länsstyrelserna kan Boverket förvänta sig att få ut material utan problem, eller rent teoretiskt efter framställan till regeringen, men någon möjlighet att begära ut uppgifter från regioner och kommuner har inte myndigheten. Utredningen förslår därför att Boverket ges en sådan möjlighet, som antas komma till användning i ett fåtal fall.

Kommunerna som källa till kunskap om situationen på bostadsmarknaden

Boverkets huvuduppgift är att definiera och bestämma omfattningen av bostadsbristen. Underlagen för bedömningarna förutsätts i huvudsak vara olika former av statistik. Utredningen belyser i avsnitt 5.4 svagheter i den offentliga statistiken och gör bedömningen att den behöver förstärkas och kompletteras i flera avseenden för att erhålla ett bättre kunskapsunderlag om bostadsmarknadens funktionssätt.

I avvaktan på bättre underlag, men även om sådant underlag finns på plats, kommer kommunernas kunskaper om bostadsmarknaden att fortsätta vara en viktig källa till information. Boverket genomför i dag årliga enkäter som innehåller frågor som behandlar såväl kommunernas bedömningar av bostadssituationen som rena sakupplysningar. Framför allt den senare typen av kunskap kommer att vara än mer värdefull för Boverket med den tydliga använd-

ning den kan komma att få vid bedömningen av hur det faktiska utbudet på bostadsmarknaden utvecklas. Om kommunernas uppgifter ska kunna användas som ett stabilt underlag för nationella bedömningar krävs det att denna typ av frågor besvaras. Boverket bör därför få författningsstöd för att begära in de uppgifter från kommunerna som behövs som underlag för uppgiften att bedöma bostadsbristens omfattning.

5.3.11 Statens uppföljning och underlag till regeringen

Förslag: Boverket ska initiera och genomföra utvärderingar av insatser som gjorts i kommunerna med statligt stöd. Länsstyrelserna ska biträda Boverket vid genomförandet av sådana utvärderingar.

Länsstyrelserna ska i en årlig rapport till Boverket redovisa

1. hur kommunerna lever upp till kraven i den nya lagen,
2. vilka insatser som länsstyrelsen ingått avtal om under året, och
3. vilka insatser länsstyrelsen anser borde prioriteras vid ett utökat anslag.

Boverket ska i sitt budgetunderlag till regeringen lämna sin bedömning av vilka resurser som bör tilldelas länsstyrelserna för avtal om stöd till kommunala insatser.

Om Boverket med stöd av genomförda utvärderingar och baserat på länsstyrelsernas underlag anser att regeringen bör styra innehållet i de avtal som länsstyrelserna ingår, ska sådana förslag åtfölja budgetunderlaget.

I detta avsnitt lämnar utredningen förslag som helt eller delvis hanterar den statliga beslutprocessen och medelsförvaltningen. Förslagen är inte av direkt betydelse för kommunernas arbete. De är dock en del av det samlade arbetssätt som författningsförslagen är avsedda att i lämplig omfattning reglera.

Utvärderingar som en del av ett samlat arbetssätt

Uppföljningen av gjorda insatser är en viktig del av det arbetssätt som utredningen föreslår. Insatser som inte har de avsedda effekterna ska inte repeteras och insatser med goda effekter ska spridas. För varje kommun införs ett krav att följa upp gjorda insatser.

Utvecklingen på bostadsmarknaden är integrerad med samhällsutvecklingen som helhet. Möjligheterna att hålla isär effekterna av en insats från all annan omgivningspåverkan är begränsade, inte minst därför att insatserna kan sträcka sig över lång tid och effekterna visa sig med fördröjning.

Den möjlighet som finns att i verklig mening utvärdera en insats på bostadsmarknaden är att studera utvecklingen på en lokal bostadsmarknad i jämförelse med utvecklingen på en annan lokal bostadsmarknad där motsvarande insats inte görs. Sådana utvärderingar är av praktiska skäl svåra att genomföra på kommunal nivå.

När staten går in med ekonomiskt stöd till lokala insatser uppstår ett behov att följa upp effekterna av hur de statliga medlen används för att kunna styra dem mot effektiva insatser. Det kan därför vara motiverat att i några fall genomföra fullständiga utvärderingar i form av jämförande studier som komplement till den kommunala uppföljningen. Ansvaret för sådana utvärderingar bör ligga på Boverket, som kan upprätthålla kompetens och nätverk för denna typ av verksamhet, och som inte har några geografiska begränsningar när det gäller valet av undersöknings- och referensområden.

I praktiken kommer Boverket att handla upp vetenskaplig kompetens för att genomföra utvärderingar, medan länsstyrelserna i de avtal man ingår och på andra sätt kan skapa förutsättningar för att få tillgång till de uppgifter som behövs för utvärderingen.

En uppföljning av lagefterlevnaden i kommunerna

Ett gemensamt arbete för att lösa en gemensam uppgift är det genomgående temat för utredningens förslag. Samtidigt är det 290 kommuner som utifrån olika förutsättningar ska bidra med arbete i enlighet med vad som framgår av den nya lagen. Erfarenheterna av tidigare, likaledes osanktionerad, lagstiftning är att det

kommer att finnas kommuner som helt eller delvis underlåter att följa lagen.

Länsstyrelserna ska årligen redovisa sin syn på hur kommunerna uppfyller kraven i den nya lagen i en rapport till Boverket. Rapporten leder i sig inte till några effekter. De brister länsstyrelsen identifierar kan myndigheten med eller utan rapport försöka åtgärda med hjälp av råd och information, och Boverket ges inga möjligheter att med stöd av rapporten vidta någon åtgärd riktad mot någon kommun. Syftet med rapporten är att skapa ett underlag för framtida beslut på nationell politisk nivå om andra, gentemot kommunerna mera ingripande, åtgärder för att lösa bostadsbristen. Rapporterna får då funktionen att utgöra argument för att dessa ytterligare åtgärder utgör nödvändiga ingrepp i det kommunala självstyret.

Uppföljning av användning av de statliga resurserna

Länsstyrelserna ska årligen rapportera till Boverket vilka avtal om ekonomiskt stöd man ingått med kommunerna. Denna rapportering, som går utöver den redovisning av medelsanvändningen som länsstyrelsen gör enligt annan författning, är avsedd att ge Boverket underlag för att kunna beskriva hur de statliga medlen kommer till användning över tid. Rapporteringen ger också Boverket möjlighet att identifiera länsvisa skillnader som kan följas upp för att klarlägga om de är motiverade med hänsyn till skillnader på bostadsmarknaden i de olika länen.

Underlag för regeringens beslut om resurser till regionala och lokala insatser

Länsstyrelserna kommer genom sin uppgift att sträva efter att sluta avtal med kommunerna skaffa sig en bild av vilken beredskap det finns att ingå denna typ av avtal och hur stora statliga tillskott av medel som skulle kunna användas på ett effektivt sätt. Länsstyrelsens uppfattning om den möjliga mest effektiva medelsanvändningen ska redovisas för Boverket som efter att ha jämfört de olika länsstyrelsernas underlag och dragit egna slutsatser grundade på den faktiska medelsanvändningen, formulerar ett samlat anslags-

äskande för hela det statliga stöd som enligt myndigheten bör kanaliseras via länsstyrelserna. Äskandet, som alltså avser länsstyrelsernas verksamhet, lämnas till regeringen i Boverkets budgetunderlag.

Regeringen kan styra inriktningen på de statliga resurserna.

Regeringen kan som tidigare redovisats styra länsstyrelserna genom villkor i deras regleringsbrev. Utredningens utgångspunkt är dock att det finns större förutsättningar för länsstyrelserna, som är verksamma regionalt, att identifiera var de statliga medlen kommer att göra mest nytta, än vad det finns på nationell nivå. I det fall regeringen vill påverka bostadsmarknaden i hela landet kan andra vägar än att tilldela länsstyrelserna medel med fördel väljas.

Efterhand som insatser genomförs och utvärderas är det dock sannolikt att vissa former av avtal är mer eller mindre lämpade för att uppnå de avsedda effekterna. Boverket kommer i sin roll som mottagare av information från både länsstyrelser och regioner att kunna identifiera effekten av olika lösningar, och ska då uppmärksamma regeringen på om länsstyrelsernas frihet att ingå vissa typer av avtal bör begränsas i något avseende. Även denna information ska Boverket lämna i sitt budgetunderlag till regeringen.

5.4 Förbättrad kunskap om bostadssituationen

Bedömning: Kunskapen om förhållandena på svensk bostadsmarknad behöver förstärkas genom flera typer av åtgärder. Regler som rör bostäder och boendeförhållanden bör förändras och tillämpningen skärpas så att heltäckande uppgifter kan samlas in via register i större omfattning. Resurserna för att upptäcka och utreda misstänkta fel i registerdata bör förstärkas. Befintliga registerdata bör analyseras och presenteras i större omfattning. Tätare kartläggningar av boendeförhållandena för dem som inte fångas av registerdata bör genomföras.

Utredningens direktiv ger uttryck för en oro.

> Det finns indikationer på att vissa grupper på bostadsmarknaden är trångbodda, att den sekundära bostadsmarknaden växer och socialtjänsten vittnar om att de i dag möter personer vars avgörande problem är att de inte får tag på en bostad på den reguljära bostadsmarknaden.

Det citerade avsnittet ur direktiven ger också uttryck för att vi i Sverige faktiskt inte vet särskilt väl hur människor bor. Den huvudsakliga informationen om hushållens boende hämtas från en kombination av två register, lägenhetsregistret och folkbokföringsregistret. Den kombinerade dataserien finns att följa sedan 2011, och under denna period har antalet bostäder växt snabbare än antalet hushåll. Av statistiken framgår att det 2016 finns 9 procent fler bostäder i flerbostadshus än det finns hushåll. Det ger inga indikationer om att det finns en bostadsbrist. Att statistiken inte ger en korrekt bild av var människor bor innebär indirekt att det inte heller går att följa hur de flyttar.

Inte heller de verkliga kostnaderna för boendet går att följa med någon noggrannhet. Urvalet i den undersökning av bostadskostnader SCB gör är sådant att 1,85 miljoner personer inte omfattas.

För att kunna fatta beslut om vilka insatser som behöver vidtas behövs förbättrad kunskap om nuläget. Det är fullt möjligt att agera på ett ofullständigt kunskapsunderlag och anpassa avhjälpande insatser allt eftersom kunskaperna om behoven ökar, men för att planera och genomföra förebyggande insatser är det helt nödvändigt att ha en kontinuerlig och korrekt uppfattning om läget. Det är genom att studera förändringar över tid som trender kan upptäckas och läggas in i framtida planering. Det är också genom noggrann och kontinuerlig uppföljning som effekter av gjorda insatser kan mätas. Om det ska bedrivas bostadspolitik i syfte att tillfredsställa dagens behov och förbygga framtida brister på bostadsmarknaden måste kunskapsunderlagen förstärkas.

5.4.1 Förbättringsområden

Samla in och analysera de uppgifter som finns

De ägda småhusen utgör 39 procent av bostäderna i landet och i dessa bor ungefär hälften av befolkningen. Uppgifterna om vem som bor i dessa småhus hämtas primärt från folkbokföringen, men via uppgifter om ägare i fastighetsregistrets inskrivningsdel och uppgifter som inhämtas vid fastighetstaxeringar finns möjlighet att följa hur användningen av denna del av bostadsbeståndet förändras.

För övriga 60 procent av bostäderna samlas ingen information in om vem som disponerar dem, trots att formerna för upplåtelser av bostäder är reglerade i lag. Till skillnad från vad som gäller köp av fastigheter finns inget krav på att upplåtelse av bostadsrätt eller hyresrätt ska registreras i något offentligt register.

Förslag om bostadsrättsregister har lämnats av flera utredningar utan att komma till genomförande. Motiven för att införa ett register har i första hand varit att skydda panthavarnas säkerhet och skälen till att förslagen inte kommit till genomförande är att bristerna i detta avseende inte varit tillräckligt stora för att motivera ett offentligt register.

Från utredningens utgångspunkt finns det ett starkt allmänt intresse av att veta hur bostadsbeståndet utnyttjas. Att i det syftet registrera alla befintliga bostadsrätts- och hyresupplåtelser kan knappast motiveras. Däremot skulle det av flera skäl gå att motivera att formkraven vid sådana upplåtelser ändras så att de ska ske genom ett formbundet digitalt förfarande. Därigenom ökar kunskaperna om rörligheten i bostadsbeståndet och möjligheterna att studera flyttkedjor, utan att samtliga befintliga avtal behöver påverkas. Om det finns intresse av att bygga upp ett heltäckande digitalt register kan detta påskyndas genom att ge digitala upplåtelser företräde vid tvister, vilket skulle ge både boende och fastighetsägare incitament att överföra befintliga upplåtelser i digitalt format.

Förutom att ge väsentligt förbättrade möjligheter att följa hur olika individer och hushåll bor skulle en reform som den skisserade också ge möjlighet att få kunskap om hur många hushåll som disponerar fler än en bostad, något som i dag inte är möjligt om någon av bostäderna inte är en äganderätt. Med en konsekvent tillämpning skulle ett formkrav på upplåtelser också ge ökade möjligheter att

komma åt de olagliga förfaranden som beskrivits av Utredningen om åtgärder mot handel med hyreskontrakt i betänkandet Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning, SOU 2017:86.

Överväganden om formkrav på digitala överlåtelser och upplåtelser och förslag till reglering och ansvarig myndighet bör utredas i ett sammanhang där även frågan om andra upplåtelser än bostadsrätt och bostadshyra kan tas upp. Från denna utredning kan konstateras att integritetsaspekterna inte torde vara annorlunda än vad som i dag anses acceptabelt vid fastighetsköp och att rättssäkerheten generellt skulle vinna på om även dessa rättshandlingar med stor betydelse för den enskilde kunde utföras med den säkerhet som följer av digital identifiering av parterna och en dokumentation som säkerställs av det allmänna.

Kontrollera och korrigera felaktiga uppgifter

Det är i dag 212 000 personer som inte är folkbokförda på lägenhet därför att deras bostäder inte finns registrerade i lägenhetsregistret eller därför att de inte angivit ett lägenhetsnummer trots att de bor flerbostadshus. Bristerna i lägenhetsregistret är en kombination av brister i kommunernas ajourhållning och hur fastighetsägarna uppfyller sin uppgiftsskyldighet.[8] Att identifiera vilka fastigheter som är bebyggda med flerbostadshus som saknar lägenhetsnummer är okomplicerat. Det är en kommunal uppgift att efter förslag från fastighetsägaren besluta om lägenhetsnummer.

Att höja kvaliteteten i lägenhetsregistret inom ramen för befintligt regelverk kräver samverkan mellan Skatteverket och Lantmäteriet, men framför allt att uppgiften prioriteras av kommunerna. Regeringen bör i samverkan med SKL organisera en riktad insats för att åtgärda fel i lägenhetsregistret.

Av Riksrevisionens granskning av Skatteverkets arbete för att upprätthålla kvaliteten i folkbokföringen[9] framgår att Skatteverket varje år får in 60 000 underrättelser om misstänkta fel i folkbokföringen. Av dessa utreds knappt 40 procent och ungefär 80 pro-

[8] Bostadsbestånd 2016 BO0104, SCB dok 3.2.
[9] Folkbokföringen – ett kvalitetsarbete i uppförsbacke, rapport 2017:23, Riksrevisionen.

cent av dessa utredningar leder till en åtgärd. Skälen till att inte fler underrättelser blir föremål för åtgärd är enligt granskningen begränsade resurser och otillräckliga IT-system.

Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden har i sitt betänkande Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra, SOU 2017:37, lämnat en mängd förslag som alla syftar till att höja kvaliteten i folkbokföringen. Enligt betänkandet kommer förslagen att leda till minskade kostnader för staten i form av felaktigt utbetalda bidrag som täcker kostnaderna för de utökade kontrollerna.

Befintliga registerdata bör användas och göra tillgängliga

Med ett bostadspolitiskt mål om att utbudet på marknaden ska möta hushållens behov behövs ökade kunskaper om hur marknaden fungerar hos de beslutfattare som ska försöka korrigera eller komplettera marknaden för att uppnå målet. Generellt blir uppgifter om hushållens inkomster, förmögenheter och skuldsättning väsentliga att kombinera med uppgifter om flyttmönster och boendeförhållanden för att förstå hushållens agerande på bostadsmarknaden. Denna typ av kombinerade uppgifter sammanställs och publiceras i dag inte löpande av någon myndighet. Samtidigt gör de företag som beslutar om bostadsinvesteringar denna typ av analyser regelbundet. Förståelsen för marknaden blir därför ojämn mellan företagen och de tjänstemän och politiker som ska besluta om planer och kommunala investeringar. Även för beslutsfattare på regional och nationell nivå vore underlag som speglade hushållens efterfrågan av stort värde i samhällsplaneringen.

Utredningen anser att Boverkets verksamhet med att löpande analysera bostadsmarknaden bör utökas väsentligt och att panelstudier som visar hur befolkningen flyttar och bor över tid bör genomföras regelbundet för att kunna påvisa trendmässiga förändringar. Resultaten bör göras tillgängliga för användning på lokal och regional nivå.

Tätare uppföljningar av dem som hamnar utanför

Det kommer alltid att finnas individer och hushåll som hamnar utanför den registerbaserade statistiken, även om registren skulle vara kompletta och korrekta. Det är personer som bor på institutioner eller tillfälligt hos bekanta utan att ha någon permanent adress. Socialstyrelsen genomför med ojämna mellanrum kartläggningar av hemlösa och den senaste kartläggningen 2017 identifierade drygt 30 000 personer som saknar en stadigvarande bostad. Någon analys av hur dessa personer är folkbokförda kan med hänsyn till hur kartläggningarna utförs inte göras.

För att kunna följa förändringar av hur många och vilka hushåll som inte finner en bostad på marknaden behöver den registerbaserade uppföljningen och de uppgifter som samlas in om verkliga förhållanden kopplas ihop. Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden har lämnat förslag som innebär att socialtjänsten ska bli skyldig att lämna uppgifter om upptäckta fel i folkbokföringen.[10] Även om det förslaget genomförs kommer det att finnas individer och hushåll i behov av en bostad som av olika skäl inte kommer att ingå i registren. I många kommuner görs också hemlöshetskartläggningar med tätare mellanrum än vad Socialstyrelsen gör.

Utredningen har besökt Finland där man sedan 1987 kartlägger hemlösheten årligen. I praktiken är det de kommunala socialtjänsterna som lämnar uppgifter enligt statligt fastlagda kriterier. Över tid har dessa uppgifter legat till grund för överenskommelser mellan staten och de kommuner där hemlösheten är koncentrerad om statliga investeringsbidrag till bostadslösningar med kommunala motprestationer i form av åtagande att ordna bostäder, med eller utan socialt stöd, åt dem som sover på härbärgen eller utomhus.

Utredningen anser att regeringen bör låta utreda hur en fortlöpande kartläggning av hemlösheten i Sverige kan organiseras och finansieras.

[10] Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra, SOU 2017:37 s. 346–347.

5.5 Kompletterande kommunala verktyg

Utredningen har enligt direktiven bl. a. att analysera om det finns behov av verktyg för att underlätta kommunernas arbete med bostadsförsörjningsfrågor för grupper med svag ställning på bostadsmarknaden. Utredningen har inte mot bakgrund av den kartläggning som gjorts kunnat få fram resultat som ger grund för några förslag i denna del.

Nedan redovisas författningsförändringar som lyfts upp som önskvärda av enskilda kommuner. Samtliga ger kommunerna ett större handlingsutrymme, och har därmed potentialen att komma till användning för att antingen öka utbudet av bostäder totalt eller att göra det möjligt för kommunen att sänka kostnaden för nyproduktion av bostäder. Utredningen har inget underlag för att göra en bedömning av i vilken utsträckning kommunerna skulle utnyttja ett utökat handlingsutrymme i detta syfte. Det är därför inte möjligt att hävda att nyttan för grupper med svag ställning på bostadsmarknaden är sådan att förändringarna bör genomföras.

5.5.1 Ändring av jordförvärvslagen (1979:230)

Enligt jordförvärvslagen krävs tillstånd från länsstyrelsen för att förvärva jordbruksfastigheter. Tillstånd krävs även vid kommuners förvärv. Kommuner får dock inte vägras tillstånd till förvärv av sådan fast egendom som med hänsyn till den framtida utvecklingen till någon del krävs för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning (8 §).

Det finns flera exempel på när länsstyrelser har nekat kommuner förvärvstillstånd med hänsyn till att kommunen inte kunnat visa att marken är avsedd att användas på det sätt som avses i lagen. Det har ställts mer eller mindre långtgående krav på pågående planläggning.

För att en kommun ska kunna bedriva en aktiv markpolitik måste man köpa mark innan den blivit aktuell för planläggning för att kunna tillgodogöra sig delar av den värdestegring som uppstår. Att förvärva jordbruksfastigheter i lägen som kan bli föremål för planläggning, även relativt långt fram i tiden, är en sådan möjlighet.

Jordförvärvslagen avser att säkerställa att jord- och skogsbruk bedrivs av på orten boende personer. Lagen ska skydda mot att

bolag med en centraliserad organisation bedriver verksamhet utan fast personal på fastigheten eller i närområdet. Att kommunen köper marken innebär ingen sådan risk, eftersom kommunen har samma intresse av att skydda det lokala näringslivet som lagstiftaren. Kravet på förvärvstillstånd för kommuner bör därför upphävas eller modifieras.

5.5.2 Ändring av reglerna om exploateringsavtal i PBL

Reglerna om exploateringsavtal i PBL 6 kap. infördes 2015. De innebar en reglering av den tidigare oreglerade möjligheten för kommuner att ingå avtal med den som ska genomföra en detaljplan, och avsåg att begränsa kommunernas möjligheter att påföra exploatören kostnader som inte relaterar till planen. Av 6 kap. 40 § i lagen framgår att exploateringsavtal får avse åtgärder för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser och av anläggningar för vattenförsörjning och avlopp samt andra åtgärder. Avtalen får alltså omfatta kostnader för tekniska anläggningar.

Flera kommuner överväger olika möjligheter att i samband med exploatering medverka till att vissa delar av det som byggs blir tillgängligt för hushåll med särskilda sociala behov eller helt enkelt för hushåll med låga inkomster. Att kommunen hyr delar av det som byggs är en sådan möjlighet, men det kan i vissa situationer vara lämpligare att den som förvaltar byggnaden tar ett ansvar för att låta av kommunen anvisade hushåll bo i det som byggs, utan att kommunen därför blir hyresgäst. En sådan överenskommelse skulle kunna utgöra en del av ett exploateringsavtal.

Huruvida lagstiftningen vid prövning i domstol skulle visa sig förhindra avtal som innebär ett åtagande från exploatören att upplåta bostadslägenheter på vissa villkor är inte prövat. Att i lagen göra det uttryckligen tillåtet för kommunen att ingå sådana avtal skulle åtminstone av kommunerna uppfattas som ett ökat handlingsutrymme.

5.5.3 Införande av en förköpslag för mark

Fram till 2010 fanns en möjlighet för kommuner att förköpa mark inom den egna kommunen på de villkor som köpare och säljare kommit överens om. Sådana förköp var förenade med villkor och omfattade inte försäljningar till närstående eller av ”vanliga småhus”.

Vissa av de kommuner som utredningen talat med har angivit att en möjlighet till förköp skulle underlätta deras arbete med bostadsförsörjningen. Argumenten för en förköpslag, och ett förslag som innebär att förköp bara får tillämpas om fastigheten behövs med hänsyn till den framtida utvecklingen för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning, återfinns i Boverkets rapport Utvärdering av förköpslagen (1967:868) som togs fram på uppdrag av regeringen inför den tidigare lagens avskaffande.

5.5.4 Ändring av expropriationslagens (1972:719) bestämmelse om förväntningsvärden

Från 1917 fram till 2010 fanns bestämmelser i expropriationslagen som innebar att kommuner vid expropriation av mark inte behövde betala ersättning för det värde som beror av förväntningar om framtida exploatering, s.k. presumtions- eller förväntningsvärden. Genom en ändring i lagen 2010 togs denna bestämmelse bort, och samtidigt infördes en bestämmelse om ett 25-procentigt påslag på expropriationsersättningen.

Även om expropriation sällan tillämpas som metod för att förvärva mark, anger bestämmelserna i expropriationslagen det reservationspris som en fastighetsägare kan erhålla om det inte går att nå en frivillig överenskommelse om försäljning. Med bestämmelserna före 2010 innebar det en möjlighet för en kommun att förhandla med fastighetsägare om köp med utgångspunkten att förväntad värdestegring till följd av planläggning skulle delas mellan köpare och säljare.

Med dagens bestämmelser är utgångspunkten vid en förhandling att en fastighetsägare kan förvänta sig en ersättning med 125 procent av marknadsvärdet om en frivillig uppgörelse inte nås om försäljning. Eftersom expropriation i praktiken bara får tillämpas när ändamålet är väsentligt och inte kan nås på annat sätt, är det

svårt för en kommun att genomföra en expropriation förrän i ett sent skede av planeringen, då andra alternativ är uteslutna. Då är å andra sidan sannolikheten att exploateringen kommer att genomföras stor, och marknadsvärdet därmed nära det värde marken kommer att ha med en lagakraftvunnen plan. Den frivilliga förhandlingen handlar därmed om hur mycket mera än marknadsvärdet kommunen ska betala. Möjligheten för en kommun att med dessa förutsättningen bedriva en aktiv markpolitik är begränsade.

Genom att återställa reglerna om förväntningsvärden till de som gällde före 2010, men behålla bestämmelsen om ett 25-procentigt påslag, skulle förutsättningar för frivilliga förhandlingar där markägaren alltid är garanterad en del av värdestegringen föreligga.

5.6 Hur står sig utredningens delbetänkande?

Utredningen lämnade i september 2017 delbetänkandet En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet, SOU 2017:73. I betänkandet behandlades de utredningsuppdrag som framgår av utredningens ursprungliga direktiv i bilaga 1 och förslagen utformades utan hänsyn till tilläggsdirektiven. Under det fortsatta arbetet har nya förslag tillkommit som i större eller mindre omfattning gör att de tidigare förslagen är överspelade eller behöver justeras. Under denna rubrik görs en genomgång av förslagen i delbetänkandet och utredningens uppfattning om de bör bli föremål för fortsatt beredning.

5.6.1 Författningsförslagen

De författningsförslag som lämnades i delbetänkandet bör inte beredas vidare. I de fall utredningen står fast vid förslagen i sak har motsvarade författningsförslag införts i detta betänkande med de justeringar som följer av att nya författningsförslag tillkommit.

5.6.2 Uppdragen till Boverket, regionerna och övriga myndigheter

I delbetänkandet föreslogs tidsbegränsade uppdrag till Boverket och regionerna i form av regeringsbeslut och ett regleringsbrevsuppdrag till ett stort antal myndigheter som direkt hänvisade till det föreslagna regeringsuppdraget till Boverket. Inget av dessa förslag bör beredas vidare.

Vad gäller uppdraget till Boverket att beräkna behovet av tillskott av bostäder kommer denna uppgift i sak att kunna härledas ur de bedömningar som Boverket enligt förslagen i detta betänkande ska genomföra. Det finns alltså möjlighet för såväl Boverket som regionerna att särredovisa och kommunicera sina respektive bedömningar kring detta. I relation till den för det offentliga Sverige centrala frågan om hur bostadsbehoven för hushåll med svag ställning på bostadsmarknaden utvecklas, finner inte utredningen att ett separat regeringsuppdrag kring frågan om behovet av tillskott av bostäder kan motiveras. Skulle regeringen vilja ha en särredovisning av detta finns möjligheterna förutsatt att utredningens förslag i detta betänkande genomförs.

Uppdraget till regionerna att genomföra dialoger om behovet av tillskott av bostäder blir på motsvarande sätt överflödigt i och med den uppgift att genomföra dialogmöten som regionerna tilldelas i och med förslagen i detta betänkande.

Vad gäller uppdraget till övriga myndigheter står utredningen fast vid att det finns ett behov av samsyn inom staten på hur behoven av bostäder bör vägas mot andra allmänna intressen. Remissynpunkterna på förslaget i delbetänkandet för att åstadkomma detta ger inte anledning att tro att utredningens förslag utgör en lämplig lösning. Något annat förslag till hur en sådan samsyn ska uppnås lämnas inte i detta betänkande.

5.6.3 Utredningens bedömningar

Av de bedömningar som utredningen gjorde i delbetänkandet är bedömningen att Bostadsplaneringskommitténs förslag[11] att regeringen bör besluta om en nationell strategi för fysisk planering och bostadsförsörjning bör genomföras, fortsatt aktuell. Utredningen är medveten om att bostads- och digitaliseringsministern den 26 september 2017 uppdragit åt en utredare att bl.a. utarbeta ett förslag till nationell strategi för fysisk planering med inriktning mot bostadsförsörjning, dnr N2017/05965/PBB. Utredningen vill trots detta framföra synpunkten att Boverket borde få uppgiften att bereda regeringens beslut om en strategi. En sådan uppgift skulle stärka Boverkets roll som företrädare för staten i samhällsplaneringsfrågor generellt.

[11] En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning, SOU 2015:59 s. 419.

6 Konsekvenser

6.1 Stat och kommun löser problemen tillsammans

Genom att skapa en situation där såväl analysunderlag som begreppsanvändning är densamma när bostadsbristen behandlas både kommunalt och nationellt skapas förutsättningar för att samordna statliga och kommunala insatser. Genom att skapa ett institutionellt samband i regionernas regi kan konkreta insatser utformas och erfarenhetsåterföring ske på någorlunda lika villkor mellan stat och kommun på en nivå där både principiella och praktiska frågor kan tas upp.

Kommunernas incitament att delta i samarbetet kommer att stå i proportion till hur mycket av de statliga insatserna som förmedlas via länsstyrelserna till kommunerna. Omvänt så är statens intresse av att ställa statliga resurser till kommunernas förfogande beroende av kommunernas förmåga att redovisa tydliga effekter av gjorda insatser. Nyttan med utredningens förslag kan därför bara bedömas i ljuset av hur den nationella bostadspolitiken utformas.

6.2 Anpassat för varje kommun

Sveriges kommuner är olika och att de i formell mening behandlas lika från staten leder inte till att hushållen i alla kommuner ges lika stora möjligheter att få sina bostadsbehov tillgodosedda. Att ställa lika hårda krav på alla kommuner eller att ge alla lika stora incitament leder i det perspektivet lika lite mot det av riksdagen beslutade målet. Genom att ställa krav på alla kommuner att bidra till att klarlägga bostadsbristens omfattning och genom att göra de statliga insatserna flexibla i relation till hur stora bristerna är, kan statliga resurser användas effektivt för att lösa de problem som ligger utanför respektive kommuns förmåga.

6.2.1 Gotland

Utredningens förslag bygger på en tydlig ansvarsfördelning mellan kommuner och regioner för att uppnå önskade effekter. På Gotland kan den ansvarsfördelningen inte upprätthållas, vare sig i teorin eller i författning. Med liggande utredningsförslag kommer Gotland i framtiden att vara en kommun, låt vara med vissa uppgifter som i dag åvilar landstingen i övriga landet.

Den gotländska bostadsmarknaden är tydligt separerad från övriga landet, och några samordningsproblem att lösa i regional regi finns inte. Utredningens författningsförslag innehåller inga särlösningar för Gotland, utan kommunen får samma lagreglerade ansvar och samma möjligheter till avtal med länsstyrelsen som andra kommuner.

6.3 Vilka grupper gynnas?

Utredningen har konsekvent undvikit att lämna förslag med utgångspunkt från fördefinierade grupper. Det är skillnaden mellan det faktiska utbudet av bostäder på marknaden och hushållens bostadsbehov som står i centrum. Det är dock fullt möjligt att det när behoven definierats finns politisk enighet om att vad som är godtagbart för t.ex. barnhushåll, innebär en annan och bättre boendesituation för dem än för andra hushåll. Det är också möjligt att staten och kommunerna vid utformningen av insatser väljer att prioritera barnhushåll.

Även om utredningsförslagen är neutrala i förhållande till bostadsbehoven hos olika typer av hushåll kommer det samlade arbetssättet att göra det möjligt att jämföra, och därmed prioritera, mellan sådana behov. Det utredningens förslag då bidrar med är en analysram där det går att visa hur sådana prioriteringar påverkar andra hushålls möjligheter att få sina bostadsbehov tillfredsställda på marknaden.

6.3.1 En förstärkning av skillnader mellan vi och dom?

Att offentligt göra tydligt vad som är en godtagbar bostadssituation gör det möjligt för enskilda hushåll att identifiera på vilken sida av den gräns en sådan definition innebär som de själva, eller andra hushåll, befinner sig på. Att dra upp gränser innebär en risk för utpekande och negativa incitament att medvetet placera sig på den sida av gränsen som ger tillgång till förmåner.

De administrativa arbetsformer, bedömningar och analyser som utredningen föreslår innebär inga nya rättigheter för något hushåll och därför ingen möjlighet eller drivkraft för enskilda hushåll att positionera sig. Däremot kan grupper av hushåll komma att ställa politiska krav på bättre bostadsstandard, med nya och skarpare argument. Den effekten är inte okänd eller oönskad i en demokrati.

När insatserna utformas kan de komma att mera konkret innebära skiljelinjer. De adderar då till befintliga inkomstgränser för bostadsbidrag, åldersgränser för att få tillträde till vissa boendeformer eller förtursregler i bostadsköer. Något principiellt nytt ligger inte i detta, och hur det påverkar mellanmänskliga beteenden styrs inte av reglerna.

6.4 Kostnader

Utgångspunkten i tilläggsdirektiven är att det finns ett otillfredsställt bostadsbehov som bör tillfredsställas, det som i detta betänkande kallas för bostadsbrist. Redan detta indikerar att offentliga resurser måste tillföras. De bedömningar som Boverket ska göra enligt förslaget ger storleksordningen på bostadsbristen i ekonomiska termer givet nuvarande institutionella förhållanden.

Riksdag och regering disponerar över möjligheterna att ändra de institutionella förhållandena och därmed bostadsbristens omfattning. Vissa sådana förändringar kan innebära åtminstone kortsiktigt minskade offentliga utgifter eller ökade intäkter. Förändringar av skatter och avdrag som minskar köpkraften för resursstarka hushåll minskar deras bostadskonsumtion och sänker priserna, vilket momentant ger fler hushåll möjlighet att hitta en godtagbar bostad till rimliga kostnader. En annan typ av institutionella förändringar har inga entydiga budgeteffekter. Införandet av en ”boplikt” skulle förhindra att hushåll disponerar flera bostäder, vilket momentant

skulle öka utbudet och sänka priserna. Nettoeffekterna på statliga och kommunala budgetar är inte uppenbar. Resonemanget är avsett att belysa att en ekonomisk beräkning av bostadsbristens omfattning inte omedelbart kan översättas till anspråk på statliga och kommunala budgetar i samma storleksordning.

Givet dagens eller andra institutionella förhållanden kommer det dock alltid att finns en andel av hushållen som inte kommer att uppnå det som politiskt bedöms vara en godtagbar boendesituation utan samhällets stöd. Detta stöd kan utformas som ekonomiskt stöd till hushållen eller som subventionerade bostäder i någon form. Stödet kommer att belasta antingen statens budget, eller budgeterna i ett antal kommuner. Stora befintliga statliga stöd utgörs av bostadsbidrag och bostadstillägg för pensionärer och på den kommunala sidan kostnader för äldreboenden och LSS-boenden, i den utsträckning de boendes hyra inte täcker kostnaderna. Av exemplen framgår att offentliga kostnader inte behöver återfinnas under rubriken bostäder i de olika budgeterna.

Eftersom utredningen inte lämnar några förslag till insatser för att åtgärda bostadsbristen redovisas heller inga kostnader eller finansieringsförslag för detta. Det är dock avsikten att de förslag som lämnas i betänkandet ska få budgetpåverkan i form av insatser i någon form. Hur dessa kostnader kommer att fördelas mellan staten och kommunerna framgår inte av förslaget. Det är utredningens bestämda uppfattning att de kommunala insatserna kommer att öka om de statliga insatserna kanaliseras via länsstyrelserna till kommunerna. Mot bakgrund av detta innebär inte lägre statliga kostnader automatiskt ökade kommunala kostnader. Mindre statliga insatser innebär färre kommunala insatser och lägre kommunala kostnader, samt fler hushåll med en otillfredsställande boendesituation.

6.4.1 Statens kostnader

Det är Boverket och länsstyrelserna som genom utredningens förslag tilldelas nya arbetsuppgifter på den statliga sidan.

Boverkets kommer att initialt ha kostnader för att utveckla metoder för att bedöma omfattningen av bostadsbristen. För att kunna bedriva arbetet koncentrerat behöver myndigheten ta hjälp av

extern kompetens. För detta föreslås myndigheten tilldelas 4 mnkr under 2019 och 2 mnkr under 2020. De löpande kostnaderna för att utveckla och uppdatera bedömningarna liksom arbetet med att etablera ett gemensamt språkbruk förutsätts Boverket kunna bekosta genom omprioriteringar inom givna anslag.

För utvärderingar av statligt medfinansierade insatser kommer Boverket att behöva anslagsförstärkningar som står i relation till hur stora medel staten väljer att fördela via länsstyrelserna. Vid beredningen av beslut om anslag till länsstyrelserna bör därför Boverkets kostnader för utvärderingar behandlas samtidigt.

Även länsstyrelsernas nya roll att sträva efter att ingå avtal kommer att innebära kostnader som relaterar till hur stora anslag myndigheterna tilldelas för uppgiften. En viss andel av de tilldelade medlen bör få användas för myndigheternas kostnader. Någon schablon är svår att fastställa utan att veta vilken typ av insatser avtalen avser, men kostnaderna för att genomföra och följa upp offentliga avtal om entreprenader uppgår till i storleksordningen 10 procent av entreprenadsumman. Den största delen av sådana kostnader bör dock falla på kommunerna.

Länsstyrelsernas roller att ge råd och information samt att följa upp kommunernas lagefterlevnad ingår i myndigheternas nuvarande uppgifter. Länsstyrelsen fråntas också en samordningsuppgift, som tillkom 2014. Kostnaderna för denna uppgift motiverade då inga tillskott av medel och borttagandet innebär av samma skäl inga beräkningsbara besparingar. Länsstyrelsen fråntas dessutom uppgiften att göra en regional bostadsmarknadsanalys. I den mån det innebär besparingar är utredningens bedömning att länsstyrelsernas kapacitet att lösa övriga uppgifter på bostadsområdet inte är överdimensionerad och därmed kan eventuella besparingar tillgodogöras inom verksamheten.

6.4.2 Regionernas kostnader

Regionerna får genom förslagen helt nya uppgifter som ska betalas av staten enligt finansieringsprincipen. För uppgifterna att utföra en regional analys av bostadsmarknaden och genomföra ett årligt regionalt dialogmöte bedöms varje region behöva tillföras åtminstone en kvalificerad medarbetare som schablonmässigt motsvarar

en verksamhetskostnad, inklusive IT-verktyg, på 2 mnkr, dvs. totalt 40 mnkr per år. Kostnaderna finansieras genom ett utökat statsbidrag som tas ur anslagen för statligt stöd till bostadsbyggandet.

6.4.3 Kommunernas kostnader

Kommunernas kostnader kommer att öka med hänsyn till att utredningen bedömer att det på vissa håll krävs betydande insatser för att skaffa sig kunskaper om den nuvarande bostadssituationen. I många kommuner kommer olika delar av förvaltningen att behöva träffas och skapa organisatoriska former för hur spridda kunskaper ska samordnas. Incitamentet för kommunerna att göra detta är primärt möjligheten att erhålla statligt stöd för insatser. I små kommuner och kommuner med en krympande befolkning och korta eller inga kötider till bostäder och utan öppet hemlösa, kommer förmodligen inget särskilt arbete att utföras och heller inga statliga stöd bli aktuella. Några särskilda resurser för att utföra uppgifterna, som redan idag ingår i det kommunerna ansvarar för, bör inte tillföras kommunerna från staten.

Kommunernas kostnader för att ta fram ett beslutsunderlag till kommunfullmäktige motsvaras av liknande kostnader i dag. Att en gång per år delta i ett dialogmöte i regional regi innebär en ny uppgift, men den är formellt inte obligatorisk för kommunerna och om den kommunala analysen och länsstyrelsernas ekonomiska stöd uppfattas som en hjälp av kommunerna i det egna arbetet torde det prioriteras inom befintlig verksamhet.

6.5 Statstödsfrågor

Utredningen lämnar inga förslag som innebär att medel överförs från offentliga budgetar till privata företag. Förslagen lägger dock grunden för en situation där det offentliga i olika former förväntas ingripa på en marknad. I den mån insatser innefattar ekonomiska tillskott till annat än privatpersoner blir EU:s statsstödsregler tillämpliga.

De delar av förslagen som innebär att det bostadsbehov som inte möts av ett utbud på marknaden görs synligt lägger enligt ut-

redningen en god grund för att kunna visa på nödvändigheten av att ingripa på marknaden. Det gäller på nationell nivå, där regeringen skulle kunna notifiera ett samhängande stödsystem som också inkluderar kommunala insatser med inslag av statsstöd. Det gäller också i varje kommun där eventuella behov av insatser med inslag av statsstöd ska motiveras.

6.6 Den kommunala självstyrelsen

Bostadsförsörjning är inte en exklusiv kompetens för vare sig staten eller kommunerna och att beskriva statliga insatser för att åtgärda bostadsbristen som ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen är inte ändamålsenligt. Ingrepp i självstyrelsen sker när staten begränsar kommunernas handlingsutrymme antingen till omfattning eller genom krav på formbundenhet.

För primärkommunerna är det tre författningsreglerade uppgifter som är nya – att bedöma behovet av tillskott av bostäder, att bedöma omfattningen av bostadsbristen i kommunen och att följa upp åtgärder för att minska bostadsbristen. Den första uppgiften ansåg utredningen i delbetänkandet innebära ett marginellt men proportionellt intrång i den kommunala självstyrelsen med hänsyn till att den då åtföljdes av ett krav på dokumentation. I detta betänkande saknas särskilda dokumentationskrav för alla tre uppgifterna, och alla måste uppfattas som en del av det kommunala bostadsförsörjningsansvaret. Att de på det här sättet lyfts fram i lagtext innebär ingen inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Jämfört med dagens reglering utökas det kommunala handlingsutrymmet marginellt, genom att kraven på dokumentation minskar.

För regionerna innebär uppgiften att analysera den regionala bostadsmarknaden att en i dag statlig uppgift överlämnas till regionerna med viss precisering. Samtidigt tillförs regionerna en ny uppgift att samla kommuner och länsstyrelse till ett dialogmöte med visst innehåll. Uppgiften att genomföra ett möte får anses vara en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Motiven för det formbundna mötet och att det bör hållas i regionernas regi har redovisats tidigare. Under förutsättning att mötesformen tillmäts stor betydelse, vilket utredningen gör, blir alternativet till att begränsa den

kommunala självstyrelsen att göra länsstyrelserna ansvariga för att genomföra mötet.

Med hänsyn till den långsiktiga nytta utredningen ser av att regionerna tar ett brett ansvar för den regionala utvecklingen, där bostadsfrågorna utgör en naturlig del, finner utredningen att det ingrepp det innebär att styra regionernas arbetsformer på det sätt som föreslås är proportionerligt.

6.7 Övriga konsekvenser

Den önskvärda konsekvensen av utredningens förslag är att fler invånare får sina bostadsbehov tillgodosedda. De konkreta förslagen behandlar dock de inbördes relationerna mellan offentliga organ, och innebär därför bara indirekt förbättrade möjligheter för en sådan utveckling. Att bostadsbristen ges en definition och en omfattning gör den lättare att åtgärda, men också lättare att lyfta fram som samhällsproblem för den som vill prioritera frågan i den offentliga debatten.

Konkret innebär förslagen ett antal nya tjänster på regionerna för yrkesgrupper där fördelningen mellan kvinnor och män för närvarande är jämn. Inte heller i övrigt antas förslagen ha någon påverkan på jämställdheten, eller på något av de andra områden för vilka utredningen har att bedöma konsekvenserna.

6.8 Utredningens förslag i förhållande till andra aktuella utredningar

Utredningens förslag innebär ett förändrat arbetssätt när det gäller bostadsförsörjning i Sverige. Förslagen utgår från att bostäder omsätts och upplåts på en marknad och inriktar politiken mot de hushåll vars bostadsbehov inte tillfredsställs på denna marknad.

Många andra utredningar arbetar med, eller har nyligen lämnat, förslag som förändrar förutsättningarna på bostadsmarknaden eller samarbetsformerna mellan staten, regionerna och kommunerna. Nedan kommenteras hur ett urval av sådana utredningar, eller deras förslag, relaterar till förslagen i detta betänkande.

6.8.1 Bostadsplaneringskommittén

Bostadsplaneringskommittén lämnade redan 2015 betänkandet En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning, SOU 2015:59. I denna utredning lyfts Bostadsplaneringskommitténs förslag om en obligatorisk regional fysisk planering fram som en önskvärd utveckling för att därigenom skapa en lämplig organisatorisk och tematisk inramning för att behandla bostadsfrågor.

Regeringen har nyligen föreslagit att regional fysisk planering ska vara obligatorisk i Stockholms och Skåne län och avvaktar i övrigt när behov av och förutsättningar finns i övriga län. Förslagen i detta betänkande innebär att ett arbetssätt för samarbete på tre samhällsnivåer i samtliga län utvecklas separat för bostadsförsörjningsfrågor. Detta samarbete kan med fördel komplettera det arbete som regionerna i Stockholm[1] och Skåne kommer att bedriva i rollen som regionplaneorgan.

6.8.2 Mottagandeutredningen

Mottagandeutredningen har i mars 2018 lämnat betänkandet Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande, SOU 2018:22, som föranleder följande reflektioner:

– Mottagandeutredningen betonar det gemensamma ansvaret för staten, landstingen[2] och kommunerna och föreslår en helt ny lag för att tydliggöra ansvarsfördelningen med utgångspunkt från om det rör sig om individer och hushåll som förväntas få uppehållstillstånd eller om de ska avvisas. Förslagen bygger på en analys som till stora delar liknar den som görs i detta betänkande.

– Förslagen innehåller ett moment av offentligt ställningstagande till vad som är en godtagbar boendesituation. Det är avgränsat till asylsökande som väljer att söka en egen bostad, men ligger i linje med denna utrednings uppfattning att det offentliga åtagandet innefattar ett ställningstagande till vad som är godtagbart.

[1] Stockholms läns landsting har redan i dag motsvarande uppdrag.
[2] Dvs. regionerna i detta betänkande.

– Förslagen i betänkandet om att asylsökande som förväntas få uppehållstillstånd anvisas till kommunerna redan under ansökningstiden medan asylsökande som med viss sannolikhet kommer att avvisas måste stanna i Migrationsverkets boenden, ger kommunerna betydligt bättre planeringsförutsättningar. De asylsökande som grupp kan fogas in i den kommunala bostadsförsörjningen på ett sätt som inte sker i dag.

6.8.3 Framtidens socialtjänst

Utredningen Framtidens socialtjänst har nyligen lämnat delbetänkandet Ju förr desto bättre – vägar till förebyggande socialtjänst, SOU 2018:32. Betänkandet är i första hand ett kunskapsunderlag för utredningens fortsatta arbete med att stärka det förebyggande perspektivet i socialtjänstlagen och i socialtjänstens arbete. En stor del av betänkandet utgörs av forskarrapporter, där rapporterna om Socialtjänsten och samhällsplaneringen av Verner Denvall och Hemlöshetsfrågan, bostadsmarknaden och socialtjänsten av Hans Swärd, tillsammans visar på hur bristen på ett strukturerat kunskapsunderlag från socialtjänsten i kombination med avsaknaden av statlig bostadspolitik bidrar till att socialtjänsten i dag ägnar stora resurser åt att lösa bostadsproblem på individnivå.

Framtidens socialtjänst har enligt sina direktiv att analysera socialtjänstens roll och ansvar för frågor som kommunen normalt inte kan råda över, exempelvis bostadsfrågor. Med det arbetssätt och den lagstiftning som denna utredning föreslår skulle socialtjänsten kunna få en mycket betydande roll i att beskriva bostadsbristen och att prioritera bland insatser för att åtgärda den, i samarbete med andra kommunala förvaltningar och med stöd från region och stat.

6.8.4 Kommunutredningen

Kommunutredningen har i uppdrag att mot bakgrund av de utmaningar kommunerna står inför till följd av den demografiska utvecklingen och den snabba urbaniseringstakten utarbeta en strategi för att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter och hantera sina utmaningar.

I delbetänkandet En generell rätt till kommunal avtalssamverkan, SOU 2017:77, föreslog utredningen att det i kommunallagen införs en generell möjlighet till avtalssamverkan. Regeln innebär att en kommun eller ett landsting[3] får träffa avtal om att dess uppgifter helt eller delvis ska utföras av en annan kommun eller ett annat landsting. Genom ett sådant avtal får en kommun eller ett landsting utföra uppgifter åt en annan kommun eller landsting utan hinder av lokaliseringsprincipen. Regeringen har i prop. 2017/18:151 föreslagit riksdagen att utredningens förslag bör genomföras.

Kommunutredningens utgångspunkt att kommunerna har mycket olika förutsättningar att fullgöra sina uppgifter har påverkat förslagens utformning i denna utredning. Att lyfta analysuppgifter till regional nivå enligt vad som föreslås här är ett sätt att utjämna sådana olikheter.

Att regeringen har lagt fram ett förslag som innebär att avtal kan slutas mellan kommuner och regioner utan begränsningar av lokaliseringsprincipen ger en god grund för de avtal som föreslås i detta betänkande. Regeringens klarläggande i propositionen av sådana avtals civilrättsliga status i relation till offentligrättsliga åligganden ger också stöd åt de förslag som lämnas här. Kommunutredningen anger i sitt betänkande att man överväger att återkomma till frågan om kommunernas möjligheter att sluta avtal även med staten och andra aktörer för att därigenom stärka den kommunala kapaciteten.

6.8.5 Utredningen om förbättrad bostadsfinansiering

Utredningen om förbättrad bostadsfinansiering lämnade i december 2017 betänkandet Lån och garantier för fler bostäder, SOU 2017:108. I betänkande föreslås förutom förändringar i nuvarande statliga kreditgarantier för lån till bostadsbyggande vissa nya

[3] Dvs. en region i detta betänkande.

stödformer. Det rör sig bl.a. om hyresförlustgarantier och startbidrag till byggemenskaper. Båda stödformerna föreslås administreras av Boverket.

I relation till förslagen i denna utredning går det att notera att stödformer som inte bygger på garantier till andra långivare, t.ex. hyresförlustgarantier, till formen är ägnade att användas som stöd där kommunen och staten delar på kostnader och risker. En lokalt beslutad utformning gör det möjligt att värdera vilken grad av statsstöd som i ett enskilt fall kan motiveras med hänsyn till vilka hushåll som drar nytta av stödet. En avtalsreglering mellan länsstyrelsen och kommunen gör det möjligt att ge bostadsbyggande företag och hushåll samma stöd i hela landet, trots att kommunernas förmåga att bära risk är väsentligt olika.

6.8.6 Näringsdepartementets utredningar i övrigt

Näringsdepartementet har de senaste åren tillsatt flera utredningar som alla haft, eller har, uppgifter med inriktning på att underlätta för och därmed öka bostadsbyggandet. Det rör sig bl.a. om Utredningen bostadsbyggande på statens fastigheter, N2017:03, Byggrättsutredningen, N2017:06, och Utredningen samordning för bostadsbyggande, N2017:08. Ingen av utredningarna har lämnat eller förväntas lämna förslag som påverkar bedömningar och förslag i denna utredning.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

7.1 Ikraftträdande

Förslag: Den nya lagen ska träda ikraft den 1 januari 2020.

Det avgörande skälet till att ikraftträdandetidpunkten inte bör läggas tidigare än den 1 januari 2020 är att förslag om finansiering av regionernas uppdrag i den nya lagen i praktiken inte kan föreläggas riksdagen förrän i budgetpropositionen för 2020.

Möjligheterna för de offentliga parter som regleras i lagen – Boverket, regionerna, länsstyrelserna samt kommunerna – att förbereda sig inför ikraftträdandet är tämligen goda. Så kan till exempel Boverket jämlikt 3 § 6 förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket aktualisera statistik, följa och analysera utvecklingen på bostadsmarknaden, såväl i nationellt perspektiv som på regional nivå. Vidare torde många kommuner redan i dag ha kunskaper om vilka hushåll som har svårt att utan stöd klara av att lösa sina bostadsbehov. Länsstyrelserna har redan i dag en roll som innebär att de bland annat ska ge råd, information och underlag till kommunerna för deras planering av bostadsförsörjningen. Inom ramen för de s.k. § 37-medlen[1] har dessutom länsstyrelserna åtminstone haft möjlighet att skaffa sig erfarenheter av att hantera frågor om ersättningar till kommuner för insatser som bl.a. avsett bostäder.

Den helt nya rollen i sammanhanget har regionerna. Det förutsätts också en finansiering från staten för denna roll. Det borde

[1] Förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar. Enligt 37 § får länsstyrelserna, i mån av tillgång på medel, lämna ersättning till kommuner och kommunalförbund för insatser som syftar till att främja mottagandet av nyanlända invandrare.

emellertid ligga i regionernas intresse att bygga upp en kompentens inför 2020 – även om finansieringen får lösas temporärt.

Parallellt med denna utredning pågår Översiktsplaneutredningen, N2017:02, som bl.a. har till uppgift att utreda och lämna förslag på hur översiktsplaneringen kan utvecklas för att underlätta efterföljande planering m.m. Utredaren ska senast den 15 maj 2018 redovisa sitt uppdrag i denna del. Ikraftträdandet av den lagändring i 3 kap. PBL som här föreslagits samt eventuella övergångsbestämmelser bör samordnas i tiden med förslag till ändringar i samma kapitel från Översiktsplaneutredningen.

7.2 Övergångsbestämmelser

Bedömning: Övergångsbestämmelse behövs i förordningarna (2016:364) om statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande, (2017:583) om regionalt tillväxtarbete och (2018:111) om statsbidrag till kommuner med svag bostadsmarknad.

När den nya lagen träder i kraft den 1 januari 2020 upphör lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (BFL) att gälla.

Det finns fem författningar som hänvisar till BFL. Det är 12 kap. JB (hyreslagen), förordningen (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar, förordningen (2016:364) om statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande, förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete samt förordningen (2018:111) om statsbidrag till kommuner med svag bostadsmarknad.

Enligt 3 § förordningen (2016:364) om statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande ställs bl.a. som krav för bidrag att kommunen vid tidpunkten för ansökan under föregående eller innevarande mandatperiod har antagit riktlinjer för bostadsförsörjningen enligt BFL. På liknande sätt ska, enligt 12 § andra stycket 1 förordningen (2018:111) om statsbidrag till kommuner med svag bostadsmarknad, kommunens riktlinjer för bostadsförsörjning fogas till en ansökan om statsbidrag. Enligt 11 § första stycket förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete ska bl.a. kommunala riktlinjer för bostadsförsörjning särskilt beaktas när den regionala

utvecklingsstrategin tas fram. Dessa förordningar ändras så att det i stället refereras till kommunfullmäktiges ställningstagande enligt 4 § tredje stycket i den nya lagen. Utredningen bedömer att äldre riktlinjer enligt 1 § BFL behöver äga giltighet även efter lagens ikraftträdande till dess att ett ställningstagande från kommunfullmäktige enligt 4 § tredje stycket finns att tillgå. Det behövs därför övergångsbestämmelser som möjliggör detta.

Vad gäller hyreslagens stadgande så ändras endast hänvisningen i 12 kap. 65 a §. Eftersom bestämmelserna om köavgift förs in i den nya bostadsförsörjningslagen utan ändringar saknas behov av särskild övergångsbestämmelse.

Förordningen (2011:1160) om regionala bostadsmarknadsanalyser och kommunernas bostadsförsörjningsansvar upphävs den 1 januari 2020. Utredningen bedömer att det saknas behov av övergångsbestämmelse.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till bostadsförsörjningslag (2019:000)

1 §

Denna lag innehåller bestämmelser som avser att skapa förutsättningar för att trygga invånarnas rätt till bostad.

Portalparagrafen knyter an till ett av de grundläggande målen för den offentliga verksamheten enligt stadgandet i 1 kap. 2 § andra stycket regeringsformen,[1] nämligen att det allmänna särskilt ska trygga rätten till bl.a. bostad. Stadgandet i regeringsformen är ett målsättningsstadgande och är inte juridiskt bindande.[2] Övervägandena finns i avsnitt 5.3.2.

2 §

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska

1. *fortlöpande bedöma hur det utbud av bostäder som motsvarar invånarnas behov utvecklas, och*
2. *fortlöpande bedöma hur det faktiska utbudet av bostäder utvecklas.*

Om det bedömda utbud som motsvarar invånarnas behov avviker från det bedömda faktiska utbudet av bostäder så motiverar det insatser från det allmänna.

[1] Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform.
[2] Hirschfeldt, Regeringsform (1974:152) 2 §, Lexino 2015-07-01.

Bedömningarna i *första stycket* ska göras var för sig och pågå fortlöpande. Resultaten av dem ska dock vara jämförbara i den meningen att det i vart fall ska gå att räkna fram en skillnad. Någon periodicitet anges inte för att ta fram de två jämförbara bedömningarna men de bör redovisas årligen om inte särskilda omständigheter talar för annat.

Av paragrafens *andra stycke* framgår att om det bedömda behovet inte motsvaras av ett bedömt faktiskt utbud ska det allmänna vara berett att göra insatser för att åtgärda denna skillnad. Avvikelsen mellan bedömningarna utgör därmed ett mått på det offentliga åtagandet gentemot invånarna.

Avvikelserna kan bestå i allt ifrån att det finns för få bostäder i förhållande till antalet hushåll till att de bostäder som finns olika skäl är olämpliga i förhållande till invånarnas behov eller ekonomi.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3.4.

3 §

Regionen ska utifrån de bedömningar som gjorts i 2 § fortlöpande analysera hur behov och utbud utvecklas i länet och vilket behov av insatser från det allmänna som utvecklingen motiverar.

I paragrafen kommer regionernas roll till uttryck i lagen. Rollen är ny för dem och innebär att de ska kunna prestera en sammanhållen analys av hur bostadsbehoven i relation till bostadsutbudet utvecklas i respektive län. Utgångspunkten för regionernas analys är de bedömningar som gjorts i enlighet med 2 §. Arbetet med att göra analysen förutsätts pågå fortlöpande. Till grund för analysen bör även underlag från länets kommuner och länsstyrelse läggas eftersom det får antas att kvaliteten på analysen därigenom ökar. Det finns dock inget krav på att underlag från kommuner och länsstyrelse ska ha kommit regionen till del för att analysen ska kunna göras. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.6.

4 §

Kommunen ska fortlöpande

1. *bedöma behovet av tillskott av bostäder i kommunen,*
2. *bedöma hur många och vilka typer av hushåll som inte utan samhällets stöd kommer att lösa sina bostadsbehov samt genomföra insatser för att möta dessa behov, och*
3. *följa upp genomförda insatser.*

Bedömningar och insatser i första stycket ska genomföras med beaktande av den regionala analysen enligt 3 §.

Kommunfullmäktige ska en gång per mandatperiod ta ställning till gjorda bedömningar och uppföljningar.

I paragrafen regleras kommunernas roll. Enligt *punkten 1* så ska kommunen bedöma i vilken mån det finns ett behov av tillskott på bostäder och hur stort – i kvantifierbara termer – det behovet i sådant fall är. Ett tillskott av bostäder kan tillkomma genom nybyggnad. Ett tillskott kan också tillkomma på andra sätt, t.ex. genom att befintliga lägenheter som inte används renoveras och tas i bruk eller genom att fritidshus tas i bruk för permanent boende. Övervägandena finns i avsnitt 4.1.4 i utredningens delbetänkande SOU 2017:73 samt i avsnitt 5.3.7.

Enligt *punkten 2* ska kommunerna bedöma hur många och vilken typ av hushåll som inte utan stöd kommer att lösa sina bostadsbehov. Kommunerna ska inte – som hittills varit vanligt – utgå från ett antal fördefinierade grupper. Utifrån bedömningen av vilka dessa hushåll är, ska kommunerna bedöma vilka insatser som krävs för att möta deras bostadsbehov. Kommunerna ska också genomföra sådana insatser.

Enligt *punkten 3* ska kommunerna följa upp genomförda insatser. Så långt möjligt bör kommunerna då göra sig en bild av hur pass effektivt ett val av vissa insatser visat sig vara. Syftet är att kunna dela med sig av erfarenheter till regionen och andra kommuner, åtminstone vid de dialogmöten som genomförs enligt 6 §. Arbetet med att göra bedömningar, insatser och uppföljningar förutsätts pågå fortlöpande.

I *andra stycket* stadgas att vid de bedömningar och insatser som kommunerna gör enligt första stycket ska de beakta den analys som respektive region gör enligt 3 §.

Stadgandet i *tredje stycket* avser att säkerställa att kommunen i sin helhet rätt värderar frågan om bostadsförsörjningen genom att den förankras i kommunfullmäktige minst en gång per mandatperiod. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.7.

5 §

Länsstyrelsen ska lämna kommunerna i länet råd och information till stöd för att lösa deras uppgifter enligt 4 §.

Länsstyrelsen ska, inom ramen för tilldelade resurser, sträva efter att sluta avtal med kommunerna och regionen om genomförande av insatser som kräver kommunal medverkan.

Avtal enligt andra stycket kan också omfatta andra parter.

I paragrafens regleras länsstyrelsernas roll. Enligt *första stycket* ska länsstyrelserna, på motsvarande sätt som i den upphävda lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, ge kommunerna råd och information vid hanteringen av de uppgifter som läggs på dem enligt denna lag.

I *andra stycket* beskrivs länsstyrelsernas nya roll som avtalsslutande part. De insatser som avtalen ska avse är sådana som en kommun identifierat som en lösning enligt 4 § första stycket 2. Att länsstyrelserna ska sträva efter att sluta avtal innebär ett krav på aktivitet för att tilldelade resurser ska komma till användning. Länsstyrelserna förutsätts prioritera de insatser som antas ge bäst effekt i relation till den totala användningen av offentliga medel. I ett avtal som sluts mellan länsstyrelse och en eller flera kommuner kan även regionen ingå som part i en – typiskt sett – samordnande roll. I den mån avtalen förutsätter ekonomisk medverkan från staten begränsas länsstyrelserna roll av om det finns tillgängliga medel.

I syfte att ge stor flexibilitet till avtalslösningarna enligt första stycket ges det i *tredje stycket* möjlighet för länsstyrelsen att, då man ingår avtal med kommuner eller regioner, även låta andra parter omfattas av avtalet. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.8.

6 §

Regionen ska en gång per år genomföra ett dialogmöte med länsstyrelsen och länets kommuner som deltagare. Vid mötet ska följande punkter behandlas

1. *regionens analys av behov och utbud av bostäder och behovet av insatser från det allmänna,*
2. *respektive kommuns bedömningar och insatser, och*
3. *länsstyrelsens resurser och eventuella prioriteringar för att stödja kommunala insatser.*

Dialogmötet ska genomföras senast vid den tidpunkt som regeringen bestämmer.

Paragrafen reglerar en lägstanivå för hur samarbetet mellan de i de föregående 3–5 §§ offentliga organen i ett och samma län ska ordnas. Regionerna har ansvaret för att det en gång per år arrangeras ett dialogmöte där länets samtliga kommuner och länsstyrelsen förväntas delta. Den obligatoriska delen av mötet framgår av punkterna 1–3 i *första stycket* men det hindrar givetvis inte att fler frågor tas upp.

Enligt *andra stycket* åligger det regeringen att bestämma vid vilken tidpunkt som dialogmötet ska hållas varje år. Syftet med bestämmelsen är att det fastställs en tidpunkt då länsstyrelserna har kunskap om de ekonomiska förutsättningarna för att kunna bidra vid mötena. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.9.

7 §

Kommuner och regioner ska lämna regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer uppgifter om sina analyser, bedömningar och insatser enligt denna lag.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om kommunernas skyldighet att lämna de uppgifter som behövs för att bedömningarna i 2 § ska kunna göras.

I paragrafen regleras uppgiftslämnande från kommuner och regioner gentemot regeringen eller den myndighet som regeringen be-

stämmer. Behovet av lagreglering grundar sig på regeringsformens krav på att uppgifter som läggs på kommuner måste ha lagstöd. De materiella övervägandena finns i avsnitt 5.3.10.

8–9 §§

De avslutande paragraferna är identiska med 7–8 §§ i den upphävda lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Någon ändring i sak är inte avsedd. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.1.

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

Enligt ikraftträdandebestämmelsen träder den nya lagen i kraft den 1 januari 2020. Skälen för ikraftträdandedatumet har behandlats i avsnitt 7.1.

8.2 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglag (2010:900)

3 kap.
5 §

Av översiktsplanen ska framgå

1. *grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden,*
2. *kommunens syn på hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras,*
3. *hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa gällande miljökvalitetsnormer,*
4. *hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen,*

5. hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder, och

6. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken.

Vid redovisningen av första stycket 5 ska det behov av tillskott av bostäder som framgår av kommunens bedömningar enligt 4 § första stycket 1 bostadsförsörjningslagen (2019:000) komma till uttryck.

Paragrafen har ändrats. Ett *andra stycke* har lagts till. Ändringen innebär att behovet av tillskott av bostäder enligt 4 § första stycket 1 bostadsförsörjningslagen (2019:000) ska komma till uttryck i översiktsplanen.

När 5 p. i bestämmelsen infördes anförde regeringen att det kan synas självklart att de behov av nya bostäder som identifieras av kommunerna kommunernas riktlinjer kommer till tydligt uttryck i översiktsplanen, men att ambitionsnivån när det gäller samordningen mellan arbetet med bostadsförsörjning och översiktsplaneringen varierar. För att säkerställa att bostadsbyggnadsbehovet behandlas i översiktsplanen ansåg regeringen att det behövdes uttryckliga regler som ställer krav på att kommunens bedömningar av det framtida behovet av bostäder ska redovisas i översiktsplanen (prop. 2013/14:59). Ändringen i paragrafen är avsedd att vara en kodifiering av vad som uttrycktes vid den ovan behandlade lagändringen och innebär att det nära sambandet mellan kommunens bedömningar i den nya lagen och översiktsplanen uttrycks tydligare. Ändringen har behandlats närmare i avsnitt 4.1.5 i utredningens delbetänkande SOU 2017:73 samt i avsnitt 5.3.7.

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

Enligt ikraftträdandebestämmelsen träder lagändringen i kraft den 1 januari 2020. För det fall bedömningen görs att ikraftträdandet bör samordnas med Översiktsplaneutredningens, N 2017:02, förslag bör lämpligt datum för ikraftträdande och övergångsbestämmelser föreslås riksdagen. Övervägandet finns i avsnitt 7.1.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experten Jörgen Mark-Nielsen

Utredningen har sammanfattningsvis haft i uppgift att kartlägga vad kommunerna gör för grupper med svag ställning på bostadsmarknaden, att analysera om det finns behov av vägledning eller kompletterande kommunala verktyg och att vid behov föreslå förändringar i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Utredningen har dock valt att gå längre än så och föreslår att lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska upphöra att gälla och ersättas med en ny bostadsförsörjningslag.

Tydligt kommunalt ansvar för bostadsförsörjningen

Den nu gällande lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar infördes 2001 och tillkom eftersom det rådde osäkerhet i många kommuner om vilket ansvar kommunerna egentligen har för bostadsförsörjningen. Avsikten var att tydliggöra det kommunala ansvaret.

Utredningens förslag till en ny bostadsförsörjningslag bygger på att ansvaret delas upp på kommunerna, regionerna och staten. Det innebär enligt min mening en uppenbar risk för att det blir otydligt var ansvaret egentligen ligger och var det kan utkrävas.

Jag anser att det kommunala ansvaret för bostadsförsörjningen bör framgå tydligt i lagstiftningen. Staten ska inte ta över delar av ansvaret utan i stället skapa goda förutsättningar för kommunerna att kunna ta ansvar, i vilket bland annat ingår att Boverket och länsstyrelserna stöttar kommunerna med analyser, bedömningar och uppföljning. Det är kommunerna som med sin stora kännedom om lokala förhållanden och lokal bostadsmarknad samt närhet till

invånarna har de bästa förutsättningarna att ta ansvar för bostadsförsörjningen.

Utredningens förslag om att länsstyrelserna ska sträva efter att sluta avtal med kommuner om att bidra ekonomiskt till kommunala insatser innebär en maktförskjutning från kommunerna till staten. Det blir särskilt påtagligt när man väljer en avtalsmodell i stället för en modell med medelsfördelning efter ansökan. Utredningen pekar själv på att avtalsmodellen innehåller risker. Motiveringen till att den ändå bör införas är att den skapar ”incitament för kommunerna i länet att förbereda sig noggrant, för att bli intressanta som samtalspartners” med länsstyrelserna. Detta uttalande framstår som en något märklig syn på relationen mellan stat och kommun.

I utredningens delbetänkande En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet föreslogs att Boverket får i uppdrag att årligen beräkna behovet av tillskott av bostäder på tio års sikt och presentera resultaten på nationell nivå och på länsnivå samt göra resultatet och gjorda antaganden tillgängliga för regioner och länsstyrelser. Det är fortfarande ett bra förslag som kan förfinas till att omfatta inte bara det totala antalet bostäder, utan också spegla bostadsbehovet hos grupper med svag ställning på bostadsmarknaden. Ett sådant uppdrag bör kunna föras in i förordningen med instruktion till Boverket, där det även bör framgå att beräkningarna ska kompletteras med en känslighetsanalys.

Ett generellt eller selektivt bostadsförsörjningsansvar

Enligt gällande lag ska varje kommun med riktlinjer planera för bostadsförsörjningen i kommunen. Syftet med planeringen ska vara att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Det är mycket tydligt att kommunens ansvar gäller alla i kommunen, vilket kräver ett helhetsperspektiv på bostadsförsörjningen i den kommunala planeringen. I utredningens förslag försvinner denna grundbult helt och ersätts med en allmänt hållen hänvisning till ett så kallat målsättningsstadgande i regeringsformen.

Detta är ingen liten förändring. Det kommunala ansvaret förskjuts från att skapa ”förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder” till att fokusera på insatser för ”hushåll som inte utan samhällets stöd kommer att lösa sina bostadsbehov”. Förändringen får flera konsekvenser som jag pekar på nedan.

En grundläggande tanke som genomsyrar utredningens förslag är att marknaden i sig förväntas ordna bostäder till det stora flertalet hushåll – och att den också faktiskt gör det, men att det finns grupper som måste ha samhällets stöd för att få en bostad. Det framhålls också att ”Den nya lagen bygger på detta synsätt och är i allt väsentligt inriktad på de hushåll vars bostadsbehov inte tillfredsställs på bostadsmarknaden.” Uppfattningen att så många hushålls bostadsbehov som möjligt ska lösas på den ordinarie bostadsmarknaden är lätt att instämma i, men de slutsatser som utredningen drar kan ifrågasättas.

I praktiken förhåller det sig så att ju bättre den generella bostadspolitiken och därmed marknaden fungerar, desto mindre är behovet av selektiva åtgärder riktade mot inkomstsvaga hushåll. De mest effektiva åtgärderna som gynnar dessa hushåll är därför sådana åtgärder som förbättrar den generella bostadspolitikens funktionssätt.

Med den målgrupp som utredningen definierat – ”hushåll vars ekonomi mer eller mindre temporärt inte är tillräckligt stark för att de inom rimlig tid ska kunna efterfråga en bostad som motsvarar deras behov” – handlar det således om att öka hushållens förmåga att efterfråga lämpliga bostäder.

Inom ramen för den generella bostadspolitiken skulle en viktig åtgärd för att uppnå detta vara att undanröja den skattemässiga snedvridningen mellan upplåtelseformerna och skapa balanserade ekonomiska villkor, till exempel genom införande av en låg moms på hyran.

Detta är dock inte tillräckligt utan det behövs också selektiva åtgärder som till exempel en förändring av bostadsbidragen både vad gäller nivåer och funktionssätt. Med höjda bostadsbidrag får fler inkomstsvaga hushåll möjlighet att efterfråga lämpliga bostäder som de själva väljer. Bostadsbidraget måste dock utformas så att det inte försvagar hushållens intresse av att öka sina arbetsinkomster eller bidrar till att driva upp byggkostnaderna och därmed hyran.

Utredningens förslag att snäva in bostadsförsörjningsansvaret till att i praktiken handla om boende för inkomstsvaga hushåll gör att ansvaret blir alltför begränsat. Även om bostadsbehovet så långt det är möjligt bör tillgodoses av en fungerande marknad handlar bostadsförsörjningen om ett samhällsbyggande. Det moderna samhället är komplext och innehåller många delar som måste fungera tillsammans. Det behövs flera upplåtelseformer och olika slags bostäder med varierande standard i samma stadsdel, bostadsområde och kvarter. Detta främjar integration och ökar möjligheterna för människor med olika bakgrund och inkomster att mötas. Sammantaget krävs det ett helhetsperspektiv i den kommunala planeringen som inkluderar alla i kommunen, inom vilket de inkomstsvaga hushållens ställning givetvis ska uppmärksammas särskilt.

Insnävningen av bostadsförsörjningsansvaret leder också bort från ett ansvar för boendemiljön. I propositionen om den nu gällande lagen skrev regeringen: ”Syftet med bostadsförsörjningsplaneringen är att skapa förutsättningar för alla kommuninvånare att leva i goda bostäder. I begreppet en god bostad innefattas inte bara själva bostaden utan också boendemiljön. Bostadsområdena är av grundläggande betydelse för de enskildas möjlighet till stimulans och personlig utveckling. Boendemiljön måste kunna främja en god uppväxt för barn och ungdom.” (Prop. 2000/01:26 s. 15–16) Det är viktigt att ansvaret för bostadsförsörjningen omfattar boendet som helhet och inte begränsas till den fysiska bostaden.

En mer aktiv roll för kommunerna

Utredningens förslag innebär vidare att kommunernas roll förändras från att ”skapa förutsättningar” och ”främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs” till att ”genomföra insatser” för ”hushåll som inte utan samhällets stöd kommer att lösa sina bostadsbehov”. Det framstår som en mer aktiv roll jämfört med i dag. Men vilka dessa insatser skulle vara utvecklas inte i betänkandet; det ges endast några illustrativa exempel, vilkas effekt kan ifrågasättas. Tanken är att kommunerna ska ha relativt fria händer och ges möjlighet att förhandla med länsstyrelserna om statlig medfinansiering till insatser för dessa hushåll.

I detta ligger en uppenbar risk för en ovälkommen utveckling mot särskilda bostäder för låginkomsttagare, ofta kallat ”social housing”, med negativa konsekvenser både för samhället och för enskilda individer. Utredningen pekar själv på risker för utpekande och en förstärkning av skillnader mellan vi och dom. Men samtidigt lyfter man fram exempel som går ut på att kommunen kan ”skaffa sig rådighet över bostäder som upplåts till i förväg definierade grupper, som inte nödvändigtvis behöver ha ett eget eller omedelbart behov av stöd”.

Det vore enligt min mening olyckligt om statliga medel skulle användas för att subventionera särskilda socialbostäder, när det är mer angeläget att sådana medel används för att höja nivån på bostadsbidragen, något som i stället ger inkomstsvaga hushåll bättre möjligheter att efterfråga lämpliga bostäder som de själva väljer.

Det faktum att de bostadshus som byggs kommer att stå kvar och användas av flera generationer boende innebär vidare att många olika människor kommer att bo i husen och att situationen för enskilda individer kommer att förändras. Utredningen pekar själv på att det handlar om hushåll ”vars ekonomi mer eller mindre temporärt inte är tillräckligt stark”. Att bygga särskilda socialbostäder är därför en dålig resursallokering; de bostäder som byggs måste hålla över tid genom god tillgänglighet, generell användbarhet och flexibilitet.

Allmännyttans roll

Nästan alla kommuner har ett eget allmännyttigt bostadsföretag. Av utredningens kartläggning av kommunerna framgår att de ofta betraktar dessa företag som ett av de viktigaste verktygen för den kommunala bostadspolitiken och för att tillgodose bostadsbehovet hos grupper med svag ställning på bostadsmarknaden. Allmännyttans grundidé är att bygga och förvalta bostäder för alla. Det övergripande syftet med ett allmännyttigt kommunalt bostadsföretag är att främja bostadsförsörjningen i kommunen. I uppdraget ingår att tillgodose olika bostadsbehov, det vill säga inte enbart för grupper med särskilda behov eller som av olika skäl har en svag ställning på bostadsmarknaden, utan även att tillhandahålla ett varierat bostadsutbud av god kvalitet som kan attrahera olika hyresgäster.

Om kommunens ansvar för bostadsförsörjningen reduceras till att endast handla om åtgärder som är avsedda att tillgodose bostadsbehovet hos grupper med en svag ställning på bostadsmarknaden, upphör allmännyttan att vara kommunens kanske främsta verktyg och behovet av det egna bostadsföretaget kan ifrågasättas. Men utan ett allmännyttigt bostadsföretag mister kommunen en lokal samhällsbyggare som erbjuder bostäder till alla för en rimlig kostnad och som verkar för integration och social sammanhållning. Samtidigt förlorar kommunen möjligheten att agera på den lokala bostadsmarknaden för att stärka kommunens utveckling och tillväxt.

Kvantifiering av bostadsbristen

Utredningens förslag bygger i korthet på att Boverket ska kvantifiera bostadsbristen på nationell och länsnivå, definierad som skillnaden emellan ett bostadsutbud som motsvarar behoven och det faktiska utbudet av bostäder. Boverket ska även redovisa den totala bostadsbristen i varje län i ekonomiska termer. Kommunerna ska sedan utifrån detta underlag och med stöd av regionen och länsstyrelsen bedöma behovet av bostadstillskott i kommunen liksom antalet hushåll och typer av hushåll som behöver samhällets stöd för att deras behov ska tillgodoses. Sedan förutsätts kommunerna anslå vissa egna medel för detta och förhandla med länsstyrelsen för att få ta del av statliga medel till insatsen i konkurrens med andra kommuner.

Att bedöma storleken på nyproduktionsbehovet över en längre tid har visat sig vara en ganska svår uppgift. Att kvantifiera bostadsbristen och även redovisa den i ekonomiska termer är om möjligt en ännu svårare uppgift och utredningen pekar också på problem vid användning av registerdata och behov av täta uppföljningar. Det är bra att Boverket gör dessa bedömningar, men de måste trots allt behandlas som approximativa och föränderliga och det är tveksamt om de kan användas som underlag till den statliga budgetprocessen som tanken är i utredningens förslag.

Mot den bakgrunden framstår utredningens förslag om att länsstyrelserna ska sträva efter att sluta avtal med kommunerna om insatser för hushåll som behöver samhällets stöd för att lösa sina bo-

stadsbehov som bristfälligt underbyggt. Eftersom utredningen inte lämnar några förslag till insatser redovisas inte heller några kostnader eller finansieringsförslag.

Statligt stöd till bostadssektorn

Jag invänder inte mot bedömningen att det behövs ett statligt stöd till bostadssektorn, men det framstår som bakvänt att börja med att besluta om de tekniska reglerna avseende stödet för att senare – i statsbudgeten för år 2020 – bestämma om stöd över huvud taget ska utgå och i så fall vad som ska stödjas, villkor för stödet samt omfattningen av stöd. Det är helt enkelt inte meningsfullt och i värsta fall skadligt.

Den ”tvåstegsraket” som utredningen föreslår leder till en situation av osäkerhet om vilket statligt stöd som kommer att finnas framöver och enligt vilka villkor det kommer att fördelas. Eftersom det ligger i sakens natur att villkoren kan komma att bli mer fördelaktiga än i dag och investeringskalkylen därmed bättre, kan fastighetsägare välja att avvakta med att dra igång nyproduktion. Därmed uppstår en ”politisk risk” som kan leda till att nyproduktionen av bostäder minskar åtminstone momentant.

En mer naturlig process borde vara att ett politiskt beslut i riksdagen om stödets inriktning fattas innan eller åtminstone i samband med att regelverket utformas. För frågan om vad som ska stödjas och hur är väsentlig. Jag har ovan pekat på behovet av balanserade ekonomiska villkor mellan upplåtelseformerna och behovet av en höjning av bostadsbidraget. Det pågår också en diskussion om det är utbudssidan eller efterfrågesidan som bör stödjas; exempelvis finns olika uppfattningar om det nuvarande investeringsstödets ändamålsenlighet. Ett framtida politiskt beslut om stöd till grupper med svag ställning på bostadsmarknaden och om åtgärder som förbättrar bostadsmarknaden generellt behöver fattas med en bred majoritet för att bli långsiktigt hållbart.

Utredningen föreslår vidare att den nya bostadsförsörjningslagen tillförs en paragraf om regional samordning. I den sägs att regionerna en gång per år ska genomföra ett fysiskt möte med länsstyrelsen och länets kommuner kring vissa specificerade punkter och att regeringen bestämmer senaste tidpunkt då mötet

ska genomföras. Det är självklart bra med regional samordning, men en alltför detaljerad lagreglering av ett mötes genomförande framstår som väl byråkratiskt i negativ bemärkelse. Regionerna bör själva, gärna i samråd med länsstyrelsen och kommunerna, bestämma på vilket sätt och i vilka former de vill genomföra den regionala samordningen.

Slutsatser

Sammanfattningsvis har jag svårt att tro att förslaget skulle fungera i praktiken, i vart fall i så motto att det inom rimlig tid skulle leda till att efterfrågan och bostadsbehovet hos grupper med svag ställning på bostadsmarknaden tillgodoses på ett ändamålsenligt sätt. Det bygger på en närmast ”planekonomisk” modell där staten utifrån politiskt beslutade kriterier räknar ut hur stort behovet är och vad som behöver produceras samt anslår medel till att detta. Sedan får kommunerna tävla om att få ta del av dessa medel och förutsätts samtidigt tillskjuta egna medel. Det är svårt att se hur en sådan modell skulle kunna fungera i ett konjunkturkänsligt och föränderligt samhälle där behoven kan skifta snabbt.

Risken är också stor att modellen premierar snabba och kortsiktiga lösningar inom en sektor som verkligen behöver genomtänkta och långsiktiga lösningar. En annan risk med insnävningen av bostadsförsörjningsansvaret är att kraften läggs på att utveckla små ”goda” särlösningar i stället för att möta grundläggande utmaningar som att få till stånd en bättre fungerande bostadsmarknad som så långt det bara är möjligt rymmer lösningar också för grupper som i dag har en svag ställning på denna marknad.

Mot bakgrund av det ovan anförda kan jag inte ställa mig bakom förslaget till ny bostadförsörjningslag. Jag anser att ett bättre alternativ är att behålla den nuvarande lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar och att utveckla den genom förbättringar och kompletteringar. Exempelvis bör lagens andra paragraf kompletteras med krav på att riktlinjerna ska innehålla uppgifter om vad kommunen avser att göra för att tillgodose bostadsbehov hos grupper med svag ställning på bostadsmarknaden samt hur man tagit del av underlag från Boverket och regionen. Vidare kan en särskild paragraf föras in som tydliggör regionernas roll samt behovet av regional

samordning, utan att i detalj reglera formerna för denna. I den mån det finns detaljer som behöver regleras bör det ske i relevanta förordningar.

Särskilt yttrande av experten Jan-Ove Östbrink

Ansvaret inom det bostadspolitiska området är tredelat, där staten har den viktiga rollen att formulera nationella mål och tillhandahålla finansiella och legala ramar som gör det möjligt att nå dessa mål för kommuner och byggbransch/fastighetsägare som bygger och förvaltar bostäder. Utifrån sina direktiv har utredningen lämnat förslag som i någon mån kan bidra till att underlätta kommunernas arbete. Utredningen har dock varit begränsad i sitt uppdrag till att belysa hur en av parterna, kommunerna, förmår att planera och vidta adekvata insatser riktade till hushåll med en svag ställning på bostadsmarknaden och hur detta arbete ytterligare skulle kunna underlättas. Detta är olyckligt då behovet av en nationell social bostadspolitik är stort och där en utredning med ett vidare mandat hade kunnat bidra med underlag för en bred politisk överenskommelse.

En samlad översyn behövs av finansierings- och skattesystemet som leder fram till långsiktiga och stabila planeringsförutsättningar. Härutöver behövs åtgärder som stärker efterfrågan från resurssvaga hushåll och som ökar det samlade utbudet av bostäder.

För att öka rörligheten på bostadsmarknaden och för att underlätta för äldre att lämna en billigare men mindre lämpad bostad och flytta till en bostad som det går att åldras i, så utgör en förändring av reavinstbeskattningen och stämpelskatten den viktigaste åtgärden.

Genom att, enligt norsk modell, underlätta för unga vuxna och nyanlända att etablera sig på den ägda bostadsmarknaden så kan också trycket på den hyrda marknaden minskas. Som en dellösning på längre sikt bör också ett statligt subventionerat bosparande tillskapas som kan användas för ”egenfinansiering” av en hyrd bostad (kooperativ hyresrätt eller motsvarande) eller en ägd första bostad.

För att stärka svaga hushålls förmåga att efterfråga bostäder är det angeläget att bostadsbidragssystemet ses över i syfte att forma ett system som med bättre precision riktas till just de hushåll som har störst behov av stödet för att kunna efterfråga en lämplig bostad men som inte bidrar till att hushåll fastnar i långvarigt bidragsberoende. En kraftig höjning av det kommunala bostadstillägget för äldre är likaså angeläget så att äldrehushåll med låga inkomster kan efterfråga lämpliga bostäder att åldras i. Bostadstillägget bör

även omfatta personer i åldern 18–64 år med nedsatt psykisk eller fysisk funktionsförmåga.

Frågan om hur utsatta grupper lättare ska kunna etablera sig på bostadsmarknaden och tillgodose sina bostadsbehov är en del i en större problematik som omfattar en rad frågor såsom allmän bostadsbrist, bostadsmarknadens funktionssätt, markanvändningspolitik, invandring och arbetslöshet. Förslag på åtgärder som kan underlätta kommunernas svåra arbete att möta efterfrågan och behov hos hushåll som marknaden inte förmår att möta kan inte lämnas utan en helhetssyn som involverar flera politikområden och en långsiktigt hållbar inriktning på bostadspolitiken.

Kommittédirektiv 2017:12

Kommunal planering för bostäder

Beslut vid regeringssammanträde den 9 februari 2017

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag på hur bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet framtagna av Boverket ska fördelas på kommunerna. Förslaget ska tas fram i dialog med kommuner och regionala företrädare. Utredaren ska också föreslå ändringar i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar och plan- och bygglagen som tydliggör att de kommunala bostadsbyggnadsbehoven ska avspeglas i översiktsplanen. Syftet är att etablera en ordning där staten gör bedömningar av behovet av nya bostäder i hela landet som kommunerna tillgodoser genom att i sin planering avsätta mark för ett bostadsbyggande som motsvarar behoven.

Utredaren ska bl.a.

- med arbetsförutsättningen att Boverket kommer att få i uppdrag att årligen bedöma bostadsbyggnadsbehovet för respektive FA-region föreslå hur de bedömda bostadsbyggnadsbehoven ska fördelas på kommuner vid ett första tillfälle,
- föreslå hur kommande revideringar av Boverkets bedömningar ska hanteras, och
- föreslå de lagändringar i berörda delar av lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar och plan- och bygglagen som bedöms lämpliga.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 september 2017.

Bakgrund

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2017 sin avsikt att presentera förslag om krav på kommunal planering för bostadsbyggande. Bakgrunden är att bostadsbyggandet i Sverige under lång tid inte har hållit jämna steg med befolkningsutvecklingen. Boverket har beräknat ett kvantitativt behov av bostadsbyggande på 710 000 bostäder under perioden 2016–2025, varav 75 procent i de tre storstadsregionerna, om utbudet av bostäder i förhållande till befolkningen ska kunna återgå till läget 2011.

Regeringen gav den 4 maj 2016 Boverket i uppdrag att lämna förslag till hur framtagandet av återkommande bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet i hela landet ska organiseras, finansieras och regleras. Boverket inkom den 23 december 2016 med rapporten En metod för bedömning av bostadsbyggnadsbehovet, där verket föreslår att bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet ska göras årligen med prognoshorisonten tio år för var och en av landets 60 funktionella analysregioner (FA-regioner). Bedömningarna ska enligt förslaget göras av Boverket och regleras i myndighetens instruktion. Förslaget har remitterats och remisstiden löper till den 14 april 2017.

Kommunerna är enligt lag skyldiga att varje mandatperiod pröva om kommunens översiktsplan respektive riktlinjer för bostadsförsörjningen är aktuella. Genom ändringar i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, förkortad BFL, som trädde i kraft den 1 januari 2014, skärptes kraven på innehållet i kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen. Riktlinjerna ska numera bl.a. innehålla kommunens mål för bostadsbyggande och de åtgärder kommunen planerar att vidta för att nå dessa mål. Riktlinjerna ska vidare ange hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen. Genom ytterligare lagändringar vid samma tid kopplades kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen samman med uppgiften som planmyndighet. Riktlinjerna ska således vara vägledande vid tillämpningen av 2 kap. 3 § första stycket 5 plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, där det framgår att kommunens planläggning – med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden – bl.a. ska främja bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.

Alla kommuner ska bidra till bostadsbyggandet

Befolkningen i Sverige ökar snabbt. Sedan år 2000 har antalet invånare ökat med mer än en miljon. Av detta utgörs ungefär tre fjärdedelar av nettoinvandring. Möjligheterna att prognostisera förändringar i flyttmönster över gränserna är begränsade. År 2000 bedömde Statistiska centralbyrån att Sveriges befolkning år 2025 skulle uppgå till ungefär 9,4 miljoner invånare, en siffra som passerades 2010. Enligt de senaste prognoserna kommer vi 2025 att vara ungefär 11,1 miljoner invånare.

När befolkningen ökar till följd av födelseöverskott ökar behovet av bostäder med ett par decenniers fördröjning, och de nya invånarna har ofta en given hemort. Nya invånare som invandrar behöver däremot bostäder omedelbart och det är inte på samma sätt självklart i vilken kommun man kommer att bo.

Såväl bedömningar av bostadsbehovet som planläggning av mark för att möjliggöra nya bostäder är i dag kommunala angelägenheter. Kommunerna förutsätts fånga upp samhällsförändringar och anpassa sina planer efter dem. Såväl förutsättningar som ambitioner att göra detta varierar. Ett uttryck för detta är att en tredjedel av landets översiktplaner vid utgången av 2015 hade antagits för mer än tio år sedan och att mindre än hälften av kommunerna hade antagit riktlinjer för bostadsförsörjningen vid samma tidpunkt.

Kommunernas varierande tillämpning av de regler som avser att fånga upp befolkningsutvecklingen gör att regeringen ser ett behov av att skapa en sammanhängande ordning där staten gör en bedömning av behovet av nya bostäder i hela landet och kommunerna i sin planering avsätter mark för bostadsbyggande som sammantaget motsvarar behovet.

Om Boverket efter remissbehandling får ett uppdrag i linje med det förslag verket lämnat, kommer det att årligen för varje FA-region finnas kvantitativa bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet på tio års sikt. Regeringen vill genom utredarens arbete säkerställa att dessa får ett genomslag i alla landets kommuner. Bedömningarna från Boverket behöver i dialog med regionala och kommunala företrädare fördelas på varje kommun, och det ska bli ännu tydligare än i dag att bostadsbyggnadsbehovet i kommunen ska avspeglas i kommunens översiktsplan.

Uppdraget att föreslå hur det kommunala bostadsbyggnadsbehovet ska kvantifieras

Utredaren ska i sitt arbete utgå från att Boverket kommer att göra bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet baserat på det remitterade förslaget med de modifieringar som föranleds av remissinstansernas synpunkter. Dessa bedömningar behöver med hänsyn till regionala och lokala förutsättningar fördelas på kommuner.

Inom delar av Sverige sker redan i dag ett samordnat arbete kring bostadsförsörjningsfrågor på regional nivå. I hela landet ska länsstyrelser och aktörer med regionalt utvecklingsansvar ges tillfälle att yttra sig när kommunerna tar fram riktlinjer för bostadsförsörjningen. Av riktlinjerna ska det framgå hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen. Det finns med andra ord en regional dimension i dagens bostadsförsörjningsplanering.

Boverkets bedömningar kommer enligt verkets förslag att avse en annan geografisk indelning än den administrativa indelningen i län. Bedömningarna kommer också att presenteras med tidsintervall som kommer att avvika från de processer som i dag pågår i olika delar av landet. Utredaren ska genom dialog med kommuner och regionala företrädare, utifrån förutsättningarna i olika delar av landet, finna former för hur de bedömda bostadsbyggnadsbehoven ska fördelas på kommunerna inom respektive FA-region.

Även om formerna för hur Boverkets behovsbedömning tas om hand kan komma att variera i olika delar av landet, finns det ett värde i att de behov som fördelas på respektive kommun har samma tidshorisont i hela landet. Om det under utredningsarbetet framstår som lämpligt att generellt använda en annan tidshorisont än den som Boverket föreslår, och utredaren kan finna bred uppslutning bland Sveriges kommuner kring detta, står det utredaren fritt att göra så. Om utredaren bedömer att regeringens uppdrag till Boverket med hänsyn till vad som framkommer under utredningen bör utformas annorlunda än vad verket föreslår, ska utredaren uppmärksamma regeringen på detta.

Boverkets årliga bedömningar kan förväntas innebära att bostadsbyggnadsbehovet i respektive FA-region justeras, såväl uppåt som nedåt. Beroende på hur arbetet med att fördela behoven på kommuner initialt organiseras, kan kommande förändringar kräva större

eller mindre arbetsinsatser. I de fall där fördelningen initialt sker med stöd av indikatorer är det möjligt att låta dessa styra fördelningen mellan kommunerna vid mindre revideringar eller under vissa tidsintervall.

Om utredaren inte genom dialog kan lösa uppgiften att fördela de bedömda bostadsbyggnadsbehoven med bibehållen ansvarsfördelning mellan befintliga aktörer, får en modell där de regionalt utvecklingsansvariga aktörerna får detta uppdrag övervägas i hela eller delar av landet.

Med hänsyn till att utredarens förslag antas innebära att arbetssättet kommer att variera över landet kan det vid varje tidpunkt vara svårt att överblicka vilka bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet på kommunal nivå som är aktuella. Det finns därför anledning att överväga om resultatet av de föreslagna processerna bör dokumenteras och hållas tillgängliga på ett samlat sätt.

Utredaren ska därför

- med arbetsförutsättningen att Boverket kommer att få i uppdrag att årligen bedöma bostadsbyggnadsbehovet för respektive FA-region föreslå hur de bedömda bostadsbyggnadsbehoven ska fördelas på kommunerna vid ett första tillfälle,
- föreslå hur kommande revideringar av Boverkets bedömningar ska hanteras,
- bedöma om det förslag till regeringsuppdrag som Boverket lämnat bör modifieras,
- föreslå hur de vid varje tillfälle aktuella bedömningarna av bostadsbyggnadsbehoven på kommunal nivå ska dokumenteras och hållas tillgängliga, och
- lämna förslag där utgifter för statens medverkan ryms inom befintliga budgetramar.

Uppdraget att säkerställa att det kommunala bostadsbyggnadsbehovet kommer till uttryck i översiktsplanen

Om de förslag som utredaren lämnar enligt den första delen av uppdraget genomförs, kommer varje kommun att få en kvantitativ bedömning av bostadsbyggnadsbehovet att förhålla sig till. Detta bedömda bostadsbyggnadsbehov har vissa likheter med sådana relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för bostadsförsörjningen, som kommunerna ska ta hänsyn till vid framtagande av riktlinjer för bostadsförsörjningen (2 § första stycket 3 BFL). Kommunerna förutsätts grunda sina riktlinjer på en analys av bl.a. den demografiska utvecklingen och efterfrågan på bostäder (2 § andra stycket BFL). Den bedömning av bostadsbyggnadsbehovet i kommunen som genomförs med stöd av utredarens förslag bör komma till uttryck i den aktuella paragrafen.

Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska vara vägledande vid tillämpningen av 2 kap. 3 § första stycket 5 PBL (4 § BFL), dvs. kravet att planläggning enligt PBL bl.a. ska främja bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet. Av 3 kap. 5 § 5 PBL framgår att det av kommunens översiktsplan i sin tur ska framgå hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder. Det kan i sammanhanget nämnas att några remissinstanser i samband med lagstiftningsärendet framförde att det borde göras en mera direkt koppling mellan riktlinjerna för bostadsförsörjning och översiktsplanen (prop. 2012/13:178 s. 23). Regeringen har beslutat om direktiv till en utredare med uppgift att föreslå en mer utvecklad översiktplanering (dir. 2017:6). Av direktiven framgår sammanfattningsvis att regeringen vill förstärka översiktplanens roll och tydliggöra hur de statliga intressena bör tas om hand vid efterföljande beslut om planer och bygglov. Det finns därför anledning att åter överväga om kopplingen mellan riktlinjerna för bostadsförsörjning och översiktsplanen bör stärkas ytterligare.

Det finns mot denna bakgrund behov av att överväga lagändringar både i BFL och PBL för att säkerställa att bostadsbyggnadsbehovet för en kommun, som det bestäms genom utredarens förslag, ska ligga till grund för kommunens bostadsförsörjningsplanering och att det av kommunens översiktplan framgår hur kommunen avser att tillgodose det bedömda bostadsbyggnadsbehovet.

Utredaren ska mot bakgrund av dessa överväganden föreslå de lagändringar i berörda delar av BFL och PBL som bedöms lämpliga.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska vid utformandet av sina förslag bedöma om de kan komma att inskränka den kommunala självstyrelsen. Om sådana förslag lämnas, ska utredaren genomföra en sådan proportionalitetsbedömning som krävs enligt 14 kap. 3 § regeringsformen. Vid proportionalitetsbedömningen ska hänsyn också tas till alternativ reglering. Om flera möjligheter finns för att nå samma mål, ska utredaren välja den som innebär minst intrång på den kommunala självstyrelsen.

Samråd, arbetsformer och redovisning av uppdraget

Uppdraget ska utöver vad som framgår under respektive rubrik genomföras i nära samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting. Utredaren ska samråda med länsstyrelserna och regionalt utvecklingsansvariga aktörer.

Utredaren ska samråda med utredningen En utvecklad översiktsplanering (N2017:2).

Utredaren ska beakta remissutfallet med anledning av Boverkets rapport En metod för bedömning av bostadsbyggnadsbehovet.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 september 2017.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv 2017:85

Tilläggsdirektiv till Utredningen om kommunal planering för bostäder (N 2017:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 20 juli 2017

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 9 februari 2017 att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag på hur bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet framtagna av Boverket ska fördelas på kommunerna (dir. 2017:12). I uppdraget ingår att säkerställa att bostadsbyggnadsbehovet för en kommun ska ligga till grund för kommunens bostadsförsörjningsplanering och att det av kommunens översiktsplan framgår hur kommunen avser att tillgodose det bedömda bostadsbyggnadsbehovet.

Utredaren får därutöver i uppdrag att

- kartlägga hur kommunerna arbetar med att analysera och hantera efterfrågan och bostadsbehovet hos grupper med svag ställning på bostadsmarknaden ur ett lokalt och regionalt perspektiv,
- kartlägga hur kommunerna använder olika verktyg och belysa vilka avvägningar kommunerna gör vid beslut om åtgärder för bostadsförsörjning i syfte att tillgodose dessa behov,
- analysera om det finns behov av vägledning eller kompletterande kommunala verktyg i syfte att underlätta arbetet med bostadsförsörjningsfrågor för grupper med svag ställning på bostadsmarknaden, och lämna de förslag som analysen ger upphov till, och

- vid behov föreslå förändringar i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar och angränsande lagstiftning, som kan leda till att efterfrågan och bostadsbehovet hos grupper med svag ställning på bostadsmarknaden tillgodoses på ett ändamålsenligt sätt.
- Utredningstiden förlängs. Det ursprungliga uppdraget ska fortfarande redovisas senast den 29 september 2017 medan uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 30 april 2018.

Det ursprungliga uppdraget

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2017 sin avsikt att presentera förslag om krav på kommunal planering för bostadsbyggande. Bakgrunden var att bostadsbyggandet i Sverige under lång tid inte har hållit jämna steg med befolkningsutvecklingen. En särskild utredare fick i uppdrag att lämna förslag på hur bedömningar av bostadsbyggnadsbehovet framtagna av Boverket ska fördelas på kommunerna. Utredaren ska också överväga ändringar i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, förkortad BFL, och plan- och bygglagen (2010:900) för att säkerställa att bostadsbyggnadsbehovet för en kommun, som det bestäms genom utredarens förslag, ska ligga till grund för kommunens bostadsförsörjningsplanering och att det av kommunens översiktplan framgår hur kommunen avser att tillgodose det bedömda bostadsbyggnadsbehovet. Syftet är att etablera en ordning där staten gör bedömningar av behovet av nya bostäder i hela landet som kommunerna tillgodoser genom att i sin planering avsätta mark för ett bostadsbyggande som motsvarar behoven.

Behov av ytterligare utredning

Enligt BFL ska varje kommun med riktlinjer planera för bostadsförsörjningen och skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.

Som framgår av de ursprungliga direktiven är en del av utredarens uppdrag att bl.a. säkerställa att bostadsbyggnadsbehovet för en kommun ska ligga till grund för kommunens bostadsförsörjningsplaner-

ing. För att kunna möta behovet är det samtidigt viktigt att kommunen bedriver en ändamålsenlig planering för bostadsförsörjningen. Det handlar bl.a. om att aktivt arbeta med underlag och analyser, riktlinjer för bostadsförsörjning, genomförande, uppföljning och de verktyg som finns till förfogande i arbetet, t.ex. bostadsförmedlingar, hyresgarantier, planmonopolet, markinnehav och en aktiv markpolitik samt allmännyttiga bostadsföretag, bostadsstiftelser och samarbete med andra aktörer.

Befolkningen växer snabbt och situationen för grupper som står långt ifrån eller är nya på bostadsmarknaden har under lång tid varit ansträngd. Det är oroande att det finns indikationer på att vissa grupper på bostadsmarknaden är trångbodda, att den sekundära bostadsmarknaden växer och att socialtjänsten vittnar om att de i dag möter personer vars avgörande problem är att de inte får tag i en bostad på den reguljära bostadsmarknaden. Det behövs en fördjupad kunskap om hur kommunerna arbetar med efterfrågan och bostadsbehoven bland grupper som har svag ställning på bostadsmarknaden men som inte behöver, eller vid bättre balans på bostadsmarknaden inte skulle behöva, samhällets stöd. Det kan t.ex. handla om enskilda och hushåll som har svårt att etablera sig på bostadsmarknaden eller svårt att hitta en bostad som motsvarar livssituationen, vilken i förlängningen kan påverka barns uppväxtvillkor. Det behövs även kunskap om hur kommunernas arbete förhåller sig till olika områden inom kommunen samt till det regionala perspektivet. Situationen på bostadsmarknaden påverkar rörligheten på arbetsmarknaden, sysselsättningen och tillväxten.

Utan ett aktivt arbete med bostadsförsörjningsfrågor finns en risk att kommunerna saknar en sammanhängande bild av efterfrågan och bostadsbehoven i kommunen och regionen och att nödvändiga åtgärder därför inte kommer till stånd.

Sammantaget finns det behov av ytterligare utredning.

Tilläggsuppdrag

Utredaren ska mot denna bakgrund

- kartlägga hur kommunerna arbetar med att analysera och hantera efterfrågan och bostadsbehovet hos grupper med svag ställning på bostadsmarknaden ur ett lokalt och regionalt perspektiv,

- kartlägga hur kommunerna använder olika verktyg och belysa vilka avvägningar kommunerna gör vid beslut om åtgärder för bostadsförsörjning i syfte att tillgodose dessa behov,
- analysera om det finns behov av vägledning eller kompletterande kommunala verktyg i syfte att underlätta arbetet med bostadsförsörjningsfrågor för grupper med svag ställning på bostadsmarknaden, och lämna de förslag som analysen ger upphov till, och
- vid behov föreslå förändringar i BFL och angränsande lagstiftning, som kan leda till att efterfrågan och bostadsbehovet hos grupper med svag ställning på bostadsmarknaden tillgodoses på ett ändamålsenligt sätt.

Förslagen ska utöver vad som framgår av de ursprungliga direktiven ta hänsyn till de skiftande förutsättningar som finns i delar av landet samt behovet av att minska och motverka socioekonomisk boendesegregation. De förslag som utredaren lämnar ska stå i överensstämmelse med det handlingsutrymme som följer av EU-rätten inklusive statsstödsreglerna.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utöver vad som redan gäller enligt det urspungliga uppdraget i frågan om konsekvensbeskrivningar, samråd och arbetsformer ska uredaren på lämpligt sätt tillvarata de kunskaper och den erfarenhet som finns hos länsstyrelserna, bl.a. genom bostadsmarknadsanalyserna och det arbete som bedrivits i samband med uppdraget om kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjning (Fi2016/04376/SFÖ m.fl.) och om att stödja kommuner och andra aktörer i arbetet med att underlätta inträde på bostadsmarknaden m.m. (N2016/00696/PUB).

Utredningstiden förlängs. Det ursprungliga uppdraget ska fortfarande redovisas senast den 29 september 2017 medan uppdraget i övrigt enligt dessa tilläggsdirektiv ska redovisas senast den 30 april 2018.

(Näringsdepartementet)

(Utdrag ur Bostadsförsörjning mer än bostadsbyggande, länsstyrelserna 2018)

Försämrad situation för fler som har det svårt på bostadsmarknaden

Det är positivt att bostadsbyggandet har tagit fart de sista åren och har ökat i flera kommuner samtidigt som flera kommuner inte bygger något alls på grund av att förutsättningarna är dåliga. Det är problematiskt att nyproduktion i regel är dyr. Att det saknas förutsättningar för en nyproduktion av bostäder leder också till ökad bostadsbrist.

Det har också blivit tydligt att kommunernas bostadsbyggande inte tillgodoser det behov som genereras av befolkningsökningen i landet. Vi kan fortfarande se en ökad bostadsbrist som för de ekonomiskt utsatta hushållen alltmer genererar ökad trångboddhet och hemlöshet.

Alla invånare har inte samma förutsättningar vad gäller tillträde till bostadsmarknaden. Vissa möter hinder med att få bostadslån eller hyreskontrakt på grund av betalningsanmärkningar, avsaknad av fast anställning eller avsaknad av personnummer. För andra är de bostäder som finns tillgängliga på marknaden inte överkomliga. Läget, tillgängligheten, priset eller hyresnivån omöjliggör en tillfredsställande levnadsstandard eller fungerande levnadsvillkor i övrigt.

I Stadsmissionens årliga rapport om hemlöshet (2017)[1] beskrivs läget på den svenska bostadsmarknaden som krisartad då skenande priser och hög skuldsättning stänger ute allt fler. Det räcker med att hamna i en situation med skilsmässa eller att förlora jobbet för att riskera hemlöshet. Stadsmissionen efterfrågar både kortsiktiga som långsiktiga åtgärder, exempelvis att förstärka bostadsbidraget och reformera skatte- och avdragssystemen för att få igång flyttkedjor och att på lokal nivå genomföra insatser för dem som riskerar hemlöshet.

Demografiska förändringar

Sveriges befolkning ökar

Enligt statistik från SCB[2] förväntas folkmängden i Sverige att öka med omkring 1.5 procent per år de närmsta åren. Det är historiskt sett en mycket hög nivå som tidigare bara förekommit några enstaka år på 1800-talet. Enligt beräkningarna kommer det att bo 739 000 fler i Sverige år 2020 än det gör idag. Även de följande fem åren (2021–2025) förväntas en fortsatt stor folkökning, i nivå med den som varit åren 2011–2015. En så

[1] Hemlös 2017. Tema: Sverige i stort behov av nya grepp i hemlöshetspolitiken - kommunerna måste ta kampen mot hemlöshet på allvar. Stockholms stadsmission.

[2] Sveriges framtida befolkning 2016–2060, SCB

snabb folkökning gör att befolkningen i Sverige kommer passera elva miljoner år 2024. I folkmängd i olika åldrar 2015 och prognostiserad förändring år 2020 och 2025 beräknas befolkningen öka i alla åldersklasser mellan 0 till 80 år, förutom i åldrarna 19–24 år. Minskningen skulle fortsätta vara ännu större om det inte varit för den förväntade nettoinvandringen i dessa åldrar.

Befolkningen koncentreras

Sveriges befolkning koncentreras alltmer till Stockholm, Göteborg och Malmö. Redan idag bor drygt 1,7 miljoner människor i de kommunerna och antalet beräknas öka med 37 procent under de närmaste 40 åren. I glesbygdskommunerna väntas däremot folkmängden minska med 10 procent, vilket påverkar den så kallade försörjningskvoten[3].

Befolkningen blir äldre

Sveriges befolkning blir, i likhet med många andra länder, allt äldre. Fram till år 2060 beräknas andelen äldre öka kraftigt samtidigt som andelen personer i arbetsför ålder minskar. Samhället möter nya utmaningar när färre personer ska försörja allt fler.

Ekonomiska förutsättningar för befolkningen

Nästan 50 procent av befolkningen är sysselsatta. Ytterligare drygt en tredjedel av befolkningen står utanför arbetsmarknaden på grund av att de är barn eller pensionärer. Resten är sjukskrivna, arbetslösa, studerar eller gör något annat[4]. I Socialstyrelsens hemlöshetsrapport framkommer att nästan en av tio har lön från regelbundet eller tillfälligt arbete (försörjningsstöd den enskilt vanligaste inkomstkällan för personer i hemlöshet)[5].

[3] ”Ett enkelt sätt att sammanfatta vad den demografiska utvecklingen kan komma att betyda för de materiella livsvillkoren i framtiden är att relatera hela befolkningen (i landet, länet eller kommunen) till antalet personer i yrkesaktiv ålder (20-64 år). Försörjningskvoten = hela befolkningen / befolkningen 20-64 år”. www.scb.se

[4] https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Arbetsmarknad/Befolkning/Befolkning-och-arbetsmarknad/

[5] Socialstyrelsens hemlöshetsrapport. 2017. I kartläggningen uppges totalt drygt 33 250 personer som är kända av socialtjänsten eller andra uppgiftslämnare leva i hemlöshet under vecka 14 år 2017.

Inkomster för de resurssvaga individerna/hushållen

Hälften av de vuxna med ekonomiskt bistånd fick det på grund av arbetslöshet under 2016. Nästan fyra av tio hade bistånd under minst tio månader. Sedan 2011 har andelen med mycket långvarigt ekonomiskt bistånd ökat[6].

Under 2016 beräknades cirka 14 procent av befolkningen i ålder 20–64 år försörjas av olika sociala ersättningar och bidrag (hit räknas sjukpenning, sjuk- och aktivitetsersättning, ersättning vid arbetslöshet, arbetsmarknadsåtgärder eller ekonomiskt bistånd).

Var sjätte person i Sverige, som är 65 år eller äldre, har en inkomst som innebär risk för fattigdom[7]. Det är en något högre andel än bland äldre i andra nordiska länder.

Sverige har den högsta andelen äldre med en disponibel inkomst under den relativa fattigdomsgränsen bland de nordiska länderna. Ungefär 17 procent av de som är 65 år eller äldre har låg disponibel inkomst jämfört med mellan 9 och 12 procent i övriga Norden.

Hushållens boendeutgifter

De svenska hushållen lägger i genomsnitt en femtedel av sin disponibla inkomst på boendet. Störst är andelen för hushåll i hyresrätt. År 2013 gick 28 procent av den disponibla inkomsten för hushåll i hyresrätt till boendet. För hushåll i bostadsrätt var andelen 20 procent och för hushåll i ägt småhus 16 procent. Att andelen är större för hushåll i hyresrätt beror inte på att de har högre boendeutgift utan på att de i genomsnitt har lägre disponibel inkomst[8].

För ett genomsnittligt hushåll var utgiften för bostaden 21 procent av den disponibla inkomsten. Ensamstående kvinnor över 64 år betalar störst andel av inkomsten för sitt boende, 35 procent. Minst andel, 15 procent, betalar sammanboende under 65 år, utan barn.

Länsstyrelsernas iakttagelser

- Kommuner och övriga myndigheter som berörs av bostadsförsörjningsfrågorna uttrycker allt mer ett behov av samlad omvärldsbevakning och relevant statistik när det rör befolkning i

[6] *Öppna jämförelser av ekonomiskt bistånd*. SKL och Socialstyrelsen. November 2017

[7] Enligt EU:s definition befinner sig en person i risk för fattigdom om man lever i ett hushåll där den disponibla inkomsten (inklusive sociala transfereringar) per konsumtionsenhet är mindre än 60 procent av medianvärdet för samtliga i befolkningen.

[8] SCB. 2014
https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2016/boende-till-rimlig-kostnad.pdf
http://www.regeringen.se/4ab455/contentassets/2f66741d8cd1477e92553e834b283769/hyresmarknad-utan-svarthandel-och-otillaten-andrahandsuthyrning-sou-2017-86.pdf

relation till bostadsbehov. Kommunerna ser svårigheter att bedöma framtida behov då befolkningsprognoser är osäkra vilket gör det svårt att göra bedömningar vad som ska göras

- Befolkningen koncentreras alltmer till storstadsområdena vilket främst beror på att invandringen sker dit och födseltillskottet är större där och inte som tidigare på grund av inflyttning från övriga delar av landet. Det pågår inte en avfolkning av landsbygden, dock har många av landsbygdskommunerna ett födelseunderskott.
- De utmaningar som idag finns på den svenska arbetsmarknaden handlar framförallt om vilka som ingår i arbetskraften och vilka som står utanför. Trots att sysselsättningen är hög för samhället i stort finns det grupper där läget ser helt annorlunda ut.
- Det är idag en relativt stor andel av befolkningen som försörjs av bidrag i någon form vilket försvårar deras möjligheter till att få inträde på bostadsmarknaden liksom att ges möjlighet till mer varaktiga bostadslösningar.
- Boendekostnaden tar en stor del av hushållens utgifter och än mer för de som är ekonomiskt utsatta (tex äldre ensamstående kvinnor).

Bostadsmarknaden 2017 för de som har det svårt på bostadsmarknaden

Varje kommun ska enligt lag planera för bostadsförsörjningen så att förutsättningar skapas för alla i kommunen att leva i goda bostäder. Planeringen ska främja att ändamålsenliga åtgärder förbereds och genomförs. Länsstyrelserna ska årligen göra en analys av situationen på bostadsmarknaden i respektive län som Boverket sedan sammanställer nationellt.

I 2017 års bostadsmarknadsenkät (BME)[9] framgår att 255 av landets 290 kommuner bedömer att det är underskott på bostäder på marknaden. Det är en ökning med 72 kommuner på två år.

Situationen är fortfarande ansträngd för grupper som är nya på bostadsmarknaden, så som unga och nyanlända, men även för äldre som vill flytta till en mer tillgänglig bostad. Detta trots ett ökat bostadsbyggande i vissa kommuner.

Drygt 250 kommuner uppger ett underskott på bostäder för nyanlända. Lika många kommuner uppger ett underskott på bostäder för ungdomar. Kommunerna återfinns i alla kommungrupper, såväl i storstadsregioner som i kommuner med mindre folkmängd.

[9] http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsplanering/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten-i-korthet/

Läget har försämrats när det gäller tillgången till särskilda boendeformer. Sämst är situationen för personer med funktionsnedsättning där 163 kommuner uppger att det saknas tillräckligt med bostäder.

Drygt 11 000 allmännyttiga bostäder såldes under 2016. Över 90 procent av dem såldes till privata hyresvärdar för fortsatt uthyrning.

Allt fler kommuner tar fram riktlinjer för bostadsförsörjningen. Över hälften av landets kommuner har antagit riktlinjer under innevarande eller föregående mandatperiod.

Beskrivning målgrupper

I syfte att kunna belysa dem som har det svårare att komma in på bostadsmarknaden har vi under tiden för vårt uppdrag benämnt *särskilda målgrupper* utifrån Boverkets vägledning till kommunerna vid framtagande av riktlinjer för bostadsförsörjningen enligt BFL[10], dvs ungdomar, studenter, äldre, personer med funktionsnedsättning och nyanlända. *Särskilda grupper* definierar vi som de som av olika skäl har det svårt på bostadsmarknaden. Allt oftare används dock *resurssvaga hushåll* eller *ekonomiskt svaga* som täcker in fler än ovan nämnda som återfinns i t ex BME. I Boverkets handbok nämns även kvinnor i behov av skyddat boende och personer med låg betalningsförmåga.

Vilka som har svårt att komma in på bostadsmarknaden och etablera sig varierar över tid och skiljer sig också beroende åt i landets kommuner beroende på lokala och regionala förutsättningar.



[10] Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden- ett sammansatt problem

Problemet med hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden är ett mångfasetterat problem. Orsakerna till hemlöshet kan sökas på olika nivåer och arbetet med att motverka hemlöshet behöver också fokusera på olika aspekter. Ibland skiljer man på hemlöshet orsakad av strukturella faktorer och hemlöshet orsakad av individuella faktorer[11].

På *strukturell nivå* kan orsaker till hemlöshet bland annat sökas i faktorer som berör arbetsmarknad, bostadsmarknad och migration. Urbaniseringen innebär en stor inflyttning till de stora städerna med stor efterfrågan på bostäder. I andra regioner minskar befolkningen vilket resulterar i ett överskott på bostäder. Bostadsmarknadens sätt att fungera påverkar tillgången på bostäder och den konkurrens som råder lokalt och regionalt påverkar vilka krav som ställs på bostadssökande.

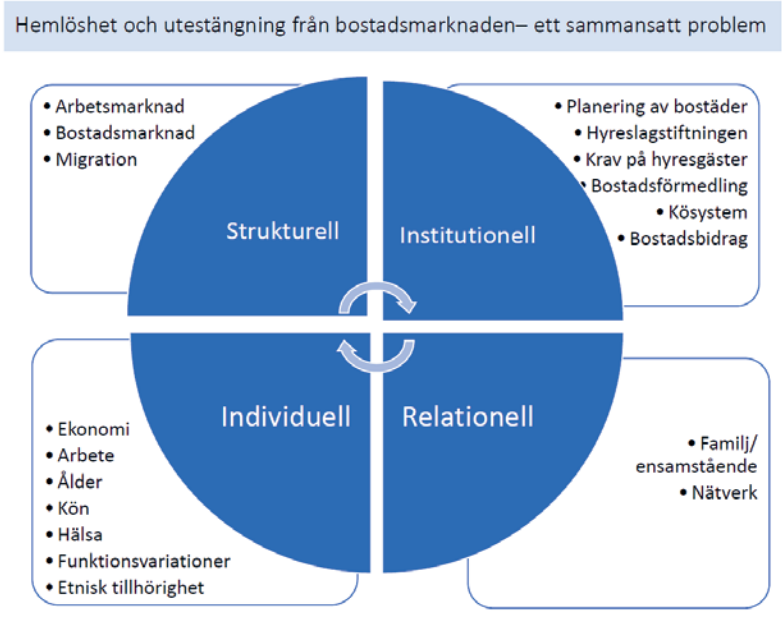
På *institutionell nivå* påverkar planeringen av bostadsbyggandet tillgången på bostäder. Hyreslagstiftningen påverkar människors möjligheter att få och behålla en bostad. Förekomsten av bostadsförmedling, kösystem och liknande påverkar fördelningen av befintliga bostäder. Biståndsinsatser och samhällsservice som exempelvis boendestöd och hushållsekonomisk rådgivning påverkar människors möjligheter att få och behålla bostäder.

Många faktorer som är förknippade med *familjerelationer* har betydelse för möjligheten att få och behålla en bostad. Som ensamstående är personen mer sårbar än om ansvaret för boendet delas. Samtidigt kan en parrelation som inte fungerar, exempelvis innehåller våld, påverka möjligheten att bo kvar i en gemensam bostad. Sammanbrott i relationen genom skilsmässa eller den ena partens död kan innebära att bostaden går förlorad.

På *individuell nivå* påverkar faktorer som ekonomi och anställningsförhållanden möjligheten att få bostad. Ålder, kön, hälsa och eventuell funktionsnedsättning spelar in. Om man är asylsökande eller har status som flykting kan också ha betydelse. Etnisk tillhörighet påverkar risken för att bli diskriminerad som bostadssökande. Individuella problem som exempelvis missbruk kan minska möjligheterna medan individuella resurser som utbildning och kontaktnät kan öka möjligheterna att få och att behålla en bostad.

[11] FEANTSA, som är det organ inom EU som arbetar med frågor som rör hemlöshet, använder en modell för att illustrera sårbarhet och risk för hemlöshetsproblematik som utgår från orsaker på strukturell, institutionell, relationell och individuell nivå.

Bilden nedan illustrerar den komplexa utmaningen att arbeta med hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Det räcker inte att arbeta inom enbart en nivå utan det krävs fokus på flera aspekter på en och samma gång. Detta är en utmaning sett till de som behöver medverka till beslut, åtgärder, insatser etc då det är många myndigheter och aktörer som berörs av frågorna; politiken, Boverket, länsstyrelserna, regionerna/landstingen m fl. Många frågor ligger helt utanför kommunens ansvar och möjlighet att påverka.



Definitioner av hemlöshet

När det rör hemlöshetsproblematiken använder länsstyrelserna av Socialstyrelsens definitioner av hemlöshet[12]. De olika hemlöshetssituationerna omfattar personens akuta brist på tak över huvudet som mer långvariga boendeformer som inte kan jämställas med eget boende (pga. kontraktsform).

[12] https://www.socialstyrelsen.se/SiteCollectionDocuments/hemloshetssituationer-2017.pdf

De invånare som har det svårt att komma in eller hålla sig kvar på bostadsmarknaden/hyresmarknaden

Ungdomar och unga vuxna har svårt att få en första bostad. Det samma gäller nyanlända flyktingar och andra som saknar kontaktnät. Äldre med en svag ekonomi kan ha svårt att flytta till ett boende som motsvarar deras behov. Barnfamiljer med låg inkomst har en svag ställning på bostadsmarknaden.

I många kommuner finns en förhoppning om att flyttkedjor ska starta genom att äldre lämnar äldre billiga bostäder för att flytta till mera ändamålsenliga bostäder i nyproduktion. Men många äldre har inte ekonomiska möjligheter eller vilja att byta bostad.

År 2015 befann sig åtta procent av Sveriges vuxna befolkning och nästan tolv procent av barnen i en långvarig risk för fattigdom. Under samma period ökade antalet individer i gruppen, allra mest bland barn. En annan utsatt grupp är äldre. Närmare 16 procent av de äldre har en disponibel inkomst[13] under 60 procent av medianen för Sverige.

Snitthyran för små lägenheter har i flera län blivit så hög att en ungdom med medianinkomst bara har 500 kr kvar till det som Eurostat bedömer som smärtgräns. Det betyder att hyrorna inte är överkomliga för en stor andel med lägre inkomster än medianen[14]. Avseende segregering finns mätningar från SCB där andelen invånare med utländsk bakgrund inom ett givet bostadsområde jämförs med snittet inom hela kommunen. Enligt detta sätt att mäta tilltog segregeringen i 209 av landets 290 kommuner år 2015[15].

I Socialstyrelsens kartläggning kring hemlöshet[16] uppges totalt drygt 33 250 personer som är kända av socialtjänsten eller andra uppgiftslämnare leva i hemlöshet under vecka 14 år 2017. Kartläggningen visar att personer med missbruk och personer med psykisk hälsa är något färre 2017 än 2011.

Mer än var femte person i hemlöshetskartläggningen har inte några andra behov som föranleder stöd, insatser eller behandling utöver boendet. För nästan var femte person uppgavs en bidragande faktor till deras hemlöshetssituation att de blivit avhysta från sin bostad.

Nästan hälften av personerna i hemlöshetskartläggningen bor inom den sekundära bostadsmarknaden, främst i bostäder med sociala eller kommunala kontrakt där kommunen hyr ut i andra hand. Antalet personer som

[13] Omfattar lön efter skatt samt annan avkastning på arbete eller kapital, liksom olika sociala ersättningar i form av försörjningsstöd, bostads- och barnbidrag.
[14] På tal om mänskliga rättigheter. 2017. Länsstyrelserna.
[15] Segregation. En bild av läget i landets kommuner inför inrättandet av Delegationen mot segregation. Kommittén för inrättande av en delegation mot segregation, Ku 2017:01
[16] Socialstyrelsens hemlöshetsrapport.2017.

bor i långsiktiga boendeformer är drygt 1900 fler år 2017 jämfört med 2011. Majoriteten är ensamstående kvinnor med barn under 18 år varav en femtedel har lön eller studiemedel som huvudsaklig inkomstkälla. 25 % ansågs inte ha behov av insatser annat än boendet. Under 2015 gav svenska myndigheter 10 740 personer i åldern 21 år och äldre boendestöd för att undvika hemlöshet.

Länsstyrelsernas iakttagelser:

- I Socialstyrelsens hemlöshetskartläggning framgår att nästan hälften av de personer som ingick i kartläggningen bor inom den sekundera bostadsmarknaden, främst med sociala eller kommunala kontrakt.
- Mer än var femte person i hemlöshetskartläggningen 2017 har inte några andra behov som föranleder stöd, insatser eller behandling utöver boendet.
- Fler ensamstående kvinnor med barn utsätts för hemlöshet idag än tidigare.

Mottagandet av nyanlända[17]

Antalet personer som söker asyl i Sverige har ökat markant sedan 2012–2013. Efter hösten 2015 har dock migrationspolitiken inom EU blivit betydligt restriktivare. Även Sverige har skärpt lagstiftningen vilket medfört att de förändrade förutsättningarna bedöms leda till att färre beviljas uppehållstillstånd från 2017 och efterkommande år.

I Länsstyrelsernas återrapportering till regeringen[18] framkommer att många kommuner arbetar aktivt för att kunna erbjuda anvisade nyanlända permanenta bostäder, och så sker också på många håll runtom i landet. Den generella bostadsbristen försvårar dock kommunernas möjligheter att anvisa till permanenta bostäder och många kommuner tvingas istället använda sig av tillfälliga lösningar.

På frågan om kommunerna i sin boendeplanering innefattar självbosatta nyanlända instämmer knappt var femte kommun. Självbosättningen innebär en utmaning runtom i landet, och kommuner vittnar om ökad segregation, trångboddhet, undermåliga bostäder, oseriösa hyresvärdar, höga hyror och tillfälliga lösningar som följd av självbosättningen. Självbosättningens konsekvenser påverkar i sin tur individernas möjligheter till att

[17] Begreppet nyanlända syftar på före detta asylsökande som beviljats uppehållstillstånd, samt deras anhöriga som beviljats uppehållstillstånd på anknytningsskäl. Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning. Enligt 5 § är en kommun skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ för bosättning i kommunen.

[18] Länsstyrelsernas återrapportering av uppdrag 40 (oktober 2017)

tillgodogöra sig etableringsinsatser och skolgång. En problematik som förekommer framförallt i glesbygdslän är svårigheten i att placera anvisade nyanlända i bostäder på landsbygden, då avsaknaden av allmänna kommunikationer gör det svårt eller omöjligt för de nyanlända att ta sig till etableringsinsatser, SFI, möten med Arbetsförmedlingen och andra aktiviteter.

Tillfälliga boendeformer samt att många tidigare nyanlända riskerar att stå utanför bostadsmarknaden i kommuner med mycket stor bostadsbrist ökar risken för att akuta lösningar i kommunerna ackumuleras över tid eller att lösningar tänkta att vara tillfälliga mer eller mindre permanenteras.

Även om Migrationsverket det senaste året har avvecklat flera anläggningsboenden runt om i landet så kvarstår konkurrensen mellan Migrationsverket och kommunerna om samma bostäder då Migrationsverket behåller kontrakten för lägenheter av bättre kvalitet.

Redan år 2013 uppgav 60 procent av landets kommuner[19] att bostadsbrist var ett ganska stort eller mycket stort hinder för kommunen i mottagandet av nyanlända, samma svar kom fram i bostadsmarknadsenkäten. Där framkom också ett tydligt samband mellan svårigheten att hitta bostäder för flyktingar och bristen på hyreslägenheter. Bristen på bostäder för nyanlända påverkar deras möjligheter till etablering i det svenska samhället.

Efter att den nya bosättningslagen trädde i kraft 2016 uppger kommunerna fortfarande att det saknas lämpliga bostäder för nyanlända. När det rör utrikesfödda i stort visar Socialstyrelsens hemlöshetsrapport från 2017 att antalet utlandsfödda i hemlöshet har blivit fler sedan 2011 (drygt hälften av dem har levt i Sverige i minst fem år)[20].

Länsstyrelsernas iakttagelser:

- Som ny i Sverige befinner sig nyanlända personer i en mycket utsatt situation där bostad är en avgörande förutsättning för att de ska kunna etablera sig i landet och bli självförsörjande.
- Den nya bosättningslagen har medfört att det för vissa nyanlända (de anvisade) har underlättat att få inträde på bostadsmarknaden. Men det är för tidigt att säga om de boendelösningarna som erbjuds är hållbara och långsiktiga.
- Utmaningarna kring de nyanlända som bosätter sig på egen hand kvarstår och tenderar att ha ökat de senaste åren. Problematiken kring trångboddhet och kortsiktiga lösningar som framför allt drabbar de barn som berörs av en osäker tillvaro kvarstår.
- Risken för undanträngningseffekt för andra utsatta grupper är stor vilket kan öka motsättningar i samhället.

[19] Länsstyrelsernas enkätundersökning. 2013.
[20] Socialstyrelsens hemlöshetsrapport. 2017.

Äldre

Nu börjar 40-talisterna gå i pension (cirka 20 procent av Sveriges befolkning är 65 år eller äldre). Det här innebär att antalet äldre kommer att öka dramatiskt under de närmaste åren. Ännu har man inte nått den ålder då stora vårdbehov inträder men det är aktuellt att planera inför detta.

Flyttfrekvensen bland äldre är generellt låg, och har varit så under en längre tid. Den låga flyttfrekvensen beror inte bara på ett sinande utbud av bostäder anpassade för äldre. Många av dagens äldre vill också bo kvar i sin nuvarande bostad. Det dåliga utbudet innebär dock en inlåsningseffekt för de som vill flytta, men som inte har möjlighet till detta, eftersom inga alternativ finns[21].

Enligt utredningen ”*Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer*” bor en majoritet av de äldre i en bostad där hen inte kan komma ut utan att behöva gå i trappor. Uppskattningsvis 1,5 miljoner ålderspensionärer över 65 år bor i hus där de behöver gå i trappor för att komma ut eller förflytta sig i huset[22].

Länsstyrelsernas iakttagelser:

- Få alternativ kring boendeformer för de äldre som har en svag ekonomi
- Behov av att finna rimliga boendelösningar för de som är ”*inlåsta*” på grund av begränsningar i den fysiska miljön
- Många kommuner saknar en plan för att tillgodose äldres behov av förändrat boende
- Kommuner behöver sätta igång och planera nu för den åldrande befolkningen då planering och byggande tar tid

Ungas inträde på bostadsmarknaden

Ungdomar är en av de grupper som har det svårast att få tag i en bostad på bostadsmarknaden. Problemet har funnits i flera år och har under 2017 förvärrats ytterligare. Det saknas bostäder för unga i många kommuner. I årets bostadsmarknadsenkät uppger 87 % av kommunerna att de har ett underskott på bostäder för ungdomar. Det är en ökning med 6 kommuner eller 3 procentenheter jämfört med förra året då 245 kommuner (84 procent) uppgav ett underskott. Sammanlagt 33 kommuner uppger balans på bostadsmarknaden för ungdomar. Det är inte någon kommun som uppger att det finns ett överskott på bostäder för ungdomar.

[21] Boverket. 2017. Uppgifterna för äldre, unga och personer med funktionsnedsättning har hämtats från Boverket.

[22] http://www.sou.gov.se/wp-content/uploads/2017/03/SOU-2017_21_WEBB_Del1.pdf

Gruppen som grupp har generellt sämre ekonomiska förutsättningar än många andra i den höga konkurrensen om bostäder, framförallt när det gäller de små lägenheterna. Ungdomar konkurrerar med övriga grupper på bostadsmarknaden, men de trängs ofta undan eftersom de ofta saknar kötid, kontakter eller tidigare bostad med bytesvärde.

MUCF[23] uppger att bostadsbristen bland unga har ökat och att kraven på inkomst och anställningsform stänger ute många unga från att köpa eller hyra en bostad i första hand. Unga i åldern 18–25 år har också fått mindre kvar att leva på efter att ha betalat sitt boende. Unga efterfrågar främst hyresrätter, men då bostadsbyggandet varit blygsamt de senaste 20 åren är byggandet av hyresrätter lågt prioriterat. Det fanns inte fler hyresrätter 2010 än 1990 och andelen ettor med kök är idag 7,2 procent, lika stor andel som 1990.

Under 2000-talet har bostadskostnaden för unga legat relativt konstant. Däremot är ungas inkomstutveckling under 2000-talet är sämre jämfört med andra grupper i samhället. Det innebär att ungas konkurrenskraft på bostadsmarknaden har försämrats jämfört med andra åldersgruppers. Svårigheterna för unga att etablera sig på bostadsmarknaden innebär också att de kan få svårt att starta ett liv som vuxen och självständig. MUCF:s studie Fokus 11 indikerar att bostadssituationen påverkar ungas möjligheter att få ett arbete. Boendet påverkar också saker som familjebildning, de som bor trångt väljer ofta att skaffa barn senare.

Drygt hälften av landets högskolekommuner bedömer att det saknas bostäder som är särskilt avsedda för studenter på högskola eller universitet. Samtliga stora högskolekommuner anger ett underskott på studentbostäder. Samtidigt är det i dessa kommuner som det kommer att bli störst tillskott av nya särskilda studentbostäder under de närmaste åren.

Länsstyrelsernas iakttagelser:

- Situationen har blivit än värre för unga där deras ofta svaga ekonomi och brist på nätverk och referenser omöjliggör ett inträde på bostadsmarknaden.
- Unga blir i en utsatt situation med tillfälliga boendelösningar och oseriösa hyresvärdar. Beroende på deras ekonomi och anställningsförhållanden finns det risk för att de hamnar i svarta kontrakt och svarta anställningsförhållanden.
- Flertalet kommuner saknar en plan för att tillgodose ungas behov av boende

[23] Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

Boendemöjligheter för personer med funktionsnedsättning

Fler kommuner uppger i 2017 års bostadsmarknadsenkät att de har underskott på bostäder med särskild service för personer med funktionsnedsättning enligt Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS)[24].

I en rapport från IVO[25] påvisas att boendemiljön på flera av landets enskilda boenden för personer med psykiska funktionsnedsättningar inte lever upp till dagens krav. Lokalerna är omoderna och inte ändamålsenliga för målgruppen.

Det framkommer också i rapporten att enskilda blir kvar på tillfälliga boenden. HVB[26] är en placeringsform vid mer tillfälliga behandlingsbehov och är inte avsett att vara ett permanent boende. IVO har dock kunnat konstatera att dessa boenden ibland tenderar att bli permanenta för en del personer. På ett av de granskade tillfälliga boendena fanns personer som hade bott där mer än 20 år. Detta blir problematiskt då lokalerna inte är utformade för ett permanent boende, med allt vad det innebär för den enskildes livskvalitet.

Det kan vara svårt för kommunerna att hitta verksamheter som fungerar för den enskilde då det i vissa fall finns specifika behov. Det bidrar till att tillfälliga boendealternativ så som HVB i vissa fall blir till en permanent lösning.

Länsstyrelsernas iakttagelser:

- Personer som har bostad med särskild service enligt LSS kan tvingas flytta mot sin vilja.
- Personer som har bostad med särskild service enligt LSS har mer begränsad möjlighet att bo där den önskar.
- Utbudet av boendemöjligheter behöver bli mer ändamålsenliga utifrån dagens behov.
- Många kommuner saknar en plan för att tillgodose funktionshindrades behov av boende trots att de har rättigheter enligt lagstiftningen

[24] www.boverket.se
[25] En institutionell historia. 2016. IVO.
[26] Hem för vård eller boende.

Föräldrar med låga inkomster är särskilt utsatta. Likaså ensamstående män och kvinnor. Barnperspektivet behöver beaktas

För hushåll där två vuxna har arbetsinkomster är kostnaden för boendet på de flesta håll i landet inte något problem. Men hushåll med låga inkomster blir inte alltid godkända som hyresgäster. Par med barn som separerar möter i många fall svårigheter att hitta en bra boendelösning. Antingen familjen önskar ett växelvis boende eller att barnet ska bo hos en av föräldrarna vill barnet ofta ha båda sina föräldrar på nära håll, men det möter ofta svårigheter. I kommuner med en ensidig småhusbebyggelse måste ibland en, ibland båda föräldrarna söka bostad utanför kommunen. För barnen medför föräldrarnas separation i dessa fall även förlust av skola/Förskola och de kontakter med vuxna och barn utanför familjen som är viktiga för barnen.

I Socialstyrelsens hemlöshetskartläggning är drygt en tredjedel föräldrar till barn under 18 år (något fler kvinnor än män). Vanligaste faktorn som bidragit till föräldrars hemlöshet är att de inte godkänts på den ordinarie bostadsmarknaden[27]

Män är (fortfarande) i majoritet bland de som är i hemlöshet, antalet kvinnor har dock ökat. Allt fler ensamstående kvinnor med barn har fått en svag ekonomi. Ensamstående kvinnor med barn är även starkt överrepresenterade bland de barnfamiljer som drabbas av vräkning. År 2016 berördes 387 barn av vräkningar vilket är 178 individer färre än 2012. På länsnivå är skillnaderna tydliga om antalet berörda barn jämförs med 100 000 invånare[28].

Antalet kvinnor som upplever sig utsatta för misshandel har under flera år motsvarat cirka 1,5 % av befolkningen. Flera studier tyder på att ungefär vart tionde barn i Sverige någon gång har upplevt våld från den ena föräldern mot den andra och att vart tjugonde barn upplever våld ofta[29]. Det saknas statistik på nationell nivå om antalet barn som vistas i skyddat boende. Riksorganisationerna för ideella kvinno- och tjejjourer Unizon och Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer (ROKS) sammanställer och redovisar emellertid uppgifter om antalet barn i sina medlemsjourer. Enligt Unizon bodde 2 200 barn i organisationens jourer 2015 medan 871 barn bodde i ROKS-anslutna kvinnojourer 2014 (ROKS 2015)[30]. Uppgifter från båda organisationerna för 2014 tyder på att fler barn än kvinnor

[27] Socialstyrelsens hemlöshetsrapport. 2017.

[28] På tal om mänskliga rättigheter. 2017. Länsstyrelserna. Socialstyrelsens hemlöshetsrapport.

[29] (Allmänna Barnhuset 2007, Annerbäck, et al. 2010, SOU 2001:71) Ett stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende, Dir 2016:99 f

[30] Ett stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende, Dir 2016:99 f

vistas i skyddat boende. Enligt Socialstyrelsen tar dock endast 66 procent av de skyddade boendena emot tonårspojkar.

Länsstyrelsernas iakttagelser:

- Den bild som kommunerna ger av befolkningen i sin planering fångar inte den rörlighet som finns hos hushållen. Därför synliggörs inte heller de problem som en alltför ensidig bebyggelse kan innebära, särskilt för barn. De fördelar som en blandad bebyggelse har ur ett barnperspektiv blir inte tydliggjorda
- Kommunerna förhåller sig olika till barnfamiljer med en svag ekonomi. De flesta kommuner är medvetna om behoven, men de ser höga kostnader för nybyggnation som ett stort hinder för att bygga för målgruppen
- Kvinnor har blivit en än mer utsatt grupp de senaste åren
- Barnen är förlorare. Barnperspektivet behöver lyftas ännu mer i kommunernas bostadsförsörjningsarbete
- Många kommuner saknar kunskap om barnfamiljer och deras situation på bostadsmarknaden



Nationell skattning av bostadsefterfrågan samt bedömning av möjligheterna att göra regionala och kommunala beräkningar av efterfrågan

Stockholm 16 februari 2018

evidens:

1. Inledning

Utredningen Kommunal planering för bostäder, N 2017:04, har givit Evidens i uppdrag att i en kortfattad rapport skatta bostadsefterfrågan på nationell nivå med hjälp av en tidigare utvecklad modell för skattning av bostadsefterfrågan utifrån alternativa konjunkturscenarier, samt att beskriva principer för hur bostadsefterfrågan kan beräknas på kommun- och länsnivå.

Med efterfrågan på bostäder avses den volym bostäder som kan nyproduceras till marknadspriser givet hushållens betalningsförmåga. Med behov av bostäder avses den volym bostäder som behöver produceras givet att relationen mellan antalet hushåll och antalet bostäder ska hållas rimligt konstant. Skillnaden mellan efterfrågan och behov är i rapporten att efterfrågan också tar hänsyn till bland annat betalningsförmåga och preferenser.

Rapporten inleds med att sammanfatta Boverkets beräkning av bostadsbehoven för de närmaste åren. Därefter presenteras en modell för skattning av bostadsefterfrågan på nationell nivå för motsvarande period. Skillnaderna i utfall kommenteras.

Den resterande delen av rapporten diskuterar hur bostadsefterfrågan kan beräknas på kommun- och länsnivå. Beskrivningen baseras på erfarenheter av ett mångårigt praktiskt analysarbete och tillgängliga data. I korthet handlar det om att kunna beräkna hur många hushåll som både har betalningsförmåga och preferenser för nyproducerade bostäder givet gällande priser och hyror. För att kunna genomföra en sådan beräkning krävs kunskaper och data om lokala pris- och hyresnivåer, accepterade boendeutgiftsandelar för olika typer av hushåll, inkomstnivåer bland olika typer av hushåll, finansieringsvillkor för hushållen, lokala och regionala flyttmönster och flyttfrekvenser samt preferenser för olika typer av nyproducerade bostäder i relation till successionsmarknaden.

2. Bostadsbehov och skattning av bostadsefterfrågan

Boverkets analys av bostadsbehovet

I rapporten *2017:17 Beräkning av behovet av nya bostäder till 2025*, beräknar Boverket behovet av nya bostäder fram till och med år 2025. Behovet beräknas enligt Boverket vara 600 000 nya bostäder varav en större del, drygt 320 000, beräknas behövas redan 2020 vilket innebär en genomsnittlig årstakt om drygt 80 000 under de närmaste fyra åren. Orsaken till de höga nivåerna anges vara den förväntade befolkningsökningen framöver samt att byggandet de senaste åren inte ökat i tillräcklig omfattning för att svara mot behoven.

Av rapporten framgår att behovsberäkningen är osäker eftersom SCBs befolkningsprognoser har reviderats. År 2016 beräknade Boverket att behovet var 710 000 nya bostäder, dvs. 110 000 fler än den nya prognosen. Anledningen till nedskrivningen uppges vara ett högre bostadsbyggande år 2016 än vad som tidigare antagits och att SCB justerat ned befolkningen år 2025 med 135 000 personer.

Boverkets behovsprognos för de närmaste åren visar sammanfattningsvis ett bostadsbyggnadsbehov om ca 80 000 bostäder per år. Frågan är hur stor bostadsefterfrågan är om man tar hänsyn till betalningsförmåga och preferenser?

Prognos för bostadsefterfrågan på nationell och regional nivå

En metod för att skatta bostadsefterfrågan är att utgå ifrån de påtagliga historiska variationerna i bostadsbyggandet över tid. En rimlig hypotes är att dessa variationer i huvudsak beror av hushållens förmåga att efterfråga nya bostäder i kombination med bostadsproducenternas förmåga att nyproducera till gällande priser och kostnader. För att förstå vilka faktorer som påverkar bostadsbyggandet har därför den historiska variationen i bostadsbyggandet över tid analyserats med statistiska metoder[1]. Givet att den historiska variationen förklaras väl av ett antal olika faktorer kan framtida efterfrågan beräknas med hjälp av antaganden om hur dessa faktorer förändras närmaste åren.

I analysarbetet för att utveckla modellen har ett antal olika variabler testats, inte minst ett stort antal variabler som beskriver hushållens efterfrågan i form av demografi, inkomster och förmögenheter. Hit hör exempelvis total befolkningstillväxt, befolkningstillväxt i olika ålderskohorter samt flytt- och födelsenetton i storstadsregionerna. Olika inkomstvariabler har testats, som tillväxt i disponibelinkomster, förvärvsinkomster och inkomster av kapital. Förändringen av hushållens förmögenheter har testats, totalt och uppdelat på finansiella och reala tillgångar. I arbetet undersöktes också sambanden mellan bostadsbyggandet och olika utbudsvariabler, exempelvis olika mått på produktions- och byggkostnader.

Den statistiska analysen visar att det framförallt är fyra variabler som på ett signifikant sätt förklarar en stor del av variationen i produktionstakt, nämligen utvecklingen av:

- hushållens finansiella netto, dvs. tillväxten i hushållens finansiella tillgångar minus skulder

[1] Se exempelvis *Utan fungerande finansiering stannar bostadsbyggandet*, Sveriges Byggindustrier, 2015 och *Den svenska bostadsmarknaden. Konjunkturanalys och prognos för bostadsbyggandet*, Veidekke, november 2017.

- reporäntan (eller bolåneräntan)
- sysselsättningen (endast signifikant för storstadsregionerna och Stockholmsregionen)
- byggkostnaderna

Till dessa faktorer bör troligen också antalet möjliga bostäder i färdiga planer på attraktiv mark läggas. Med en god planberedskap kan antalet påbörjade bostäder reagera snabbare på växande efterfrågan. Det finns dessvärre ingen tillförlitlig statistik över hur många bostäder som finns i antagna och lagakraftvunna detalplaner på mark där hushållens betalningsvilja medger lönsam nyproduktion. Denna variabel måste därför ännu så länge utelämnas från analysen.

Ovanstående variabler kan med rimligt god precision förklara förändringen i antalet färdigställda bostäder sedan år 2006, både i landet som helhet och i de båda storsstadsregionerna, se figurerna 1-4.

Av graferna framgår att antalet färdigställda bostäder ökat kraftigt de senaste åren för att under 2016 nå en nivå runt 45 000. Enligt modellen är den kraftiga ökningen i stor utsträckning en följd av en tillväxt i hushållens finansiella förmögenhet och god sysselsättningsutveckling samtidigt som räntenivån fallit och kommit att ligga på en mycket låg nivå. En växande kapitalstock, låga finansieringskostnader och fler sysselsatta har ökat antalet hushåll som är kreditvärdiga och kvalificerade för ett bostadslån eller som har betalningsförmåga för nyproducerade hyresbostäder – bostadsefterfrågan stiger.

En intressant fråga är varför inte de demografiska variablerna blir signifikanta i den statistiska analysen? Borde inte en växande befolkning tydligare påverka nyproduktionen av bostäder?

Förklaringen är troligen att nyproducerade bostäder är dyrare än bostäder på andrahandsmarknaden och att tillkommande hushåll i regioner med befolkningstillväxt på kort sikt i många fall är finansiellt svaga. Befolkningsförändringarna beror i stor utsträckning av födelse- och utrikes flyttnetton. Bland inflyttare är medelåldern och därmed inkomstnivån normalt låg. Nyproducerade hyresrätter är särskilt dyra jämfört med äldre hyresbostäder. Också nya bostadsrätter och egna hem är relativt dyra på marknaden, dels därför att de bara byggs i (attraktiva) områden där betalningsviljan överstiger produktionskostnaden med marginal, dels för att nyproduktionen ofta innehåller bostadskvaliteter som är högre än i den äldre bebyggelsen. Sammantaget betyder det att nyproducerade bostäder i normalfallet attraherar hushåll med relativt god betalningsförmåga, dvs. väletablerade hushåll som flyttar inom en region.

Prognoser och scenarier

Landet som helhet

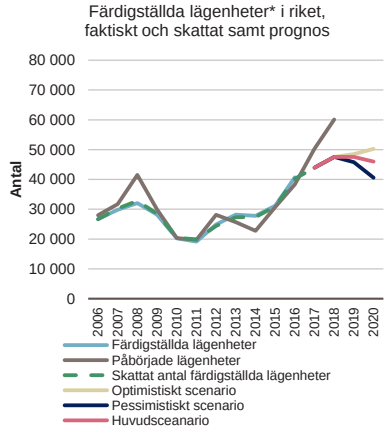
Frågan är om bostadsefterfrågan och antalet färdigställda bostäder kommer att fortsätta öka? Två olika metoder för att utarbeta en prognos för de närmaste åren används för att besvara frågan. Den första och enklaste metoden är att utgå ifrån antalet påbörjade bostäder ca sex till åtta kvartal tillbaks i tiden, eftersom det tar ca ett och ett halvt till två år att färdigställa bostäder. Den andra metoden utgår från efterfrågemodellen enligt ovan.

I efterfrågemodellen tillämpas några alternativa konjunkturscenarier. För landet som helhet antas att hushållens finansiella netto växer relativt svagt sett ur ett historiskt perspektiv. Skälet är att hushållens sparkapital till stor del exponeras för börsförändringar och det finns anledning att tro att börsen kan utvecklas relativt svagt. Ett sådant antagande baseras på att tillväxten mattas om något år. Vi räknar därför med att hushållens finansiella netto (finansiella tillgångar minus skulder) växer något 2018 och i princip står still 2019-2020.

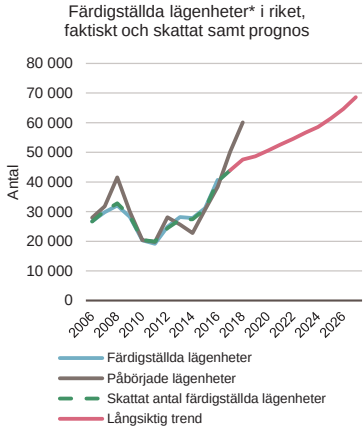
I ett mer optimistiskt scenario där en starkare världsekonomi bidrar till en längre period med starkare tillväxt antas en positiv utveckling med ca 10 procent per år och i ett pessimistiskt scenario faller nettot med 10 procent under 2018 och 5 procent under 2019 för att vända upp med 5 procent under 2020.

Ränteutvecklingen antas följa Riksbankens räntebana och byggkostnaderna antas öka med ca 5 procent per år vilket följer trenden sedan år 2010.

Utgår man från det inrapporterade antalet påbörjade bostäder sex till åtta kvartal tidigare bör antalet färdigställda bostäder i hela landet bli ca 50 000 under år 2017, se fig 1. Vi vet samtidigt att det inrapporterade antalet normalt underskattar faktiskt antal påbörjade bostäder något. Det talar för att antalet färdigställda bostäder för 2017 kan vara något högre, kanske mellan 50 000 – 55 000 nya bostäder. Statistik från SCB publicerad i november 2017 visar att det under de tre första kvartalen färdigställdes ca 32 300 nya bostäder, exklusive uppräkning för att kompensera eftersläpning i inrapportering.



*Figur 1. Färdigställda lägenheter i riket samt prognos. Påbörjade bostäder laggade sex kvartal. Källa: SCB och Evidens * Ej justerat för eftersläpning i inrapportering*.



*Figur 2. Färdigställda lägenheter i riket samt scenario långsiktig trend. Påbörjade bostäder laggade sex kvartal. Källa: SCB och Evidens. * Ej justerat för eftersläpning i inrapportering*

Utgår vi ifrån efterfrågemodellen, dvs den volym hushållen förmår efterfråga/betala för, blir resultatet av prognosen med redovisade konjunkturscenarier ett lägre antal färdigställda bostäder än vad antalet påbörjade bostäder indikerar. Enligt efterfrågemodellen begränsas antalet efterfrågade bostäder till ca 45 000 år 2017 och knappt 50 000 både 2018 och 2019. Blir konjunkturutvecklingen starkare ökar efterfrågan enligt modellen till något över 50 000 bostäder år 2020.

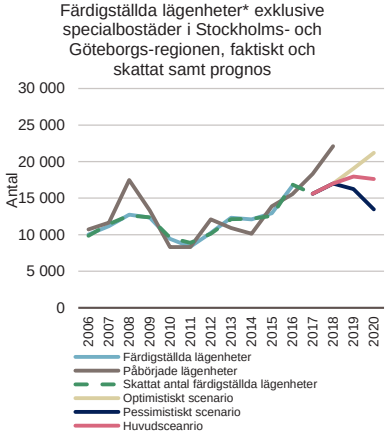
Om man istället för ett kortsiktigt konjunkturscenario tillämpar den trendmässiga utvecklingen av de oberoende faktorerna och bortser från konjunkturberoende variationer visar modellresultaten att det tar ca 10 år innan bostadsefterfrågan når en nivå om ca 70 000 bostäder per år, fig. 2. Med

trend menas den genomsnittliga förändringen de senaste 10 åren av finansiellt netto, ränta, sysselsättning och byggkostnader.

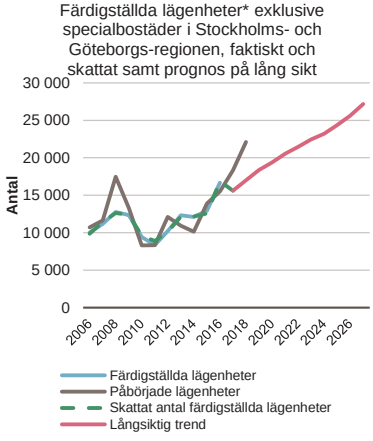
Frågan är hur skillnaderna mellan de båda prognosmetoderna ska tolkas. Det är rimligt att tro att huvuddelen av antalet påbörjade bostäder färdigställs inom ca två år från byggstart. Det talar för att färdigställandet blir runt 50 000 bostäder under 2017. För bostäder som påbörjades för mer än ett år sedan har det hittills knappast funnits skäl för byggherrarna att skjutas fram färdigställandet nämnvärt. För 2018 och 2019 kan dock färdigställandet komma att vara lägre än vad statistiken för antalet påbörjade bostäder indikerar. Antalet påbörjade bostäder tyder på att antalet färdigställda bostäder skulle bli ca 60 000 år 2018. Men efterfrågemodellen indikerar samtidigt att hushållen får svårt att absorbera en så stor volym till nuvarande priser och hyror. En sannolik konsekvens är därför att antalet påbörjade bostäder faller kraftigt under slutet av 2017 och under 2018. Ett sådant fall börjar då troligen påverka färdigställandet under slutet av 2018 och under 2019. För företag som bygger nya bostäder indikerar skillnaderna i antalet påbörjade bostäder och skattad efterfrågan med hänsyn till betalningsförmåga från och med 2017 att betydande svårigheter att sälja eller hyra ut delar av nyproduktionen kan uppstå.

Prognoser och scenarier för Stockholms- och Göteborgsregionerna

Motsvarande prognosutfall för de båda storstadsregionerna Stockholm och Göteborg visar att antalet påbörjade bostäder torde innebära ca 18 000 färdigställda bostäder och den efterfrågebaserade prognosen ungefär 16 000 efterfrågade (exklusive specialbostäder) bostäder under år 2017 om vi bortser ifrån att antalet påbörjade bostäder inte är uppräknade med historisk eftersläpning i rapporteringen till SCB, fig. 4.



*Figur 3. Färdigställda lägenheter i Stockholms- och Göteborgsregionerna samt prognos. Källa: SCB och Evidens. Påbörjade bostäder laggade sex kvartal. * Ej justerat för eftersläpning i inrapportering.*



*Figur 4. Färdigställda lägenheter i Stockholms- och Göteborgsregionerna samt scenario långsiktig trend. Källa: SCB och Evidens. Påbörjade bostäder laggade sex kvartal. * Ej justerat för eftersläpning i inrapportering*

Eftersom antalet påbörjade bostäder är förskjutna med ca sex kvartal i grafen bedöms uppräkningen bli relativt liten.

Således indikerar modellresultatet att antalet påbörjade bostäder också i de två storstadsregionerna tycks vara högre än vad efterfrågemodellen indikerar. Efterfrågan skattas enligt prognosmodellen växa till ca 18 000 år 2019. Men antalet påbörjade bostäder indikerar att det faktiska färdigställandet under 2018 kommer att vara närmare 22 000 nya bostäder. Slutsatsen är därmed att det också i storstäderna finns risk för ett högre färdigställande än vad efterfrågemodellen visar är motiverat utifrån efterfrågan och köpkraft. Därmed talar resultaten för att antalet påbörjade bostäder faller också i de två storstäderna de närmaste åren.

En trendmässig utveckling av efterfrågepåverkande faktorer tycks enligt modellen skapa en efterfrågan på ca 25 000 nya bostäder (exklusive specialbostäder) år 2025, fig. 5.

Prognoser och scenarier i relation till Boverkets beräknade behov

Givet antagna konjunkturscenarier och trendmässig utveckling för efterfrågepåverkande faktorer, visar modellresultaten att efterfrågan påtagligt understiger Boverkets beräkning av behovet av antalet nybyggda bostäder.

Modellresultaten ska naturligtvis ses som en förenkling av verkligheten och modellen innehåller – som alla förenklingar av en komplex verklighet – svagheter. Modellekvationerna härleds ur historien och framtiden kan avvika från det historiska mönstret. Utvecklingen de senaste åren har exempelvis visat att lokala politiska målsättningar och tillhörande strategier kan påverka bostadsbyggandet positivt. Kanske är de politiska målen och tillämpade strategier mer effektiva idag än vad de varit de senaste 10 åren, som modellsambanden baseras på. Samtidigt finns förändringar av institutionella villkor i närtid som kan tala för att byggandet påverkas negativt jämfört med tidigare. Hit hör exempelvis amorteringskrav som höjer likviditetsbegränsade hushålls boendeutgifter och aviserade regler rörande ränteavdrag för företag som bygger hyresbostäder.

Baserat på både antalet påbörjade bostäder, modellresultaten för efterfrågan på nyproducerade bostäder de närmaste åren och observationer av marknaden under hösten 2017 är den samlade bedömningen att det med stor sannolikhet finns ett betydande glapp mellan den volym som hushållen förmår efterfråga och Boverkets bedömning av behoven.

Bostadsefterfrågan på läns- och kommunnivå

Efterfrågemodellen för landet som helhet och för de två storstadsregionerna kan inte tillämpas på enskilda kommuner. I en enskild kommun finns ett flertal faktorer som påtagligt påverkar hur antalet färdigställa bostäder förändras över tid.

I ett antal kommuner är det exempelvis inte ovanligt att politiskt motiverade begränsningar föreligger. Antalet färdigställda bostäder över tid blir då lägre än vad efterfrågan motiverar.

För några kommuner är det troligt att bostadsbyggandet just nu (på kort sikt) överstiger efterfrågan när mål satts högre än vad efterfrågan kan motivera samtidigt som marknadens aktörer överskattat möjligheterna att sälja/hyra ut nyproduktion.

Små kommuner i mindre lokala arbetsmarknadsregioner redovisar alltför låg betalningsvilja för att motivera investeringar i nyproduktion, även om räntan är låg och konjunkturen i övrigt är god. För mindre kommuner med stor årlig variation i byggtakten kan förändringarna helt enkelt inte förklaras med hjälp av en ekonometrisk modellansats.

Av bland annat dessa skäl ger inte den utvecklade ekonometriska modellen, som baseras på historisk samvariation mellan byggandet och nämnda variabler, tillräcklig precision för tillämpning på kommunnivå. Bostadsefterfrågan på lokal nivå måste därför skattas genom beräkning av antal hushåll med ekonomiska förutsättningar att efterfråga nyproducerade bostäder, som planerar flytta och som har preferens för nya bostäder med olika upplåtelseformer.

3. Metod för att skatta efterfrågan på nya bostäder på lokala marknader

Antalet nya bostäder som efterfrågas på en marknad beror på ett stort antal faktorer. De mest centrala handlar om hushållens ekonomiska styrka och preferenser för olika typer av boende samt pris- eller hyresnivå på den aktuella marknaden. Varje marknad har sina egenskaper, som ger olika förutsättningar för hushållen att efterfråga nya bostäder med olika upplåtelseformer.

Vissa faktorer varierar med konjunkturen, andra styrs av hur hushållens värderingar svänger över tiden, vilket i hög grad kan påverkas av exempelvis förändringar av t ex skatter eller regler för kreditgivning. En skattning av efterfrågan kan alltså bara gälla för ett givet scenario som definieras av egenskaper för en geografisk marknad och ekonomiska förutsättningar som ges av konjunktur och institutionella villkor.

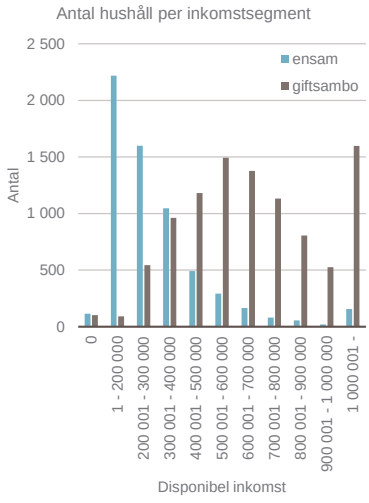
Nedan presenteras en metod för att beräkna efterfrågan för bostäder med olika upplåtelseformer. Målsättningen är att kunna kvantifiera hur många bostäder som efterfrågas per år på en utvald lokal eller regional marknad. En ambition är att metoden så långt som möjligt ska nyttja officiella data som uppdateras regelbundet. Detta tvingar fram vissa förenklingar och i något fall saknas allmänt tillgänglig information, t ex om hushållens preferenser för olika boendeformer på olika marknader, vilket har en avgörande betydelse för efterfrågan. Inledningsvis diskuteras bostadsrätter, därefter äganderätter och sist hyresrätter. Beräkningen illustreras med ett räkneexempel för bostadsrätter som återfinns i Appendix.

Skattning av efterfrågan på nya bostadsrätter i flerfamiljshus

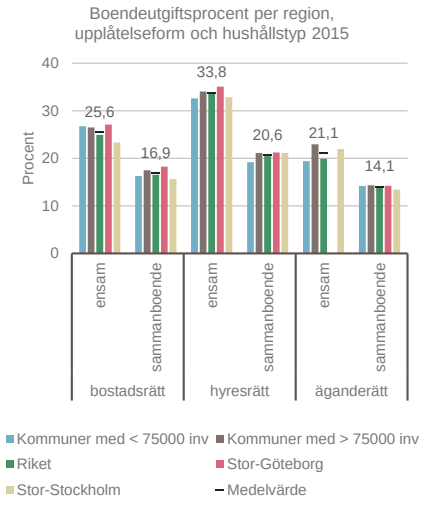
Priser, inkomster och boendeutgiftsandelar

Hushållens inkomster och förmåga att efterfråga nya bostäder skiljer sig avsevärt för hushåll med olika sammansättningar. Ska en övergripande skattning av efterfrågan göras är det rationellt att dela in hushållen i sammanboende och ensamboende. Förutom att de sammanboende i högre utsträckning har två inkomsttagare i hushållet förstärks skillnader i inkomster mellan de två grupperna av att de ensamboende hushållen i genomsnitt är yngre än de sammanboende.

Figur 5 visar exempel på inkomstfördelning för ensam- och sammanboende i Österåkers kommun. Bland de ensamboende har 63 procent av hushållen disponibla inkomster lägre än 300 000 kr. För sammanboende återfinns huvuddelen av hushållen i inkomstintervallet 500 000 till 700 000 kr. Ytterligare nedbrytning i både åldersgrupper och familjekonstellationer, t ex med och utan barn, skulle vara möjlig, men för beräkningar som görs övergripande för en kommun ger detta begränsad ytterligare precision i beräkningen.



Figur 5. Inkomstfördelning för ensam- och sammanboende, exempel från Österåkers kommun. Källa: SCB.



Figur 6. Boendeutgiftsprocent per region, upplåtelseform och hushållstyp 2015. Källa: SCB och Evidens.

Hushållstyp styr även nivå för normal boendeutgiftsandel, dvs. hushållens boendeutgift i relation till disponibel inkomst. Boendeutgiftsandel är synonymt med boendeutgiftsprocent, som även förekommer som begrepp. SCB:s statistik över hushållens boendeutgifter visar att boendeutgiftsandelar (benämns även boendeutgiftsprocent) i huvudsak skiljer sig mellan ensamboende och sammanboende. Nivå för boendeutgift i olika regioner i Sverige eller i storstäder jämfört med mindre orter skiljer sig däremot i mindre utsträckning, se figur 6. Indelning i ensam- och sammanboende hushåll framstår även med hänsyn till hur boendeutgiftsandelar fördelar sig som motiverad.

Med utgångspunkt från att hushållen delas upp i ensam- och sammanboende kan antagande göras om efterfrågade bostadsstorlekar. Ett rimligt antagande är att tilldela ensamboende två rum och kök och sammanboende tre rum och kök. De ensamboende hushållen är en heterogen grupp med variation i både ålder och familjesammansättning. Bostaden som antas för det genomsnittliga ensamhushållet ska kunna representera en yngre persons första bostad, barnfamilj med en förälder, en ensamboende pensionär etc. Valet av två rum och kök för de ensamboende är alltså en approximation som rimligt väl ska möta efterfrågan från denna blandade grupp. Antalet kvadratmeter som tvåan antas ha bör ansättas med hänsyn till medelstorlek för nyproducerade tvåor på den marknad som studeras. Betalningsviljan för bostadsrätter ökar vanligen om bostaden görs yteffektiv, dvs. om samma funktion kan inrymmas på färre antal kvadratmeter. Hur mycket hushållen värdesätter yteffektivitet varierar mellan olika marknader. I miljöer med mer kreditbegränsade hushåll är vanligtvis värdet av yteffektivitet högre än i socioekonomiskt starkare

miljöer. När bostäder produceras på marknadsvillkor leder detta till att de genomsnittliga storlekarna genomgående är mindre på marknader med hög extra betalningsvilja för yteffektivitet.

För sammanboende kan ett liknande resonemang föras för att motivera val av lägenhetsstorlek. Även denna grupp påvisar betydande variation. Storlek i antal kvadratmeter sätts lämpligen på motsvarande sätt utifrån marknadens preferenser, som avslöjas i betalningsviljans variation beroende på grad av yteffektivitet.

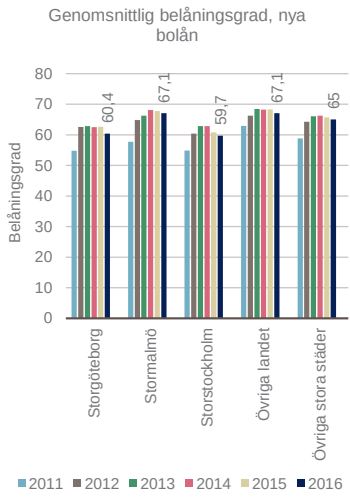
I en skattning av efterfrågan på nyproducerade bostadsrätter är priset för nya bostäder ett av de mest centrala antagandena. För varje marknad finns ett rådande marknadspris för nyproducerade bostadsrätter. En väl fungerande metod för att bestämma marknadspriset för nya bostäder är att analysera genomförda transaktioner på successionsmarknaden, som alltid är ett substitut till nyproducerade bostäder och addera skattat värde av kvalitetsskillnader i det begagnade beståndet jämfört med nya bostäder.

Utgifter för finansiering

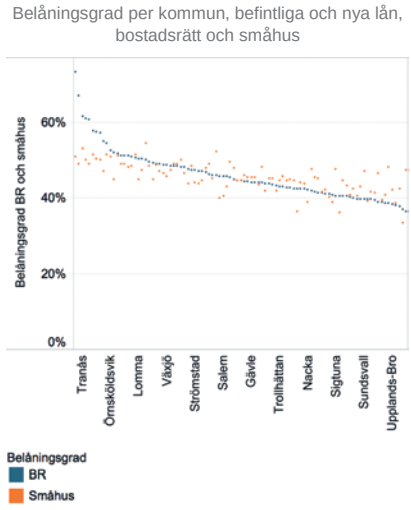
När antaganden gjorts om genomsnittliga bostadsstorlekar för ensam- och sammanboende samt marknadspris för studerad miljö kan utgifter för finansiering skattas. Utgifterna utgörs av ränteutgifter för upptaget lån samt amortering. För att beräkna dessa utgifter krävs antagande om lånebehov. Genomsnittligt lånebehov kan beräknas med stöd av data om hushållens genomsnittliga belåningsgrad för nytecknade bostadslån med bostadsrätt som säkerhet. Det är dock förenat med betydande problem att inhämta relevant data. Ansvariga myndigheter har tillgång till information men den publiceras sällan tillräckligt granulär för att kunna användas för mer ingående beräkningar. Detta blir t ex uppenbart när oberoende specialister ska genomföra egna beräkningar av hur bostadsmarknaden kommer påverkas av Finansinspektionens skärpta amorteringskrav, vilket är en omöjlighet med utgångspunkt från offentlig statistik.

Riksbanken offentliggjorde under 2017 en rapport[2], där de per kommun redovisade hushållens bolåneskuld med småhus respektive bostadsrätt som säkerhet. Tillsammans med uppgifter om respektive kommuns priser för småhus och bostadsrätter kan genomsnittliga belåningsgrader beräknas. Bolåneskulder som redovisas är dock inte fördelade på nytecknade och befintliga lån, vilket är en betydande nackdel eftersom belåningsgrad i den totala lånestocken skiljer sig avsevärt från nytecknade lån. Finansinspektionen undersöker årligen i sin bolånerapport belåningsgrad, skuldsättning, lånevillkor och återbetalningsförmåga hos svenska hushåll[3]. Här redovisas genomsnittliga belåningsgrader för nytecknade lån. Tillkortakommandet med denna data är den geografiska indelningen som är förhållandevis grov: Storgöteborg, Stormalmö, Storstockholm, Övriga landet och Övriga stora städer, se figur 7. Dessutom särredovisas inte belåningsgrad med småhus och bostadsrätt som säkerhet för respektive geografi. Belåningsgrad fördelat på bolån med småhus respektive bostadsrätt som säkerhet redovisas bara aggregerat för Sverige som helhet.

[2]Riksbanken 2017. Sifferunderlag, Hushållens skuldsättning: Ett regionalt perspektiv.
[3]Finansinspektionen 2017. Den svenska bolånemarknaden (2017).



Figur 7. Belåningsgrad för nya bolån, genomsnitt per region. Källa: Finansinspektionen.



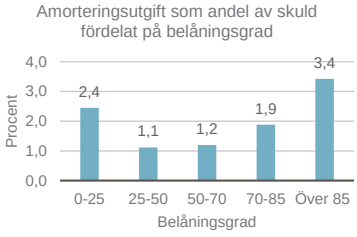
Figur 8. Beräknad belåningsgrad per kommun för hushåll med bolån med bostadsrätt och småhus som säkerhet, sorterat efter bostadsrätt, befintliga och nya lån. Av utrymmesskäl visas bara etiketter för ett fåtal kommuner i figuren, se figur i appendix där samtliga kommuner kan utläsas. Källa: Riksbanken, Värderingsdata och Evidens.

Detta betyder sammanfattningsvis att en samlad bedömning får göras med stöd av statistik från FI och Riksbankens för att bestämma genomsnittlig belåningsgrad och därmed lånebehov för respektive marknad. För kommuner i Stockholms län betyder det att ett rimligt antagande är en belåningsgrad i storleksordningen 60 procent.

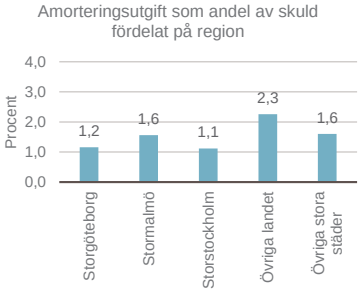
Ett antagande om bolåneränta krävs. En möjlig utgångspunkt är välja en genomsnittlig marknadsprissatt bolåneränta med medelkort bindningstid, t ex två år.

Avslutningsvis krävs även antagande om utgift för amortering. Beroende på vilken belåningsgrad som väljs kan amorteringstakten antas med stöd av FI:s regelverk, vilket t ex betyder att en belåningsgrad mellan 50 och 70 procent bör ge ett antagande om amortering om cirka 1 procent av skulden. Statistik från FI:s årliga bolånerapport kan ge ytterligare vägledning. I det stickprov av bolån som FI undersöker kan utläsas att amorteringsutgiften som andel av skuld är 1,2 procent för bolånetagare med belåningsgrad 50–70 procent, se figur 9. FI:s statistik på amorteringsutgifter finns även sammanställd per region och här framgår att i Storstockholm är genomsnittlig amortering 1,1 procent, Storgöteborg 1,2 procent och Stormalmö 1,6 procent, se figur 10. Den procentuellt högre amorteringsutgiften i Malmö är logisk med hänsyn till att genomsnittlig belåningsgrad i Stormalmö är 67 procent, att jämföra med ungefär 60 procent i Storstockholm och Storgöteborg, se figur 7.

Slutsatsen av denna översiktliga genomgång av belåningsgrader och amorteringsutgifter är att specifika antaganden bör göras per region och eventuellt även per kommun för den grupp som benämns övriga stora städer i FI:s material, där variationen kan vara betydande.



Figur 9. Amorteringsutgift som andel av skuld fördelat på belåningsgrad. Källa: Finansinspektionen.



Figur 10. Amorteringsutgift som andel av skuld fördelat på region. Källa: Finansinspektionen.

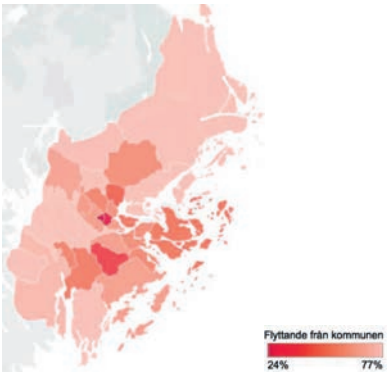
Summan av avgift till bostadsrättförening och utgift för finansiering är den totala boendeutgiften för hushåll i bostadsrätt.

Med hänsyn till den boendeutgiftsandel som antas kan krav på lägsta disponibel inkomst för ensamboende och sammanboende hushåll beräknas som total boendeutgift dividerat med boendeutgiftsandel för respektive hushållstyp.

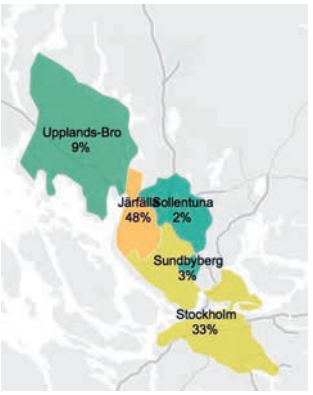
Upptagningsområde och flyttmönster

Nästa steg är att beräkna hur många hushåll i ett sannolikt upptagningsområde som uppfyller det identifierade inkomstkravet. Upptagningsområdet för nya bostäder beror på ett flertal faktorer, där de viktigaste är upplåtelseform och typ av bostad samt marknadens geografiska läge i regionen.

Studier av hushåll som flyttat till nyproducerade bostadsrätter i flerbostadshus och hushåll som flyttat till nyproducerade hyresrätter i flerbostadshus visar att upptagningsområdet för hyresrätter generellt är större än till bostadsrätter. Även småhus, både äganderätt och i bostadsrättsform, rekryterar vanligen sina kunder från ett större omland än bostadsrätter i flerbostadshus. De nya bostädernas lokalisering i regionen har också stor betydelse för upptagningsområdets storlek. Kommuner i perifera delar av en region rekryterar ofta en hög andel av inflyttarna till de nyproducerade bostadsrätterna lokalt från den egna kommunen. Det motsatta förhållandet gäller i de mer centrala delarna av regionen där rörligheten över kommungränserna kan vara stor. I täta och centrala miljöer kan bostadsområdena vara näst intill sammanväxta över kommungränserna, vilket gör att den administrativa gränsen tappar sin strukturerande funktion. Figurer 11 och 12 visar andelen hushåll som rekryterades från den egna kommunen till nya bostadsrätter för kommuner i Stockholms län.



Figur 11. Rekrytering av inflyttande till nya bostadsrätter i flerfamiljshus från den egna kommunen. Kartläggningen är resultat av studier av inflyttande till ett stort antal projekt i Stockholms län. Källa: SCB och Evidens.



Figur 12. Upptagningsområde för nyproducerade bostadsrätter i flerfamiljshus i Järfälla, andel inflyttande hushåll per kommun. Källa. SCB och Evidens.

Uppgifter om hushållens inkomster fördelat på ensam- och sammanboende finns nedbruten per SAMS-område, vilket gör det möjligt att söka ut de hushåll som uppfyller beräknade inkomstkrav inom väl definierade geografiska områden. Om analysen görs för kommuner krävs endast information om inkomstfördelningen i kommunen för ensam- och sammanboende hushåll, se exempel från Österåkers kommun i figur 5. De hushåll som har inkomster som överstiger beräknat inkomstkrav utgör en bruttomarknad för bostadsrätter, men för att beräkna den årliga efterfrågan på nya bostäder måste reduktion göras för hushåll som inte har för avsikt att flytta och för hushåll som inte har preferens för nyproducerad bostadsrätt i flerbostadshus.

Flyttfrekvenser och preferenser

Flyttfrekvensen för ensamboende är något högre än för sammanboende, men är i medeltal årligen ca tio procent, vilket kan understödjas av statistik från SCB. Det betyder att av den kalkylerade bruttomarknaden för bostadsrätter är det bara tio procent som kan räknas till årlig efterfrågan. Flyttfrekvens är starkt korrelerat med ålder, det är därför möjligt i analysen att koppla inkomstdata med åldersdata för att ytterligare förfina analysen på kommunnivå.

Sista filtret i beräkningen är att ta hänsyn till hushållens preferenser för olika boendeformer. Hushållen kan välja på en ny eller en begagnad bostad, på flerbostadshus eller småhus och slutligen på någon av upplåtelseformerna hyresrätt, äganderätt eller bostadsrätt. Hushållens preferenser mäts lämpligen i enkätstudier. Officiella mätningar saknas, men Evidens har genomfört mätningar vid ett par tillfällen med upp till 2 000 respondenter i storstadsregionerna och i utvalda regionstäder.

Resultatet visar på skillnader mellan marknaderna som bland annat kan förklaras med skillnader i bostadsmarknadernas struktur. Marknader med högt inslag av hyresrätter, som t ex Örebro och Göteborg, påvisar lägre preferens för bostadsrätter och högre preferens för hyresrätter än marknader med hög andel bostadsrätter, som t ex Stockholm och Uppsala. Hushållens preferenser

varierar även med konjunkturen och faktorer som påverkar hushållens förmåga att finansiera nya bostäder. Evidens mätningar visar att i marknader med högt inslag av bostadsrätter kan preferenstalet för nya bostadsrätter i flerbostadshus vara så högt som 15 till 18 procent under en normal eller god konjunktur. I marknader med lågt inslag av bostadsrätter kan motsvarande preferenstal vara i storleksordningen hälften så stort.

Av den kalkylerade bruttomarknaden, det antal hushåll som uppfyller beräknade inkomstkrav, är det alltså cirka tio procent som byter bostad årligen och av dessa är det i bostadsrättstäta marknader cirka 15 procent som i första hand efterfrågar en nyproducerad bostadsrätt. Därmed är slutsatsen att ungefär 1,5 procent av bruttomarknaden kan anses vara den årliga efterfrågan på nya bostadsrätter från boende i den kommun som studeras.

Den totala efterfrågan i den studerade kommunen kan slutligen beräknas genom att dessutom ta hänsyn till den rekrytering som görs från andra kommuner.

Skattning av efterfrågan på nya småhus i äganderättsform

Skattning av efterfrågan på småhus följer samma principer som den redovisade metoden för bostadsrätt i flerbostadshus. Skillnaden är att småhuset ska belastas med drift- och underhållskostnader i stället för den avgift som bostadsrättsinnehavaren betalar till föreningen. Boendeutgiftsandel för boende i småhus är i medeltal lägre än för boende i hyres- eller bostadsrättslägenheter, se figur 6 ovan. Upptagningsområde för nyproducerade småhus diskuterades ovan och är generellt större än för bostadsrätter i flerbostadshus. Erfarenhet visar att rörligheten inom en region kan variera stort för småhusprojekt i olika delar av regionen. Studier av inflyttande till nybyggda småhus bör därför ligga till grund för antagande om upptagningsområde för enskilda kommuner.

Skattning av efterfrågan på nya hyresrätter i flerfamiljshus

I likhet med beräkningen av efterfrågan på nyproducerade bostadsrätter i flerfamiljshus görs antaganden som matchar ensam- och sammanboende. Boendeutgiftsandelarna är i medeltal högre för hyresrättsboende än för boende med bostadsrätt eller äganderätt, se figur 6.

För hyresrätter kan boendeutgiften enkelt utläsas i hyran för nyproducerade hyresrätter. Hyresnivåer för nyproducerade hyresrätter kan i Stockholms län inhämtas från antingen från SCB eller från Stockholms stads bostadsförmedling, som redovisar statistik för förmedlade lägenheter under året med uppgift om hyresnivå och kötid. I Stockholms län var den genomsnittliga hyresnivån för en nyproducerad tvåa cirka 2 100 kr/kvm/år, men variationen är stor, se figur 13. Haninge redovisar de högsta hyrorna med nästan 2 300 kr/kvm/år och Järfälla bland de lägsta med genomsnittshyra för tvåor på ca 1 850 kr/kvm/år.

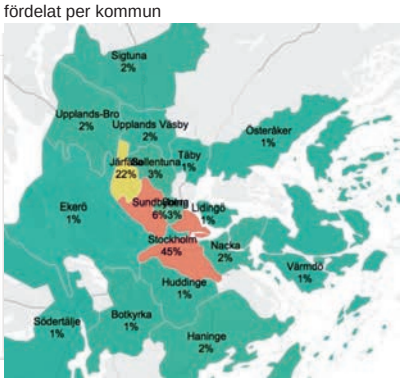
Hyresskillnader på flera hundra kronor per kvadratmeter och år har stor betydelse för den skattade efterfrågan. En känslighetsanalys med utgångspunkt från Järfällas förhållandevis låga genomsnittshyror illustrerar detta tydligt. Om hyrorna för nyproducerade hyresrätter i Järfälla höjs till medelhyran i länet reduceras efterfrågan med ca 40 procent.

Hyra och kötider för nyproducerade lägenheter förmedlade av Bostadsförmedlingen 2016

Kommun	Hyra kr/kvm/år	Kötid i år	Antal lgh
Haninge	2 287	4,9	151
Värmdö	2 198	5,8	136
Huddinge	2 193	4,6	595
Stockholm	2 165	7,0	1 282
Sundbyberg	2 157	6,9	111
Sigtuna	2 154	5,9	38
Lidingö	2 111	9,5	84
Uppsala	2 109	4,7	7
Sollentuna	1 984	5,7	47
Upplands-bro	1 811	6,1	29
Botkyrka	1 797	4,3	22
Järfälla	1 791	5,2	104
Nykvarn	1 687	2,0	1
Upplands vä..	1 522	2,0	1

Figur 13. Hyra och kötider för nyproducerade bostäder förmedlade av Bostadsförmedlingen 2016. Källa: Bostadsförmedlingen, Stockholms stad och Evidens.

Upptagningsområde för nya hyresrätter i Järfälla fördelat per kommun



Figur 14. Upptagningsområde för nyproducerade hyresrätter i Järfälla kommun, fördelning av inflyttare per kommun. Källa: SCB och Evidens.

Studier av inflyttare till nyproducerade hyresrätter visar att rekrytering görs från ett betydligt större omland än för bostadsrätter. Figur 13 och 14 visar resultat från jämförande studie i Järfälla mellan inflyttande till bostadsrätt och hyresrätt i flerfamiljshus. Eftersom hyran inte är marknadsprissatt tenderar dock resultatet att skifta i olika delar av en marknad. Hyresrätter med långa kötider, dvs. i attraktiva lägen, tenderar att få mer lokala flyttmönster än mer perifert belägna nyproducerade hyresrätter. Frågan om hyresrätters upptagningsområde är alltså mycket komplex.

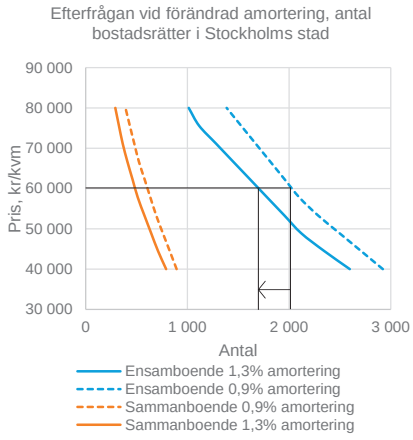
Preferenstal för nyproducerade hyresrätter påverkas, som nämnts tidigare, av bl a tillgången på hyresrätter. En marknad med hög andel hyresrätter har hushåll med högre preferens för nya hyresrätter än i en marknad där bostadsrätter dominerar.

Illustration av effekter för bostadsefterfrågan av förändrade villkor

Utifrån redovisade beräkningsprinciper och data är det möjligt att för respektive marknad i form av kommun eller län redovisa så kallade efterfrågekurvor för olika hushållstyper och upplåtelseformer. En efterfrågekurvas lutning visar hur antalet efterfrågade bostäder vid ett givet tillfälle och med ett givet scenario varierar med olika priser, hyror, storlekar och finansieringsvillkor etc. Efterfrågekurvorna kan tas fram genom att genomföra beräkningar där alla förutsättningar enligt beskrivningen ovan hålls konstanta förutom priset. För varje ny prisnivå beräknas en ny efterfrågad volym bostäder. Beräkningarna plottas sedan i ett diagram, se figur 15.

En fördel med att kunna skatta en ungefärlig efterfrågekurva för efterfrågan på bostäder på en lokal eller regional marknad är att det möjliggör skattningar av effekter av ändrade villkor. Man kan exempelvis visa hur efterfrågan i form av antalet efterfrågade bostäder ökar om exempelvis hyror skulle kunna sättas lägre eller hur efterfrågan uttryckt som antalet efterfrågade bostäder minskar om krav på amortering ökar osv.

Eftersom beräkningsmodellen innehåller en del förenklingar och antaganden samt eftersom förändringar av förutsättningar kan leda till beteendeförändringar hos hushållen blir naturligtvis också sådana efterfrågekurvor behäftade med fel. Men de kan trots inbyggda fel och brister vara intressanta att studera.



Figur 15. Illustration av hur efterfrågan skiftar vid krav på ökad amorteringstakt. Källa: Evidens.

Figur 15 visar en beräkning av efterfrågekurvor för nyproducerade bostadsrätter för ensamboende och sammanboende i Stockholms stad. Beräkningen har förenklats genom att den endast baseras på hushåll som bor i kommunen och tar således inte hänsyn till inflyttningar från andra kommuner.

Men med hjälp av beräkningen kan exempelvis effekter av ändrade förutsättningar skattas översiktligt. Den streckade blå linjen visar efterfrågekurvan för ensamboende och den streckade orangea linjen för sammanboende. Om förutsättningarna snabbt ändras genom krav på högre amortering kommer efterfrågekurvan skifta nedåt. Det krävs då en högre inkomst för att hålla boendeutgiftsandelen konstant vilket innebär att färre hushåll på kort sikt kan efterfråga nya bostadsrätter vid en given prisnivå. Skillnaden i amorteringstakt mellan 2015 och 2016 då ett amorteringskrav infördes var ca 0,3-0,5 procentenheter för hushåll med en belåningsgrad över 50 procent. Tillämpas en sådan höjning i beräkningar av en ny efterfrågekurva kan man se att kurvan skiftar nedåt. Av illustrationen i figur 15 framgår att efterfrågan minskar med 300 bostadsrätter vid en prisnivå om 60 000 kr/kvm. Vid högre prisnivåer blir effekten något större medan den blir något mindre vid lägre prisnivåer. För sammanboende blir effekten lägre eftersom de i genomsnitt har högre inkomster.

Som nämnts är skattningen en förenkling av verkligheten. I beräkningen tas exempelvis ingen hänsyn till eventuella beteendeförändringar hos hushållen. Man kan anta att hushåll som har finansiella tillgångar väljer att förvärva nya bostäder med lägre belåningsgrad för att undgå högre amorteringsutgifter. Andra hushåll kanske accepterar högre boendeutgiftsandelar. Det är dessutom möjligt att preferenser ändras i grupper av hushåll till förmån för hyresbostäder etc.

Osäkerheter och felkällor

Som framgått av beskrivningen innehåller en skattning av efterfrågan på bostäder enligt redovisad metodik felkällor och förenklingar. Det finns relativt god tillgång till data som beskriver priser och hyror i nyproduktionen samt inkomstdata för hushåll, även om denna redovisas med eftersläpning. Dessutom kan man med hjälp av flyttstudier baserade på data från folkbokföringen identifiera relevanta rekryteringsområden och flyttfrekvenser för nyproduktionen i olika lägen och med olika upplåtelseformer.

Det råder däremot större osäkerhet om vilka bostadsstorlekar olika typer av hushåll väljer eftersom sekretessregler kopplade till data om folkbokföring och lägenhetsregister hindrar mer detaljerade analyser. Här krävs antaganden om genomsnittliga bostadsstorlekar.

Vidare saknas bra data om hushållens finansiella tillgångar på lokal och regional nivå. Storleken på hushållens finansiella förmögenheter som används vid bostadsförvärv får skattas med hjälp av genomsnittsdata för belåningsgrader för nya bolån. Det är dock uppenbart att dessa tillgångar är ojämnt fördelade mellan olika typer av hushåll vilket är en uppenbar felkälla i beräkningarna. Det är oklart vilka skillnader som gäller för ensamboende och sammanboende, för olika inkomstgrupper och för yngre respektive äldre hushåll.

Den kanske största bristen är tillgång till data som beskriver boendepreferenser i form av andelen hushåll med flyttplaner som föredrar respektive upplåtelseform samt som föredrar nyproduktion före successionsbostäder. I beräkningar har data från Evidens egna enkätundersökningar använts. Dessa kan ge någorlunda statistiskt tillförlitliga resultat på regional nivå men för att felmarginalerna ska vara små på kommunnivå krävs mer omfattande datainsamling. Det krävs dessutom kontinuerlig insamling av denna typ av data eftersom det är troligt att preferenser förändras över tid och med konjunkturen.

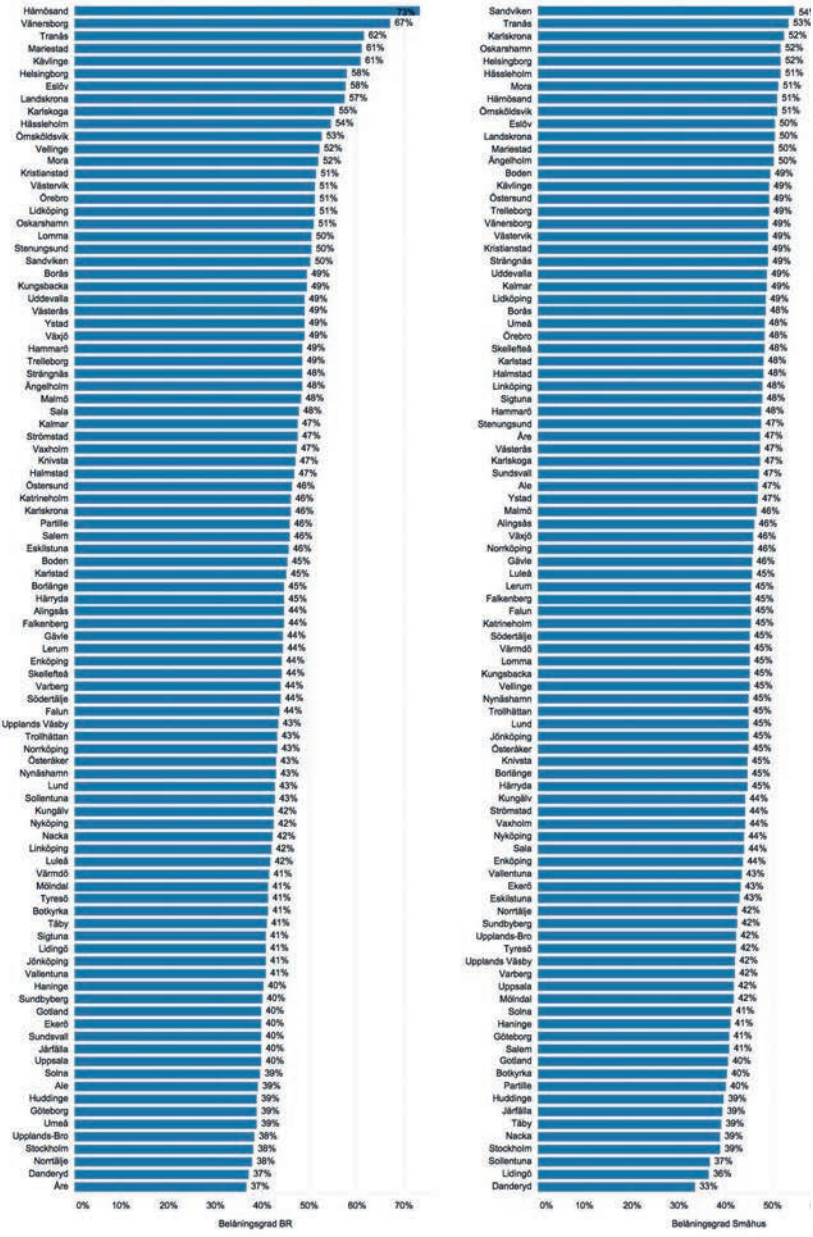
Slutligen är redovisade beräkningar statiska medan verkligheten innehåller betydande inslag av dynamik. Ändrade förutsättningar i form av konjunkturförändringar och ändrade institutionella villkor påverkar sannolikt hushållens beteenden, vilket inte fångas i en i huvudsak statisk analys.

Sammantaget finns det trots dessa brister och felkällor anledning att tro att beräkningarna som redovisats vid en skarp tillämpning för en given marknad kommer närmare ett faktiskt utfall av hushållens efterfrågan på bostäder än beräkningar som endast tar hänsyn till hur antalet hushåll förändras. Vi bedömer därför att redovisad beräkningsmetodik är användbar för att utveckla betydligt bättre skattningar av bostadsefterfrågan på kommun- och länsnivå än beräkningar som i huvudsak baseras på demografiska förändringar.

Appendix – beräkningsexempel för bostadsrätter

BOSTADSRÄTTER		Ensamboende	Sammanboende	Totalt
Bostadsstorlek, kvm		50	80	
Boendeutgiftsandel (boendeutgift/disponibel inkomst)		24 %	16 %	
Bostadspris, kr/kvm		42 800	40 500	
Bostadspris, kr		2 140 000	3 240 000	
Lån, kr	70 %	1 498 000	2 268 000	
Ränta efter avdrag, kr/år	1,46 %	21 811	33 022	
Amortering, kr/år	1 %	14 980	22 680	
Avgift, kr/kvm/år	650	32 500	52 000	
Summa boendeutgift, kr/år		69 291	107 702	
Minsta disponibla inkomst, kr/år/hushåll		288 712	673 138	
Antal hushåll i upptagningsområde		19 023	12 638	31 661
Flyttfrekvens		9,9 %	8,9 %	
Sannolikhet flytta till ny BR		18,0 %	15,6 %	
Tillgänglig marknad, andel av hushåll		1,8 %	1,4 %	
Marknadsdjup, antal hushåll		339	176	514

Belåningsgrad per kommun för hushåll med bolån, med bostadsrätt och småhus som säkerhet
(Källa: Riksbanken, Värderingsdata och Evidens)



Statens offentliga utredningar 2018

Kronologisk förteckning

1. Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. Fi.
2. Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. En strategisk agenda för internationalisering. U.
4. Framtidens biobanker. S.
5. Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. S.
6. Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. Ju.
7. Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. Fö.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. M.
9. Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. U.
10. Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. Fi.
11. Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. U.
12. Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår. A.
13. Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? Fi.
14. Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. Fi.
15. Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. M.
16. Vägen till självkörande fordon – introduktion. Del 1 + 2. N.
17. Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. U.
18. Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. Ku.
19. Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. U.
20. Gräsrotsfinansiering. Fi.
21. Flexibel rehabilitering. A.
22. Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. A.
23. Konstnär – oavsett villkor? Ku.
24. Tid för utveckling. A.
25. Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. Fi.
26. Några frågor i skyddslagstiftningen. Fö.
27. Ekonomiska sanktioner mot terrorism. UD.
28. En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. Ju.
29. Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande. U.
30. Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. Ju.
31. En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. Fö.
32. Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst. S.
33. Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan. Ju.
34. Vägar till hållbara vattentjänster. M.
35. Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar. N.

Statens offentliga utredningar 2018

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår. [12]

Flexibel rehabilitering. [21]

Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. [22]

Tid för utveckling. [24]

Finansdepartementet

Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. [1]

Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. [10]

Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? [13]

Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. [14]

Gräsrotsfinansiering. [20]

Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. [25]

Försvarsdepartementet

Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. [7]

Några frågor i skyddslagstiftningen. [26]

En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. [31]

Justitiedepartementet

Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. [2]

Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. [6]

En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. [28]

Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. [30]

Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan. [33]

Kulturdepartementet

Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. [18]

Konstnär – oavsett villkor? [23]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. [8]

Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. [15]

Vägar till hållbara vattentjänster. [34]

Näringsdepartementet

Vägen till självkörande fordon – introduktion Del 1 + 2. [16]

Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar. [35]

Socialdepartementet

Framtidens biobanker. [4]

Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. [5]

Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst. [32]

Utbildningsdepartementet

En strategisk agenda för internationalisering. [3]

Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. [9]

Vårt gemensamma ansvar
– för unga som varken arbetar eller studerar. [11]

Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. [17]

Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. [19]

Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande. [29]

Utrikesdepartementet

Ekonomiska sanktioner mot terrorism. [27]

Enheten för analys och strategi
Karin Pilkvist
036-10 56 08
karin.pilkvist@jonkoping.se

Socialnämnden

Yttrande över betänkandet Ett ordnat mottagande - gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande
Sn/2018:112 799

Sammanfattning
Kommunstyrelsen önskar socialnämndens yttrande över betänkandet Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. Sammanfattningsvis anser socialförvaltningen att det finns många förslag i utredningen som är värda att förverkliga. Dock anser socialförvaltningen inte att landets kommuner ska ta ansvar för asylsökandes boende.

Beslutsunderlag
”Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande” SOU 2018:22
Tjänsteskrivelse daterad 2018-07-02

Förslag till socialnämnden
Yttrande till kommunstyrelsen
– Bedömningarna i tjänsteskrivelsen utgör socialnämndens svar på kommunstyrelsens remiss

Ärende
Mottagandeutredningen har fått i uppdrag av regeringen att föreslå ett sammanhållet system för mottagande av asylsökande och nyanlända. Några inslag i utredningen är att alla asylsökande först ska bo på ankomstcenter, att många asylsökande därefter ska bli kommunernas ansvar, att eget boende (EBO) begränsas, att kommuner med stark arbetsmarknad ska ta ett ökat ansvar och att den ekonomiska ersättningen till kommunerna ska schabloniseras i högre grad.

I denna skrivelse kommenteras förslagen ovan.

1. Alla asylsökande ska först bo på ankomstcenter

Enligt förslaget ska Migrationsverket ordna boende till alla asylsökande i ett inledningsskede. Det ska vara obligatoriskt för asylsökande att bo i ankomstcenter under 30 dagar och Migrationsverket får fatta beslut om att förlänga den obligatoriska tiden. I ankomstcentret ska Migrationsverket registrera asylansökan och genomföra tidiga handläggningsåtgärder, genomföra asylutredning och andra utredningsåtgärder som kräver personlig medverkan av den asylsökande, ge grundläggande information om asylprocessen, individens rättigheter och skyldigheter och det svenska samhället, kartlägga vuxna asylsökandes utbildning och yrkeserfarenheter, erbjuda verksamhet för barn och erbjuda hälsoundersökning. Denna handläggning omfattar dock inte ensamkommande barn och unga, där systemet föreslås fortsätta som ungefär som idag.

Socialförvaltningens bedömning: Förslaget om obligatoriska ankomstcenter är bra. Det kan snabba på asylprocessen och ge en ökad kvalitet i det samlade mottagandet. Socialförvaltningen ansluter sig dock till det särskilda yttrandet från Karin Perols, Sveriges kommuner och landsting. Hon poängterar att den röda tråden skulle bli tydligare om även ensamkommande barn och unga omfattades av det statliga initiala mottagandet. I dagsläget finns det, som utredningen visar, svårigheter i förhållande till hur ensamkommande i så fall skulle företrädas av gode man. Om detta kan redas ut på ett tillfredsställande sätt, skulle ett samlat mottagande av både vuxna och ensamkommande unga i ankomstcenter vara att föredra.

2. Många asylsökande ska därefter bli kommunens ansvar

Det är enbart vissa asylsökande, med mindre goda möjligheter att få stanna i Sverige, som ska bo kvar i ett ankomstcenter under hela asylprövningen. Det rör till exempel de som ska hanteras enligt Dublinförordningen och alltså redan sökt asyl i annat EU-land. Huvuddelen av de asylsökande ska i stället placeras ut i Sveriges kommuner och bli ett kommunalt ansvar, vilket är en stor förändring jämfört med idag. Idag är det staten som ansvarar för alla asylsökande, först efter uppehållstillstånd inträder det kommunala ansvaret. Utredningens främsta argument för denna nyordning är att det förstärker kopplingen mellan tiden som asylsökande och nyanländ invandrare, det möjliggör förberedelse för etablering tidigt efter ankomsten, ger bättre planeringsförutsättningar för kommunerna och en chans till bättre och snabbare integration.

Socialförvaltningens bedömning: Asylprocessen är ett statligt ansvar och socialförvaltningen anser att huvudlinjen ska fortsätta att vara som idag. Att asylsökande ska kommunplaceras, dessutom med mycket kort varsel enligt utredningen, innebär en för stor utmaning för kommuner med god arbetsmarknad och betydande bostadsbrist och är även av andra skäl inte lämpligt.

Fokus måste vara snabba asylprocesser och det är inte orealistiskt att uppnå. I Migrationsverkets verksamhets- och utgiftsprognos 2018-05-02 bedömer verket att förordningsstyrda handläggningstider om 3-4 månader kommer att vara uppnådda i slutet av andra halvåret 2018. Prognosen för antalet asylsökande under de närmaste åren är mindre än 30 000 asylsökande per år. År 2012 kom 43 000 asylsökande och 2013 kom 54 000 asylsökande. Handläggningstiderna under dessa år var 108 respektve 122 dagar. Med en förordningsstyrd handläggningstid om 3-4

månader är det rimligt att staten svarar för asylsökandes boende. Om nu staten tror att ett kommunalt mottagande snabbar på integrationen, så kan knappast ett par månader vara avgörande i sammanhanget.

Över huvud taget är det värt betydande resurser att få säkra en snabb hantering av rätten till asyl, inklusive överklagande i högre instans. Att processen dras ut leder till osäkerhet, minskade möjligheter till snabb integration, ökad risk för psykisk ohälsa hos den enskilde med mera.

Det kunde finnas vissa fördelar med att de asylsökande var ett kommunalt ansvar om ”sorteringen” kunde vara 100-procentig så att enbart de som sedan får uppehållstillstånd placerades i kommunerna. Det är dock inte möjligt och det blir ännu svårare, både för den enskilde och för samhället, att hantera ett avslag och ett återvändande med denna modell.

Det som också måste tas med i beräkningen är att landets kommuner är av mycket olika storlek och det samlade kommun-Sverige har inte statens möjlighet till samordning och snabb gemensam omställning. Sammanfattningsvis finns det två olika framtidsbilder. Antingen blir mottagandet begränsat och då saknas skäl för kommunalt ansvar för asylsökande, eftersom handläggningstiden då blir kort. Eller också blir det en ny flyktingvåg, där antalet asylsökande snabbt ökar. Även i denna framtidsbild saknas skäl för kommunalt ansvar för asylsökande, eftersom statens möjlighet till samordning och omställning då kommer att krävas.

3. Eget boende (EBO) ska begränsas

Många kommuner har upplevt att EBO-systemet har förstärkt socialt utanförskap och minskat möjligheten till god integration. EBO, möjligheten att bo i eget boende under asyltiden, infördes 1994. Det gör att den enskilde kan välja att bo hos exempelvis vänner eller släktingar, i stället för att bo i ett anläggningsboende. Under perioden 1999 till 2017 har mellan 30 och 50 procent av de asylsökande använt sig av denna möjlighet. Det finns både för- och nackdelar med systemet, men särskilt i vissa kommuner bedömer utredningen att nackdelarna överväger. Därför föreslås nu att det ska införas restriktioner i möjligheten att välja EBO. En kommun ska kunna ansöka hos Migrationsverket om att en asylsökandes eget boende inom kommunen ska prövas så att boendet är socialt hållbart. Om kommunen uppfyller vissa på förhand uppställda kriterier om social/ekonomisk utsatthet så kan denna prövning ske. För att boendet i dessa fall ska bli godkänt vid en prövning ska det ha skälig boendestandard och lämplig storlek. Den asylsökande som bosätter sig i eget boende som inte uppfyller uppställda krav, mister rätt till dagersättning.

Socialförvaltningens bedömning: Förslaget medför en del svårigheter och extra handläggning. Det blir säkert inte helt enkelt att avgöra vilka kommuner som ska falla inom kriterierna för att det ska göras en bedömning om socialt hållbart boende. Fördelarna med att i någon mån kunna reglera i EBO-systemet bedöms ändå överstiga nackdelarna och socialförvaltningen understödjer förslaget.

4. Kommuner med en stark arbetsmarknad ska ta ett större ansvar

I utredningen återkommer resonemang om att styrningen av var nyanlända ska placeras ännu tydligare ska baseras på en bedömning av i vilka kommuner det finns bäst arbetsmarknadsförutsättningar. Arbetsmarknadsförutsättningar bör vara den enskilt tyngst vägande faktorn i fördelningsmodellen.

Socialförvaltningens bedömning: Socialförvaltningen ser fördelar med att de kommuner som har bättre arbetsmarknadsförutsättningar tar ett större ansvar för mottagandet. Principen kan dock inte drivas alltför långt. I de kommuner som har bättre arbetsmarknadsförutsättningar är bostadsmarknaden desto svårare. Utredningen för inget djupare resonemang om detta. I vissa kommuner, till exempel i och runt vissa av storstäderna, verkar det redan idag ha blivit praxis att boende till nyanlända bara ordnas under den första tvååriga etableringsperioden. Om detta genomförs fullt ut blir det ingen effekt av statens vilja att placera nyanlända i kommuner med bäst arbetsmarknadsförutsättningar. När de nyanlända börjar vara klara med svenskundervisning och redo att söka arbete riskerar de att bli utan bostad. Drivs de då inte iväg till just de kommuner där det är lättare att få bostad men svårare att få jobb? Intressekonflikten, som handlar om att samhället dels har en vilja att placera nyanlända där de kan få jobb och dels har en vilja att inte särbehandla nyanlända positivt på bostadsmarknaden, behöver redas ut. Socialförvaltningen anser att de nyanlända som tas emot i en kommun också ska få långsiktiga möjligheter att etablera sig i den kommunen.

5. Den ekonomiska ersättningen till kommunerna ska schabloniseras i högre grad

I dagsläget finns snåriga och detaljerade regler som avgör ersättningen från staten till kommunen. Ersättningssystemet är tids- och resurskrävande för såväl staten som kommunsektorn. Riksrevisionen har gjort uppskattningen att den administrativa kostnaden runt dessa ersättningar är drygt 300 miljoner kronor per år. I utredningen föreslås en högre grad av schabloner, både när det gäller mottagandet av nyanlända med uppehållstillstånd och när det gäller det föreslagna mottagandet av asylsökande.

När det gäller boende för asylsökande tar utredningen sikte på att kommunerna kommer att ha möjlighet till en boendemix bestående av lägenheter, korridorsboenden och anläggningsboenden. Kommunerna är garanterade ersättning för ett visst antal platser, även om inte alla används.

Mottagandeutredningen föreslår också ekonomiska incitament i syfte att uppnå hög måluppfyllelse när det gäller förslaget att ta emot asylsökande. En kommun som klarat att ta emot enligt anvisning får i ”målpeng” 210 kronor per invånare. En kommun som inte tagit några anvisningar får inte statsbidrag

Socialförvaltningens bedömning: Det är inte samhällsekonomiskt försvarbart att ha en så hög administrativ kostnad runt ett ersättningssystem mellan stat och kommun. Förvaltningen tycker att förslaget om schabloniserade bidrag är välavvägt. Det finns fortfarande kvar vissa ventiler som gör att kommuner som får höga kostnader för vård och omsorg kan få extra ersättning.

När det gäller schablonersättningen till kommuner för asylmottagande, anser socialförvaltningen, som tidigare nämnts, att kommuner inte ska ha detta ansvar. Om asylmottagande i kommuner ändå införs, anser socialförvaltningen att den ersättning som nämns i utredningen (115 kronor per dygn och asylsökande) inte är rimlig. Jönköpings kommun har, på grund av bostadsbrist, varit tvungen att periodvis använda enkla genomgångsbostäder. En lösning som uppmärksammats har varit enkelt boende i en gammal bilhall. Inte ens när det gäller dessa lösningar har kommunens kostnad varit så låg som 115 kronor per dygn och asylsökande. Jönköpings kommun är ändå en av landets större kommuner, att hitta kostnadseffektiva lösningar i mindre kommuner lär vara ännu svårare. Om syftet med att föra över asylsökande till kommunerna sägs vara att få högre kvalitet i mottagandet kan inte företrädare för staten driva igenom ersättning på denna nivå.

Ska kommunerna ta emot asylsökande måste ersättningen för boende höjas väsentligt. I sammanhanget är det värt att påpeka att enligt Migrationsverkets prognos i maj 2018 är genomsnittskostnaden för boende 131 kronor per dygn, inte 115 kronor per dygn som används i utredningen. Att Migrationsverkets kostnader är så låga beror på att majoriteten av boenden är ”Anläggningsboenden - lägenheter” (75 % enligt Migrationsverkets prognos). Jönköpings kommuns alternativ för att klara boende för asylsökande är i huvudsak genomgångsboenden och dessa är väsentligt dyrare, snarare att jämföra med Migrationsverkets korridorboende, där kostnaden är 172 kronor per dygn.

Utöver en alldeles för lågt beräknad dygnskostnad per asylsökande i det kommunala mottagandet är det också tveksamt om den ekonomiska styrningen i form av uteblivet statsbidrag för kommuner som inte tar emot anvisningar är tillräcklig. Alla kommuner i Sverige följer idag inte bosättningslagen och i senaste brevet från Migrationsverket 2018-06-19 framkommer att 12 kommuner ännu inte tagit emot anvisningar för 2017. I SKL:s genomgång av mottagandeutredningen 2018-06-05 framgår att om kommun A inte tar emot anvisningar av asylsökande, då innebär det att kommun B kommer att få ta emot fler. Detta innebär, trots ett ekonomiskt incitament, en ökad risk för att vissa kommuner står inför ett högre mottagande av asylsökande och att dessa kommuners planeringsförutsättningar därmed äventyras. Migrationsverket bör av dessa anledningar ha fortsatt ansvar för asylsökande.

Konstruktionen av målpengen kan också ifrågasättas, eftersom staten föreslås omvandla ett generellt statsbidrag till ett riktat statsbidrag. Kommunerna är utlovade en konstruktion där detta statsbidrag skulle vara generellt, det är principiellt tveksamt att beskära det kommunala självstyret på detta sätt.

Sammanfattning

Socialförvaltningen har i denna skrivelse valt några av utredningens områden och anser sammanfattningsvis att:

1. Det är rimligt med en utveckling med särskilda ankomstcenter enligt utredningens förslag. Om möjligt borde samma modell gälla för ensamkommande barn och unga.
2. Staten ska fortsätta att ansvara för asylsökande, de ska inte anvisas och bli kommunernas ansvar (utom när det gäller ensamkommande barn och unga, det vill säga samma modell som idag)
3. Eget boende (EBO) bör begränsas enligt förslaget i utredningen

4. Kommuner med stark arbetsmarknad bör kunna ta ett större ansvar för nyanlända, men hänsyn ska tas även till bostadsmarknaden. Kommunerna ska ansvara för att de anvisade får en långsiktig möjlighet till boende.
5. Schablonersättningar kan införas enligt utredningens förslag. Om kommunerna ska ansvara för asylsökande är dock dygnssumman som nämns i utredningen för låg och modellen med ”målpeng” tveksam.

Tillämpning av barnkonventionen
Ärendet berör barn direkt eller indirekt i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter, till exempel artikel 22 som säger att flyktingbarn har rätt till skydd och hjälp om det kommer ensamt eller tillsammans med sin familj.

Karl Gudmundsson
Socialdirektör

Karin Pilkvist
Enhetschef

Beslutet expedieras till:
Kommunstyrelsen, Åsa Jonsson Sköld, Stein-Erik Norderhaug, Janos Dios, Karin Pilkvist

Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande

Betänkande av Mottagandeutredningen

Stockholm 2018

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2018:22

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

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.
Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24776-1
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Arbetsmarknadsdepartementet

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

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

Utredningen har tagit namnet Mottagandeutredningen.

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

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

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm mars 2018

Martin Olauzon

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

Förteckning över de som har deltagit i utredningens arbete

Särskilda utredare

Lars Bäckström, 2015-11-05 till 2017-06-30
Martin Olauzon, 2017-07-01 till 2018-03-31

Sakkunniga

Arbetsmarknadsdepartementet
Karin Frank, 2016-04-18 till 2018-03-31
Fredrik Lund, 2016-10-28 till 2018-03-31
Emil Plisch, 2016-04-18 till 2018-03-31
Hanna Zeland, 2016-04-18 till 2016-10-27

Finansdepartementet
Maria Antonsson, 2016-05-18 till 2018-03-31
Lars Davidsson, 2016-10-28 till 2018-03-31
Anna Kessling, 2016-04-18 till 2016-10-27
Therese Pelow, 2016-04-18 till 2016-10-27
Olle Rosén, 2016-04-18 till 2018-03-31
Sami Soliman, 2016-10-28 till 2018-03-31

Justitiedepartementet
Milot Dragusha, 2017-02-13 till 2018-03-31
Matilda Hultgren, 2016-04-18 till 2017-02-12
Ulrika Johansson Jordan, 2016-04-18 till 2016-10-27
Anna Malmström, 2016-10-28 till 2018-03-31

Socialdepartementet
Christopher Carlson, 2016-12-05 till 2018-03-31
Karin Stillerud, 2016-04-18 till 2016-12-04

Experter

Lars G Brandt, Länsstyrelsen i Västerbottens län, 2016-04-18 till 2018-03-31
Per Ibertsson, Arbetsförmedlingen, 2017-05-15 till 2018-03-31
Christine Johansson, Arbetsförmedlingen, 2016-04-18 till 2017-05-14
Karin Perols, Sveriges Kommuner och Landsting, 2016-04-18 till 2018-03-31
Jan-Olov Wallin, Migrationsverket, 2016-04-18 till 2018-03-31

Sekretariat

Malin Gedda, utredningssekreterare 2016-01-25 till 2018-03-31
Martin Johansson, utredningssekreterare 2016-04-11 till 2017-10-30, huvudsekreterare 2017-11-01 till 2018-03-31
Martin Olauzon, huvudsekreterare 2016-02-01 till 2017-06-30
Anton Ringström, utredningssekreterare 2017-05-15 till 2018-03-31
Maria Nordin Skult, utredningssekreterare 2016-01-18 till 2018-03-31
Jonas Widell, utredningssekreterare 2017-03-01 till 2018-03-31

Innehåll

Sammanfattning **21**

Lättläst sammanfattning **29**

Summary **35**

1 Författningsförslag **45**

Utredningens huvudförslag **45**

1.1 Förslag till lag om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar 45

1.2 Förslag till förordning om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar 58

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning 66

1.4 Förslag till förordning om mottagande av vissa utlänningar i kommun 67

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten 71

1.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten 72

1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. 74

1.8 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800) 75

1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare 77

1.10 Förslag till förordning om länsstyrelsernas uppdrag avseende asylsökande och ensamkommande barn 78

1.11 Förslag till förordning om statlig ersättning för asylsökande m.fl. 82

1.12 Förslag till förordning om statlig ersättning för mottagandet av vissa utlänningar..... 91

1.13 Förslag till förordning om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande 100

1.14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten 105

1.15 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program..... 106

1.16 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser..... 108

Utredningens alternativa upplägg..... 109

1.17 Förslag till lag om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar..... 109

1.18 Förslag till förordning om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar..... 120

1.19 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning 128

1.20 Förslag till förordning om mottagande av vissa utlänningar i kommun..... 130

1.21 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten 133

1.22 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. 135

1.23 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800) 136

1.24 Förslag till lag om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare 138

1.25 Förslag till förordning om länsstyrelsernas uppdrag avseende mottagandet av nyanlända invandrare och ensamkommande barn 139

1.26 Förslag till förordning om statlig ersättning för asylsökande m.fl. 142

1.27 Förslag till förordning om statlig ersättning för mottagandet av vissa utlänningar 149

1.28 Förslag till förordning om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande 157

1.29 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten 162

1.30 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program 163

1.31 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser 165

2 Uppdrag och arbete 167

2.1 Utredningens uppdrag 167
2.1.1 Utredningen har fått tre tilläggsdirektiv 168
2.1.2 Tolkning av direktiv 168

2.2 Utredningsarbetet 169

2.3 Betänkandets upplägg 169

3 Mottagandet 1984–2017 173

3.1 Mottagandet varierar kraftigt över tid 173
3.1.1 Asylsökande vistas i mottagandet i över ett år 174

3.2 Mottagandets organisering och utveckling 176
3.2.1 Lokalt mottagande och Hela Sverige-strategin ... 177
3.2.2 Möjligheten att bo i en kommun begränsas 178
3.2.3 Att bo i eget boende blir allt vanligare 179
3.2.4 Minskad betydelse av överenskommelser med eget boende 179
3.2.5 En skyldighet för kommuner att ta emot nyanlända invandrare införs 180
3.2.6 Förändringar i mottagandet av ensamkommande barn 181
3.2.7 Synen på hur väntetiden bör utnyttjas har förändrats 183
3.2.8 Staten tar över ansvaret för nyanländas etablering 184
3.2.9 Hösten 2015 har satt sina spår 186
3.2.10 Mottagandet ska bidra till EU:s mål 186

4 Ett samhällsuppdrag i behov av förändring 189

4.1 Mottagandets konsekvenser, problem och brister 189
4.1.1 Mottagandet varierar kraftigt mellan kommuner 189
4.1.2 Fragmenterad målbild försvårar helhet och samverkan 192
4.1.3 Helhetsperspektiv saknas 194
4.1.4 Ett ojämnt mottagande försvårar normalisering 194
4.1.5 Ersättningssystemet är otydligt och allt för detaljerat 195
4.1.6 Eget boende kan leda till sociala problem 195
4.1.7 Tidiga insatser kommer i andra hand 197

5 Ett mottagande där hela Sveriges förmåga tas tillvara .. 199

5.1 Komplexa utmaningar saknar givna lösningar 199
5.1.1 Mål och värden att förhålla sig till 200

5.1.2 Val av ingångsvärden styr val av lösning 201

5.2 Staten och kommunsektorn delar på ansvaret 202
5.2.1 Rättssäker och snabb prövning..... 202
5.2.2 Effektiv ekonomisk ersättning till kommunsektorn..... 202
5.2.3 Ett flexibelt system som kan byggas ut..... 203
5.2.4 Ett mottagande som ger en gemensam start..... 204
5.2.5 Normalisering och jämnare mottagande över landet..... 204
5.2.6 Negativa effekter av eget boende kan begränsas 204
5.2.7 Sammanhållen väg mot etablering eller återvändande 205
5.2.8 Ett tydligt åtagande för det offentliga för tidiga insatser 205
5.2.9 Gemensamt uppdrag med tydlig ansvarsfördelning..... 206
5.2.10 En stärkt dialog och uppföljning..... 207

6 Ankomst – ett första samlat möte med Sverige 209

6.1 Ett ordnat mottagande i ankomstcenter..... 209
6.1.1 Alla tjänar på en rättssäker och snabb handläggning..... 210
6.1.2 Ett obligatoriskt första möte med Sverige..... 210
6.1.3 Effektivisering genom ökad tillgänglighet..... 215
6.1.4 Migrationsverket ska anvisa en kommun inom en vecka 219

6.2 Ankomstcenter samlas på ett fåtal platser..... 220
6.2.1 Variationerna försvårar dimensioneringen av boendet 220
6.2.2 Stora boenden med trygg miljö vid strategiska orter 222
6.2.3 Långsiktiga åtaganden ger planeringsförutsättningar..... 225

6.3 Ankomstcenter där individen står i centrum 227
6.3.1 En trappa av insatser och aktiviteter 228

6.3.2 Samhällsinformation om vägar till boende och arbete ... 229
6.3.3 Kartläggning av utbildning och yrkeserfarenheter ... 234
6.3.4 Dagersättningen kopplas till krav på deltagande ... 236
6.3.5 Hälsoundersökningar ska erbjudas i ankomstcentren ... 240

6.4 Andra former av misskötsamhet ... 243

6.5 Asylsökande barns skolgång underlättas ... 244
6.5.1 Bättre samarbete mellan stat och kommun ... 244
6.5.2 Verksamhet för en strukturerad och meningsfull vardag ... 246
6.5.3 Behov av ytterligare utredning av vissa frågor ... 248

6.6 Barnets bästa motiverar några förändringar för ensamkommande barn ... 249
6.6.1 Ankomstanvisning skapar tydlighet och flexibilitet ... 250
6.6.2 Utökad information om asylprocessen ... 253
6.6.3 Förändringar krävs om ensamkommande barn ska bo i ankomstcenter ... 254

7 En meningsfull och aktiv väntan ... 259

7.1 Kommunerna får ansvar för vissa asylsökandes boende under väntetiden ... 259
7.1.1 Ett mottagande som förstärker såväl etablerings- som återvändandeperspektivet ... 260
7.1.2 Ökad tillgänglighet ger bättre förutsättningar för återvändande ... 270
7.1.3 Ett jämnare och mer lättplanerat mottagande ... 271
7.1.4 Fler asylsökande till kommuner med goda etableringsförutsättningar ... 276

7.2 Väntan med etableringsfrämjande insatser ... 285
7.2.1 Lokalt förankrad verksamhet för framtida etablering ... 285

7.2.2 Tidiga insatser för att korta tiden till etablering 289
7.2.3 Att förstå och göra sig förstådd i samhället 291
7.2.4 Kunskap om och kontakter med arbetsmarknaden 294
7.2.5 Verksamhet som motverkar passivitet vid lång väntan 298
7.2.6 Asylsökande som deltar i aktiviteter och insatser bör tillförsäkras visst skydd 299
7.2.7 Arbetsförmedlingens roll att ge stöd och service till asylsökande förtydligas 302

7.3 Ett värdigt och socialt hållbart eget boende 305
7.3.1 I vissa kommuner ska asylsökandes eget boende prövas 306
7.3.2 Eget boende minskar möjlighet att styra mottagandet 312
7.3.3 Eget boende är koncentrerat till ett antal kommuner 313

8 Efter beslut 317

8.1 Sömlös övergång från asylsökande till nyanländ 317
8.1.1 Enhetlig och tydlig fördelning av ansvar 317
8.1.2 Glappet försvinner när ledtider kortas 320

8.2 Asylsökande med verkställbara beslut ska bo i avresecenter 323
8.2.1 Ofta krävs ett självmant återvändande 323
8.2.2 Obligatoriska avresecenter kan påskynda återvändandet 325
8.2.3 Avresecenter etableras i dialog med kommunen 330
8.2.4 Ökad kunskap om vad som främjar återvändande 332

9 Mål, struktur och organisering för ett effektivare mottagande 335

9.1 Det gemensamma ansvaret 335

9.2 Ett övergripande mål för mottagandet 336
9.2.1 Ett gemensamt mål för mottagandet 336
9.2.2 Varför ett gemensamt mål? 340

9.3 En ny lag om mottagandet av asylsökande införs 342
9.3.1 Vad en ny lag respektive förordningar bör innehålla 343

9.4 Uppgiftsöverföring, sekretess och personuppgiftshantering 346
9.4.1 Vissa regeländringar är nödvändiga 347
9.4.2 Migrationsverket ska fortsätta att tillämpa utlänningsdatalagen 349
9.4.3 Pågående reformer på grund av EU:s dataskyddsreform 350
9.4.4 Uppgiftsskyldighet för statliga myndigheter gentemot kommunerna 351

9.5 Samordningsnummer skulle underlätta processerna 352
9.5.1 Regeringen bör vidta åtgärder för att asylsökande ska kunna tilldelas samordningsnummer 353

9.6 En ny organisering av mottagandet av asylsökande och nyanlända 355
9.6.1 Statens ansvar inom mottagandet 355
9.6.2 Kommunsektorns ansvar inom mottagandet 361

9.7 Samråd mellan staten och kommunsektorn 364
9.7.1 Det behövs en fastlagd ordning för samråd 364

9.8 En tydligare ordning för samarbetet med det civila samhällets organisationer 366
9.8.1 Tydligt syfte med samarbetet med det civila samhället 367
9.8.2 Staten bör ställa krav på organisationer i mottagandet 368
9.8.3 Stärkt samverkan genom en nationell dialog 368

9.9 Beredskap för extraordinära händelser 370
9.9.1 Systemet bör inte dimensioneras för alla eventualiteter 371

9.9.2 En planering för rimliga variationer 372
9.9.3 Samhällets förmåga att klara extraordinära händelser 372

10 Statlig ersättning till kommuner och landsting..... 375

10.1 Ett enklare sätt att ersätta kommuner och landsting för deras åtaganden inom mottagandet 375
10.1.1 Nuvarande system är otydligt och omotiverat detaljerat..... 375
10.1.2 Ersättning genom anslaget för kommunalekonomisk utjämning eller genom specialdestinerade statsbidrag? 379
10.1.3 Vi lämnar förslag till en principmodell för ersättning 380
10.1.4 Principer för fördelningen av kostnader mellan staten och kommunsektorn..... 381
10.1.5 Statlig ersättning till kommuner för mottagande av asylsökande..... 383
10.1.6 Statlig ersättning till kommuner för mottagande av nyanlända invandrare 395
10.1.7 Statlig ersättning till landsting för mottagande av asylsökande med flera..... 407
10.1.8 Statlig ersättning till landstingen för mottagande av nyanlända invandrare 408
10.1.9 Kommunsektorns kostnader för mottagandet behöver följas upp regelbundet och systematiskt 411

10.2 Ekonomiska incitament för hög måluppfyllelse 414
10.2.1 Direkta sanktioner är olämpliga 414
10.2.2 En målpeng för mottagandet av asylsökande..... 415

11 Konsekvensbeskrivningar..... 419

11.1 Utgångspunkter för analysen..... 419
11.1.1 Kraven för konsekvensanalys..... 419
11.1.2 Kostnader på kort och lång sikt..... 420

11.2 Utredningens förslag i korthet..... 421

11.3 Konsekvenser för de offentliga finanserna 422
11.3.1 Beräkningsantaganden 423
11.3.2 Konsekvenser för statens finanser 435
11.3.3 Förslag på finansiering 439
11.3.4 Konsekvenser för kommuners och landstings finanser 441

11.4 Samhällsekonomiska konsekvenser 442
11.4.1 Snabbare etablering 442
11.4.2 Ett effektivare återvändande 443
11.4.3 Minskad segregation och utsatthet 444

11.5 Konsekvenser för kommuner och landsting 444
11.5.1 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen 444
11.5.2 Övriga konsekvenser för kommuner och landsting 447

11.6 Övriga konsekvenser 448
11.6.1 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet 448
11.6.2 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i alla delar av landet 449
11.6.3 Konsekvenser för små företags förutsättningar .. 449
11.6.4 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män 449
11.6.5 Konsekvenser för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen 451
11.6.6 Konsekvenser för barn och unga 451
11.6.7 Konsekvenser för hbtq-personer 452

12 Utredningens alternativa upplägg 455

12.1 En komplex utmaning kan lösas på olika sätt 455

12.2 Utgångspunkter för ett mottagandesystem med statligt ansvar och koncentrerad struktur 456
12.2.1 Prövningen i fokus 456
12.2.2 Jämnare fördelning först efter uppehållstillstånd 456

12.3 Staten kan inte lösa allt på egen hand 457

13 Mottagandecenter för ankomst, väntan och återvändande 459

13.1 Obligatoriska boenden för snabbare prövning och återvändande 459
13.1.1 Ett ordnat mottagande i mottagandecenter..... 460
13.1.2 Sammanhållet mottagande med verksamhetsperspektiv..... 461
13.1.3 Ett boende under hela asyltiden 462

13.2 Center i kommuner med rätt förutsättningar..... 464
13.2.1 Långsiktig planering ger stabilitet 464
13.2.2 Lokalisering för en snabb och rättssäker asylprocess 465
13.2.3 Självhushåll för en mer normal vardag 467

13.3 Sammanhållet mottagande påskyndar etablering..... 468
13.3.1 Anvisning ska ske i samband med uppehållstillstånd..... 470
13.3.2 En kommun kan anvisas redan under asyltiden... 471

13.4 Ett mottagande där individen står i centrum 472
13.4.1 Mottagandecentren ska lägga grunden för den fortsatta vistelsen i Sverige eller för återvändande till annat land 473
13.4.2 Kartläggning i två olika spår..... 473
13.4.3 Utökad samhällsinformation för vissa asylsökande 474

13.5 Asylsökande barns skolgång underlättas..... 476

13.6 Väntan med etableringsfrämjande insatser..... 477
13.6.1 Mottagandet ska stödja framtida etablering..... 478
13.6.2 Undervisning i svenska för de som bor i centren..... 479
13.6.3 Arbetsförmedlingen ansvarar för arbetsmarknadsinriktade insatser..... 480
13.6.4 Migrationsverket ska motverka passiv väntan 482

13.7 Tydligare samarbete med det civila samhället 483
13.7.1 Tydligt uppdrag att samarbeta med det civila samhället..... 484

13.8 Ett värdigt och socialt hållbart eget boende under asyltiden ... 485

13.9 Barnets bästa motiverar några förändringar för ensamkommande barn ... 486

13.10 Statlig ersättning till kommuner och landsting ... 486
13.10.1 Ersättning till kommuner för asylsökande med flera ... 487
13.10.2 Ersättning till kommuner för nyanlända invandrare ... 488
13.10.3 Ersättning till landsting för asylsökande med flera ... 489
13.10.4 Ersättning till landsting för nyanlända invandrare ... 489
13.10.5 Motiv för målpeng saknas ... 490

14 Konsekvensbeskrivningar av utredningens alternativa upplägg ... 491

14.1 Utredningens förslag i korthet ... 491

14.2 Offentligfinansiella konsekvenser ... 492
14.2.1 Beräkningsantaganden ... 492
14.2.2 Konsekvenser för statens finanser ... 495
14.2.3 Förslag på finansiering ... 498
14.2.4 Konsekvenser för kommuners och landstings finanser ... 498

14.3 Samhällsekonomiska konsekvenser ... 499
14.3.1 Mindre effekt på etableringen ... 499
14.3.2 Större effekt för återvändande ... 499
14.3.3 Mindre effekt på segregation och utsatthet ... 500

14.4 Konsekvenser för kommuner och landsting ... 500

14.5 Övriga konsekvenser ... 501

15 Genomförande ... 503

15.1 En reform kräver planering och tid ... 503
15.1.1 Tidsfaktorn avgörande ... 503
15.1.2 Bättre förutsättningar för samspel ... 504

15.2 Bosättningslagen fungerar bättre än förväntat 504
15.2.1 Kommunerna har löst sina nya uppgifter..... 505

15.3 Ett genomförande av huvudförslaget där kommunerna och staten delar på uppgiften 506
15.3.1 Vad ska göras?..... 506
15.3.2 Framförhållning..... 508
15.3.3 Olika tidsperspektiv på skilda delar av reformen 509
15.3.4 Landshövdingar och länsstyrelser en viktig resurs 509

15.4 Ett genomförande av det alternativa upplägget där staten tar huvudansvaret..... 510

15.5 Samordning och mandat att genomföra reformer 510

16 Författningskommentarer 513

Utredningens huvudförslag 513

16.1 Förslaget till lag om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar 513

16.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning..... 526

16.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten 526

16.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten..... 527

16.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. 527

16.6 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)..... 528

16.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare..... 528

Utredningens alternativa upplägg 529

16.8 Förslaget till lag om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar 529

16.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning 539

16.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten 540

16.11 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. 541

16.12 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800) 541

16.13 Förslaget till lag om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare..... 542

Särskilda yttranden 543

Referenser 549

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2015:107 561

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2016:112 573

Bilaga 3 Kommittédirektiv 2017:48 575

Bilaga 4 Kommittédirektiv 2017:101 581

Bilaga 5 Kontakter under utredningsarbetet 583

Sammanfattning

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

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

Reformer behövs

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

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

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

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

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

Ett system för ordning och reda

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

– *Koncentrera resurser tidigt i processen.* Utredningens förslag bygger på att använda resurser tidigt under mottagandet i syfte att individerna ska komma rätt från början genom ett samlat möte med Sverige i obligatoriska ankomstcenter.

– *Förkorta väntetider och använd väntan aktivt.* Genom vistelse i ankomstcenter ges möjligheter till en rättssäker och snabb prövningsprocess där asylsökande och myndigheter finns tillgängliga för varandra. Tiden ska nyttjas aktivt med obligatorisk samhällsinformation och kartläggning liksom hälsoundersökning.

– *Etablering eller återvändande i fokus från start.* Den väntetid som kan uppstå efter ankomstcentret används till fortsatt samhällsinformation, undervisning i svenska eller insatser för att förbereda för ett effektivt återvändande. Fokus ska redan från start ligga på individens etablering i Sverige eller på återvändande till annat land.

– *Minska behovet av eget boende (EBO).* Förslagen innebär att eget boende för asylsökande sker under ordnade former. Dels genom att erbjuda ett ordnat mottagande som alternativ, dels genom att begränsa möjligheterna till eget boende genom en social prövning.

– *Ta tillvara hela Sveriges kapacitet och kompetens.* Huvudförslaget bygger på att staten, kommunerna och landstingen, utifrån en tydlig ansvarsfördelning och ordning för finansiering, gemensamt sköter mottagandet. Därmed utnyttjas den samlade kapaciteten och kompetensen i 290 kommuner och 20 landsting liksom hos staten i detta komplexa samhällsuppdrag.

Ett samlat första möte med Sverige

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

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

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

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

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

Ankomstcenter på rätt plats och med rätt förutsättningar

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

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

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

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

Ankomstcentren anskaffas på långsiktiga avtal för kostnadseffektivitet och kontinuitet.

Väntan i kommun – att komma rätt från start

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

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

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

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

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

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

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

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

Lokal förankring i tidiga insatser

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

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

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

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

Insatserna ska ges i form av en trappa. Ju längre tid man väntar desto mer 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 ersättningssystem präglas därför av att tydlighet främjar tillit och att skattemedel ska användas effektivt.

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

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

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

Skillnader i ett alternativt upplägg

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

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

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

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

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

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

Lättläst sammanfattning

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

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

Vårt näst bästa förslag
är att staten gör det själv.

Olika namn på flyktingar

När människor frågar om de får stanna i Sverige
kallas det för att de ansöker om asyl.
De är asylsökande.
Det kan vara barn som kommer ensamma
eller vuxna och barn i familj.

Den som får stanna i Sverige
får asyl.
Då kallas man för nyanländ eller flykting.
Man är en person som nyss anlänt till Sverige
och fått tillstånd att stanna här.

Sveriges sätt att ta emot asylsökande och flyktingar behöver
förändras.
Idag får många människor som söker asyl i Sverige
vänta alldeles för länge.
De får vänta på ett svar om de får stanna.
De får vänta på att börja jobba.

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

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

Med våra förslag kan väntetiderna bli kortare.

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

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

Ankomstcenter

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

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

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

- förberedelse för att återvända till ett annat land.

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

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

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

Personer som troligtvis inte får stanna i Sverige
ska bo kvar i dessa ankomstcenter
eller i ett avresecenter.
Där väntar man
innan avresan från Sverige är bokad.

Andra kan få vänta i en kommun

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

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

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

Länsstyrelserna får ett uppdrag
att hjälpa kommunerna med boenden.

Tidiga insatser

Vad gör man när man väntar?
Kommunerna ska ge dem som väntar tidiga insatser.
Det kan vara:

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

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

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

Färre i eget boende (EBO)

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

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

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

Om den asylsökande ändå väljer att bo där,
så förlorar han eller hon pengar.
Ingen dagersättning
eller särskilt bidrag betalas ut.
Asylsökande som inte klarar sig utan dessa pengar
ska bo i ett ankomstcenter
eller i det boende som Migrationsverket föreslår.

Ensamkommande barn

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

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

Pengar till kommunerna på nytt sätt

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

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

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

Vårt näst bästa förslag

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

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

Vårt alternativa förslag är annorlunda på tre sätt:

1. Staten tar ensam ansvar för boende
och tidiga insatser
för alla asylsökande under hela asyltiden.

2. Det viktigaste är att det går fort och lätt
att pröva ansökan om asyl.

3. Statens ankomstcenter kommer bli stora
och bara finnas i några stora kommuner.

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

Summary

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

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

Reforms needed

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

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

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

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

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

An orderly system

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

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

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

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

A coherent first encounter with Sweden

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

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

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

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

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

Arrival centres in the right places and with the right conditions

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

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

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

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

Waiting in the municipality – being placed correctly from the outset

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

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

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

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

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

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

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

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

Local involvement in early measures

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

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

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

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

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

Efficient returns

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

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

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

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

Restrictions on people arranging their own accommodation

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

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

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

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

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

Initial reception of unaccompanied minors

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

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

More efficient compensation for the municipal sector

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

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

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

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

Differences in an alternative system

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

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

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

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

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

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

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

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

1 Författningsförslag

Utredningens huvudförslag

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

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

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

Lagens innehåll

1 § I denna lag finns bestämmelser om
– boende,
– insatser och aktiviteter, samt
– bistånd för asylsökande och vissa andra utlänningar (asylmottagandet).

Utlänningar som omfattas av lagen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Förhållandet till socialtjänstlagen

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

Grundläggande ansvarsfördelning

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

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

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

Boende

Ankomstcenter

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

Syftet med ankomstcenter är att underlätta

1. utredningen i ärendet om uppehållstillstånd,
2. lämnandet av information om handläggningen av ärendet om uppehållstillstånd, individens rättigheter och skyldigheter, och det svenska samhället,
3. kartläggningen av utlänningens bakgrund, och
4. planeringen av boendet i en kommun enligt 11 §.

Migrationsverket får anvisa en annan plats för utlänningens boende.

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

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

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

Boende i en kommun

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

Migrationsverket får besluta om anvisning enligt första stycket.

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

Boende för ensamkommande barn

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

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

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

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

Social prövning av eget boende

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

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

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

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

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

Avresecenter

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

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

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

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

Insatser och aktiviteter

Syftet med insatserna och aktiviteterna

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

Kommunernas ansvar

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

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

24 § En kommun ska erbjuda utlänningar

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

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

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

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

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

Arbetsmiljölagen

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

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

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

Begränsningar beträffande insatser och aktiviteter

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

1. försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att hålla sig undan,
2. underlåter att bo i ett ankomstcenter eller avresecenter enligt 9 eller 21 §, eller
3. bor i ett eget boende i en kommun där en ordning med social prövning har införts enligt 16 § och boendet inte har godkänts av Migrationsverket.

Bistånd

Olika former av bistånd

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

Ansvariga myndigheter

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

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

Boende

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

Dagersättning

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

Särskilt bidrag

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

Rätten till bistånd

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nedsättning av dagersättning med mera

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

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

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

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

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

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

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

Upphörande av rätten till bistånd enligt denna lag

40 § Rätten till bistånd enligt denna lag upphör

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

2. när utlänningen lämnar landet.

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

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

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

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

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

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

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

Hjälp enligt första stycket får begäras endast om

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

2. det annars finns synnerliga skäl.

Övrigt

Överklagande av beslut

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

Migrationsverkets beslut om anvisning får dock inte överklagas.

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

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

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Rätt att föra talan

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

Delgivning

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

Tystnadsplikt

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

Statlig ersättning

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

Krig och krigsfara med mera

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

Bemyndiganden

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Regeringen föreskriver följande.

Inledande bestämmelser

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

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

Social prövning av eget boende

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

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

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

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

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

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

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

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

Vissa närmare bestämmelser om mottagandet

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

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

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

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

Insatser och aktiviteter

Information i ankomstcenter

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

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

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

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

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

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

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

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

Kartläggning i ankomstcenter

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

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

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

Samverkan med organisationer i det civila samhället

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

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

Kontroll av arbetsgivare och anordnare

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

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

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

Dagersättning

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

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

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

Dagersättning per person lämnas med följande belopp.

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

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

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

Särskilt bidrag

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

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

Ansökan och anmälan om ändrade förhållanden

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

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

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

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

Utbetalning och fordran

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

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

Uppgiftsskyldighet

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

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

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

Bemyndiganden

28 § Migrationsverket får meddela föreskrifter om

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

29 § Migrationsverket får meddela föreskrifter om

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

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

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

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

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

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

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

dels att 7 § ska upphöra att gälla.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
6 §	
Den myndighet som regeringen bestämmer får *i enskilda fall* besluta om anvisning enligt 5 §.	*Migrationsverket* får besluta om anvisning enligt 5 §. *En nyanländ som tidigare har anvisats boende i en kommun med stöd av 11 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar anses anvisad för bosättning i en kommun enligt denna lag.*
8 §	
Regeringen får meddela föreskrifter om	
– *fastställande av antalet nyanlända som ska anvisas under ett visst år*,	
– *den närmare* prioriteringen av vilka nyanlända som ska omfattas av anvisningar *under året*,	– prioriteringen av vilka nyanlända som ska omfattas av anvisningar,
– förfarandet för fördelningen av anvisningar mellan kommuner,	
– vilka kriterier, *utöver de som anges i 7 §*, som får beaktas vid fördelningen av anvisningar, och	– vilka kriterier som får beaktas vid fördelningen av anvisningar, och
– inom vilken tidsfrist mottagande i kommunen ska ske.	

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

1.4 Förslag till förordning om mottagande av vissa utlänningar i kommun

Regeringen föreskriver följande.

Inledande bestämmelser

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

1. lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar, och
2. lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

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

Andelstal

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

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

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

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

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

1. 11 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar, och
2. 6 § lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

Anvisning och mottagande i kommunen

Asylsökande med flera

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

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

Nyanlända invandrare

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

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

Gemensamma bestämmelser

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

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

Uppgiftsskyldighet

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

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

Överklagande

14 § Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

Bemyndiganden

15 § Migrationsverket får meddela föreskrifter som anger

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

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

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

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

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 §	
I denna lag avses med socialtjänst	
1. verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst och den särskilda lagstiftningen om vård utan samtycke av unga eller av missbrukare,	
2. verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd,	
3. verksamhet som i övrigt bedrivs av Statens institutionsstyrelse,	
4. verksamhet hos kommunal invandrarbyrå,	
5. verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade,	
6. *handläggning av ärenden om bistånd som lämnas av socialnämnd enligt lagstiftning om mottagande av asylsökande m.fl.*,	6. *verksamhet som bedrivs av en kommun med stöd av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar*,
8. handläggning av ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade, och	*7.* handläggning av ärenden om tillstånd till parkering för rörelsehindrade, och
9. verksamhet enligt lagen (2007:606) om utredningar avseende vissa dödsfall.	*8.* verksamhet enligt lagen (2007:606) om utredningar avseende vissa dödsfall.
Med socialtjänst avses även tillsyn, uppföljning, utvärdering, kvalitetssäkring och administration av verksamhet som avses i första stycket 1–9.	

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

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

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

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 §	
Denna lag tillämpas vid behandling av personuppgifter i Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska verksamhet.	
	Lagen tillämpas också vid behandlingen av personuppgifter i den verksamhet Arbetsförmedlingen bedriver med stöd av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.
Lagen ska inte tillämpas i den del av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten som även utgör hälso- och sjukvårdsverksamhet enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30). I den delen av verksamheten tillämpas i stället patientdatalagen (2008:355).	
Lagen gäller endast om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier.	
5 §	
Arbetsförmedlingen får behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs inom	
1. Försäkringskassans, Centrala studiestödsnämndens eller arbetslöshetskassornas verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd,	
2. Skatteverkets verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av skatt,	

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

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

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

6. Migrationsverkets verksamhet som underlag för beslut om bistånd enligt *lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.*, samt	6. Migrationsverkets verksamhet som underlag för beslut om bistånd enligt *lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar*,
	7. kommunernas verksamhet enligt lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar, samt
7. kompletterande aktörers verksamhet enligt uppdrag från Arbetsförmedlingen.	*8.* kompletterande aktörers verksamhet enligt uppdrag från Arbetsförmedlingen.

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

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

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

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
7 §	
Ett landsting ska, om det inte är uppenbart obehövligt, erbjuda utlänningar som avses i 4 § en hälsoundersökning. Ett sådant erbjudande ska lämnas när en sådan utlänning som avses i 4 § första stycket 1 eller 2 har etablerat boende inom landstinget. Övriga utlänningar ska erbjudas hälsoundersökning så snart det lämpligen kan ske.	
	Den som bor i ett sådant ankomstcenter som avses i 8 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar ska erbjudas hälsoundersökningen så snart som möjligt efter det att en ansökan om uppehållstillstånd har lämnats in.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

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

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

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

20 kap.

28 §

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

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

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

20 kap.

31 §

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

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

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

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

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	2 b § *Lagen gäller även för utlänningar som omfattas av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.*
	3 a § *En kommun får erbjuda samhällsorientering till de utlänningar som omfattas av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

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

Regeringen föreskriver följande.

Tillämpningsområde

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

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

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

Mottagandet av asylsökande

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

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

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

Mottagandet av ensamkommande barn

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

Gemensamma bestämmelser

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

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

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

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

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

Statsbidrag för kostnadseffektiva boendeformer och kapacitetshöjande åtgärder

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

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

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

Bemyndigande

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

Återbetalning och återkrav

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

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

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

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

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

Överklagande

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

Uppgifter för Migrationsverket

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

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

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

Regeringen föreskriver följande.

Inledande bestämmelser

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

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

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

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

Ersättning för boende för asylsökande

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

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

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

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

Ersättningen är xx kronor per boendeplats och dygn.

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

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

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

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

Ersättningen är xx kronor per boendedygn.

Ersättning för insatser för asylsökande

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

De insatser som avses är

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

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

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

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

Ersättning för insatser för barn i ankomstcenter

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

Ersättningen uppgår till xx kronor per boendeplats.

Ersättning för barn i förskola och skola

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ersättning för extraordinära utbildningskostnader

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

Ersättning för beredskap och kapacitet för mottagande av ensamkommande barn

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

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

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

Ersättningen är xx kronor per barn.

Ersättning för kostnader för mottagande av ensamkommande barn

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

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

Ersättning för vissa vårdinsatser för ensamkommande barn och unga

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

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

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

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

Ersättning för ankomstanvisning av ensamkommande barn

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

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

Ersättningen är xx kronor per boendeplats och dygn.

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

Ersättningen är xx kronor per barn och dygn.

Ersättning för vissa socialtjänstkostnader för ensamkommande barn

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

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

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

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

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

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

Utbetalning av ersättning

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

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

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

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

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

Ersättning enligt 9 § betalas ut kvartalsvis i efterskott.

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

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

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

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

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

Skyldigheten att lämna uppgifter

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

Återbetalning och återkrav

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

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

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

Överklagande

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

Bemyndigande

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

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

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

Regeringen föreskriver följande.

Inledande bestämmelser

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

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

3 § En kommun eller ett landsting har rätt till

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Grundersättning

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

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

Ersättning för initiala kostnader för mottagandet

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Rätten till ersättning för mottagandet av ensamkommande barn och unga

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

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

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

Ersättning för mottagande av ensamkommande barn

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

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

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

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

Ersättning för mottagande av ensamkommande unga

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

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

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

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

Ersättning för kostnader för hälsoundersökning

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

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

Ersättning för betydande kostnader för vård och omsorg

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

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

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

Utbetalning av ersättning

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Skyldigheten att lämna uppgifter

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

Återbetalning och återkrav

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

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

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

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

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

Överklagande

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

Bemyndigande

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

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

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

Regeringen föreskriver följande.

Inledande bestämmelser

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

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

Rätten till ersättning för landsting

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

1. avses i 2 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar, och
2. hålls i förvar enligt utlänningslagen (2005:716).

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

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

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

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

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

Ersättning till landsting för hälso- och sjukvård

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

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

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

Ersättning till landsting för hälsoundersökning

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

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

Ersättningen är xx kronor per person.

Ersättning till landsting för kostnadskrävande vård

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

Ersättning till öppenvårdsapotek

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

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

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

Utbetalning av ersättning

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

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

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

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

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

Skyldigheten att lämna uppgifter

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

Bemyndigande

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

Återbetalning och återkrav

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

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

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

Överklagande

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

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

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

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

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

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

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

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

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

7 a §

En anvisning till ett program ska avse verksamhet på heltid.

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

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

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

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

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

9 §

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

1. unga med funktionshinder,

2. personer som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare,

3. personer som deltar i programmet stöd till start av näringsverksamhet enligt 18–19 a §§,

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

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

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

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

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

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

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

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

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 kap.
	1 a §
	Förordningen ska inte tillämpas avseende sådana deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser som omfattas av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

Utredningens alternativa upplägg

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

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

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

Lagens innehåll

1 § I denna lag finns bestämmelser om
– boende,
– insatser och aktiviteter, samt
– bistånd för asylsökande och vissa andra utlänningar (asylmottagandet).

Utlänningar som omfattas av lagen

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

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

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

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

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

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

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

Förhållandet till socialtjänstlagen

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

Boende

Mottagandecenter

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

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

Syftet med dessa center är att

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

Migrationsverket får anvisa en annan plats för utlänningens boende.

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

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

10 § En utlänning ska bo i ett mottagandecenter om

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

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

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

Boende för ensamkommande barn

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

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

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

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

Social prövning av eget boende

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

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

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

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

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

Insatser och aktiviteter

Syftet med insatserna och aktiviteterna

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

Arbetsmiljölagen

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

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

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

Begränsningar beträffande insatser och aktiviteter

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

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

Bistånd

Olika former av bistånd

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

Ansvarig myndighet

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

Boende

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

Dagersättning

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

Särskilt bidrag

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

Rätten till bistånd

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

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

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

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

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

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

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

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

Nedsättning av dagersättning med mera

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

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

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

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

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

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

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

Upphörande av rätten till bistånd enligt denna lag

32 § Rätten till bistånd enligt denna lag upphör

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

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

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

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

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

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

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

Hjälp enligt första stycket får begäras endast om

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

Övrigt

Överklagande av beslut

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

Migrationsverkets beslut om anvisning får dock inte överklagas.

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

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

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Rätt att föra talan

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

Delgivning

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

Tystnadsplikt

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

Krig och krigsfara med mera

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

Bemyndiganden

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

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

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

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

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

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

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

Regeringen föreskriver följande.

Inledande bestämmelser

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

Social prövning av eget boende

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

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

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

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

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

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

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

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

Vissa närmare bestämmelser om mottagandet

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

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

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

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

Insatser och aktiviteter

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

Information

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Kartläggning

15 § Arbetsförmedlingen ska kartlägga utlänningens utbildning och yrkeserfarenheter.

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

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

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

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

Ansvar för etableringsfrämjande insatser

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

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

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

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

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

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

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

Samverkan med organisationer i det civila samhället

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

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

Kontroll av arbetsgivare och anordnare

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

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

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

Dagersättning

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

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

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

Dagersättning per person lämnas med följande belopp.

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

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

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

Särskilt bidrag

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

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

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

Ansökan och anmälan om ändrade förhållanden

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

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

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

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

Utbetalning och fordran

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

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

Bemyndiganden

29 § Migrationsverket får meddela föreskrifter om

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

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

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

4. den sociala prövningen i övrigt.

30 § Migrationsverket får meddela föreskrifter om

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

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

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

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

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

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

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

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

dels att 7 § ska upphöra att gälla.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 §
Denna lag innehåller bestämmelser om mottagande av vissa *nyanlända invandrare* för bosättning genom anvisning till en kommun.	Denna lag innehåller bestämmelser om mottagande av vissa *utlänningar* för bosättning genom anvisning till en kommun.
	1 a §
	Lagen gäller en utlänning som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser (asylsökande).
	5 §
En kommun är skyldig att efter anvisning ta emot en *nyanländ* för bosättning i kommunen.	En kommun är skyldig att efter anvisning ta emot en *utlänning* för bosättning i kommunen. *Utlänningen ska vid tidpunkten för mottagandet i kommunen ha beviljats ett uppehållstillstånd.*

6 §

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

Migrationsverket får besluta om anvisning enligt 5 §.

8 §

Regeringen får meddela föreskrifter om

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

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

– prioriteringen av vilka *utlänningar* som ska omfattas av anvisningar,

– förfarandet för fördelningen av anvisningar mellan kommuner,

– vilka kriterier, *utöver de som anges i 7 §,* som får beaktas vid fördelningen av anvisningar, och

– vilka kriterier som får beaktas vid fördelningen av anvisningar, och

– inom vilken tidsfrist mottagande i kommunen ska ske.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

1.20 Förslag till förordning om mottagande av vissa utlänningar i kommun

Regeringen förskriver följande.

Inledande bestämmelser

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

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

Andelstal

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

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

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

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

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

Anvisning och mottagande i kommunen

Asylsökande med flera

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

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

Nyanlända invandrare

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

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

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

Gemensam bestämmelse

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

Uppgiftsskyldighet

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

Överklagande

13 § Beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

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

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

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

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

1 §

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

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

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

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

5 §

Arbetsförmedlingen får behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs inom

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

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

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

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

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

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

7. kompletterande aktörers verksamhet enligt uppdrag från Arbetsförmedlingen.

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

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

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

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

7 §

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

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

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

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

20 kap.

28 §

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

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

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

20 kap.

31 §

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

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

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

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

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	2 b § *Lagen gäller även för utlänningar som omfattas av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.*
	3 a § *En kommun får erbjuda samhällsorientering till de utlänningar som omfattas av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

1.25 Förslag till förordning om länsstyrelsernas uppdrag avseende mottagandet av nyanlända invandrare och ensamkommande barn

Regeringen föreskriver följande.

Tillämpningsområde

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

2 § Med nyanländ invandrare avses en utlänning som omfattas av 2–3 §§ lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

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

Mottagandet av nyanlända invandrare och ensamkommande barn

3 § Länsstyrelsen ska verka för att kommunerna inom länet har beredskap och tillräcklig kapacitet att snabbt ta emot nyanlända invandrare efter anvisning.

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

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

Länsstyrelsen ska föra dialog med kommunerna utifrån Migrationsverkets prognoser över mottagningsbehovet.

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

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

Statsbidrag för kostnadseffektiva boendeformer och kapacitetshöjande åtgärder

7 § Länsstyrelsen får, i mån av tillgång på medel, lämna statsbidrag till kommuner för åtgärder som avser utveckla kommunernas beredskap och kapacitet att snabbt ta emot nyanlända invandrare efter anvisning, samt klara av tillfälliga ökningar och minskningar av antalet ensamkommande barn.

8 § Länsstyrelsen prövar frågan om statsbidrag enligt 7 § efter ansökan och betalar ut bidraget.

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

Bemyndigande

9 § Länsstyrelsen i Jönköpings län får meddela föreskrifter om förfarandet för ansökan och redovisning enligt 8 §.

Återbetalning och återkrav

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

1. medlen har lämnats på felaktig grund eller med ett för högt belopp,
2. medlen helt eller delvis inte har utnyttjats eller inte har använts för avsett ändamål, eller
3. mottagaren inte har lämnat en sådan redovisning som avses i 8 §.

11 § En upplysning om bestämmelserna i 10 § ska tas in i beslutet om statsbidrag.

12 § Om någon är återbetalningsskyldig enligt 10 §, ska länsstyrelsen besluta att helt eller delvis kräva tillbaka statsbidraget.

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

Överklagande

13 § Beslut enligt 8 och 12 §§ får inte överklagas.

Uppgifter för Migrationsverket

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

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

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

Regeringen föreskriver följande.

Inledande bestämmelser

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

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

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

– ersättning för utbildning enligt 4–6 §§,

– ersättning för mottagande av ensamkommande barn enligt 7–12 §§, och

– ersättning för vård av barn i ett annat hem än det egna enligt 13 §.

Ersättning för barn i förskola och skola

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

1. barn som avses i 2 § samt 26 § tredje och fjärde stycket lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar, och

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

Ersättning får betalas ut för barn som vistas på ett statligt ordnat boende eller i en kommun och som enligt 29 kap. 2 § andra stycket 1 eller 2 skollagen (2010:800) ska anses som bosatta här vid tillämpningen av nämnda lag och därför har rätt till utbildning enligt den lagen.

5 § Schablonersättning enligt 4 § ska betalas ut för kostnader för utbildning för barn som vistas i kommunen den sista dagen i varje månad, förutom juni, juli och augusti enligt följande:

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

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

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

Ersättning för extraordinära utbildningskostnader

6 § Utöver den schablonersättning som ska betalas ut enligt 4 § får, efter särskild prövning, ersättning betalas ut till en kommun eller ett landsting för extra kostnader för ett barn i förskola eller för en elev med behov av särskilt stöd och för andra extraordinära kostnader för sådan utbildning.

Ersättning för beredskap och kapacitet för mottagande av ensamkommande barn

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

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

Den rörliga delen av schablonersättningen ska betalas ut för det antal barn som kommunen beräknas ta emot under innevarande kalenderår. Antalet barn ska beräknas på kommunens fastställda andel och det uppskattade nationella behovet under året som fram-

går av den prognos som fastställs av Migrationsverket i februari varje år. Ersättningen är xx kronor per barn.

Ersättning för kostnader för mottagande av ensamkommande barn

8 § En kommun har rätt till ersättning för kostnader för mottagande av ensamkommande barn som Migrationsverket har anvisat till en kommun enligt 13 § 2 lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar (boendeanvisning). Ersättningen betalas ut under den tid som barnets ansökan om uppehållstillstånd prövas från och med det datum som anges i beslutet om boendeanvisning. Om en ansökan om uppehållstillstånd avslås, betalas ersättning ut fram till dess att rätten till bistånd har upphört enligt lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar. Ersättning betalas ut som längst fram till dess att barnet fyller 18 år, om inte annat följer av 10 §.

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

Ersättning för vissa vårdinsatser för ensamkommande barn och unga

9 § En kommun har utöver schablonersättningen enligt 8 § rätt till ersättning för kostnader för vård som ges till barn under 18 år med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Ersättning ska även betalas ut för kostnader för vård när det finns ett vårdbehov på grund av sådana förhållanden som avses i 2 eller 3 § samma lag men vården ges med stöd av socialtjänstlagen (2001:453).

Ersättning ska betalas ut för kommunens faktiska kostnad per barn och dygn för den del av kostnaden som överstiger beloppet för schablonersättningen enligt 8 §.

10 § För personer som avses i 8 och 9 §§ och som har fyllt 18 men inte 21 år ska ersättning betalas ut för kostnader för vård som ges med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om

vård av unga. Ersättning ska även betalas ut för kostnader för vård när det finns ett vårdbehov på grund av sådana förhållanden som avses i 3 § samma lag men vården ges med stöd av socialtjänstlagen (2001:453). Rätten till ersättning förutsätter att vården har påbörjats innan barnet har fyllt 18 år.

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

Ersättning för ankomstanvisning av ensamkommande barn

11 § En kommun där ett ensamkommande barn vistas under tiden för ankomstanvisning enligt 13 § 1 lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar har rätt till ersättning för kostnader för boendet. Rätten till ersättning gäller fram till det datum som anges i beslutet om boendeanvisning enligt 13 § 2 samma lag.

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

Ersättningen är xx kronor per boendeplats och dygn.

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

Ersättningen är xx kronor per barn och dygn.

Ersättning för vissa socialtjänstkostnader för ensamkommande barn

12 § Utöver det som anges i 7–11 §§ har en kommun rätt till ersättning i form av en schablonersättning som avser kostnader för en utredning enligt 11 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen (2001:453),

god man, resor, tolk och andra relaterade kostnader för mottagandet av de barn som Migrationsverket har anvisat till kommunen enligt 13 § 2 lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar (boendeanvisning).

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

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

13 § För andra barn än sådana som avses i 7 § har en kommun rätt till ersättning för kostnader för vård i ett annat hem än barnets eget, om barnet omfattas av 2 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar och vården ges med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Ersättning betalas ut under den tid som barnets ansökan om uppehållstillstånd prövas. Om en ansökan om uppehållstillstånd avslås, betalas ersättning ut fram till dess att rätten till bistånd har upphört enligt lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.

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

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

Utbetalning av ersättning

14 § Ersättning för kostnader enligt 6, 9–10, och 13 §§ ska efter ansökan betalas ut kvartalsvis i efterskott.

En ansökan om ersättning ska ha kommit in till Migrationsverket inom sex månader från utgången av det kvartal som ansökan avser. Om ansökan avser ersättning enligt 6 §, ska den ha kommit

in till Migrationsverket senast sex månader efter det kvartal som barnet eller den unge har genomgått utbildning.

15 § Schablonersättning enligt 4–5, 7–8 och 11–12 ska betalas ut utan att en ansökan behöver göras.

Ersättning enligt 4–5 §§ ska betalas ut månadsvis i efterskott.

Ersättning enligt 7 § andra stycket ska betalas ut under januari det år som ersättningen avser. Ersättning enligt 7 § tredje stycket ska betalas ut före utgången av mars det år som ersättningen avser.

Ersättning enligt 8 och 12 §§ ska betalas ut månadsvis i efterskott.

Ersättning enligt 11 § andra stycket betalas ut under januari det år ersättningen avser. Ersättning enligt 11 § fjärde stycket betalas ut kvartalsvis i efterskott.

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

Skyldigheten att lämna uppgifter

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

Återbetalning och återkrav

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

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

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

Överklagande

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

Bemyndigande

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

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

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

Regeringen föreskriver följande.

Inledande bestämmelser

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

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

3 § En kommun eller ett landsting har rätt till

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Grundersättning

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

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

Ersättning för initiala kostnader för mottagandet

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Rätten till ersättning för mottagandet av ensamkommande barn och unga

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

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

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

Ersättning för mottagande av ensamkommande barn

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

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

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

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

Ersättning för mottagande av ensamkommande unga

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

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

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

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

Ersättning för kostnader för hälsoundersökning

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

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

Ersättning för betydande kostnader för vård och omsorg

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

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

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

Utbetalning av ersättning

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ersättning enligt 20 § betalas ut kvartalsvis inom tre månader från det kvartal som ersättningen avser.

Ersättning enligt 22 § betalas ut kvartalsvis inom en månad från det kvartal som ersättningen avser.

Utbetalning får göras efter de angivna tidpunkterna om det finns särskilda skäl.

Skyldigheten att lämna uppgifter

27 § Kommuner och landsting är skyldiga att lämna Migrationsverket de uppgifter som krävs för att verket ska kunna bedöma deras rätt till ersättning enligt denna förordning.

Återbetalning och återkrav

28 § En mottagare av ersättning enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om ersättningen har lämnats på felaktig grund eller med för högt belopp.

Om ett fel som avses i första stycket inte har orsakats av mottagaren, är denna återbetalningsskyldig endast om mottagaren insett eller skäligen borde ha insett felet.

En upplysning om bestämmelserna i denna paragraf ska tas in i beslutet om ersättning.

29 § Om en mottagare är återbetalningsskyldig enligt 28 §, ska den myndighet som beslutat om ersättningen besluta att återkräva det felaktigt utbetalda beloppet.

Om det finns särskilda skäl för det, får ett krav på återbetalning efterges helt eller delvis.

Överklagande

30 § I 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol.

Bemyndigande

31 § Migrationsverket får, efter att ha gett Sveriges Kommuner och Landsting tillfälle att yttra sig, meddela föreskrifter om verkställighet av denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020, då förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar och förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. ska upphöra att gälla.

1.28 Förslag till förordning om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande

Regeringen föreskriver följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om statlig ersättning till landsting och öppenvårdsapotek för kostnader för hälso- och sjukvård samt kostnader för tandvård och receptförskrivna läkemedel som de har för vissa utlänningar. Förordningen gäller även för kommun som inte ingår i ett landsting.

2 § Migrationsverket prövar frågor om och betalar ut ersättning enligt denna förordning.

Rätten till ersättning för landsting

3 § Ersättning får ges för hälso- och sjukvård som enligt andra och tredje stycket lämnas till utlänningar som

1. avses i 2 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar, och
2. hålls i förvar enligt utlänningslagen (2005:716).

För personer som fyllt arton år ges ersättning för omedelbar vård och vård som inte kan anstå, mödrahälsovård, förlossningsvård, preventivmedelsrådgivning, vård vid abort, vård och åtgärder enligt smittskyddslagen (2004:168) samt omedelbar tandvård och tandvård som inte kan anstå.

För personer som inte fyllt arton år samt för personer som avses i 5 § och som har beviljats uppehållstillstånd som föranleder folkbokföring i Sverige ges ersättning för hälso- och sjukvård samt tandvård.

4 § Ersättning får ges för en hälsoundersökning per utlänning som avses i 2 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar och som är registrerad vid ett mottagandecenter.

5 § För utlänningar som vistas på ett statligt ordnat boende får ersättning enligt 3 och 4 §§ ges även efter det att de har beviljats uppehållstillstånd, om utlänningarna inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun. För utlänningar som inte vistas på ett statligt ordnat boende när de beviljas uppehållstillstånd finns rätten till ersättning kvar under en månad från det att tillstånd har beviljats.

6 § Ersättning enligt 3–5 §§ får inte ges för vård av utlänningar som enligt 32 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar inte har rätt till bistånd.

Ersättning till landsting för hälso- och sjukvård

7 § Hälso- och sjukvård enligt 3 och 5 §§ ersätts i form av en schablonersättning som lämnas med ett visst belopp per kvartal och person för utlänningar som bor inom landstinget och som är registrerade hos Migrationsverket den sista dagen i kvartalet.

Schablonersättningen som ges för barn är x kronor för barn till och med 18 år. För vuxna ges schablonersättning med x kronor för personer från och med 19 år till och med 60 år och med x kronor för personer som är 61 år eller äldre.

Kostnader för tolk, hjälpmedel och transport eller sjukresa i samband med vård som ger rätt till ersättning inkluderas i schablonersättningen.

Ersättning till landsting för hälsoundersökning

8 § Ett landsting har rätt till schablonersättning för hälsoundersökningar enligt 4 §. I ersättningen inkluderas kostnader för tolk i samband med hälsoundersökningen.

Ersättningen betalas ut till det landsting där utlänningen är registrerad i mottagandecenter.

Ersättningen är xx kronor per person.

Ersättning till landsting för kostnadskrävande vård

9 § För vård åt utlänningar som avses i 3 och 5 §§ får Migrationsverket betala ut särskild ersättning, om kostnaden för en vårdkontakt uppgår till mer än xx kronor beräknad enligt riksavtalet för hälso- och sjukvård. Den särskilda ersättningen ska motsvara den kostnad som överstiger xx kronor och ska beräknas enligt riksavtalets bestämmelser. Om behandling av vårdnadshavare är nödvändig för barnets vård inom barn- och ungdomspsykiatrin ska även kostnaderna för sådan behandling ingå i en vårdkontakt.

Ersättning till öppenvårdsapotek

10 § Öppenvårdsapotek har rätt till ersättning av staten för receptförskrivna läkemedel för utlänningar som avses i 2 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar samt för utlänningar som hålls i förvar enligt utlänningslagen (2005:716).

För utlänningar som vistas på ett statligt ordnat boende får ersättning för receptförskrivna läkemedel ges även efter det att de har beviljats uppehållstillstånd, om utlänningen inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun. För utlänningar som inte vistas på ett statligt ordnat boende när de beviljas uppehållstillstånd finns rätten till ersättning kvar under en månad från det att tillstånd har beviljats.

Rätt finns inte till ersättning för utlänningar som enligt 32 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar inte har rätt till bistånd.

Utbetalning av ersättning

11 § Ersättning för kostnader enligt 9 § ska efter ansökan betalas ut efter avslutad vårdkontakt. Vid långvarig vårdkontakt får utbetalning ske kvartalsvis i efterskott.

Ansökan om ersättning enligt 9 § ska ha kommit in till Migrationsverket senast sex månader efter utgången av det kalenderår då vårdkontakten avslutades.

12 § Schablonersättning enligt 7 och 8 §§ ska betalas ut utan att en ansökan behöver göras.

Ersättningen enligt 7 § betalas ut i den månad som följer varje kvartalsskifte. Ersättningen enligt 8 § betalas ut kvartalsvis i efterskott.

Utbetalning får göras efter de angivna tidpunkterna om det finns särskilda skäl.

Skyldigheten att lämna uppgifter

13 § Landsting och kommuner är skyldiga att lämna Migrationsverket de uppgifter som krävs för bedömningen av deras rätt till ersättning enligt denna förordning.

Bemyndigande

14 § Migrationsverket får, efter att ha gett Sveriges Kommuner och Landsting tillfälle att yttra sig, meddela föreskrifter om verkställighet av denna förordning.

Återbetalning och återkrav

15 § Ersättning som ett landsting har tagit emot enligt denna förordning får krävas åter helt eller delvis om den betalats ut till följd av att landstinget har lämnat oriktiga eller ofullständiga uppgifter.

Om ett fel som avses i första stycket inte har orsakats av mottagaren av ersättningen, är mottagaren återbetalningsskyldig om han eller hon insett eller skäligen borde ha insett felet.

En upplysning om bestämmelserna i denna paragraf ska tas in i beslutet om ersättning.

Överklagande

16 § I 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än beslut enligt 8–10 §§ får dock inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020, då förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande upphör att gälla.

1.29 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Regeringen föreskriver att det i förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska införas en ny paragraf, 6 c §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	6 c §
	Skyldigheten att upprätta en individuell handlingsplan och att i en aktivitetsrapport redovisa åtgärder som har vidtagits för att ta sig ur arbetslöshet gäller inte för utlänningar som omfattas av lagen (xxxx:xx) om mottagande en asylsökande och vissa andra utlänningar.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

1.30 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program

Regeringen föreskriver att 7 a och 9 §§ förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

7 a §

En anvisning till ett program ska avse verksamhet på heltid.

En anvisning får dock avse verksamhet på deltid, om den enskildes arbetsutbud understiger det arbetsutbud som motsvarar verksamhet på heltid och detta beror på

1. sjukdom eller sådan funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga,
2. föräldraledighet, eller
3. annat hinder som anmälts till och godtagits av Arbetsförmedlingen.

I fall som avses i andra stycket ska anvisningen göras för tid som motsvarar arbetsutbudet.

En anvisning får även avse verksamhet på deltid i en omfattning som understiger den enskildes arbetsutbud om han eller hon samtidigt arbetar, tar del av en arbetsmarknadspolitisk insats eller av kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning vid folkhögskola enligt 24 kap. skollagen (2010:800). Den sammanlagda tiden ska i dessa fall motsvara hans eller hennes arbetsutbud.

En anvisning får även avse verksamhet på deltid i en omfattning som understiger den enskildes arbetsutbud om han eller hon omfattas av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.

9 §

Kravet i 8 § första stycket att den som anvisas ska ha fyllt 25 år gäller inte för

1. unga med funktionshinder,

2. personer som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare,

3. personer som deltar i programmet stöd till start av näringsverksamhet enligt 18–19 a §§,

4. personer som deltar i förberedande insatser i form av folkhögskoleutbildning i studiemotiverande syfte enligt 30 § andra stycket 3, *och*

5. personer som har fyllt 18 år och som står långt ifrån arbetsmarknaden eller, när det gäller anvisningar till arbetspraktik, som har fyllt 20 år och omfattas av ett utbildningskontrakt enligt förordningen (2015:502) om viss samverkan om unga och nyanlända.

4. personer som deltar i förberedande insatser i form av folkhögskoleutbildning i studiemotiverande syfte enligt 30 § andra stycket 3,

5. personer som har fyllt 18 år och som står långt ifrån arbetsmarknaden eller, när det gäller anvisningar till arbetspraktik, som har fyllt 20 år och omfattas av ett utbildningskontrakt enligt förordningen (2015:502) om viss samverkan om unga och nyanlända, *och*

6. personer som fyllt 18 år och som omfattas av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

1.31 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser

Regeringen föreskriver att det i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser ska införas en ny paragraf, 1 kap. 1 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 kap.
	1 a §
	Förordningen ska inte tillämpas avseende sådana deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser som omfattas av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

2 Uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Mottagandeutredningen har i uppdrag att föreslå åtgärder för att skapa ett sammanhållet system för mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända. Utredningen ska utreda och lämna förslag inom följande områden:

- Bosättning av asylsökande och nyanlända samt anvisning av ensamkommande barn.
- Överenskommelser med kommuner.
- Ansvarsfördelning mellan myndigheter.
- Organiserad sysselsättning.
- Statlig ersättning till kommuner och landsting.

I utredningens direktiv understryker regeringen att nuvarande ordning för mottagande av asylsökande och nyanlända saknar ett helhetsperspektiv. Varken staten eller kommunerna har något samlat mandat eller ansvar som främjar kontinuitet vilket försvårar möjligheterna att uppfylla samhällets mål för verksamheten. Regeringen understryker särskilt den otillräckliga kapaciteten i mottagandet, det splittrade ansvaret för bosättningen, att bristen på meningsfull sysselsättning passiviserar och den krångliga regleringen av de statliga ersättningarna till kommuner och landsting.[1]

[1] Dir. 2015:107.

2.1.1 Utredningen har fått tre tilläggsdirektiv

Utredningen har också fått tre tilläggsdirektiv.[2] Den 22 december 2016 beslutade regeringen att uppdraget i sin helhet skulle slutredovisas senast den 31 oktober 2017.

Genom tilläggsdirektiv den 4 maj 2017 fick utredningen i uppdrag att inom ramen för befintligt uppdrag även föreslå utformningen av ett system för tidiga insatser för asylsökande där dagersättning kopplas till deltagande. Utredningen fick också i uppdrag att undersöka förutsättningarna för att införa en möjlighet att sätta ned dagersättningen även vid till exempel misskötsamhet från den asylsökandes sida eller vid annat agerande som försvårar mottagandet.

Den 19 oktober 2017 beslutade regeringen om förlängd tid för utredningen till den 31 mars 2018.

2.1.2 Tolkning av direktiv

Sedan regeringen beslutade om utredningens ursprungliga direktiv har mottagandet varit föremål för överväganden och beslut om förändringar från riksdagens, regeringens och berörda aktörers sida. Bland de områden som har varit föremål för nya beslut kan nämnas ansvaret för bosättning, innehåll i och ansvar för tidiga insatser för asylsökande samt anvisning av ensamkommande barn och ersättningarna för mottagandet av ensamkommande barn. Bosättningslagen har också börjat tillämpas.

Riksdagens beslut om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige är ytterligare en omständighet som har påverkat förutsättningarna för hur ett nytt mottagandesystem bör vara utformat. Regeringen har också beslutat om tilläggsdirektiv till utredningen. Detta har gjort att det har funnits anledning att löpande tolka och klargöra direktivens aktuella innebörd.

[2] Dir. 2016:112, dir. 2017:48 och dir. 2017:101.

2.2 Utredningsarbetet

Arbetet har bedrivits på sedvanligt sätt. Utredningen har hållit tolv sammanträden med de sakkunniga och experter som regeringen förordnat.

Utredningen har tagit del av ett betydande antal rapporter, betänkanden, studier och andra underlag från myndigheter, kommunsektorn, civila samhällets organisationer och forskare. Till grund för utformandet av utredningens överväganden och förslag har vi genomfört analyser av nuvarande ordning vilka har samlats i ett *analysunderlag*.

Utredningen har genomfört studiebesök och möten med relevanta aktörer i Sverige och i andra länder.[3] Inte minst har företrädare för kommunsektorn liksom regionala aktörer haft en viktig roll i att förse utredningen med underlag och reflektioner.

Mottagandeutredningen har fört en löpande dialog med företrädare för organisationer i det civila samhället och arbetsmarknadens parter liksom med olika aktörer på bostadsmarknaden. På motsvarande sätt har vi fört dialog med företrädare för forskarsamhället. Andra externa aktörer av intresse för utredningen har varit Riksrevisionen, statliga utredningar och samordnare. Den särskilde utredaren och sekretariatet har även medverkat vid konferenser, möten och i andra sammanhang där utredningens frågor har diskuterats.[4]

2.3 Betänkandets upplägg

Mottagandeutredningen har utformat redovisningen av vårt arbete som ett *förslagsbetänkande*. Det innebär att betänkandet i huvudsak fokuserar på våra förslag till hur mottagandet bör förändras.

På en viktig punkt avviker betänkandet från hur ett betänkande vanligtvis ser ut. Det gäller frågan om vem som ska vara ansvarig för att ordna boende för och erbjuda insatser till asylsökande. Här presenterar vi två alternativ: utredningens huvudförslag att staten

[3] Mottagandeutredningen har under arbetet besökt och studerat mottagandesystemen i Danmark, Nederländerna, Norge, Tyskland och Österrike.
[4] Se bilaga 5.

och kommunsektorn delar på ansvaret, och vårt alternativa upplägg att staten ensamt ansvarar för detta.

Anledningen till att vi har valt att göra så är att det under arbetets gång framkommit att tilliten mellan staten och kommunsektorn är förhållandevis skör. Det gäller inte minst bristen på tillit gällande finansieringen och ersättningarna till kommunsektorn samt mottagandet av nyanlända invandrare i kommunerna. Enligt vår bedömning riskerar denna brist på tillit att försvåra ett effektivt genomförande av utredningens huvudförslag. Det är därför motiverat att även presentera ett alternativt upplägg.

I betänkandet redovisar vi helheten i det reformpaket vårt arbete mynnat ut i. Av detta skäl redovisar vi inte hela det analysarbete som har legat till grund för förslagen. I stället kommenterar vi analysen i direkt anslutning till våra förslag och överväganden.

Av samma skäl innehåller betänkandet enbart en kortfattad beskrivning av nuvarande ordnings utveckling över tid och förtjänster och brister. Vi har funnit detta tillvägagångssätt lämpligt eftersom regeringens direktiv är tydligt när det gäller de problem och utmaningar som följer av nuvarande ordning. Merparten av de problem som regeringen beskriver i direktiven är väl kända och mottagandets aktörer har en relativt samstämmig problembild. Problemen är dessutom väl belysta och analyserade i ett flertal rapporter och utredningar.

I betänkandet redovisar vi inte heller samtliga sätt att lösa och organisera mottagandet som vi har analyserat. Inom ramen för vårt uppdrag har vi dock bland annat utrett om staten bör ta över ansvaret för ankomstfasen för ensamkommande barn och om även dessa barn bör bo vid de föreslagna ankomstcentren. I anslutning till detta har vi också analyserat för- och nackdelar med en förlängd ankomsttid för ensamkommande barn.

Vi har också tittat på och analyserat olika sätt att organisera ett statligt ansvar för mottagandet av asylsökande. Till exempel har vi undersökt förutsättningarna att bygga vidare på och utveckla nuvarande ordning genom en förändrad styrning av Migrationsverket. Utredningen har dock funnit att en sådan lösning inte är lämplig i detta fall. Dels är regeringens direktiv tydliga när det gäller de problem som följer av nuvarande ordning och vi menar därför att mindre förändringar av nuvarande ordning inte kan se som ett reellt alter-

nativ. Dels menar vi att regeringen redan nu kan åstadkomma en sådan förändring eftersom det inte kräver några lagändringar.

I kapitel 1 presenterar vi utredningens författningsförslag. I kapitel 2 sammanfattar vi vårt uppdrag och vår tolkning av detta och beskriver övergripande hur vi har genomfört uppdraget. I kapitel 3 beskriver vi mottagandets utveckling 1984–2017 och i kapitel 4 ger vi vår syn på problemen med nuvarande ordning och behovet av reformer. Kapitel 5 innehåller utgångspunkterna för utredningens huvudförslag.

Utredningens huvudförslag inleds med kapitel 6 där vi redogör för hur ankomsten till Sverige bör se ut. I kapitel 7 diskuterar vi den fas då den enskilde väntar på beslut i asylprövningen och kapitel 8 berör tiden efter beslut. Kapitel 9 innehåller vårt förslag till övergripande mål för mottagandet och en beskrivning av mottagandets organisering. I kapitel 10 redogör vi sedan för hur staten ska ersätta kommuner och landsting för deras åtaganden inom mottagandet. Huvudförslaget avslutas sedan i kapitel 11 med en samlad bedömning av de konsekvenser som följer av utredningen förslag.

I kapitel 12, 13 och 14 redogör vi för ett alternativt upplägg till utredningens huvudförslag.

Kapitel 15 innehåller en redogörelse för hur förslagen till reformer bör kunna genomföras.

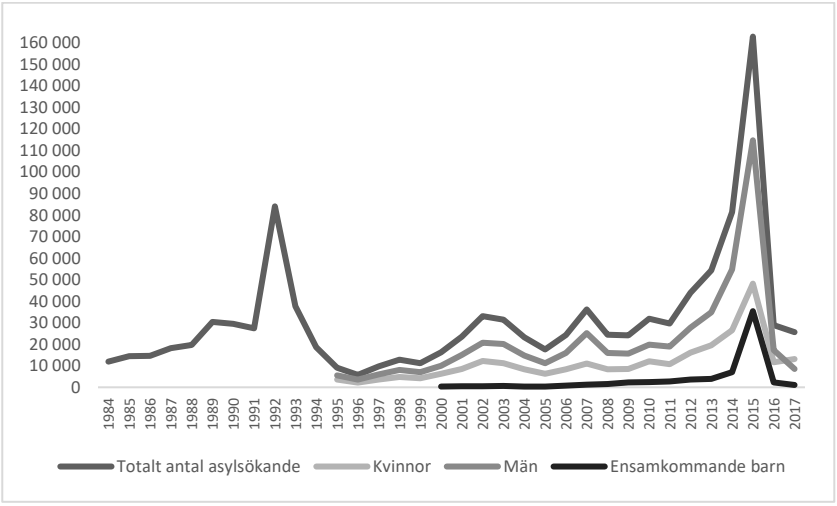
Avslutningsvis presenterar vi i kapitel 16 utredningens kommentarer till författningsförslagen.

3 Mottagandet 1984–2017

3.1 Mottagandet varierar kraftigt över tid

I efterdyningarna av flyktingsituationen 2015 när 163 000 personer sökte asyl i Sverige är det lätt att glömma bort att mottagandet av asylsökande har varierat kraftigt över tid. Sedan 1945 är det endast fyra år som Sverige har tagit emot fler än 50 000 asylsökande under ett år. Vid sidan om dessa enskilda år har mottagandet varierat mellan knappt 6 000 och 44 000 asylsökande per år.

Figur 3.1 Antalet personer som har sökt asyl i Sverige 1984–2017



Källa: Migrationsverket.

Sett till perioden 1984–2017 har Sverige i genomsnitt tagit emot 31 500 asylsökande per år. Under mitten av 2000-talet stabiliserade sig mottagandet på en nivå över 20 000 asylsökande per år. Därefter

skedde sedan en kontinuerlig uppgång av antalet asylsökande fram till 2015.

I och med det höga antalet asylsökande 2015 och de åtgärder som riksdag och regering har vidtagit har antalet asylsökande sjunkit under 2016 och 2017.[1] År 2016 och 2017 var antalet asylsökande tillbaka på samma nivåer (strax under 30 000 asylsökande per år) som de Sverige hade under de första tio åren av 2000-talet.

Som jämförelse till Sveriges mottagande kan nämnas att under perioden 2008–2012 sökte mellan 225 000 och 335 000 personer asyl i EU. Under 2013 började antalet asylsökande att öka för att 2015 uppgå till drygt 1,3 miljoner personer. Därefter har antalet asylsökande minskat även om det kom nästan lika många under 2016 som det gjorde 2015. Under perioden 2008–2015 tog Sverige emot mellan 9 och 13 procent av de asylsökande som kom till EU.

Under senare år har också antalet asylsökande ensamkommande barn ökat. I början av 2000-talet tog Sverige årligen emot mellan 350 och 450 ensamkommande barn. Under perioden 2005–2013 skedde en markant årlig ökning av antalet ensamkommande barn och 2014 kom det över 7 000 ensamkommande barn till Sverige. År 2015 tog Sverige emot över 35 000 ensamkommande barn.

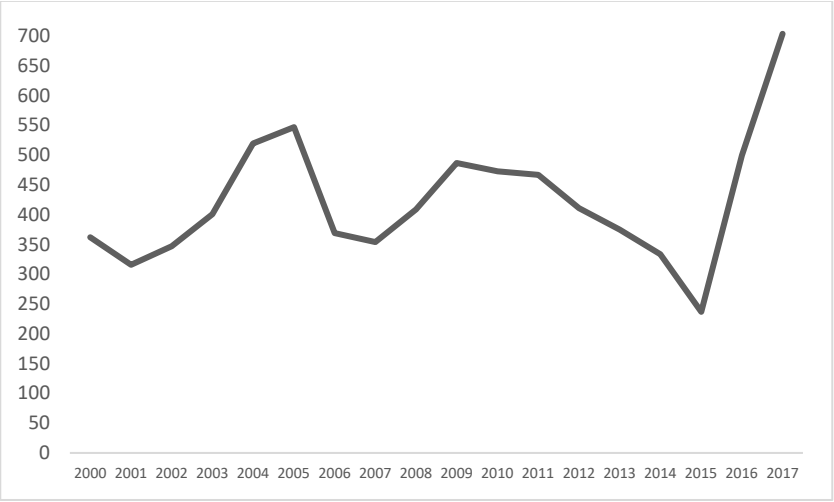
Åren 2008–2013 kom det omkring 12 000 ensamkommande barn till EU per år. Därefter har antalet ensamkommande barn ökat och 2015 kom det 96 000 ensamkommande barn till EU. Sverige tog emot mer än en tredjedel av barnen och var det land i EU som tog emot flest ensamkommande barn. År 2016 minskade antalet ensamkommande barn till EU med en tredjedel och Sverige stod för mottagandet av 3 procent av dem.

3.1.1 Asylsökande vistas i mottagandet i över ett år

Det är inte bara antalet personer som söker asyl i Sverige som varierar över tid utan det gör även vistelsetiderna i mottagandet. Av figur 3.2 framgår den genomsnittliga vistelsetiden i mottagandet under perioden 2000–2017.

[1] Se prop. 2015/16:1, prop. 2015/16:174 och Regeringsbeslut 11:13, Ju2015/08659/PO.

Figur 3.2 Genomsnittlig vistelsetid i mottagandet 2000–2017 (antal dagar)



Källa: Migrationsverket.

Handläggnings- och vistelsetiderna i mottagandet spelar stor roll för hur pass väl mottagandet av asylsökande och nyanlända invandrare fungerar. Av figuren framgår att vistelsetiderna varierar rejält under perioden 2000–2017. Som lägst var den genomsnittliga vistelsetiden 2015 när den var nere i 237 dagar, medan den 2017 var upp i 702 dagar.

Det finns flera orsaker till att vistelsetiderna blir långa. Det handlar dels om att tiden mellan ansökan och beslut i det enskilda ärendet blir lång, dels om hur stora balanser Migrationsverket har, dels om hur lång tid det tar för kommunerna att ta emot personer som har fått uppehållstillstånd. Processerna i överinstanserna medför dessutom att vistelsetiderna kan förlängas ytterligare.

Historiskt sett har en stor andel av de asylsökande fått vänta länge på ett beslut i sitt ärende, även om den genomsnittliga handläggningstiden tidvis har varit förhållandevis kort. I tabell 3.1 redovisar vi de genomsnittliga handläggningstiderna och hur stor andel av ärendena som Migrationsverket har avgjort inom tre, sex respektive nio månader under åren 2012–2017.

Tabell 3.1 Handläggnings- och vistelsetider i asylärenden 2012–2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Antal nya asylsökande under året	43 887	54 259	81 301	162 877	28 939	25 666
Avgjorda asylärenden	36 526	49 870	53 503	58 802	111 979	66 301
Inom 3 månader (andel)	*52*	*52*	*37*	*24*	*8*	*16*
Inom 6 månader (andel)	*86*	*79*	*75*	*39*	*20*	*20*
Inom 9 månader (andel)	*95*	*91*	*89*	*59*	*33*	*23*
Genomsnittlig handläggningstid (dagar)	108	122	142	229	328	496
Genomsnittlig tid från tillstånd till utflytt (dagar)	80	89	108	110	93	123
Genomsnittlig tid från lagakraft till självmant återvändande (dagar)	76	73	67	61	58	82

Källa: Migrationsverket.

År 2012 och 2013 fick omkring hälften av de asylsökande sina beslut inom tre månader. Ett år senare (2014) hade andelen sjunkit till 37 procent och 2017 var andelen 16 procent. Den genomsnittliga handläggningstiden i bifallsärenden följer i stort det totala genomsnittet. År 2015 och 2016 var dock den genomsnittliga väntetiden i bifallsärendena betydligt längre än den genomsnittliga väntetiden totalt. Ur ett etableringsperspektiv är det värdefull tid som på så vis går förlorad, om inte individen tar egna initiativ och hittar vägar för att utnyttja tiden till något konstruktivt.

Under den redovisade perioden har Migrationsverket också gjort olika insatser och prioriteringar vilket förklarar varför handläggnings- och vistelsetiderna varierar så kraftigt. Hösten 2012 prioriterade till exempel Migrationsverket vissa enklare ärenden vilket ledde till kortare handläggningstider.[2]

3.2 Mottagandets organisering och utveckling

Mottagandet av asylsökande och nyanlända invandrare har under de senaste decennierna genomgått flera förändringar. Sedan 1990-talet har asylmottagandet gått mot normalisering genom att asylsökande har fått tillgång till grundläggande reguljära välfärdstjänster i kom-

[2] Migrationsverket (2013a).

muner och landsting. Sedan 2006 tas till exempel ensamkommande barn emot av och bor i en kommun och förväntas därigenom komma i åtnjutande av de stödinsatser som socialtjänsten kan erbjuda. I följande text redogör vi för ett antal viktiga moment och händelser i mottagandets utveckling under perioden 1984–2017. Utöver dessa moment och händelser finns det också ett antal mindre förändringar som också spelat roll för hur mottagandet är organiserat och fungerar i dag, men dessa har vi inte redogjort för i detalj.

3.2.1 Lokalt mottagande och Hela Sverige-strategin

År 1985 tog Statens Invandrarverk över ansvaret för mottagandet av asylsökande. Myndigheten skulle sluta överenskommelser med kommuner om mottagande av asylsökande. Syftet med detta var att motverka den ojämna fördelningen och koncentrationen av asylsökande till storstäderna. Mottagandet skulle ske i kommuner med goda möjligheter till arbete, men utanför storstäderna och asylsökande som beviljades uppehållstillstånd skulle bli kvar i kommunen de hade vistats i under asyltiden. En asylsökande skulle stanna några veckor på en statlig anläggning för att därefter anvisas ett boende i en kommun där man skulle invänta beslutet i ärendet.[3]

Till en början involverades cirka 60 kommuner, men i takt med att antalet asylsökande ökade kom allt fler kommuner att ha ett mottagande. Under andra halvan av 1980-talet ökade vistelsetiden vid de statliga anläggningarna eftersom kommunerna hade svårt att ta emot asylsökande i den omfattning som krävdes.

Som en följd av detta uppmanade staten samtliga kommuner att bistå i flyktingmottagandet (den så kallade Hela Sverige-strategin). I samband med detta övergavs också ambitionen om att arbetsmarknads- eller utbildningsmöjligheter i kommunen skulle styra mottagandet. I början av 1990-talet fanns överenskommelser med nästan alla landets kommuner.

Utvärderingar av Hela Sverige-strategin har visat att strategin hade såväl positiva som negativa effekter. Den sociala närheten i de mindre kommuner upplevdes som positivt samtidigt som strategin

[3] Ds A 1981:11, Ds A 1983:10 och prop. 1983/84:124.

ledde till att få kom i arbete. I stället hamnade många i en utbildningsspiral som förhindrade dem från att komma i egenförsörjning.[4]

3.2.2 Möjligheten att bo i en kommun begränsas

I slutet av 1980-talet förändrades förutsättningar för asylsökande att bo i en kommun då lagen om bistånd åt asylsökande med flera[5] infördes. I och med detta kopplades stödet till asylsökande bort från dåvarande socialtjänstlagen[6]. I stället fick de asylsökande bistånd i form av kostnadsfri bostad, dagbidrag och särskilt bidrag.

En konsekvens av detta blev att asylsökandes möjligheter att bo i kommunerna begränsades. Asylsökande som behövde ekonomiskt bistånd för att klara sitt uppehälle skulle i princip bo på en statlig anläggning. Därmed avvecklades till stor del det lokala mottagandet av asylsökande.

År 1989 infördes en ordning med utredningsslussar där nya asylsökande under en kort tid skulle tas emot och genomgå asylutredning. Efter genomgången utredning skulle asylsökande erbjudas plats vid en statlig mottagningsanläggning.[7]

I takt med att antalet asylsökande ökade under perioden 1989–1993 ökade också antalet utredningsslussar och anläggningar kraftigt. Väntetiderna på anläggningarna blev också längre och ledde med tiden till att Statens invandrarverk strävade efter ett mer normalt boende för de asylsökande. I stället för inkvartering i stora anläggningar etablerade man boende i vanliga lägenheter. Periodvis gynnades utvecklingen av att det fanns god tillgång till lediga lägenheter på många orter. Under sådana perioder kunde Statens invandrarverk hyra hela hus eller delar av bostadsområden.[8]

[4] SOU 2003:75.
[5] Lag (1988:153) om bistånd åt asylsökande med flera.
[6] Socialtjänstlag (1980:620).
[7] SOU 1988:2 och SOU 2009:19.
[8] SOU 2003:75.

3.2.3 Att bo i eget boende blir allt vanligare

Nuvarande ordning för mottagande av asylsökande infördes 1994 genom lagen om mottagande av asylsökande med flera.[9] Det blev då möjligt för asylsökande att själva välja var de ville bo med bibehållen dagersättning. Eget boende uppmuntrades och mottagandet skulle så långt som möjligt främja att asylsökande i första hand bodde utanför det ordinarie anläggningssystemet. Förändringen syftade till att uppmuntra asylsökande att ta större ansvar för sin egen livssituation och sänkta kostnader för mottagandet för staten.[10]

Det egna boendet skulle främja integration och göra det lättare för asylsökande att få arbete och lära känna det svenska samhället med stöd av släkt och bekanta som redan bodde i Sverige.[11] I betänkandet som föregick propositionen tonades möjliga problem som ökad segregation och dålig boendemiljö för barn ned.[12]

Inför reformen uppskattades att cirka 10 procent av de asylsökande skulle ordna ett eget boende. Det visade sig dock snart att omkring 60 procent av de asylsökande utnyttjade möjligheten att bo i eget boende under asyltiden. Historiskt sett har också sig en betydligt större andel valt att ordna egen bostad under asyltiden. Andelen har varierat mellan 30 och 50 procent under perioden 1999 och 2017.

3.2.4 Minskad betydelse av överenskommelser med eget boende

I propositionen med förslag om mål och inriktning för en framtida integrationspolitik konstaterade regeringen att nyanlända invandrare måste ha rätten att fritt bestämma var de vill bo. Samtidigt menade regeringen att det vore önskvärt med en större spridning av nyanlända invandrare över landet. Givet detta skulle personer som av olika anledningar behövde hjälp med bosättning bosättas i en kommun som hade förutsättningar att erbjuda introduktionsprogram anpassat till den mottagnes bakgrund.[13]

[9] Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande med flera.
[10] Prop. 1993/94:94.
[11] SOU 1992:133 och prop. 1993/94:94.
[12] SOU 1992:133.
[13] Prop. 1997:98:16.

Från och med 1998 ansvarade Integrationsverket för att träffa överenskommelser med kommuner om att ta emot nyanlända invandrare. I uppdraget ingick att undvika koncentration av invandrare till vissa kommuner. Detta förutsatte att myndigheten kom överens med andra kommuner om ett tillräckligt antal platser för att täcka behoven. I överenskommelserna försökte man ta hänsyn till en kommuns storlek, arbetsmarknadsförutsättningar, utbildningsutbud och antal asylsökande i eget boende.

Systemet med frivilliga överenskommelser fortsatte även efter Integrationsverkets avveckling. Migrationsverket fick till att börja med ansvar för att teckna överenskommelser om kommunmottagande utifrån de överläggningar med kommunerna som länsstyrelserna ansvarade för. År 2011 tog länsstyrelserna över uppgiften i sin helhet.

I samband med etableringsreformen fick Arbetsförmedlingen ansvar för att fastställa länstal efter samråd med bland annat länsstyrelserna. Syftet med att Arbetsförmedlingen fick ansvar för detta var att man ville stärka arbetsmarknadsperspektivet och styra bosättningen till kommuner eller regioner där det fanns goda möjligheter till arbete.

3.2.5 En skyldighet för kommuner att ta emot nyanlända invandrare införs

Under lång tid byggde alltså mottagandet av nyanlända invandrare på frivilliga överenskommelser mellan staten och kommunerna. Eftersom överenskommelserna inte varit förpliktigande för kommunerna har de fungerat relativt svagt som styrinstrument. De har inte heller varit ett tillräckligt verktyg för att få fram det antal platser som behövs i bosättningen eller för att få till ett jämnare mottagande mellan landets kommuner.

Ordningen med överenskommelser har också lett till att personer med uppehållstillstånd fått vänta länge innan de kunnat bosätta sig i en kommun för att påbörja sin etablering. Under perioden 2012–2014 ökade antalet personer med uppehållstillstånd som vistades i

anläggningsboende från drygt 4 000 till omkring 10 000 personer.[14] Under hösten 2016 var antalet uppe i drygt 18 000 personer.

Det har också funnits starka ekonomiska incitament att flytta från ett anläggningsboende så snart som möjligt efter uppehållstillstånd. Många nyanlända har därför valt att ordna boendet på egen hand, vilket ofta har skett i kommuner som redan haft ett högt mottagande eller i kommuner med svag sysselsättningstillväxt. Detta har också förstärkt den ojämna fördelningen av nyanlända mellan Sveriges kommuner.

För att råda bot på dessa problem infördes den 1 mars 2016 en skyldighet för kommuner att ta emot de nyanlända invandrare som anvisats till kommunen för bosättning.[15] Genom skyldigheten tar alla kommuner ansvar för mottagandet av nyanlända och för att förbättra etableringen på arbetsmarknaden och i samhällslivet.[16]

I nuvarande ordning ska anvisningar till kommunerna i första hand omfatta nyanlända som är registrerade och vistas vid Migrationsverkets anläggningsboenden och vidarebosatta. Vid fördelningen av nyanlända mellan kommuner ska hänsyn tas till kommunens folkmängd, arbetsmarknadsförutsättningar, sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt antalet asylsökande som vistas i kommunen. Ett beslut om anvisning kan inte överklagas och det finns ingen sanktionsmöjlighet om en kommun inte tar emot en nyanländ som anvisats till kommunen inom angiven tid.

3.2.6 Förändringar i mottagandet av ensamkommande barn

Ensamkommande barn har under lång tid kommit till Sverige för att söka skydd. Det var dock först under 1980-talet som man uppmärksammade att ensamkommande barn behövde tas emot på ett annat sätt än vuxna asylsökande. Som en följd av detta startade Statens invandrarverk särskilda grupphem för ensamkommande barn.

Med tiden uppmärksammades det att gällande lagstiftning inte tillförsäkrade barnen det skydd och den omvårdnad som de hade

[14] Migrationsverket (2015a).
[15] Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.
[16] Prop. 2015/16:54.

rätt till. Till följd av detta föreslogs att barnen i stället borde tas om hand av kommunerna.[17]

År 2006 infördes en ordning där barnen togs emot av och bodde i en kommun som träffat överenskommelse med Migrationsverket.[18] Migrationsverket anvisade en kommun som ordnade boende för barnet, men myndigheten hade fortfarande kvar det övergripande ansvaret för mottagandet av barnen. En kommun som träffat överenskommelse med Migrationsverket om mottagande av ensamkommande barn fick också rätt till ersättning för sina åtaganden.

Efter att kommunerna tog över det praktiska ansvaret för mottagandet barnen förändrades förutsättningarna väsentligt inom loppet av ett par år. År 2006 när kommunerna tog över ansvaret kom det ungefär 400 ensamkommande barn till Sverige per år. Redan 2009 kom det dock cirka 2 000 asylsökande ensamkommande barn till Sverige och efter det har antalet ensamkommande barn fortsatt att öka i antal.

Som följd av detta har det varit brist på platser i kommunerna. Ensamkommande barn har därför inte kunnat anvisas från ankomstkommunerna i så snabb takt som det var tänkt när man flyttade ansvaret till kommunerna. I perioder har därför vissa barn varit tvungna att vistas lång tid i tillfälliga boenden trots att en snabb anvisning har ansetts vara bättre för barnen.

Bristen på anvisningsbara platser har också lett till högre kostnader för mottagandet. Anledningen till detta är att ankomstkommunerna har behövt anordna boenden till en högre kostnad än kostnaden för de boenden som kommunerna och Migrationsverket har träffat överenskommelser om.

År 2011 införde Migrationsverket ett nytt arbetssätt för handläggning av asylsökande ensamkommande barns ärenden. Som en del i detta arbetssätt började myndigheten anvisa barnen till en kommun i omedelbar anslutning till ankomsten till Sverige. Om det inte fanns någon ledig plats när ett ensamkommande barn anlände blev barnet kvar i ankomstkommunen.[19] Sedan 2014 är det dock möjligt för Migrationsverket att anvisa ensamkommande barn även till kommuner som inte har överenskommelser om mottagande.[20]

[17] Ds 2004:54.
[18] Ds 2004:54 och prop. 2005/06:46.
[19] Prop. 2012/13:162.
[20] SOU 2011:64 och prop. 2012/13:162.

Några särskilda skäl för anvisning till kommuner utan överenskommelse krävs inte längre. Ett beslut om anvisning kan inte överklagas.

3.2.7 Synen på hur väntetiden bör utnyttjas har förändrats

Parallellt med att boendet för asylsökande har förändrats har också den verksamhet som erbjuds under väntetiden förändrats. Under 1980-talet var inställningen att vistelsetiden på anläggningarna skulle vara kort och att det därför inte fanns anledning att påbörja någon verksamhet under väntetiden.[21] En asylsökande hade under denna period inte rätt att arbeta under väntetiden.[22]

I takt med att vistelsetiderna blev längre ändrades även innehållet i den verksamhet som erbjöds de asylsökande. Statens invandrarverk byggde bland annat upp ett system för samhällsinformation samtidigt som utbudet av fritidsaktiviteter och verksamhet riktad till barn blev större. Undervisning i svenska påbörjades redan under tiden på en anläggning och de asylsökande deltog i skötseln av anläggningarna. I mångt och mycket var verksamheten inriktad mot att erbjuda en meningsfull sysselsättning.

I början av 1990-talet förändrades delvis politikens syn på asyltidens betydelse och innehållet i verksamheten.[23] Ett bra och effektivt mottagandesystem där de asylsökande själva fick ta ansvar ansågs bidra till en snabbare framtida integration i det svenska samhället och underlätta återvändandet för de som inte fick stanna.[24] Aktiviteterna under asyltiden skulle därför både förbereda för ett fortsatt liv i Sverige och för ett återvändande.

År 1992 ändrades regelverket[25] så att asylsökande kunde undantas från kravet på arbetstillstånd om deras asylärende inte kunde avgöras inom fyra månader. Detta var slutpunkten på en lång diskussion om de asylsökandes rätt att arbeta och den passiviserande inverkan som de långa väntetiderna hade.

[21] Ds A 1981:11 och Ds A 1983:10.
[22] Prop. 1983/84:124.
[23] Se till exempel SOU 1992:133 och prop. 1993/94:94.
[24] Regeringens skrivelse 1993/94:127.
[25] 4 § utlänningsförordning (1989:547).

År 2008 infördes krav på att asylsökande skulle uppvisa identitetshandlingar eller medverka till att klargöra sin identitet för att kunna undantas från kravet på arbetstillstånd. Denna förändring var en konsekvens av att andelen asylsökande som inte uppvisade identitetshandlingar ökade från 65 procent 1999 till 94 procent 2007.[26] År 2010 infördes nuvarande ordning där rätten till undantag från arbetstillstånd är oberoende av om asylärendet bedöms kunna avgöras inom viss tid.

Tidigare anordnades undervisning för asylsökande barn inom ramen för anläggningsverksamheten. Från höstterminen 1993 fick dock asylsökande barn i grundskoleåldern möjlighet till undervisning i det offentliga skolväsendet. Vistelsekommunen blev huvudman för skolverksamheten.[27]

Den 1 juli 2008 trädde lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande med flera[28] i kraft som reglerar landstingens skyldigheter att erbjuda asylsökande hälso- och sjukvård samt tandvård. Innan 2008 fanns det särskilda överenskommelser mellan staten och Sveriges kommuner och landsting.

Asylsökande barn ska erbjudas samma hälso- och sjukvård som barn som är bosatta i landet. Vuxna asylsökande ska erbjudas vård som inte kan anstå, mödrahälsovård, vård vid abort och rådgivning om preventivmedel.

3.2.8 Staten tar över ansvaret för nyanländas etablering

År 2010 genomfördes etableringsreformen. Bakgrunden till reformen var att många nyanlända hade haft svårt att etablera sig på arbetsmarknaden och i samhällslivet.[29]

Reformen innebar att staten tog över det samordnande ansvaret för introduktionen av flyktingar och andra skyddsbehövande samt deras anhöriga från kommunerna. Genom reformen tog staten också över ansvaret för ersättningen till individen under introduktionstiden. Det grundläggande syftet med reformen var att åstadkomma en snabbare etablering på arbetsmarknaden genom att sätta arbete i

[26] Prop. 2007/08:147.
[27] SOU 2009:19.
[28] Lag (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande med flera.
[29] SOU 2008:58.

centrum för insatserna och genom att ge Arbetsförmedlingen ansvaret för samordningen av insatserna.

Reformen skulle stärka förutsättningarna för etablering genom att villkora den nyanländes ersättning med aktivt deltagande i etableringsinsatser. Reformen skulle också minska de inlåsningseffekter som gjorde att det inte lönade sig att arbeta för många nyanlända. Utöver detta skulle reformen öka individens egenmakt genom ökat inflytande och eget ansvar att göra egna val inför framtiden.

Under den tid som etableringslagen med tillhörande förordningar har varit i kraft har flera aktörer uppmärksammat att regelverket för etableringsuppdraget i vissa avseenden är svårt att tillämpa, mindre effektivt och onödigt arbetskrävande att administrera.[30] Därtill har andelen individer som lämnar etableringsuppdraget för arbete eller studier varit relativt låg, särskilt bland kvinnor, där andelen har legat på i genomsnitt drygt 20 procent per år under perioden 2013–2017. För män har andelen ökat något under samma period, från 35 procent år 2013 till 41 procent år 2017.[31]

Regeringen aviserade 2015 sin avsikt att se över regelsystemet i syfte att minska onödig administration och skapa förutsättningar för en ökad flexibilitet och effektivitet i uppdraget.[32] I januari 2018 trädde ett nytt regelverk för vissa nyanlända invandrares etablering i arbets- och samhällslivet i kraft.[33]

Syftet med ändringarna är att harmonisera reglerna för nyanlända invandrare som omfattas av etableringslagen med det regelverk som gäller för övriga arbetssökande. Harmoniseringen innebär bland annat att materiella bestämmelser om etableringsinsatser och individersättningar för nyanlända i större utsträckning läggs på förordningsnivå i stället för i lag, att rätten till etableringsplan tas bort och ersätts med anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program. Därutöver införs ett proportionerligt åtgärdssystem för nyanlända motsvarande det som i dag gäller för övriga arbetssökande. Handläggningen av etableringsersättningen flyttas också från Arbetsförmedlingen till Försäkringskassan.

[30] Riksrevisionen (2015).
[31] Arbetsförmedlingen (2016a) och skriftlig uppgift från Arbetsförmedlingen 2018-02-06.
[32] Prop. 2015/16:1 utgiftsområde 13.
[33] Lag (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

3.2.9 Hösten 2015 har satt sina spår

Under 2015 kom knappt 163 000 asylsökande till Sverige. Till följd av detta vidtog regeringen under hösten 2015 ett flertal initiativ för att underlätta Migrationsverkets arbete med boenden för asylsökande, säkra förmågan i mottagandet av asylsökande och stärka etableringen av nyanlända invandrare. Insatserna syftade också till att minska antalet asylsökande, dämpa kostnadsökningarna och skapa bättre förutsättningar för samhället att ta emot ett stort antal asylsökande.

Här ges ett par exempel på åtgärder som har påverkat mottagande av asylsökande och nyanlända invandrare.

I juni 2016 begränsades rätten till bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande med flera. Ändringen innebär att en person förlorar sin rätt till dagersättning och rätt att bo i ett anläggningsboende om det finns ett beslut om avvisning eller utvisning som inte längre går att överklaga och fristen för avresa löpt ut. Endast vuxna personer som inte bor tillsammans med barn som de har vårdnadsansvar för omfattas av den begränsade rätten till bistånd. Regelförändringen syftar till att skapa utrymme för fler asylsökande på anläggningsboenden.

Lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige[34] och följdändringar i utlänningslagen och lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare trädde i kraft i juli 2016. Den tillfälliga begränsningen gäller i tre år. Lagstiftningen syftar till att minska antalet asylsökande och förbättra kapaciteten i mottagandet och etableringen.

En mer utförlig redogörelse för händelseförloppet hösten 2015 och de åtgärder som regering, riksdag och myndigheter vidtog återfinns i betänkandet *Att ta emot människor på flykt Sverige hösten 2015*.[35]

3.2.10 Mottagandet ska bidra till EU:s mål

Det var inte bara Sverige som under hösten 2015 såg en kraftig ökning av antalet asylsökande. Även i andra EU-länder sattes asyl- och mottagningssystemen under press. Under 2016 prioriterade därför

[34] Lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.
[35] SOU 2017:12.

EU-kommissionen frågan om att reformera det gemensamma europeiska asylsystemet.

Den svenska regeringens övergripande hållning till reformarbetet är att det gemensamma asylsystemet ska uppnå en jämnare fördelning av asylsökande, vara långsiktigt hållbart och värna asylrätten. Regeringens ståndpunkt är att alla medlemsstater solidariskt måste dela på ansvaret att ta emot människor i behov av skydd och att regelverket bör harmoniseras i högre grad än i dag.[36]

Fördraget om europeiska unionens funktionssätt slår fast att en gemensam asylpolitik inom unionen är viktig för att upprätta unionen som ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.[37] Under två faser har ett antal rättsakter antagits och omarbetats för att upprätta och utveckla det gemensamma asylsystemet. En av dessa rättsakter är mottagandedirektivet, som trädde i kraft 2003[38] och antogs i en omarbetad version 2013[39].

Regeringen tillsatte i januari 2003 en utredning med uppdrag att se över hur direktivet skulle genomföras i Sverige. Utredningen konstaterade att det svenska mottagandet i stort uppfyllde de krav som ställs i direktivet. Dock föreslogs viss författningsreglering för att kodifiera det som redan utgjorde praxis i mottagandet och var i linje med direktivets bestämmelser.[40]

Mottagandedirektivet reglerar bland annat boende och rörelsefrihet, tillträde till arbetsmarknaden och yrkesutbildning, utbildning för minderåriga, hälso- och sjukvård och uppehälle under väntetiden för asylsökande. Därutöver regleras grunderna för när mottagningsvillkoren får inskränkas eller dras in.

Enligt nuvarande direktiv får medlemsstaterna besluta om var en sökande ska bosätta sig av hänsyn till allmänintresse, allmän ordning eller om det är nödvändigt för en skyndsam prövning och effektiv uppföljning av ansökan om asyl.[41] Medlemsstaterna får ställa som villkor för att bevilja materiella mottagningsvillkor att den sök-

[36] Regeringskansliet (2016b).
[37] Artikel 67, 78.1 och 78.2 i fördraget om europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).
[38] Rådets direktiv 2003/9/EG av den 27 januari 2003 om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna, EUT L 31, 6.2.2003, s. 18.
[39] Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning), EUT L 180, 29.6.2013, s. 96.
[40] SOU 2003:89.
[41] Artikel 7.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU.

ande bosätter sig på en bestämd plats.[42] Med materiella mottagningsvillkor avses inkvartering, mat och kläder, oavsett om det tillhandahålls i natura, i form av ekonomiskt bidrag, som kuponger eller en kombination av dessa tre.[43]

Inskränkning eller indragning av de materiella mottagningsvillkoren får bland annat göras om den asylsökande lämnar anvisad bostadsort. Sanktionsmöjligheterna är begränsade till inskränkning av de materiella mottagningsvillkoren. Medlemsstaterna ska dock säkerställa värdiga levnadsvillkor för alla asylsökande.[44]

Trots de steg som har tagits för att utveckla det gemensamma asylsystemet finns det fortfarande stora skillnader mellan medlemsstaterna i fråga om tillämpningen av rättsakterna. Det gäller bland annat ifråga om de mottagningsvillkor som ges sökande. Av denna anledning presenterade EU-kommissionen under 2016 en rad förslag till revideringar av de rättsakter som ingår i det gemensamma europeiska asylsystemet. Paketet innebär en strukturreform av den europeiska asyl- och migrationslagstiftningen och omfattar bland annat ett förslag om reviderat mottagandedirektiv.[45] För närvarande pågår förhandlingar om förslaget och målsättningen är att förhandlingarna ska slutföras under första halvåret 2018.[46]

[42] Artikel 7.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU.
[43] Artikel 2 (g) i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU.
[44] Artikel 20.1 (a) och 20.5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU.
[45] EU-kommissionens meddelande, COM(2016) 465 final.
[46] Programme of the republic of Bulgaria for the presidency of the council of the EU (1 January–30 June 2018).

4 Ett samhällsuppdrag i behov av förändring

4.1 Mottagandets konsekvenser, problem och brister

Utredningens analys skiljer sig i huvudsak inte från den problembild regeringen tecknar i direktiven.[1] Det är snarare så att utredningens analys bekräftar och utvecklar de brister och problem som regeringen pekar på i dagens mottagande av asylsökande och nyanlända invandrare.

4.1.1 Mottagandet varierar kraftigt mellan kommuner

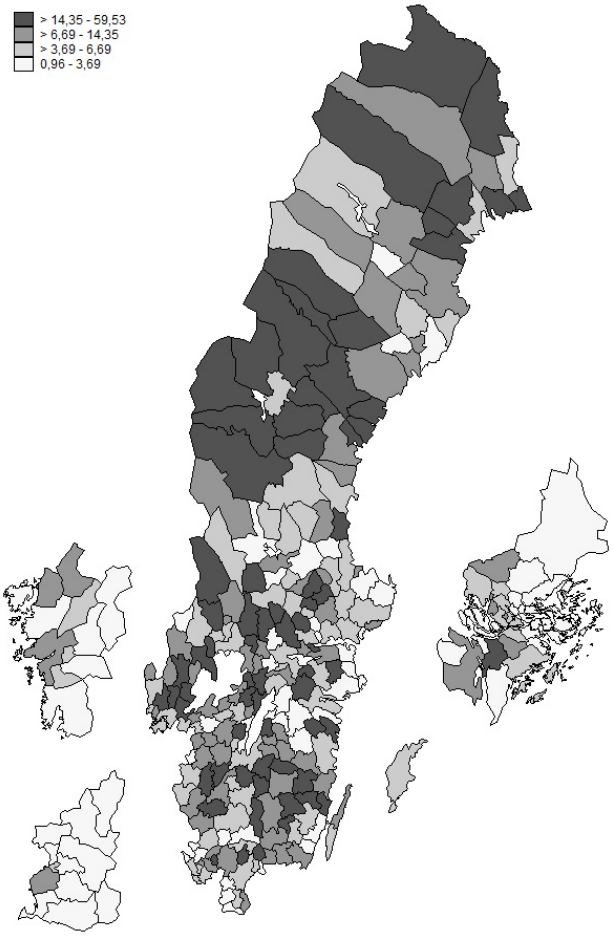
Som framgått av kapitel 3 har Migrationsverket under senare år behövt ordna fram ett stort antal asylboenden med mycket kort varsel eftersom ordinarie mottagningskapacitet i perioder inte har räckt till. I detta arbete har myndigheten nästan uteslutande utgått från var det funnits tillgängliga boenden i form av lediga lägenheter eller varit möjligt att upphandla boenden. Detta har lett till att ett antal kommuner och landsting har tilldelats ett stort ansvar för Sveriges mottagande av asylsökande.

Mottagandet av asylsökande och nyanlända invandrare varierar kraftigt mellan Sveriges kommuner. Antalet asylsökande per 1 000 invånare varierade 2017 från nära noll till 59 (figur 4.1). Variationen mellan kommunerna har dock minskat jämfört med perioden 2013–2016. Även om variationen har minskat så har fördelningen sett ut på i stort sett samma sätt över tid. De kommuner där Migrationsverket hyr lägenheter eller har upphandlat boenden liksom kommuner med många asylsökande i eget boende har ett mycket högt

[1] Dir. 2015:107.

mottagande. Andra kommuner har ett nästan obefintligt eller mycket litet mottagande.

Figur 4.1 Antal asylsökande per 1 000 invånare 2017



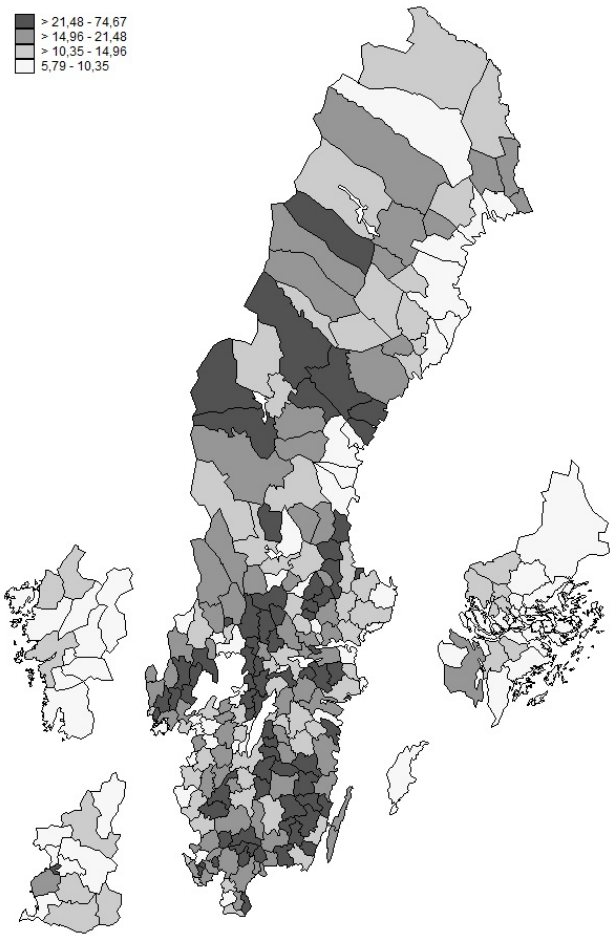
Källa: Migrationsverket och Statistiska centralbyrån, egna beräkningar.

Merparten av de kommuner som tar emot många asylsökande är mindre kommuner med lägre inkomster och svagare sysselsättningstillväxt. Kommuner med ett lågt mottagande av asylsökande är i stället större kommuner med högre inkomster och förhållandevis stark sysselsättningstillväxt. Det är också så att kommunerna med högst mottagande tenderar att vara landsbygdskommuner medan kom-

munerna med lägst mottagande tenderar att vara kommuner i storstadsregionerna.[2]

Ungefär samma mönster återkommer om vi ser till fördelningen av nyanlända invandrare (figur 4.2).

Figur 4.2 Antal nyanlända invandrare per 1 000 invånare 2017



Källa: Migrationsverket och Statistiska centralbyrån, egna beräkningar.

[2] Se till exempel Riksrevisionen (2015), Riksrevisionen (2017) och Andersson (2016).

Även i detta fall är det framför allt mindre kommuner i Sveriges landsbygder som har ett högt mottagande, medan större kommuner i och omkring storstadsregionerna har ett relativt lågt mottagande.

Bosättningslagen[3] har haft utjämnande effekter, men till betydande del kvarstår den ojämna fördelningen. En förklaring till detta är att nivån på mottagandet till stor del styrs av var Migrationsverket väljer att placera sin verksamhet och hyra boenden för asylsökande och var asylsökande bor i eget boende. Dessa faktorer har nämligen även stor betydelse för var i landet som nyanlända invandrare bosätter sig.

Tidigare har det varit så att asylsökande och nyanlända invandrare framför allt valt att ordna eget boende i kommuner i storstadsregionerna. Sedan ett par år tillbaka är dock så inte fallet utan i dag sker detta framför allt i kommuner där Migrationsverket hyr lägenheter eller har upphandlat boenden.

På så vis förstärks den ojämna fördelningen av nyanlända invandrare över tid av hur mottagandet av asylsökande är utformat och organiserat. Det innebär också att en stor del av mottagandet i dag sker i kommuner med svag sysselsättningstillväxt och mindre goda etableringsförutsättningar. I flera av de kommuner som har ett högt mottagande av såväl asylsökande som nyanlända invandrare tycks man åtminstone tillfälligtvis ha närmat sig ett tak för hur många nyanlända invandrare som kan etableras i kommunen.

4.1.2 Fragmenterad målbild försvårar helhet och samverkan

I nuvarande ordning saknas det en gemensam målbild för mottagandet. Mottagandet som struktur har byggts upp löpande och utvecklats under lång tid (se avsnitt 3.2).[4] Det har skett utifrån förväntningar och krav som ser tämligen annorlunda ut jämfört med dem som gällt de senaste åren. Yttre förutsättningar har också ändrats över tid vilket har bidragit till att mål- och kravbilden i dag är fragmenterad och innehåller ett antal målkonflikter som mottagandets aktörer ska förhålla sig till och försöka lösa ut i vardagen (se avsnitt 5.1).

[3] Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.
[4] Se till exempel prop. 2005/06:46, prop. 1993/94:94, prop. 1989/90:105 och prop. 1987/88:80 samt SOU 2009:19, SOU 1992:133, SOU 1988:2 och SOU 1983:29.

Utgångspunkterna för migrationspolitiken[5] och dess genomförande låter sig inte enkelt samordnas med arbetsmarknads- och integrationspolitiken[6] eller andra politiska ambitioner. Detta leder till målkonflikter som på olika sätt präglar mottagandet och är en viktig orsak till de problem som finns när det gäller samordning och dialog inom nuvarande ordning.

Nuvarande ordning utgår från att först och främst svara upp mot Sveriges åtaganden enligt EU:s lagstiftning och internationella konventioner och från målet att upprätthålla rättssäkerheten för den enskilde. Det finns dock också andra politiska ambitioner och önskemål knutna till mottagandet. Till exempel krav och önskemål som utgår från arbetsmarknads- och integrationspolitiken, men också sådana som är knutna till den regionala tillväxtpolitiken.

De olika målen är i nuvarande ordning inte avvägda mot varandra. Detta leder till otydlighet och bristande samordning och effektivitet såväl inom som mellan de statliga myndigheterna med ansvar inom mottagandet.

Kommunerna har inte sällan andra förväntningar än staten när det gäller mottagandet. Förenklat kan man säga att målen för migrationspolitiken ibland krockar med regionalpolitiska ambitioner om att öka befolkningen eller hitta arbetskraft till den lokala arbetsmarknaden.

Inom mottagandet spelar frågan om hushållning med statens medel en viktig roll när myndigheter ska prioritera. Inte sällan får potentiella långsiktiga vinster ur ett samhällsperspektiv svårt att hävda sig mot kraven på de enskilda aktörerna om att upprätthålla en god budgetdisciplin för det egna ansvarsområdet. Enligt utredningens bedömning har detta haft relativt stor betydelse för hur pass väl nuvarande ordning har fungerat och klarat av att leverera i enlighet med vissa av de mål och värden som finns uppställda för mottagandet eller inom områden som direkt påverkas av mottagandet.

[5] Se prop. 2009/10:1, utgiftsområde 8, bet. 2009/10: SfU2, rskr. 2009/10:132.
[6] Se prop. 2011/12:1, utgiftsområde 14 avsnitt 3.3, bet. 2011/12:AU2, rskr. 2011/12:88 och prop. 2008/09:1, utgiftsområde 13 avsnitt 3.3, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:115.

4.1.3 Helhetsperspektiv saknas

I nuvarande ordning sker regeringens styrning och organisering av mottagandet i hög grad gentemot sektorer och framför allt mot enskilda myndigheter snarare än med verksamheternas samlade åtagande för ögonen. Den sektorsvisa styrningen försvårar möjligheterna till en effektiv dialog och samverkan mellan staten och kommunsektorn.

Då staten uppträder i olika skepnader gentemot kommunerna försämras såväl förmågan att praktiskt lösa uppkomna problem liksom tilltron till staten i stort. I nuvarande ordning beskrivs ofta avståndet mellan stat och kommunsektor som alltför långt. Detta följer av att de statliga aktörernas incitament eller uppdrag att samverka med kommunsektorn varit allt för svagt. Det beror också på verkliga konflikter mellan olika perspektiv på mottagandet.

En annan central utmaning är att det i dag saknas egentliga incitament och former för en god dialog mellan olika aktörer och sektorer. Detta är särskilt tydligt när det gäller dialogen mellan staten och kommunsektorn, men gäller även dialogen mellan olika statliga aktörer.

4.1.4 Ett ojämnt mottagande försvårar normalisering

Nuvarande ordning innebär alltså att ett begränsat antal kommuner tar ett oproportionerligt stort ansvar för mottagandet av asylsökande och nyanlända invandrare. Styrningen av fördelningen mellan kommuner har varit svag och inte haft tillräcklig kraft att åstadkomma en någorlunda jämn fördelning över landet.[7] Vissa kommuner har också valt att ta ett stort ansvar för mottagandet.

Det är därför befogat att tala om att mottagandet i dag är en ordning som bygger på två typer av kommuner: *mottagarkommuner* och *icke-mottagarkommuner*.

Som framgått av kapitel 3 har utvecklingen av mottagandet gått mot normalisering. Det vill säga en ordning där kommunsektorns, men även statens, kompetens och resurser används för att uppnå ett kostnadseffektivt mottagande av god kvalitet. Ett mottagande byggt

[7] Se till exempel Riksrevisionen (2015) och prop. 2015/16:54.

på normalisering förutsätter dock en relativt jämn fördelning av asylsökande och nyanlända över landet.

Att fortsätta med en ordning med mottagarkommuner och icke-mottagarkommuner innebär i praktiken att mottagandet inte utgår från normaliseringsprincipen utan fortsatt ses som en specialverksamhet i samhället. En verksamhet vilken sköts inom vissa kommuner och delar av staten i stället för att vara en del av samhällets ordinarie välfärdsuppdrag.

4.1.5 Ersättningssystemet är otydligt och allt för detaljerat

Systemet för statliga ersättningar till kommuner och landsting för deras åtaganden inom mottagandet har byggts upp och utvecklats över tid. Ersättningar har tillkommit såväl som försvunnit vilket har lett till att systemet i dag rymmer en rad olika bestämmelser när det gäller ansökningstid, fastställande, utbetalning och överklagande av ersättning. De ersättningsberättigade kostnaderna är många till antalet och de ersätts på olika sätt.

Vissa ersättningar ges utifrån absoluta villkor, medan andra ges i mån av tillgängliga medel. Ett antal ersättningar lämnas i form av schabloner och i andra fall ersätter staten den faktiska kostnaden. Vissa ersättningar betalas ut utan ansökan, medan andra betalas ut först efter ansökning.

Nuvarande ersättningssystem är därmed såväl tids- som resurskrävande och administrativt tungrott för staten och för kommunsektorn.[8]

4.1.6 Eget boende kan leda till sociala problem

I nuvarande ordning har den enskilde starka incitament för att ordna boende på egen hand. Det egna boendet har också fungerat som en ventil för staten eftersom det inneburit att kostnaden för mottagandet har varit förhållandevis låg även i perioder då Sverige tagit emot många asylsökande. Avsaknad av anläggningsboenden i storstäderna, bristande kvalitet i anläggningsboenden och bristande kapa-

[8] Riksrevisionen (2017).

citet att ta emot nyanlända i kommunerna styr i praktiken individer och familjer mot eget boende.[9]

Eget ordnat boende under asyltiden har för- och nackdelar. Till fördelarna hör möjligheten att komma närmare det svenska samhället och arbetsmarknaden samt känslan av normalitet och självbestämmande.[10] Samtidigt finns det rapporter som pekar på att eget boende kan leda till minskade kontakterna med det svenska samhället och försämrade möjligheter för den enskilde att delta i tidiga insatser.[11] Eget boende kan resultera i trångboddhet och psykisk och fysisk ohälsa samt bidra till ökad etnisk segregation.[12]

Under de senaste 35 åren har boendesegregationen i Sverige ökat.[13] Det går dock inte att säga i vilken utsträckning asylsökandes möjlighet att ordna eget boende har bidragit till denna utveckling.[14]

I dag saknas det till stor del systematiska undersökningar av hur asylsökande som ordnat boende på egen hand har etablerat sig i samhället på längre sikt. Av en studie från Malmö högskola framgår dock att skillnaderna mellan asylsökande som bott i eget boende och asylsökande som bott i anläggningsboende är mycket små när det gäller sysselsättningsgrad och inkomstnivå på längre sikt.[15]

Boverket har studerat hur nyanlända invandrare som har ordnat eget boende efter uppehållstillstånd klarat sin etablering. Av studien framgår att det endast finns små skillnader när det gäller graden av integration mellan nyanlända invandrare som bosatt sig på egen hand och nyanlända invandrare som har blivit anvisade till en kommun. Detta gäller såväl integration på bostadsmarknaden som på arbetsmarknaden. Reguljärt förvärvsarbete har dock varit vanligare bland nyanlända invandrare som bosatt sig på egen hand.[16]

Dessa slutsatser får även stöd i en rapport om nyanländas boendesituation från 2015. Enligt denna studie har nyanlända som valt att bosätta sig på egen hand efter uppehållstillstånd lyckats bättre än de som blir anvisade till en kommun. Detta gäller oavsett om man

[9] Boverket (2015b), SOU 1996:55, SOU 2003:75 och Lennartsson (2007).
[10] Boverket (2015b) och Lennartsson (2007).
[11] Boverket (2015b).
[12] SOU 1996:55, SOU 2003:75, SOU 2009:19, Boverket(2015b) och Andersson (2017).
[13] Andersson med flera (2016).
[14] Andersson (2017).
[15] Bevelander & Pendakur (2017).
[16] Boverket (2008).

ser till förvärvsarbete, arbetsinkomst, ägande av bostad och boende i egnahem.[17]

Enligt Boverket kan alltså möjligheten till eget boende medföra att asylsökande hamnar i ett sammanhang som främjar ekonomisk och social inkludering. Utfallet är dock beroende av vilken kommun den enskilde ordnar eget boende i. Olika kommuner och kommundelar har olika förutsättningar när det gäller i vilken utsträckning som eget boende leder till etablering i samhället.[18]

I rapporten konstaterar Boverket dock att många asylsökande och nyanlända invandrare som väljer att bosätta sig på egen hand gör så i kommuner där boendesituationen är ansträngd eller mycket ansträngd. Därmed kan det egna boendet också leda till att individen hamnar i en situation som snarare främjar exkludering än inkludering. Givet detta menar Boverket att lagen om mottagande av asylsökande med flera bör ändras så att asylsökandes möjlighet att bosätta sig på egen hand i kommuner där boendesituationen redan är ansträngd begränsas temporärt.[19]

Problembilden är med andra ord komplex och inte helt entydig. Sammantaget ser vi dock i dag tecken på att nuvarande ordning med en stor andel asylsökande i eget boende bidrar till långvarig social och ekonomisk utsatthet i vissa kommuner. Dagens ordning med en hög andel asylsökande i eget boende underlättar inte heller planeringen för kommuner och landsting. Eget boende kan således ge negativa konsekvenser såväl på individ- som på systemnivå.

4.1.7 Tidiga insatser kommer i andra hand

Eftersom det saknas tydliga och uppföljningsbara mål för tidiga insatser och det i praktiken inte är obligatoriskt för asylsökande att delta[20] lämnas en stor del av ansvaret över till den enskilde. Individens egen initiativförmåga och motivation avgör därför ofta i vilken grad väntetiden för en asylsökande blir aktiv och meningsfull. Fak-

[17] Boverket (2015b).
[18] Boverket (2015b).
[19] Boverket (2015b).
[20] Migrationsverket (2015d) och Migrationsverket (2009).

torer som kön och boendeform påverkar också den asylsökandes deltagande.[21]

Utredningen ser att tidiga insatser inte sällan riskerar att komma i andra hand i dagens mottagande. Såväl regeringen som ansvariga aktörer har till stor del prioriterat ned tidiga insatser för asylsökande för att i stället fokusera på korta handläggnings- och vistelsetider. Verksamheten riskerar dessutom att prioriteras ned såväl i tider av hög belastning som när antalet asylsökande är lågt och handläggningstiderna därmed är korta.[22]

Om ambitionen att alla ska delta i tidiga insatser, åtminstone i grundläggande aktiviteter som rör hälsa, kunskap om Sverige och dess värdegrund med mera ska förverkligas, är det viktigt att staten både ställer krav och ger förutsättningar för den enskildes deltagande. Även när det gäller tidiga insatser ser utredningen därför ett behov av tydligare målsättning och klarare prioritering av vad som ska göras, när insatser ska genomföras liksom för vem tidiga insatser ska ges.

[21] Se till exempel Migrationsverkets årsredovisningar 2011–2015.
[22] Se till exempel Migrationsverkets årsredovisning 2012.

5 Ett mottagande där hela Sveriges förmåga tas tillvara

5.1 Komplexa utmaningar saknar givna lösningar

Komplexa samhällsutmaningar och problem kan mötas på en mängd olika sätt. I de flesta fall finns det inte några enkla lösningar och det är på förhand svårt att säga om en lösning är att föredra framför en annan. Alla lösningar har för- och nackdelar och vilken lösning man väljer beror främst på vilka mål och värden som premieras vid den tidpunkt då ett beslut fattas.

De långsiktiga konsekvenserna av en reform är dessutom svåra att förutsäga. Varje lösning på ett samhällsproblem leder förr eller senare till en ny uppsättning utmaningar och problem. De politiska målen och avvägningarna mellan olika mål och värden förändras också över tid.

Regeringens direktiv är dock tydliga när det gäller vilka mål och värden som ska beaktas i ett nytt mottagandesystem. Målen och värdena är dock många till antalet och de är inte alltid helt förenliga med varandra. Det framgår inte heller hur de ska viktas eller förhållas till varandra Av detta följer att utredningen har behövt göra vissa avvägningar och prioriteringar mellan olika mål och värden. Vi har dock hela tiden försökt eftersträva balans och helhet i våra förslag så att inget mål eller värde tappas bort i utformningen av ett nytt mottagandesystem.

Givet detta har det varit viktigt för utredningen att analysera och försöka förstå vilka förutsättningar för att nå olika mål och värden som olika förslag till lösningar skapar. Detta inte minst eftersom mottagandet av asylsökande och nyanlända invandrare är ett exempel på en komplex och tvärsektoriell samhällsutmaning vars lösning förutsätter insatser från en mängd olika aktörer på olika nivåer i samhället.

5.1.1 Mål och värden att förhålla sig till

Ett nytt system för mottagandet av asylsökande och nyanlända invandrare har att hantera en rad motstående mål och värden inom ett antal olika samhälls- och verksamhetsområden. Utifrån regeringens direktiv och vad som framkommit i vår dialog med mottagandets aktörer bedömer utredningen att ett nytt mottagandesystem ska ta hänsyn och förhålla sig till följande mål och värden:

- *Rättssäker och snabb prövning* – systemet ska göra det möjligt för ansvarig myndighet att pröva asylärenden rättssäkert och snabbt.
- *God hushållning med statens medel* – systemet ska generera tillräckligt antal platser för att möta behovet till en så låg kostnad för staten som möjligt.
- *Flexibilitet* – systemet ska ha tillräcklig kapacitet och förmåga att hantera snabba upp- och nedgångar i antal asylsökande och antal personer som beviljas uppehållstillstånd.
- *Jämnare fördelning mellan landets kommuner* – systemet ska skapa förutsättningar för ett mer jämnt fördelat mottagande mellan kommuner.
- *Rimliga planeringsförutsättningar för kommunsektorn* – systemet ska ge kommunsektorn rimliga förutsättningar att planera och dimensionera sin verksamhet.
- *Sammanhållen process för den enskilde* – systemet ska ha ett individperspektiv och möjliggöra en sömlös resa genom mottagandet för den enskilde individen.
- *Snabbare etablering i arbets- och samhällsliv* – systemet ska främja en snabbare etablering i arbets- och samhällslivet för de personer som beviljas uppehållstillstånd.
- *Effektivt återvändande* – systemet ska inte försvåra för ansvarig myndighet att bedriva ett effektivt arbete med återvändande.
- *Minskad andel asylsökande i eget boende* – systemet ska minska antalet asylsökande som väljer att bo i eget boende under asyltiden.

5.1.2 Val av ingångsvärden styr val av lösning

Beroende på vilken vikt man tilldelar olika värden och hur man ser på och värderar de ingående målkonflikterna landar man i olika lösningar på hur mottagandesystemet bör vara organiserat och vilka insatser som bör ingå. Ett system som sätter högt värde vid goda planeringsförutsättningar för kommunsektorn, snabb etablering för dem som får stanna i Sverige och minskad andel asylsökande som bor i eget boende kan till exempel vara förenat med högre boendekostnader, minskad flexibilitet och sämre förutsättningar för återvändande.

Å andra sidan kan ett system som sätter högt värde vid låga boendekostnader med hög flexibilitet och ett starkt fokus på en rättssäker och effektiv prövning ha svårt att leverera goda planeringsförutsättningar för kommunsektorn, snabb etablering för dem som beviljas uppehållstillstånd och minskad andel asylsökande som bor i eget boende.

Med utgångspunkt i detta menar Mottagandeutredningen att det är viktigt att boendet och insatserna planeras och genomförs så att de skapar så goda förutsättningar som möjligt för att uppfylla och nå de värden och mål som politiken väljer att långsiktigt premiera. Enligt vår bedömning har nuvarande ordning allt för ensidigt fokuserat på handläggningstider, kostnader för boende för asylsökande och flexibilitet på bekostnad av kommunsektorns planeringsförutsättningar och sammantagna mottagandekapacitet samt individens framtida etablering.

Sett ur ett helhetsperspektiv – med beaktade av samtliga ingående mål och värden – menar vi att vårt huvudförslag till ett nytt mottagandesystem skapar förutsättningar för en jämnare och mer avvägd fördelning över de mål och värden som systemet har att förhålla sig till. Det innebär att vi har gett *rättssäker och snabb prövning*, *sammanhållen process för den enskilde, snabbare etablering i arbets- och samhällslivet* och *effektivt återvändande* högre vikt än vad vi menar att dessa mål har haft i nuvarande ordning. *Jämnare fördelning mellan landets kommuner*, *rimliga planeringsförutsättningar* för *kommunsektorn* och *minskat antal asylsökande i eget boende* är enligt Mottagandeutredningen förutsättningar som behöver vara uppfyllda för att de mål vi har viktat upp ska vara möjliga att nå.

Som en konsekvens av detta har vi också varit tvungna att vikta målen om god hushållning med statens medel och flexibilitet något lägre. Vi bedömer dock att detta vägs upp av att de långsiktiga samhällsekonomiska kostnaderna för senare etablering i arbets- och samhällsliv samt social och ekonomisk utsatthet blir lägre med utredningens förslag.

5.2 Staten och kommunsektorn delar på ansvaret

Regeringens direktiv och de problem som vi och flera utredningar före oss har redogjort för ger Mottagandeutredningen anledning att föreslå ett antal förändringar av nuvarande ordning. I detta avsnitt presenterar vi därför utgångspunkterna för våra överväganden och vårt huvudförslag till ett nytt system för mottagande av asylsökande och nyanlända invandrare.

5.2.1 Rättssäker och snabb prövning

En rättssäker och snabb prövning i asylärenden bör vara ett helt centralt mål för mottagandet. Kortare handläggningstider ger positiva effekter för såväl samhälle som för den enskilde.

En viktig utgångspunkt är därför att den asylsökande bör vara så tillgänglig att Migrationsverkets prövning av asylärendet underlättas. Ett nytt mottagandesystem bör därför utformas så att det underlättar möten mellan myndigheter och de asylsökande eftersom det underlättar en snabb och rättssäker ärendehantering. Ett mottagandesystem där asylsökande och myndigheter får goda möjligheter till en effektiv kontakt är därför högt prioriterat i utredningens förslag.

5.2.2 Effektiv ekonomisk ersättning till kommunsektorn

Migrationspolitiken är i grunden ett statligt ansvar. Det är staten, och inte kommunerna, som skriver under internationella avtal och konventioner om asylrätten. Kommunerna kan inte heller påverka migrationspolitiken på nationell, eller europeisk, nivå. De kan inte heller påverka antalet personer som söker asyl i Sverige.

Detta liksom stora variationer i antalet asylsökande såväl över tid som mellan kommuner talar för att staten ska ta ett fortsatt finansiellt ansvar för mottagandet. Ett transparent, effektivt och accepterat system för ersättningar till kommuner och landsting är centralt för en fungerande samverkan och tilltro mellan sektorerna.

5.2.3 Ett flexibelt system som kan byggas ut

Den främsta svårigheten när det gäller såväl styrning som genomförande av mottagandet är osäkerheten om efterfrågan på systemet. Området är mycket svårt att göra prognos för vilket innebär stora utmaningar.

Utredningen menar att det är rimligt att utgå från att ett nytt mottagandesystem ska hantera ett lägre antal asylsökande än vad nuvarande system gjorde under 2015. Ett nytt mottagandesystem kan inte konstrueras så att det klarar vilka variationer som helst över tid utan bör bygga på den samlade kapaciteten och kompetensen hos staten och Sveriges 290 kommuner och 20 landsting. Genom ett gemensamt samhälleligt ansvar för mottagandet kan systemet klara relativt stora variationer inom och mellan år.

För att klara situationer där antalet asylsökande kraftigt överskrider prognoserna bör systemet, med kort framförhållning, kunna kompletteras med extra resurser. Det är dock viktigt att regeringen och ansvariga myndigheter i sådana fall tar hänsyn till enskilda kommuners mottagandekapacitet och att eventuella tillfälliga boendeplatser fördelas relativt jämt mellan kommunerna.

Ett långsiktigt hållbart mottagandesystem kan inte dimensioneras så att det på egen hand klarar alla tänkbara variationer. Kraftiga ökningar av antalet nya asylsökande bör hanteras genom politiska beslut i syfte att anpassa asyllagstiftningen så att ett kvalitativt och effektivt mottagande kan upprätthållas. En systematisk uppföljning av migrationspolitiken och en beredskap från riksdagens och regeringens sida att justera regelverk och tillämpning för att säkerställa förmågan till ett bra mottagande behöver därför vara centrala delar i ett nytt mottagandesystem.

5.2.4 Ett mottagande som ger en gemensam start

Dagens mottagande ger inte den asylsökande ett första samlat möte med Sverige. Det behövs därför tydligare inslag av ordning och reda när en person kommer till Sverige för att söka skydd.

Utredningen anser att det är önskvärt att alla asylsökande får en mer likvärdig start i Sverige. Vi menar att det är viktigt för en framtida positiv utveckling att vissa tidiga insatser ges i liknande former till alla asylsökande. Det krävs därför en typ av arena där det initiala mottagandet kan ske i effektiva former och därigenom bidra till såväl ett jämnare mottagande över landet som till att minimera de negativa effekter som kan uppstå av eget boende.

5.2.5 Normalisering och jämnare mottagande över landet

Mottagandeutredningen menar att mottagandet även fortsättningsvis bör bygga på principen om normalisering. Mottagande av asylsökande är enligt vår uppfattning inte något väsensskilt från annan välfärdsverksamhet. Viktiga resurser och nödvändig kompetens finns i kommunsektorn. Ett nytt system för mottagandet bör i ökad utsträckning tillvarata dessa outnyttjade resurser och denna kompetens.

Kommunsektorns och de statliga myndigheternas erfarenhet och professionella kompetens ska tas tillvara. Särlösningar bör undvikas. Av avgörande betydelse för förverkligandet av principen om normalisering är att mottagandet sker på ett jämnare sätt mellan landets kommuner än vad som sker i dag. Bosättningslagens utgångspunkt om att samtliga kommuner ska bidra efter förmåga och förutsättningar är därför ett viktigt steg i riktning mot ett jämnare och mer etableringsfrämjande mottagande.

5.2.6 Negativa effekter av eget boende kan begränsas

Dagens mottagande bygger på att en stor del av de asylsökande ordnar boende på egen hand. Om de lokala och individuella förutsättningarna är fördelaktiga kan möjligheten till eget boende under asyltiden leda till en snabbare etablering. I vissa kommuner kan dock eget boende leda till negativa sociala och ekonomiska följder för enskilda och lokalsamhället. Utredningen anser därför att möj-

ligheten till eget boende under asyltiden behöver reformeras så att sådana negativa effekter kan hållas till ett minimum.

5.2.7 Sammanhållen väg mot etablering eller återvändande

I nuvarande ordning görs en tydlig åtskillnad mellan asylsökande och nyanlända. Det finns också starka skäl att det ska vara en skillnad i rättigheter mellan personer som har uppehållstillstånd och personer som inte har det. Samtidigt får denna åtskillnad inte få oönskade negativa konsekvenser för den enskilde individen.

Det behöver därför finnas en sammanhållen process för den enskilde som möjliggör ett individperspektiv och en sömlös resa genom mottagandet mot etablering eller återvändande. Ett nytt mottagandesystem behöver därmed klara av att på ett tidigt stadie fokusera på ett etableringsperspektiv för personer med goda möjligheter att få uppehållstillstånd såväl som på en tydlig styrning mot återvändande för personer med mindre goda möjligheter att få uppehållstillstånd.

Tiden i asylmottagandet behöver bli kortare och mer aktiv. Tidiga insatser bör därför vara en integrerad del av mottagandet. Insatser bör omfatta alla vuxna asylsökande och utformas så att de kan främja såväl en snabb etablering i Sverige som ett återvändande. Eftersom det handlar om individer som befinner sig i en utsatt situation, inte minst genom den osäkerhet som väntan på beslut i asylärendet innebär, bör insatserna bland annat ha ett hälsofrämjande perspektiv.

Vissa insatser är särskilt viktiga för att den enskilde ska kunna vistas i Sverige under kortare eller längre tid. Det finns därför skäl för att göra sådana insatser obligatoriska.

5.2.8 Ett tydligt åtagande för det offentliga för tidiga insatser

Ett mottagande som bygger på ökad tydlighet och en indelning i ett etableringsspår och ett återvändandespår förutsätter ett tydligt åtagande för det offentliga i fråga om insatser och aktiviteter. Det handlar inte om att det offentliga ska ansvara för att aktivera vuxna individer från första dagen, utan om att erbjuda verktyg som ger individen förutsättningar att ta ett eget ansvar för sin försörjning och för att utnyttja väntetiden konstruktivt.

Väntetiden ska användas så att den främjar de asylsökandes framtid oavsett om de får stanna i Sverige eller inte. I dagsläget saknas en offentlig aktör med ansvar för att erbjuda individen insatser. Att det finns verksamhet är i stället beroende av att det finns en vilja hos det civila samhällets organisationer att söka statliga medel. I ett nytt mottagandesystem behöver därför det offentliga åtagandet för tidiga insatser förtydligas.

Insatser bör i vissa fall kunna ges i samverkan med andra, till exempel det civila samhällets organisationer. Det behövs därför ett tydligt ramverk som lägger fast under vilka förutsättningar samverkan ska ske.

5.2.9 Gemensamt uppdrag med tydlig ansvarsfördelning

Mottagandeutredningen menar att ett framtida mottagandesystem bör utgå från att staten och kommunsektorn har ett gemensamt ansvar för mottagandet och dess resultat. En ensam aktör eller samhällssektor kan inte lösa det komplexa samhällsuppdrag som mottagandet innebär. För att säkerställa ett fungerande mottagande behöver i stället olika aktörers kompetens och resurser tas tillvara.

Vi menar att ansvarsfördelningen i nuvarande system är allt för otydlig. Samtidigt är överlämningar inom och mellan myndigheter direkt avgörande för att systemet ska fungera som helhet. Myndigheterna har också tilldelats stort manöverutrymme vilket har medfört att vissa frågor hanterats ur ett relativt smalt sektorsperspektiv. Detta har i sin tur fått konsekvenser för systemets funktionssätt, kommunsektorn och enskilda individer.

Vi menar också att de krav som regering och riksdag ställer på mottagandet är vaga och dåligt koordinerade. Prioriteringen mellan olika mål är dessutom otydlig. Då mottagandet rymmer flera målkonflikter är det därför svårt för berörda aktörer att tolka och prioritera mellan målen. I förlängningen innebär detta att aktörerna ofta har svårt att leva upp till de högt ställda förväntningarna.

Riksdag och regering behöver därför formulera ett tydligt gemensamt mål för mottagandet och dess aktörer. Ett mål som omfattar hela mottagandet och samtliga berörda myndigheter och aktörer och som bidrar till att tydliggöra aktörernas uppdrag i förhållande

till andra samhällsuppgifter. En tydlig politisk beställning skulle också hjälpa aktörerna att prioritera mellan olika mål och krav.

5.2.10 En stärkt dialog och uppföljning

Dialogen mellan mottagandets aktörer är många gånger bristfällig. Myndigheter har svårt att samverka och tilliten myndigheter emellan är på vissa områden svag. Kommunerna framhåller också att avståndet till statens företrädare är långt vilket försvårar dialog.

Vi menar därför att det behövs former för en strukturerad dialog mellan de aktörer och sektorer som är involverade i mottagandet. Dialogen och samverkan behöver också fungera när systemet är under press. Former för samverkan måste därför utvecklas och formaliseras så att de blir långsiktigt bestående.

För att stärka styrningen och utvecklingen av mottagandet är det viktigt att kunskapen om mottagandet och dess resultat utvecklas. Utredningen har under arbetet noterat att det många gånger saknas bekräftade uppgifter om vad mottagandet kostar, presterar och levererar. Detta gäller särskilt frågan om hur mottagandet som helhet levererar.

Det är inte heller ovanligt att staten och kommunsektorn har olika bilder av hur pass väl systemet fungerar. I en sådan situation är det svårt för staten och kommunsektorn att agera samstämmigt och på ett sätt som säkerställer att mottagandet som helhet är kvalitativt och effektivt.

I ett nytt mottagandesystem behöver därför staten och kommunsektorn ta ett gemensamt ansvar för uppföljning, utvärdering och kunskapsuppbyggnad.

6 Ankomst – ett första samlat möte med Sverige

6.1 Ett ordnat mottagande i ankomstcenter

Förslag: En ordning med särskilda ankomstcenter som Migrationsverket ansvarar för införs. Migrationsverket ska ordna boende till alla asylsökande. Det ska vara obligatoriskt för asylsökande att bo i ett ankomstcenter under 30 dagar. Migrationsverket får fatta beslut om att förlänga den obligatoriska tiden i ankomstcenter.

Migrationsverket får anvisa en kommun där den asylsökande ska vänta på beslut i asylärendet. En sådan anvisning bör ske senast sju dagar efter att asylansökan har mottagits. Migrationsverket och Arbetsförmedlingen ska vidta de åtgärder som ska vara genomförda inför ett beslut om anvisning till en kommun så att anvisning kan ske inom föreskriven tid.

Asylsökande som inte bor i ett ankomstcenter under föreskriven tid ska inte ha rätt till dagersättning eller särskilt bidrag. Asylsökande som återvänder till ankomstcenter ska åter ha rätt till dagersättning och särskilt bidrag.

Bedömning: En ansökan om asyl bör lämnas in vid Sveriges gräns eller vid ett ankomstcenter.

Migrationsverket bör prioritera handläggning av ärenden till asylsökande som bor i ankomstcenter under den obligatoriska tiden.

6.1.1 Alla tjänar på en rättssäker och snabb handläggning

En rättssäker och snabb handläggning av asylärenden är viktig för såväl samhället som för den enskilda individen. För samhället leder det till lägre kostnader, ökad förutsägbarhet och jämnare flöde genom systemet. En snabb och rättssäker prövning gör också mottagandet mer humant eftersom individen behöver leva kortare tid i ovisshet samtidigt som etablering eller återvändande påskyndas.

Givet detta anser Mottagandeutredningen att det viktigaste med ett nytt mottagandesystem är att det skapar goda förutsättningar för en rättssäker och snabb asylprövning. Mottagandet behöver därför vara organiserat och utformat på ett sätt så att prövningen och den enskilde individen hamnar i centrum och prioriteras.

Det är således nödvändigt att ett nytt mottagandesystem bygger på ett större mått av ordning och reda och en tydligare styrning av det initiala mottagandet. Det initiala mottagandet behöver ha en fastare struktur där det tydligt framgår vilka rättigheter och skyldigheter som asylsökande har och att den asylsökande behöver vara tillgänglig för ansvariga myndigheter. Mottagandeutredningen föreslår därför att det införs särskilda ankomstcenter för asylsökande. Migrationsverket ska ansvara för ankomstcentren.

6.1.2 Ett obligatoriskt första möte med Sverige

Ankomstcentren ska ge de asylsökande ett första möte med Sverige. Syftet är att åstadkomma ett ordnat mottagande med fokus på prövning och snabb etablering eller återvändande. Centren innebär också en ökad tydlighet om hur mottagandet är uppbyggt och tänkt att fungera gentemot de asylsökande.

Mottagandeutredningen anser därför att Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och landstingen bör finnas närvarande i ankomstcentren. Även berörd kommun bör kunna bedriva verksamhet vid centren. Likaså kan civilsamhällets organisationer ge viktiga bidrag i mottagandet och bör därför ges möjlighet att verka vid centren.

Utredningen föreslår att det ska vara obligatoriskt att bo i ankomstcenter under den första tiden efter att ansökan om asyl har lämnats in. När asylsökande finns tillgängliga på en plats kan Migrationsverket koncentrera resurser och kompetens till ett tidigt skede

av asylprocessen, vilket skapar förutsättningar för kortare handläggnings- och vistelsetider.

Det är viktigt att de asylsökande bor i ankomstcentren under den del av processen som förutsätter personlig medverkan. Det bör därför finnas en direkt nytta för den enskilde att bo i centret. Migrationsverket bör därför prioritera ansökningar till de asylsökande som bor i centren framför andra ansökningar.

Med ankomstcentren blir det också lättare för asylsökande att tillgodogöra sig sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter. De behöver inte ägna tid åt att söka upp myndigheter och andra aktörer under den första tiden i landet utan kan koncentrera sig på att vara tillgängliga för och delta i asylutredning, kartläggning, samhällsinformation och hälsoundersökning. Vi bedömer att obligatoriet och nyttan för den enskilde bör leda till att en relativt stor andel asylsökande följer boendeanvisningen.

Obligatoriska ankomstcenter med fokus på en snabb och rättssäker asylprövning finns i Tyskland och Nederländerna.[1] Vid dessa center görs asylprövning, hälsoundersökning och informationsinsatser inom loppet av en till två veckor. Samtliga aktörer som de asylsökande behöver möta finns på plats i centren.

Asylansökan bör lämnas in vid ett ankomstcenter

Enligt EU:s asylprocedurdirektiv är det möjligt att kräva att ansökningar om asyl lämnas in personligen och på en angiven plats.[2] Migrationsverket tar emot ansökningar om asyl vid Sveriges gräns och från personer som rest in i landet vid tre orter.[3] Den asylsökande måste inställa sig personligen för att lämna biometri och medverka vid utredning.

Mottagandeutredningen bedömer att en ansökan om asyl endast bör vara möjlig att lämna in vid Sveriges gräns eller vid ett av Migrationsverkets ankomstcenter. Merparten av alla asylsökande kommer

[1] Centret Patrick Henry Village i Tyskland hade i december 2016 plats för 2 000 asylsökande och kapacitet att registrera 400 nya asylsökande i veckan. Asylcentret i Ter Apel i Nederländerna, hade i december 2017 plats för 2 000 asylsökande.
[2] Artikel 6.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning), EUT L 180, 29.6.2013, s. 60.
[3] Migrationsverket (2017c).

på så vis komma i kontakt med ankomstcentren. I samband med att ansökan lämnas in förutsätts individen stanna kvar och bo i ankomstcentret.

Utredningen menar att förutsättningarna för att asylsökande stannar i boendet är större vid krav på personlig inställelse. Om ansökningar kan lämnas in på Migrationsverkets samtliga kontor kommer sannolikt färre asylsökande att komma i kontakt med och bo vid ankomstcentren.

Det ska vara obligatoriskt att bo i ett ankomstcenter

Mottagandeutredningen menar att den nuvarande ordningen där asylsökande enbart erbjuds hjälp med boende om de inte kan ordna boende på egen hand bör ersättas med en modell där alla asylsökande ska bo i ett ankomstcenter eller på annan anvisad plats under den första tiden i Sverige. Migrationsverket ska ordna boende till alla asylsökande. Ankomstcentren ska bidra med stabilitet och förutsägbarhet samt säkerställa att den första tiden i Sverige är ordnad, fokuserad på prövningen och framåtsyftande mot etablering eller återvändande.

Obligatoriska ankomstcenter kan också bidra till minskade problem relaterade till eget boende. Detta eftersom centren gör det möjligt för såväl den enskilde som en värdfamilj att lämna en mindre lämplig boendesituation.

Vi föreslår att asylsökande ska bo i ankomstcenter under den tid det behövs personlig medverkan för asylprövningen. Det ska därför vara obligatoriskt att bo i ett ankomstcenter under 30 dagar med möjlighet till förlängning. Inledningsvis begränsas tiden till 30 dagar från att ansökan lämnas in, men en asylsökande ska kunna stanna kvar längre vid ett ankomstcenter om det finns skäl för det. Migrationsverket får förlänga den obligatoriska tiden i ankomstcenter om en förlängd personlig närvaro kan påskynda resterande delar av asylprocessen. För asylsökande som inte har bott i ankomstcenter under de första 30 dagarna bör den obligatoriska tiden förlängas. Personlig närvaro bör vara särskilt motiverad för denna grupp.

Vi bedömer att det är svårt att sätta en definitiv gräns för hur lång tid en asylsökande ska bo vid ett ankomstcenter. Målet ska dock vara att Migrationsverket och andra aktörer ska ha genomfört

de åtgärder som kräver personlig medverkan inom den inledande tidsfristen om 30 dagar. Vid ett beslut om förlängning ska Migrationsverket ta hänsyn till att barn bör erbjudas skolgång inom en månad från ankomsten.

I och med att ankomstcentren ska vara ett kort stopp för ett första möte med Sverige med syfte att gynna en effektiv asylprocess bör tiden i centren inte vara så lång att de asylsökande hinner rota sig på orten. Samtidigt kan tiden inte heller vara allt för kort då kommunerna behöver få tid att förbereda mottagandet av asylsökande.

Efter den obligatoriska tiden är det möjligt för asylsökande att flytta till eget boende. Alla asylsökande ska dock inte ha denna möjlighet. Asylsökande med mindre goda möjligheter att få uppehållstillstånd och vars ärenden hanteras i ett snabbt förfarande eller enligt Dublinförordningen[4] ska bo i ankomstcentren under hela asylprocessen (se avsnitt 7.1.2).

Ansökningar från sökande i ankomstcenter bör prioriteras

Utredningen bedömer att Migrationsverket bör prioritera ansökningar från individer som bor i ankomstcentren och följer regelverket. Barnfamiljer bör särskilt prioriteras eftersom barnen bör erbjudas skolgång inom en månad. Ett sådant arbetssätt bör skapa förutsättningar för ett ordnat och effektivt mottagande.

Migrationsverket har använt ett liknande arbetssätt i mottagandet av asylsökande som har omplacerats från Italien och Grekland. Myndigheten har styrt mottagandet till ett fåtal orter, använt sig av ett sammanhållet arbetssätt[5] och samlokaliserat boende och prövning.

Resultatet har varit positivt. I Flen har till exempel samtliga asylsökande accepterat att bo vid anläggningsboendet. De har dock informerats om att om de väljer ett annat boende kommer de inte att hanteras i snabbprocess. Även bosättningsanvisningen till kom-

[4] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning), EUT L 180, 29.6.2013, s. 31.
[5] Migrationsverket (2017b).

mun har accepterats av de flesta individer i denna grupp.[6] Kommunerna har sedan mottagit de flesta av dessa nyanlända inom föreskriven tid och i många fall har mottagandet skett i förtid. Migrationsverket har till följd av detta kunnat hantera sin process från ankomst till uppehållstillstånd och bosättningsanvisning inom 21 dagar.[7]

Det sammanhållna arbetssättet för omplaceringarna visar att korta handläggningstider och en tydlig styrning mot ett anläggningsboende kan bryta attraktionen till eget boende, i alla fall under den första tiden.

Mottagandedirektivet sätter ramarna för sanktioner

EU:s mottagandedirektiv[8] sätter ramarna för mottagandet av asylsökande (se avsnitt 3.2.10). Direktivet reglerar vilka förmåner som medlemsländerna ska erbjuda de asylsökande och när medlemsländerna får dra in eller sätta ner ersättningar eller andra förmåner.

I lagen om mottagande av asylsökande med flera regleras de förmåner som asylsökande ska erbjudas i Sverige. Migrationsverket ska erbjuda asylsökande hjälp att ordna boende och ekonomiskt bistånd i form av dagersättning, särskilt bidrag och bostadsersättning.[9] Ersättningen får sättas ned eller dras in i olika situationer som till exempel om den asylsökande inte medverkar till att klarlägga sin identitet eller håller sig undan.[10]

Utredningen föreslår att det ska vara obligatoriskt för asylsökande att bo i ankomstcenter eller annan anvisad plats under en föreskriven tid. Om en asylsökande inte bor på anvisad plats under den föreskrivna tiden ska individen inte ha rätt till dagersättning eller särskilt bidrag. Förslaget att dra in det ekonomiska biståndet kan i så fall överklagas. En asylsökande ska åter ha rätt till dagersättning och särskilt bidrag om han eller hon återvänder till anvisad plats.

[6] Under juni till november 2017 har 548 anvisningar gjorts av ärenden handlagda i Flen. 29 av dessa anvisningar har avbrutits alla på grund av att de nyanlända har tackat nej. Migrationsverkets uppfattning är att mycket få av dessa om ens någon tillhör gruppen omfördelningsärenden. Uppgift från Migrationsverket 2017-12-05.
[7] Uppgift från Migrationsverket 2017-11-09.
[8] Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU.
[9] 13–19 §§ lag (1994:137) om mottagande av asylsökande med flera.
[10] 10 och 12 §§ lag (1994:137) om mottagande av asylsökande med flera.

Vi bedömer att såväl förslaget om ett obligatoriskt ankomstcenter under 30 dagar med möjlighet till förlängning som förslaget att dra in rätten till dagersättning och särskilt bidrag för asylsökande som inte följer det obligatoriska boendet är förenligt med mottagandedirektivet. Individen har möjlighet att få sina materiella mottagningsvillkor uppfyllda genom att bo på anvisad plats. Därmed finns inget hinder för att dra in ekonomiskt bistånd om individen inte följer anvisningen. Ett liknande system med obligatoriskt boende under de första månaderna finns i Tyskland.[11]

I förhandlingarna om kommissionens förslag till nytt omarbetat mottagandedirektiv[12] är det viktigt att Sverige bevakar att medlemsstaterna tillförsäkras ett tillräckligt handlingsutrymme. Det handlar bland annat om att medlemsstaterna ska kunna organisera boendet för asylsökande på ett sätt som underlättar för asylprövningen och motverkar oönskade sociala konsekvenser av eget boende, utan att beslut om boendeanvisningar ska behöva fattas i varje enskilt fall.

6.1.3 Effektivisering genom ökad tillgänglighet

Tiden i ankomstcenter ska utnyttjas väl så att myndigheter både inhämtar och ger information till asylsökande. I ankomstcentren ska myndigheterna bland annat:

- registrera asylansökan och genomföra initiala handläggningsåtgärder
- genomföra asylutredning och andra utredningsåtgärder som kräver personlig medverkan av den asylsökande
- ge grundläggande information om asylprocessen, individens rättigheter och skyldigheter, och det svenska samhället
- kartlägga vuxna asylsökandes utbildning och yrkeserfarenheter
- erbjuda verksamhet för barn
- erbjuda hälsoundersökning.

[11] Asylbewerberleistungsgesetz och Asylgesetz.
[12] EU-kommissionens meddelande, COM (2016) 465 final.

Myndigheterna ska genomföra insatser som underlättar den egna verksamheten och andra aktörers verksamhet under den tid som en asylsökande bor i ett ankomstcenter. Myndigheterna bör kunna dra nytta av stordriftsfördelar och göra fler insatser under kort tid när de asylsökande finns tillgängliga vid centren.

Ankomstcentren bör vidare göra det möjligt för myndigheter och andra aktörer att dela på tolkar, samtalsrum och större samlingsrum. Samlokalisering bör också skapa förutsättningar för bättre samarbete dels mellan statliga myndigheter, dels mellan staten och kommunsektorn, dels mellan offentliga och civila aktörer.

Asylsökande har möjlighet att ta del av information och aktiviteter i ankomstcenter och ska uppmuntras att delta i de aktiviteter som erbjuds i centret. Från samhällets sida finns det därutöver ett krav på att asylsökande ska medverka och delta i följande obligatoriska moment under tiden i ankomstcentret:

- asylutredning och andra åtgärder som krävs i handläggningen av asylärendet
- grundläggande samhällsinformation
- kartläggning av utbildning och yrkeserfarenheter.

Ankomstcenter möjliggör kortare handläggningstider

Asylprövningen ska vara rättssäker och tiden från ansökan till beslut bör vara så kort som möjligt. Korta väntetider skapar förutsättningar för snabbare etablering eller återvändande.

Migrationsverket bör under tiden i ankomstcentret genomföra asylutredning och andra åtgärder som kräver personlig medverkan av den asylsökande. I normalfallet bör det inte finnas behov av fler utredningsåtgärder som kräver personlig närvaro efter att den asylsökande har lämnat ankomstcentret. Myndigheten bör kunna fatta beslut på det utredningsmaterial som finns och sådant som kan inhämtas skriftligt. Det kommer dock finnas ärenden där det krävs en kompletterande utredning där den asylsökande medverkar.

Ett problem i nuvarande ordning är att asylsökande uteblir från möten. Det kan till exempel bero på att individen inte får kallelsen, inte förstår innehållet eller har svårt att hitta till myndigheten. Pro-

blemet med utebliven närvaro gäller främst Migrationsverkets utredningar och landstingens hälsoundersökningar.[13]

Med ankomstcentren kommer möten och kontakter mellan myndigheterna och de asylsökande att underlättas. Därmed kan ledtider kortas. Antalet inställda asylutredningar bör minska och på sikt kunna undvikas helt.

Utredningens förslag ger därmed Migrationsverket goda möjligheter att effektivisera asylprocessen så att rätt åtgärder utförs i rätt tid av rätt person. Ankomstcentren bör också göra det möjligt för myndigheten att ha tillgång till och tät kontakt med olika specialistfunktioner. Det kan till exempel handla om att snabbt kunna bedöma identitetshandlingar eller få Säkerhetspolisens utlåtande i säkerhetsärenden. Det underlättar även för myndigheten att initialt kunna fokusera på att klarlägga asylsökandes identitet och ett eventuellt återvändande.

I ett system där många åtgärder ska genomföras på kort tid är det avgörande att processen flyter på utan hinder. En riskfaktor med ankomstcentren är tillgången till offentliga biträden och tolkar. Utredningen menar att det även fortsättningsvis finns risk att tillgången till biträden och tolkar blir en flaskhals. För närvarande har fem myndigheter i uppdrag att redovisa hur deras tolkanvändning kan effektiviseras och regeringen har tillsatt en utredning som ser över tolkfrågan.[14] Förhoppningsvis kan erfarenheter och förslag från dessa bidra till att minska riskerna.

När det kommer många asylsökande behöver vidareflytt till kommun kunna ske innan utredningen är genomförd. I dessa fall bör Migrationsverket prioritera sina resurser för att undvika att detta sker under längre perioder och säkerställa att det finns beredskap för att arbeta ikapp eventuella överbalanser.

Ärendesortering kan effektivisera asylprocessen

Enligt förvaltningslagen ska varje ärende handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.[15] Sedan 2016 använder Migrationsverket sig av ärendesortering. Sorteringen syf-

[13] Sveriges Kommuner och Landsting (2016a) och Folkhälsomyndigheten (2014).
[14] Regeringsbeslut A2017/01961/I och dir. 2017:104.
[15] 7 § förvaltningslag (1986:223).

tar till att ge vägledning i hur omfattande utredningsbehovet är i ett ärende, tilldela rätt kompetens och resurser samt skapa ett effektivt flöde.[16]

Ärenden som kan hanteras snabbt sorterar myndigheten ut direkt i en process för bifallsbeslut och en för avslagsbeslut. Även ärenden som handläggs enligt Dublinförordningen sorteras ut i en separat process. Övriga ärenden där myndigheten behöver göra mer omfattande handläggningsåtgärder hanteras i en normalprocess. På grund av den stora ärendemängden från 2015 har Migrationsverket endast i begränsad omfattning hunnit påbörja handläggningen utifrån sorteringsmodellen.

De ärenden som Migrationsverket bedömer kunna hanteras snabbt ska ha en snabb genomströmning hela vägen till bosättning eller återvändande. Sorteringen omprövas löpande under handläggningen och om det visar sig att ärendet kräver mer åtgärder sorteras ärendet om till normalprocess och vice versa.

Tabell 6.1 Asylärenden som hanteras enligt den omarbetade skyddsprocessens spår

Spår	Ärenden (andel)	Beslutade ärenden (antal)	Bifall (andel)	Handläggningstid (dagar)	Mål handläggningstid (dagar)
Snabba bifall	24	5 600	99	106	30–60
Normalprocess	31	7 050	58	215	60–90
Snabba avslag	23	5 200	2	102	0–60
Dublinärenden	22	5 100	0	73	30–60
Totalt	**100**	**22 950**	-	-	-

Källa: Migrationsverket.

Kommentar: Ärenden inkomna 2 maj 2016 till och med 31 december 2017.

I utredningens förslag blir Migrationsverkets ärendesortering mer central än i dagens system, eftersom den i högre grad än i dag kommer att ligga till grund för mottagandet av individen. Ärendesortering kan göras på olika sätt och antalet handläggningsgrupper eller spår kan variera. Vi anser därför att det är viktigt att resultatet av det nuvarande arbetet följs upp och att modellen utvecklas.

[16] Migrationsverket (2017d).

6.1.4 Migrationsverket ska anvisa en kommun inom en vecka

Kommuner behöver ha rimliga planeringsförutsättningar. En fast och långsiktig boendestruktur bör ge kommunerna förutsättningar att planera och dimensionera sin verksamhet.

Utredningen föreslår att Migrationsverket senast sju dagar efter att asylansökan mottagits bör anvisa en kommun där den asylsökande ska vänta på beslut i asylärendet. I de flesta fall ska detta ske inom den angivna tiden så att inte flytten till kommun fördröjs.

Vid bedömningen av vilka asylsökande som ska anvisas till en kommun ska hänsyn tas till hur omfattande handläggningsåtgärder som kommer att krävas samt vilket beslut som kan komma att fattas i ärendet. Utredningen anser att de grupper som bör beröras av bosättningsanvisning är:

- Asylsökande med god prognos för att få uppehållstillstånd och vars ärenden hanteras i ett snabbt förfarande.
- Asylsökande vars ärenden hanteras i ett normalt förfarande.

För dessa grupper av asylsökande ska kommunen efter mottagandet av individen ansvara för boendet under resterande del av asyltiden och för tiden därefter om individen får uppehållstillstånd. En asylsökande ska dock inte vara skyldig att acceptera ett boende i anvisningskommunen.

Migrationsverket ska inte anvisa en kommun till asylsökande som tillhör målgruppen om de uppger att de vill flytta till ett eget boende. Myndigheten bör i dessa fall avvakta en eventuell social prövning av boendet (se avsnitt 7.3.1) alternativt en ändrad inställning till att flytta till ett kommunalt asylboende. En anvisning kan därmed undantagsvis ske i ett senare skede av asylprocessen eller efter att individen har fått uppehållstillstånd (se avsnitt 7.1.1 och 7.1.2).

För att det ska vara möjligt att anvisa en kommun inom en vecka behöver Migrationsverket och Arbetsförmedlingen vidta åtgärder inom en viss tid. Utredningen föreslår att Migrationsverket och Arbetsförmedlingen ska vidta de åtgärder som ska vara genomförda inför ett beslut om bosättningsanvisning så att anvisning kan ske inom föreskriven tid.

Migrationsverkets åtgärder inför anvisningen är att registrera ansökan och ta ställning till ärendets utredningsbehov och möjligheten att handlägga ärendet i ett snabbt förfarande. Arbetsförmedlingen ska kartlägga den asylsökandes utbildning och yrkeserfarenheter.

6.2 Ankomstcenter samlas på ett fåtal platser

Bedömning: Ankomstcenter bör vara större anläggningar. De bör vara lokaliserade till större kommuner inom ett begränsat geografiskt avstånd från en internationell flygplats. Centren bör erbjuda både logi och mat.

Migrationsverket bör anskaffa ankomstcenter genom kontrakt med långa avtalstider. Innan staten lokaliserar ett ankomstcenter i en kommun bör Migrationsverket föra dialog med aktuell kommun.

6.2.1 Variationerna försvårar dimensioneringen av boendet

Majoriteten av de asylsökande ansöker om asyl i någon av de tre storstadsregionerna.[17] Ankomstboenden finns i dagsläget i nio kommuner och ligger i anslutning till Migrationsverkets ansökningsenheter. Merparten av dessa ligger i storstadsregionerna.

Migrationsverket har cirka 2 700 platser i ankomstboenden. Av dessa används 600 platser som utreseboende.[18] Storleken på boendena varierar. För närvarande är beläggningen mycket låg och flera boenden används därför som anläggningsboenden.

Kostnaden per plats och avtalslängden varierar mellan de olika anläggningarna. Det går därför inte att säga något om hur kostnaden per plats påverkas av läge, antal platser eller avtalslängd.

[17] Under perioden 2 maj till 31 december 2016 lämnades 86 procent av asylansökningarna in i Migrationsverkets region Stockholm, region syd och region väst och under 2017 lämnades 74 procent av ansökningarna in i dessa regioner, skriftliga uppgifter från Migrationsverkets den 20 februari 2017 och den 9 februari 2018.
[18] Skriftlig uppgift från Migrationsverket den 25 januari 2018.

Staten har i dag inte möjlighet att äga asylboenden. Statskontoret har i en rapport konstaterat att ägande och statlig förvaltning av asylbostäder inte är ett kostnadseffektivt alternativ för staten i jämförelse med upphandlade boenden.[19] Mottagandeutredningen delar denna slutsats och bedömer att det i dagsläget inte är aktuellt att införa statligt ägda asylboenden.

Under de kommande fyra åren förväntas det komma betydligt färre asylsökande än vad det gjorde under perioden 2013–2015.

Tabell 6.2 Asylprocessen. Prognos och simulerat utfall 2017–2021

	2017 (utfall)	2018	2019	2020	2021
Antal nya asylsökande (planeringsantagande)	25 666	24 000	30 000	33 000	33 000
Ensamkommande barn	1 336	1 500	2 500	2 700	2 700
Prognos nya asylsökande		19 000–33 000	20 000–44 000	21 000–46 000	21 000–46 000
Ensamkommande barn		1 100–2 500	1 200–4 600	1 200–5 000	1 200–5 000
Andel beviljade ansökningar*	47	53	70	77	70
Handläggningstid (månad)**	16,5	13	4	3	3

Källa: Migrationsverkets prognos 2017-10-25 (P5-17).

Kommentar: * Avskrivna ärenden och Dublinärenden är exkluderade.
** Genomsnittlig handläggningstid.

Prognosspannet är dock stort och ökar ju längre fram i tiden prognosen avser. Variationer mellan och under år och spannet gör att det är svårt att dimensionera boendet så att det har tillräcklig kapacitet till en rimlig kostnad. Det finns en stor risk för att kostnaden per plats blir hög om förändringar i platsbehovet ska regleras genom fastighetsförvärv och försäljning.

[19] Statskontoret (2015).

6.2.2 Stora boenden med trygg miljö vid strategiska orter

Det krävs viss storlek på boendet för att erbjuda service

Utredningen menar att ankomstcentren behöver ha en viss storlek för att de ska kunna fungera som en plats för ett första samlat möte med Sverige för asylsökande. Allt för små ankomstcenter kan leda till att viktiga aktörer i mottagandet får svårt att vara närvarande vid centren.

Utredningen bedömer därför att ankomstcentren bör vara större anläggningar. Antalet platser bör kunna variera beroende på behov, befintligt utbud och möjlig nybyggnation.

Ankomstcentren bör likna de större ankomst- och anläggningsboenden som Migrationsverket i dag tillhandahåller. Vid en övergång till ankomstcenter bör man utgå från och bygga vidare på Migrationsverkets befintliga bestånd av boenden.

Större kommuner kan klara av att erbjuda välfärdstjänster

Ankomstcentren kan ha viss påverkan på den kommun där verksamheten är lokaliserad. Även om det är tänkt att asylsökande framför allt ska finnas tillgängliga i centren kommer de också att ta del av viss service i närområdet. Offentlig och privat service i kommunen behöver därför klara av att hantera tillfälliga upp- och nedgångar i antalet asylsökande som bor i ett ankomstcenter.

Utredningen bedömer därför att ankomstcenter bör etableras i större kommuner. Större kommuner har vanligtvis fler och större skolor och kan därigenom fördela ansvaret för de asylsökande barn som inte anvisas till kommun mellan fler enheter. För skolorna innebär det en mindre påverkan och en större stabilitet och trygghet bland eleverna. I en skola med en hög andel asylsökande barn kommer undervisningsmiljön i högre utsträckning att påverkas av det ständiga utbytet av barn. I större kommuner blir också andelen asylsökande inte lika stor i förhållande till antal kommuninvånare.

Det kommer självklart att finnas variationer i hur väl kommuner klarar av de åtaganden som följer av ett ankomstcenter. Det finns också exempel på mindre kommuner med stora anläggningsboenden där mottagandet fungerar väl. Utredningen menar dock att större

kommuner generellt har bättre förutsättningar att hantera ett stort mottagande och variationer i behovet av olika välfärdstjänster.

Ankomstcentren lokaliseras så att in- och utresor förenklas

De flesta asylsökande ansöker inte om asyl när de passerar gränsen till Sverige utan ger sig till känna vid något av Migrationsverkets kontor i storstadsregionerna. Merparten av in- och utresorna sker också i dessa regioner. Utresorna sker nästan uteslutande med flyg via en internationell flygplats. Det är därmed en logistisk fördel om ankomstcentren är lokaliserade inom ett rimligt geografiskt avstånd från de internationella flygplatser som används för in- och utresor. Utredningen bedömer därför att ankomstcentren bör lokaliseras inom en radie av två och en halv timmes körsträcka från orter med internationella flygplatser.

Kostnaderna för lokaler är generellt högre i storstadsregionerna.[20] Dessutom kan tillgången till lämpliga anläggningar vara sämre. Genom att inte lokalisera ankomstcentren centralt i storstäderna utan inom en rimlig körsträcka från dessa förbättras förutsättningarna att hitta lokaler och lokalkostnaderna kan hållas nere. Vidare kan ankomstcentren till viss del ge minskade kostnader för resor och logistik.

Det finns även ett värde i att asylsökande som bedöms ha mindre goda möjligheter att få uppehållstillstånd inte kommer vidare in i landet utan hänvisas till ett boende nära en utreseort.

Ett ordnat boende där kost ingår

Ankomstboenden i dagens system är anpassade för en kort vistelse. Även i ankomstcenter ska vistelsetiden vara förhållandevis kort, men vissa grupper kommer att stanna i centren under en längre tid.

Ankomstcentren kommer att vara den första kontakt som en asylsökande har med ett offentligt anordnat boende. Det är därför viktigt att vistelsen i centret är positiv. Ankomstcentren bör därför hålla en god standard som motsvarar de baskrav som kan förväntas

[20] Ekonomistyrningsverket (2014).

av ett boende där individer vistas under en något längre tid.[21] En ambition med ankomstcentren är att fler asylsökande ska välja ett ordnat mottagande under hela asyltiden.

Utredningen bedömer att det bör ingå kost i ankomstcentren. Vi anser att självhushåll är en bra lösning för längre vistelser, men inte för relativt korta vistelser.

Tiden i ankomstcentret ska användas effektivt och fokusera på asylutredning, kartläggning och samhällsinformation. Det är därför viktigt att det finns fasta rutiner under denna tid. Mathållning ska inte störa möten med de myndigheter och aktörer som är verksamma vid centren. Med gemensamma mattider kan aktörerna också planera och styra verksamheten så att tiden används effektivt.

En trygg miljö som kan ta hänsyn till särskilda behov

Migrationsverket ska erbjuda ett boende där asylsökande känner sig trygga. Asylsökande med särskilda behov ska få dessa tillgodosedda. Särskilda behov kan till exempel vara behov relaterade till fysiska, psykiska eller sociala problem som kräver särskilda insatser. Även utsatta personer[22] har särskilda behov.[23]

Utredningen menar att asylsökande med särskilda behov i så stor utsträckning som möjligt ska bo i ankomstcenter. Det kommer dock att finnas situationer när det inte är lämpligt eller möjligt. I dessa situationer ska Migrationsverket ordna godtagbara lösningar och anvisa den asylsökande till annan plats i närhet till ett ankomstcenter så att förutsättningarna för prövningen inte försämras och att det går att ta del av verksamheten vid centren.

Det förekommer incidenter av olika slag i asylboenden. Under 2015 och 2016 ökade antalet incidenter. Det kan bland annat bero på att fler asylsökande har varit inskrivna i mottagandet och att många asylsökande har bott trängre och under längre tid än tidigare. För-

[21] Folkhälsomyndigheten (2016).
[22] Mottagandedirektivets definition av utsatta personer är följande grupper. Underåriga, ensamkommande barn, funktionsnedsatta, äldre, gravida, ensamstående föräldrar med underåriga barn, offer för människohandel, personer som lider av allvarliga sjukdomar, personer med psykiska störningar, samt personer som utsatts för tortyr, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykologiskt, fysiskt eller sexuellt våld, till exempel kvinnlig könsstympning.
[23] Artikel 21 och 22 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU.

utom interna incidenter förekommer det incidenter där personer som inte bor vid boendena är inblandade.

För att förbättra säkerheten vid boendena har Migrationsverket satsat på kompetensutveckling och utvecklat ordningsreglerna vid boendena samt förbättrat samverkan med Polisen och andra aktörer. Myndigheten har även inrättat särskilda trygghetsboenden för utsatta personer. Vid dessa boenden har myndigheten placerat asylsökande som utsatts för eller riskerar att utsättas för trakasserier, hot och våld. Utredningen ser ingen anledning att förändra detta utan trygghetsboenden ska även fortsättningsvis kunna vara ett alternativt boende för individer med särskilda behov.

6.2.3 Långsiktiga åtaganden ger planeringsförutsättningar

Under senare år har det framförts kritik mot hur Migrationsverket etablerar och avvecklar asylboenden. En del kommuner menar att de får information i ett allt för sent skede vilket försvårar planeringen av den kommunala verksamhet som asylsökande har rätt att ta del av.

Staten såväl som berörda kommuner tjänar på planering, dialog och långsiktighet vid etablering av ankomstcenter. För att samarbetet ska fungera bör Migrationsverket föra en dialog med aktuell kommun innan de lokaliserar ett center till kommunen.

Hyresavtal med korta avtalstider leder till osäkerhet och begränsade planeringsförutsättningar för fastighetsägare. En osäkerhet som kan leda till högre hyreskostnader.[24]

Med regeringens medgivande får statliga myndigheter ingå lokalhyresavtal för längre tid än sex år.[25] Enligt utredningens bedömning bör Migrationsverket anskaffa ankomstcenter genom kontrakt med långa avtalstider om myndigheten därigenom kan sänka hyreskostnaderna. Det bör vara utbudet på marknaden och prissättningen som avgör avtalslängden. Längre avtalstider leder generellt till ett lägre avkastningskrav och därmed till en lägre hyreskostnad. Migrationsverket bör analysera vilka effekter avtalslängden får för marknadsaktörernas kostnader och i förlängningen för hyreskostnad-

[24] Statskontoret (2015).
[25] 9 § förordning (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning.

erna. Kontrakt med långa avtalstider ger också en långsiktighet och stabilitet i mottagandet och förutsättningar för kommunerna att planera sin verksamhet.

Ett rimligt dimensionerat mottagande

För att undvika de senaste årens etablering och avveckling av anläggningsboenden behöver ankomstcentren ha beredskap och kapacitet. Överkapacitet är kostsamt samtidigt som det ger stabilitet och planeringsförutsättningar för kommunerna.

Antalet nya asylsökande som kommer till Sverige påverkas av flera faktorer. Politiska beslut såväl inom EU som i Sverige kan påverka hur många som kommer. Exempel från 1992 och 2015 visar att politiska beslut kan ha snabb och stor påverkan på antalet nya asylsökande.

Även om politiska beslut kan påverka antalet nya asylsökande är det rimligt att anta att det även i framtiden kommer att förekomma variationer i antalet människor som söker skydd i Sverige. Under de fyra senaste årtiondena har antalet nya asylsökande varierat mellan knappt 6 000 personer och nästan 163 000 personer. Under denna period har Sverige i genomsnitt tagit emot cirka 31 500 nya asylsökande per år.

Utredningen anser att Sverige inte kan ha ett mottagandesystem som ska klara ett obegränsat antal asylsökande. En sådan beredskap skulle bli kostsam och ineffektiv. Vi bedömer att mottagandet bör vara dimensionerat utifrån prognoser och därutöver ha en viss beredskapskapacitet. Det är först när de långsiktiga prognoserna över antalet nya asylsökande pekar uppåt som Migrationsverket bör överväga att etablera nya ankomstcenter.

Utredningen bedömer att beredskapskapaciteten bör bestå av en ökad beläggningsgrad och förtätning av platser. Vi menar att ankomstcentren bör ha en beläggningsgrad som gör det möjligt att klara variationer. Det blir på så vis möjligt att klara säsongsvariationer och tillfälliga kortvariga ökningar utanför prognos. Om platsbristen består efter att beläggningsgraden ökats bör Migrationsverket förtäta befintliga platser.

Mottagandet kan inte dimensioneras för att klara av stora svängningar som inträffar mycket sällan. För att kunna täcka ett ökat behov av platser som inte ryms inom den beredskap som finns kommer Migrationsverket att behöva anskaffa tillfälliga boenden.

Det är inte optimalt att använda tillfälliga boenden eftersom det innebär en osäkerhetsfaktor och att kommunernas förutsättningar att planera sin verksamhet försämras. Alternativet till tillfälliga boenden är att ha en större kapacitet av platser som sällan eller aldrig används till en hög kostnad. Trots en stor överkapacitet finns det ändå ingen garanti för att tillfälliga boenden helt kan undvikas. Utredningen menar att kraftiga ökningar av antalet nya asylsökande i första hand bör hanteras genom politiska beslut som förändrar asyllagstiftningen. Om det trots allt skulle uppstå en akut brist på platser bör ett sådant behov täckas med hjälp av tillfälliga boenden.

6.3 Ankomstcenter där individen står i centrum

Förslag: Asylsökande ska erbjudas insatser som syftar till att förbereda för etablering i Sverige eller återvändande till ett annat land, liksom aktiviteter som syftar till en meningsfull vardag.

Migrationsverket ska ansvara för att, i samverkan med andra berörda myndigheter och aktörer, informera asylsökande om deras rättigheter och skyldigheter och om att leva i det svenska samhället.

Arbetsförmedlingen ska ansvara för att en kartläggning sker av den asylsökandes utbildning och yrkeserfarenheter.

Att delta i samhällsinformation och kartläggning ska vara obligatoriskt för den asylsökande. Migrationsverket ska kunna sätta ned dagersättningen för personer som väljer att inte delta i obligatoriska insatser.

Landstingen ska erbjuda asylsökande som bor i ankomstcenter att göra en hälsoundersökning under den obligatoriska vistelsen i centret.

Bedömning: Regeringen bör ge Migrationsverket i uppdrag att, i samverkan med relevanta myndigheter och andra aktörer, ta fram ett material för den samhällsinformation som ska ges till asylsökande.

6.3.1 En trappa av insatser och aktiviteter

Mottagandet bör organiseras så att det är möjligt att erbjuda olika typer av insatser och aktiviteter under olika skeden av processen. De genomsnittliga handläggnings- och vistelsetiderna i mottagandet varierar över tid. Tidsfaktorn såväl som den förväntade utgången i ärendet behöver därför vägas in när det gäller innehåll i och ambitionsnivån i verksamheten för asylsökande. Mottagandeutredningen föreslår därför att insatser och aktiviteter under asyltiden ska erbjudas enligt en trappliknande modell.

Det första steget bör vara mer eller mindre lika för alla asylsökande. Det handlar om att använda den första tiden när individen finns tillgänglig i ankomstcentret till att ge information om det svenska samhället och om asylsökandes rättigheter och skyldigheter.

Vissa asylsökande kommer att bo i ankomstcentret under hela väntetiden eftersom de med hög sannolikhet kommer att få ett beslut om återvändande till ett annat land relativt omgående. För dessa individer bör verksamheten inriktas mot aktiviteter för en meningsfull vardag och insatser som underlättar återvändande. För övriga asylsökande bör tiden i ankomstcentret utnyttjas till att göra en grundläggande kartläggning av individens bakgrund och erbjuda en hälsoundersökning.

Det andra trappsteget börjar efter den obligatoriska vistelsen i ankomstcentret, när asylutredningen och andra åtgärder som kräver personlig medverkan av den asylsökande är avslutad. Det här innebär en tid då individen väntar på beslut i sitt ärende (se avsnitt 7.2).

För asylsökande som har goda möjligheter att få uppehållstillstånd är det motiverat att så tidigt som möjligt påbörja processen mot etablering i Sverige. I första hand handlar det om att erbjuda undervisning i svenska och att påbörja arbetet med att identifiera, dokumentera och verifiera individens kompetens. Det handlar också om att informera om den svenska arbetsmarknaden och underlätta för individen att bygga jobbrelaterade nätverk.

När det gäller ärenden där utgången inte är lika given och handläggningstiderna är längre kan väntan på beslut bli lång. Under tiden individen väntar bör inriktningen på verksamheten vara att erbjuda insatser som underlättar i kontakterna mellan den asylsökande och samhället, eller ger individen möjlighet att ta ett eget ansvar för att väntetiden ska bli meningsfull. Även för dessa asylsökande

är det därför motiverat att erbjuda undervisning i svenska och fördjupad och lokalt anpassad information om samhället och vägar till arbete.

Det tredje trappsteget är aktuellt när handläggningstiderna är mycket långa. Då är aktiviteter motiverade som syftar till att undvika inaktivitet och att motverka psykisk och fysisk ohälsa. Det bör då vara möjligt att utnyttja kapacitet och kompetens hos olika aktörer, till exempel den kommunala vuxenutbildningen och folkbildningen, eller inom det civila samhällets organisationer.

6.3.2 Samhällsinformation om vägar till boende och arbete

Asylsökande ska tidigt få samhällsinformation

Mottagandeutredningen föreslår att Migrationsverket ska ansvara för att asylsökande får grundläggande samhällsinformation under vistelsen i ankomstcentret. Eftersom det handlar om bred samhällsinformation bör Migrationsverket lösa uppgiften i samverkan med andra myndigheter och berörda aktörer. Det kan till exempel vara Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Tillväxtverket, länsstyrelserna samt kommunen och landstinget där ankomstcentret ligger. Även arbetsmarknadens parter bör få möjlighet att bidra till den information som lämnas.

Mottagandeutredningen anser att det finns flera skäl som talar för att asylsökande tidigt bör möta det offentliga Sverige och få bred information om sina rättigheter och skyldigheter och om arbets- och bostadsmarknaden. Oavsett utfall i det enskilda ärendet behöver asylsökande tidigt få information om vad samhället förväntar sig. Asylsökande som vistas här under längre tid behöver få information om hur bostads- och arbetsmarknaden fungerar och hur möjligheterna till arbete, utbildning och bostad ser ut.

Informationen ska kunna anpassas utifrån olika ärendetyper. För asylsökande vars ärenden handläggs med inriktning mot snabbt återvändande eller överföring enligt Dublinförordningen är det främst motiverat att lämna information som har en koppling till återvändande- eller överföringsförfarandet.

Att tidigt ge information om villkoren på den svenska arbetsmarknaden är inte minst motiverat för asylsökande som har möjlighet att arbeta under den tid som asylansökan prövas. Information

om de villkor som gäller på arbetsmarknaden är också viktig för att minska risken för att asylsökande utnyttjas av oseriösa arbetsgivare. Det är likaså viktigt att man får kunskap om vad man som asylsökande kan göra för att använda väntetiden konstruktivt. Sådan kunskap kan ge individen en ökad känsla av egenmakt och korta tiden till ett första jobb i Sverige.

Information om förhållandena på bostadsmarknaden och hur situationen ser ut i olika delar av landet bör också lämnas tidigt, inte minst för att motivera asylsökande att välja ett ordnat mottagande framför eget boende. Många asylsökande och nyanlända har svårt att etablera sig på bostadsmarknaden och är därför ofta hänvisade till tillfälliga boendelösningar där man tvingas flytta mellan olika boenden. Förutom de uppenbara nackdelar som följer av detta är bostadsbristen också grunden för en organiserad verksamhet där förmedlare säljer hyreskontrakt till asylsökande och nyanlända invandrare.[26]

Individer kommer att vara olika mottagliga för den information som lämnas. Utredningen har dock uppfattat att många asylsökande efterfrågar information om samhället och vad som gäller inom olika områden. Vi menar att bland annat detta motiverar att sådan information ges tidigt under asylprocessen. Att både den asylsökande och berörda myndigheter och andra aktörer finns på ankomstcentret gör det möjligt för individen att också ta egna initiativ för att söka upp information som efterfrågas.

I syfte att öka transparensen kring den information som lämnas bör regeringen ge Migrationsverket i uppdrag att i samarbete med övriga berörda myndigheter ta fram ett informationsmaterial som kan användas som utgångspunkt för informationen och som studiematerial. Även andra aktörer, såsom Sveriges Kommuner och Landsting, länsstyrelserna och arbetsmarknadens parter bör bjudas in att delta i arbetet.

Informationsmaterialet kan utgå från och bygga vidare på tidigare och befintliga uppdrag om samhällsinformation riktad till asylsökande och nyanlända, till exempel den information som finns på portalen informationsverige.se som länsstyrelserna ansvarar för och

[26] Boverket (2015b) och SOU 2017:86.

den portal med webbaserad information till utländska arbetstagare och egenföretagare som är under uppbyggnad.[27]

Migrationsverket lämnar i dag viss samhällsinformation

Migrationsverket har i nuvarande ordning inte uttryckligen i uppdrag att lämna information om rättigheter och skyldigheter eller annan samhällsinformation till asylsökande. Däremot har myndigheten vissa andra informationsuppdrag riktade till asylsökande, bland annat att informera om rättigheter och skyldigheter inom asylförfarandet.[28] Myndigheten ska också informera om förmåner, om organisationer som ger juridisk rådgivning eller annat stöd och hålla information tillgänglig för asylsökande om tidiga insatser.[29]

Myndighetens målsättning är att erbjuda alla asylsökande över 18 år en gruppintroduktion med ett visst inslag av samhällsinformation. Trots det är det långt ifrån alla asylsökande som kallas till dessa informationstillfällen.

[27] Regeringsbeslut A2017/01962/ARM.
[28] 8 kap. 10 f § utlänningsförordning (2006:97), prop. 2009/10:31, bet. 2009/10:SfU8, rskr. 2009/10:133.
[29] 2 a § förordning (1994:361) om mottagande av asylsökande med flera och 13 § förordning (2016:1363) om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare.

Tabell 6.3 Deltagande i Migrationsverkets gruppintroduktion

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Antal kallade kvinnor	3 626	6 999	12 715	13 176	10 542	3 269
Andel som kallats, kvinnor	35	55	72	45	151[30]	52
Antal kallade män	6 805	13 477	30 073	31 185	19 501	5 759
Andel som kallats, män	35	54	74	49	177[30]	53
Andel av kallade som deltagit, kvinnor	82	77	75	73	85	80
Andel av kallade som deltagit, män	78	78	78	76	86	78
Antal deltagare totalt	8 271	15 926	32 950	33 301	25 784	7 094
Andel av deltagare som deltagit inom 2 mån	80	85	81	79	15	28

Källa: Migrationsverket.

Kommentar: Antal som kallats till gruppinformation och andel (procent) av asylsökande 18 år och äldre, antal som deltagit i gruppinformationen och andel (procent) av antalet kallade som deltagit, samt andel av totala antalet deltagare som deltagit inom 2 månader från asylansökan.

Hur stor andel av antalet nya asylsökande under året som kallas till gruppinformationen har varierat, dock utan att man kan se något tydligt samband med hur högt antalet asylsökande var under året. Andelen är låg både 2012, då antalet asylsökande var relativt lågt jämfört med efterföljande år, och 2015. Däremot är andelen asylsökande som deltagit inom två månader från asylansökan särskilt låg under 2016 och 2017. År 2017 är antalet deltagare det lägsta under perioden.

Andelen kvinnor som kallas ligger på ungefär samma nivåer som andelen män. Merparten av dem som kallas till gruppinformationen deltar i den, vilket gäller för båda könen. Det tycks med andra ord inte vara någon större skillnad mellan könen när det gäller intresse för eller möjlighet att delta.

Innehållet och ambitionsnivån har förändrats över tid. Sedan 2013 lämnas informationen under ett halvdagspass. Eftersom informationen i huvudsak utgår från bestämmelser i lag och förordning är huvudfokus numera på att lämna information om rättigheter och skyldigheter inom asylförfarandet och om boende, ekonomi och möjligheten att arbeta som asylsökande, samt om hälso- och sjukvård. Migrationsverkets interna riktlinjer anger att information med

[30] Andelen som kallades år 2016 var mer än 100 procent eftersom många av dem som kallades under året kom som asylsökande under 2015.

lokal anknytning ska lämnas men saknar krav på att relevanta lokala företrädare ska bjudas in.

Flera uppdrag om samhällsinformation – huvudansvarig saknas

Genom de reformer som beslutats efter 2015[31] finns en tydligare ambition om att de tidiga insatserna ska innehålla samhällsinformation. Flera olika aktörer arbetar också för att öka de asylsökandes kunskap om samhället. Som ett exempel kan nämnas att Arbetsförmedlingen tillsammans med andra aktörer har tagit fram ett paket med information om olika yrken i Sverige och vad som gäller i arbetslivet.[32] Arbetsmarknadens parter är dock inte involverade i arbetet på något systematiskt sätt, även om det finns exempel på hur parterna har medverkat.

Nuvarande ordning innehåller alltså element som syftar till att asylsökande ska få kunskap om samhället. Mottagandeutredningen menar dock att det är en svaghet att så många olika aktörer är inblandade och att det saknas en huvudansvarig aktör. Det är också en brist att det vare sig är en rättighet eller en skyldighet för sökande att ta del av informationen. Liksom att det saknas mål för när under asylprocessen som informationen bör lämnas. Givet detta menar vi att det finns skäl för att införa tvingande bestämmelser om att asylsökande ska erbjudas samhällsinformation och att detta ska ske tidigt under asylförfarandet. Vi anser också att det är rimligt att Migrationsverket som ansvarar för att lämna information om bland annat asylförfarandet får huvudansvaret för att asylsökande får samhällsinformation under den obligatoriska vistelsen i ankomstcentret.

[31] Förordning (2015:521) om statsbidrag till särskilda folkbildningsinsatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare, förordning (2016:1363) om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare och regleringsbrev för budgetåren 2016, 2017 och 2018 avseende Arbetsförmedlingen.
[32] Arbetsmiljöverket (2017).

6.3.3 Kartläggning av utbildning och yrkeserfarenheter

Kartläggning för olika syften och behov

Mottagandeutredningen föreslår att Arbetsförmedlingen ska kartlägga individens utbildning och yrkeserfarenheter under vistelsen i ankomstcentret. Detta ska ske så snart som möjligt efter registrering av en asylansökan och Migrationsverkets initiala handläggningsåtgärder, och inom sju dagar efter att den asylsökande har lämnat in en ansökan om asyl.

Kartläggningen ska omfatta asylsökande som fyllt 18 år, med undantag för dem med mindre goda möjligheter att få uppehållstillstånd och vars ärenden hanteras i snabbförfarande eller enligt Dublinförordningen. Kartläggningen bör vara översiktlig men tillräckligt omfattande för att kunna användas för olika syften och för att olika aktörer ska kunna utföra sina uppdrag.

Syftet med kartläggningen är att inhämta information som är nödvändig för att kunna matcha asylsökande mot ett boende inte bara utifrån den generella situationen på orten, utan också utifrån individens bakgrund och behov. Kommunernas planering av mottagandet underlättas också om information om individernas utbildning och yrkeserfarenheter finns att tillgå. Bland annat kan informationen användas för att erbjuda insatser som utgår från individens förutsättningar och behov. Tidig kartläggning av utbildningsbakgrunden gör det även möjligt att fråga efter dokument och tidigarelägga översättning och bedömning av betyg.

Enligt utredningens mening finns det alltså flera skäl som talar för att tidigt inhämta uppgifter om asylsökandes utbildningsbakgrund och yrkeserfarenheter.

Arbetsförmedlingens kartläggningsuppdrag utvidgas

Sedan 2017 har Arbetsförmedlingen i uppdrag att erbjuda asylsökande kompetenskartläggning.[33] För att genomföra uppdraget har myndigheten upphandlat ett digitalt verktyg och byggt upp ett stöd för kartläggningen.

[33] Regleringsbrev för budgetåren 2016, 2017 och 2018 avseende Arbetsförmedlingen.

Vårt förslag att Arbetsförmedlingen ska kartlägga asylsökandes utbildning och yrkeserfarenhet innebär på flera punkter en förändring av nuvarande uppdrag. Dels ska kartläggningen ske tidigt under asylförfarandet och avse en tydligt avgränsad målgrupp, dels är kartläggningen obligatorisk, såväl för myndigheten att genomföra som för målgruppen att delta i. Kartläggningen har också i vårt förslag ett tydligare syfte att fungera som underlag för fortsatta åtgärder inom mottagandet.

I det nya regelverket för insatser för etablering av nyanlända invandrare tydliggör regeringen att kartläggning av nyanlända invandrare som tillhör målgruppen för etableringsinsatser ska vara utgångspunkten för beslut om en individuell handlingsplan. Det nya regelverket förutsätter också att kartläggning som skett under asyltiden tas till vara.[34]

Genom att göra kartläggningen till en obligatorisk insats i mottagandet får Arbetsförmedlingen tidigt kontakt med de asylsökande. Myndigheten får större möjlighet att styra över processen och underlaget bör därmed i stor utsträckning kunna användas i och snabba på inledningen av etableringsprocessen.

Tidig kompetenskartläggning central för snabbare etablering

En central faktor för snabbare etablering på arbetsmarknaden är att så snabbt som möjligt kartlägga, bedöma, värdera och ge ett erkännande åt den kompetens som individen har utvecklat tidigare genom utbildning, arbetserfarenhet eller på annat sätt. Det är en förutsättning både för individens egna fortsatta val, och för olika myndigheters beslut om generella eller riktade insatser som är motiverade i det individuella fallet. Det gör det också möjligt att utgå från individens och kommunens förutsättningar och behov, både när det gäller beslut om anvisningar till boende under och efter asyltiden, och i information och vägledning till individen om möjligheter till arbete och utbildning i Sverige.

[34] Lag (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och prop. 2016/17:175, bet. 2016/17:AU15, rskr. 2016/17:340, samt förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Vi anser att den centrala roll som kartläggning har i etableringsprocessen också bör avspegla sig i organiseringen av mottagandet. En övergripande kartläggning av utbildning, yrkeserfarenhet och ambitioner inför framtiden bör därför komma tidigt under asylförfarandet för de individer som inte kan antas få ett relativt snabbt besked om återvändande till ett annat land.

Med övergripande menar vi att kartläggningen huvudsakligen kommer att bygga på individens egna uppgifter och självskattningar av sin kompetens, även om individen också bör ges möjlighet att få sina betyg och intyg översatta och bedömda för ett utlåtande om vad de motsvarar i Sverige. Vi anser också att kartläggningen ska kunna fungera som grund för en fortsatt valideringsprocess med kartläggning, bedömning, dokumentation och erkännande av individens kunskaper och färdigheter oberoende av hur, var eller när kompetensen har utvecklats.

Informationen som kommer fram under kartläggningen bör därför dokumenteras så att den kan föras vidare till andra aktörer i mottagandekedjan. Det är viktigt för att undvika att kartläggningen börjar om varje gång individen möter en ny aktör.

6.3.4 Dagersättningen kopplas till krav på deltagande

Obligatoriskt att delta i samhällsinformation och kartläggning

Mottagandeutredningen anser att det bör ställas krav på asylsökande att de ska delta i samhällsinformation under den obligatoriska vistelsen i ankomstcentret. Det bör också vara obligatoriskt att delta i kartläggning av utbildning och yrkeserfarenheter för personer som tillhör målgruppen.

En förhållandevis stor andel av de asylsökande deltar i den gruppinformation som Migrationsverket kallar till. Deltagandet kommer sannolikt också att öka om informationen ges under den obligatoriska vistelsen i ankomstcentren.

Det har heller inte framkommit någon anledning att tro att inte flertalet asylsökande kommer att medverka till en obligatorisk kartläggning. I dag är kompetenskartläggningen frivillig och Arbetsförmedlingen har ingen självklar mötesplats för att nå asylsökande, men under 2017 registrerade sig totalt cirka 11 300 personer som uppgav att de var asylsökande i Arbetsförmedlingens digitala verk-

tyg.[35] Antalet registreringar motsvarar cirka 66 procent av antalet asylsökande 18 år och äldre som ansökte om asyl under året. Vi har ingen uppgift om hur tidigt under asylförfarandet som asylsökande nåddes av information om möjligheten till kompetenskartläggning, och det kan antas att av dem som använde verktyget under året hade vissa kommit som asylsökande under 2015 eller 2016.

För att understryka den vikt som samhället lägger vid deltagande i samhällsinformation och kartläggning föreslår vi att det ska införas en möjlighet att sätta ned dagersättningen för individer som inte deltar i dessa insatser.

Begränsade möjligheter att sätta ned dagersättningen

Såsom vi tidigare har redovisat (se avsnitt 3.2.10 och 6.1.2) föreskriver EU:s mottagandedirektiv under vilka omständigheter det är möjligt att inskränka eller helt dra in ett materiellt mottagningsvillkor. Direktivets uppräkning av grunderna för inskränkning eller indragning av materiella mottagningsvillkor är uttömmande. Det saknas en uttrycklig möjlighet att sätta ned ekonomiska förmåner om den enskilde inte deltar i verksamhet som anordnas för asylsökande.

Sanktionsmöjligheterna kan dock komma att bli större, eftersom EU-kommissionen föreslår att det ska bli möjligt att sätta ned eller helt dra in materiella mottagningsvillkor för personer som inte deltar i obligatoriska integrationsåtgärder.[36]

Enligt Mottagandeutredningens bedömning är det i dagsläget inte möjligt att helt dra in dagersättningen på grund av att en asylsökande inte deltar i obligatorisk verksamhet. Däremot kan viss nedsättning av dagersättningen vara möjlig, men endast till den del som kan anses överstiga de materiella mottagningsvillkoren som den enskilde har rätt till enligt direktivet. Det är även möjligt om den enskilde kan få sina behov tillgodosedda på annat sätt.[37] Mer genomgripande förändringar i regelverket bör därmed enligt vår mening vänta tills det omarbetade mottagningsdirektivet har antagits och det står klart om det tillåter medlemsstaterna att helt sätta ned

[35] Skriftlig uppgift från Arbetsförmedlingen den 12 januari 2018.
[36] EU-kommissionens meddelande COM (2016) 465.
[37] Se även SOU 2003:89.

eller villkora mottagningsvillkor med att en asylsökande deltar i obligatorisk verksamhet.

Att sätta ned dagersättning är administrativt tungt

Migrationsverket satte tidigare ned dagersättningen när en asylsökande inte deltog i organiserad sysselsättning. Man fann dock att arbetsinsatsen för att kontrollera deltagande och att sätta ned ersättningen inte stod i relation till effekten av åtgärden. Enligt verket var felrapporteringar ofta förekommande. Återkopplingen till dem som skulle avföras ur utbildningen för att de inte deltog i rimlig omfattning var också en tidskrävande arbetsuppgift. Migrationsverket har bland annat av dessa anledningar valt att inte tillämpa nedsättning av dagersättningen.[38]

Mottagandeutredningen finner inte skäl att ifrågasätta Migrationsverkets bedömning i fråga om den arbetsinsats som beslut om nedsättning av dagersättning kräver. Beslut om att sätta ned dagersättning är överklagningsbara och medför också administrativa kostnader för domstolsprövning.

Den administrativa kostnaden för nedsättning av dagersättning kan dock vara försvarlig om sanktionen kan antas få effekt och påverka beteendet hos de individer som berörs. Det kan antas att ju mer kännbar en sanktion är, desto större effekt har den. Därmed behöver storleken på dagersättningen vägas in i bedömningen.

Beloppet för dagersättning beslutas av regeringen. Utformningen av och storleken på beloppet har varit densamma sedan den nuvarande lagstiftningen infördes, och varierar utifrån den asylsökandes familjesituation.[39]

Med hänsyn till storleken på dagersättningen i dess nuvarande utformning är det endast en liten del av dagersättningen som kan sättas ned. Utredningen är bland annat av denna anledning tveksam till om en nedsättning av dagersättningen kommer att ha annat än begränsade styreffekter på den enskildes beteende. Till det kommer

[38] Skrivelse från Migrationsverket till Justitiedepartementet, dnr 111-2009-29674, och skriftlig uppgift från Migrationsverket den 19 maj 2017.
[39] Se 6 § förordning (1994:361) om mottagande av asylsökande med flera. Dagersättning exklusive egen mathållning: ensamstående 24 kronor, sammanboende 19 kronor, barn 12 kronor och hemmavarande vuxen 19 kronor. Hel dagersättning lämnas endast för de två äldsta barnen.

också att hanteringen av nedsättningar är administrativt betungande. En lagstadgad möjlighet för ansvarig myndighet att sätta ned ersättningen sänder dock en tydlig signal om den vikt som samhället fäster vid deltagande i obligatoriska insatser, vilket i sig kan påverka individens beteende.

Incitament i stället för sanktioner?

En annan väg att gå för att öka deltagandet i tidiga insatser är att införa incitament i stället för sanktioner. Exempelvis kan den som deltar i vissa insatser få en särskild ekonomisk ersättning (så kallad aktivitetsbonus). Tanken med en sådan åtgärd är att det ska löna sig att delta i olika insatser.

Enligt Mottagandeutredningen finns det dock problem med en sådan lösning. En aktivitetsbonus bör utbetalas i efterskott för att understryka att det är en ersättning för utförd prestation. I praktiken kommer införandet av en aktivitetsbonus som utgår på andra premisser än dagersättningen betyda att utbetalande myndighet får två olika ersättningssystem att hantera. Vi bedömer att det är mer betungande för utbetalande myndighet att hantera en särskild aktivitetsbonus än att hantera och bedöma nedsättning av dagersättning för de personer som inte deltar i obligatoriska insatser.

För att aktivitetsbonusen ska tjäna som incitament behöver ersättningen gå att erhålla regelbundet under asyltiden och vara av viss storlek i förhållande till dagersättningen. Detta kräver i sin tur att individen kan delta i aktiviteter av en viss omfattning per dag eller vecka under hela asyltiden. Ett alternativ är att ersättning betalas ut med ett visst belopp varje månad trots att aktiviteterna inte är på heltid.

Det finns dessutom vissa rättvise- och jämlikhetsaspekter som man behöver beakta. Om man väljer en modell med heltidsaktiviteter finns risk för att småbarnsföräldrar inte kan delta fullt ut, vilket sannolikt slår hårdare mot kvinnor än mot män. Bland asylsökande finns också personer som på grund av till exempel sjukdom eller funktionsnedsättning inte kan delta i verksamheten och därför går miste om en aktivitetsbonus.

Utredningen anser, trots de svårigheter som vi har pekat på, att en aktivitetsbonus skulle kunna fungera som ett incitament för att uppmuntra fler asylsökande att delta i insatser under asyltiden. Det finns således skäl som talar för ett system med aktivitetsbonus. Vi bedömer dock att en sådan lösning skulle vara kostnadsdrivande och ser i nuläget inte att det finns utrymme att finansiera ett sådant förslag.

6.3.5 Hälsoundersökningar ska erbjudas i ankomstcentren

Mottagandeutredningen anser att den hälsoundersökning som landstinget har i uppdrag att erbjuda asylsökande ska erbjudas asylsökande som bor i ankomstcenter under den obligatoriska vistelsen där. På så sätt ökar förutsättningarna för att en större andel asylsökande tidigt ska få en hälsoundersökning och för att vaccinationer och andra preventiva åtgärder ska kunna ske tidigare än i dag. Det ger inte minst möjlighet att tidigt påbörja vaccinationsprogram för barn.

Enligt nuvarande ordning ska ett landsting, om det inte är uppenbart obehövligt, erbjuda asylsökande en hälsoundersökning när sökanden har etablerat boende inom landstinget. Syftet är att tidigt upptäcka akuta sjukdomar och få en bild av den asylsökandes vårdbehov.[40]

Hälsoundersökningen innehåller flera inslag som är värdefulla för den asylsökande att ta del av tidigt. Undersökningen ska innehålla samtal om den asylsökandes hälsa och erbjuda provtagningar. Vid undersökningen ska landstinget även informera om möjligheten att få del av och komma i kontakt med hälso- och sjukvården och tandvården. Information till barn ska innefatta en beskrivning av tillgången till förebyggande hälso- och sjukvård och tandvård.[41]

Tidiga hälsoundersökningar är viktiga inte minst ur smittskyddssynpunkt. Folkhälsomyndigheten bedömer till exempel att hälsoundersökning som sker i samband med ankomsten till Sverige ger en möjlighet att initiera vaccinationer och andra preventiva åtgärder, i

[40] 7 § lag (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande med flera, samt prop. 2007/08:105, bet. 2007/08:SfU8 och rskr. 2007/08:199.
[41] Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:11) om hälsoundersökning av asylsökande med flera.

syfte att tidigt ge ett individuellt skydd och begränsa eller förhindra smittspridning och utbrott bland asylsökande av vissa sjukdomar.[42]

Andelen asylsökande som gjort hälsoundersökning har ökat

Ambitionen är att samtliga asylsökande, förutom de vars vistelse i Sverige kan antas bli kortvarig, ska erbjudas en hälsoundersökning. Det får därför anses vara en förhållandevis låg andel av de asylsökande som i dag får en hälsoundersökning.

Tabell 6.4 Antal som genomfört en hälsoundersökning och andel av inskrivna i asylmottagandet och av nya asylsökande under året

	2012	2013	2014	2015	2016
Antal hälsoundersökningar	20 120	23 276	35 798	64 051	79 917
Andel av inskrivna	47	44	45	35	65
Andel av nya asylsökande under året	46	43	44	39	276

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting och Migrationsverket.

Under en femårsperiod har antalet hälsoundersökningar som erbjuds asylsökande femfaldigats. Eftersom antalet asylsökande också ökade under perioden har andelen som fick en hälsoundersökning inte ökat i samma takt, utan låg på i princip samma nivå under perioden 2012–2014. Under 2015 sjönk andelen som fick en hälsoundersökning. En förklaring till detta är att flertalet av dem som sökte asyl under 2015 gjorde det under årets sista tre månader. För många av dem dröjde det till inledningen av 2016 innan de fick ett erbjudande om en hälsoundersökning.[43]

Det finns flera faktorer som påverkar antalet asylsökande som får en hälsoundersökning. En svårighet är att nå asylsökande med information om och kallelser till undersökning. Ofta är det lättare för landstingen att nå asylsökande som bor på anläggningsboenden än dem som bor i eget boende. Även kostnaden för resor avskräcker vissa asylsökande från att ta sig till en hälsoundersökning.[44] Med utredningens förslag om att hälsoundersökning ska

[42] Folkhälsomyndigheten (2015).
[43] Sveriges Kommuner och Landsting (2017c) och (2017d).
[44] Socialstyrelsen (2016) och Folkhälsomyndigheten & Socialstyrelsen (2017).

erbjudas under tiden i ankomstcentren kommer dessa försvårande faktorer att försvinna.

Bör hälsoundersökningar vara obligatoriska?

Mottagandeutredningen har övervägt om hälsoundersökningar ska vara obligatoriska. Vi bedömer dock att det saknas tillräckligt starka skäl som talar för obligatoriska hälsoundersökningar.

Frågan har utretts tidigare och då konstaterade man att ett obligatorium endast bör komma i fråga om det finns så starka skäl av allmänt intresse att de tydligt väger över den enskildes integritetsintresse, och fann att så inte var fallet. Utredningen bedömde att det ur individsynpunkt var tillräckligt att erbjuda frivilliga hälsoundersökningar. När det gäller intresset av skydd för det omgivande samhället ansågs att det bör kunna tillgodoses genom en effektiv tillämpning av smittskyddslagstiftningen.[45]

Mottagandeutredningen delar denna bedömning. Vi konstaterar också att Folkhälsomyndigheten i samband med situationen hösten 2015 gjorde bedömningen att det generellt förelåg en låg risk för spridning av infektionssjukdomar i befolkningen.[46]

Olika aktörer inom hälso- och sjukvårdsområdet har under de senaste åren vidtagit åtgärder för att nå fler asylsökande med information och erbjudande om hälsoundersökningar. Ansträngningarna verkar till viss del ha gett resultat med tanke på att antalet genomförda hälsoundersökningar har ökat. Av de rapporter som finns på området drar vi slutsatsen att det främst är praktiska svårigheter som hindrar landstingen att nå fler asylsökande, och inte bristande vilja eller motivation från de asylsökandes sida. Tvärtom verkar många asylsökande vara angelägna om att tidigt komma i kontakt med vården.

Mot denna bakgrund, och eftersom vi anser att en ordning med frivilliga hälsoundersökningar på obligatoriska ankomstcenter först bör prövas, gör vi bedömningen att det i nuläget inte finns skäl att föreslå obligatoriska hälsoundersökningar.

[45] SOU 2003:89.
[46] Folkhälsomyndigheten (2015).

6.4 Andra former av misskötsamhet

Mottagandeutredningen har via tilläggsdirektiv haft i uppdrag att undersöka förutsättningarna för att införa en möjlighet att sätta ned dagersättningen även vid misskötsamhet från den asylsökandes sida eller vid annat agerande som försvårar mottagandet.

När det gäller möjligheterna att sätta ned dagersättningen utgör EU:s mottagandedirektiv en rättslig ram inom vilken Sverige måste hålla sig. Enligt direktivet är det möjligt att i undantagsfall inskränka eller helt dra in ett så kallat materiellt mottagningsvillkor (till exempel dagersättning och annat ekonomiskt bistånd). Det får bland annat göras om den asylsökande lämnar en anvisad bostadsort, underlåter att följa en uppmaning att tillhandahålla information eller komma till en personlig intervju angående asylförfarandet.

Direktivets uppräkning av grunderna för inskränkning eller indragning av materiella mottagningsvillkor är uttömmande. Enligt utredningens bedömning är det dock möjligt att sätta ned den del av dagersättningen som kan sägas överstiga de materiella mottagningsvillkor som asylsökande har rätt till enligt direktivet. Det är även möjligt om den som blir föremål för nedsättningen kan få sina behov tillgodosedda på annat sätt.

Mottagandedirektivet ger alltså ett begränsat utrymme för att helt dra in eller inskränka mottagningsvillkoren. Ytterligare en begränsande faktor är storleken på dagersättningen. Samtidigt finns det flera olika situationer där samhället har ett intresse av att styra individens agerande i en riktning som underlättar asylprövningen och mottagandet, både när det gäller val av boendeform och att delta i insatser.

När det gäller misskötsamhet och andra former av agerande som försvårar mottagande kan det innefatta många olika typer av agerande. Utredningen har tolkat det som att det bland annat handlar om situationer när en asylsökande inte följer en boendeanvisning eller inte deltar i obligatoriska insatser. När det gäller denna typ av misskötsamhet har utredningen lämnat förslag om sanktioner (se avsnitt 6.1.2, 6.3.4 och 7.3.1).

Mottagandedirektivet tillåter även sanktioner vid allvarliga brott mot de regler som gäller för förläggningarna samt vid grovt våldsamt uppträdande. När det gäller dessa former av misskötsamhet är det dock vår bedömning att sådant agerande också kan omfattas av

straffrättsliga sanktioner och att ytterligare sanktioner i regelverket inom mottagandet varken är lämpligt eller önskvärt.

Det kan även finns andra former av misskötsamhet där det skulle vara önskvärt med tydliga sanktionsmöjligheter. Givet det begränsade utrymme som regelverket ger till ekonomiska sanktioner, och eftersom vi bedömer att det inte finns utrymme för att finansiera andra former av ekonomiska incitament, lämnar vi dock inga förslag på sanktioner i sådana situationer.

6.5 Asylsökande barns skolgång underlättas

Förslag: Migrationsverkets rutin att informera asylsökande barn och deras vårdnadshavare om rätten till utbildning och att lämna vidare uppgifter om barnen till hemkommunen ska ges stöd i författning. Uppgifter om asylsökande barn ska lämnas till kommunen skyndsamt efter att asylansökan har registrerats, eller när det annars finns anledning.

Kommunen ska ansvara för att det finns verksamhet för barn som vistas i ett ankomstcenter. Verksamheten ska syfta till att förbereda barnet för fortsatt lärande, med utgångspunkt i barnets ålder och utbildningsbakgrund. Uppgifter om barnets utbildningsbakgrund ska dokumenteras och överlämnas till den kommun där barnet bor efter vistelsen i ankomstcentret, förutsatt att barnets vårdnadshavare samtycker till detta.

Bedömning: Regeringen bör ge Skolverket i uppdrag att i samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting ta fram riktlinjer om hur verksamheten för barn i ankomstcentren bör organiseras.

Regeringen bör överväga att se över hur asylsökande barns rätt till utbildning bäst kan tillgodoses i en ny mottagandestruktur.

6.5.1 Bättre samarbete mellan stat och kommun

Migrationsverket har som rutin att informera asylsökande barn och deras vårdnadshavare om det svenska utbildningssystemet och att inhämta samtycke från barnets vårdnadshavare om att lämna uppgifter om barnet vidare till kommunen. Utredningen föreslår att

denna praxis ska ges stöd i författning och att ett krav införs på att uppgifterna ska inhämtas och lämnas över till kommunen så snart som möjligt efter att en asylansökan som gäller ett barn har lämnats in. Syftet är att underlätta i kontakterna mellan asylsökande barn och deras vårdnadshavare och kommunen. Denna ordning ska gälla även när Migrationsverket får information om att en asylsökande flyttar till en annan kommun under asyltiden.

Enligt nuvarande ordning har asylsökande barn rätt till utbildning, men omfattas inte av skolplikten. Om ett barn utnyttjar sin rätt till utbildning ska han eller hon delta i verksamheten på samma villkor som en skolpliktig elev. Asylsökande barn har vidare rätt till förskola och förskoleklass på samma sätt som barn som är bosatta i Sverige, och till att gå i gymnasiet, om de påbörjar utbildningen före 18 års ålder. Hemkommunen, det vill säga den kommun där ett barn stadigvarande vistas eller den kommun som han eller hon för tillfället uppehåller sig i, ansvarar för att erbjuda barnet skolgång.[47] Asylsökande barn ska tas emot i en skola så snart det är lämpligt med hänsyn till deras personliga förhållanden, vilket dock bör ske senast en månad efter ankomsten.[48]

Enligt EU:s mottagandedirektiv ska medlemsstaterna bevilja asylsökande barn tillträde till utbildningssystemet, på liknande villkor som de egna medborgarna, senast inom tre månader från den dag då asylansökan lämnades in. Skyldigheten upphör när det finns ett lagakraftvunnet beslut om av- eller utvisning.[49]

Det finns alltså ett krav på att asylsökande barn skyndsamt ska få en skolplacering och det är hemkommunen som ansvarar för att så sker. Enligt Skolverket bör hemkommunen genom samarbete med myndigheter säkerställa att asylsökande barn och ungdomar i kommunen så snart som möjligt kommer i kontakt med och får information om skolväsendet.[50]

Skolinspektionen har i en granskning funnit att majoriteten av huvudmännen för grundskolan tar emot asylsökande elever skyndsamt, men att det finns information som tyder på att mottagandet kan ta längre tid än fyra veckor. Skolinspektionen konstaterar att en framgångsfaktor för ett snabbt mottagande är att det finns

[47] 7 kap. 2 § samt 29 kap. 2, 3 och 6 §§ skollag (2010:800).
[48] 4 kap. 1 a § skolförordning (2011:85) och 12 kap. 14 § gymnasieförordning (2010:2039).
[49] Artikel 16 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU.
[50] SKOLFS 2016:2.

system för att ta reda på vilka barn som finns i kommunen, vilket kan åstadkommas genom samverkan med myndigheter och närsamhället.[51]

Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd framhåller att det finns många vägar in i skolan för nyanlända barn i familj, och anser att det kommer sig av att ingen instans inom asylmottagandet har ett ansvar för frågan. Rådet lyfter också att den grupp som löper allra störst risk för att falla mellan stolarna är asylsökande barn som bor med sina familjer i eget boende.[52]

Mottagandeutredningen anser att nuvarande ordning i stort sett fungerar ändamålsenligt, men att samarbetet mellan Migrationsverket och den kommun där ett asylsökande barn vistas kan fungera bättre än i dag. Särskilt gäller det när barnet flyttar till en annan kommun under asyltiden. Vår uppfattning är att förslaget om att tydliggöra Migrationsverkets ansvar i författning kommer att underlätta i kontakterna mellan ansvariga kommuner och asylsökande barn och deras vårdnadshavare.

6.5.2 Verksamhet för en strukturerad och meningsfull vardag

Mottagandeutredningen föreslår att det i ankomstcentret ska finnas verksamhet som tillgodoser barns behov av en strukturerad och meningsfull vardag, som ett komplement till ordinarie skolgång. Verksamheten bör ha ett pedagogiskt innehåll och bland annat ge grundläggande information om hur den svenska skolan fungerar och på annat sätt förbereda barnet för fortsatt lärande, utifrån barnets ålder och mognad. Av denna anledning anser vi att kommunerna är bäst lämpade för uppgiften.

Den verksamhet som barnet tar del av och den information som framkommer om barnets utbildningsbakgrund bör dokumenteras för att lämnas över till den kommun som ansvarar för boendet under väntetiden och för att erbjuda barnet en skolplacering under den tiden. Syftet är främst att föra över sådan information som kan vara till nytta vid en sådan bedömning av en elevs kunskaper som

[51] Skolinspektionen (2017).
[52] Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (2016).

ska ske enligt skollagen. Informationen ska dock enbart överlämnas om barnets vårdnadshavare eller ställföreträdare samtycker till det.

Enligt utredningens förslag ska Migrationsverket inom sju dagar från att asylansökan mottagits anvisa en kommun där det asylsökande barnet tillsammans med sina vårdnadshavare ska vänta på beslut i asylärendet. Målsättningen bör vara att barnet inom en månad ska flytta från ankomstcentren till den kommun som kommer att ansvara för boendet under väntetiden. Vissa barn kommer dock att stanna kvar i ankomstcentret under hela tiden som asylärendet handläggs.

Den inledande fasen av asylprocessen kommer alltså normalt att vara förhållandevis kort och barnen kommer endast att vistas i ankomstcentret under en kortare tid. Det finns anledning att befara att i de fall ankomstkommuner påbörjar en process för att erbjuda plats i en skola riskerar ett erbjudande om plats att komma i relativt nära anslutning till att det är aktuellt att flytta vidare till en annan kommun eller när återvändande till ett annat land är nära förestående. Barnen och deras vårdnadshavare kommer då sannolikt att anse att det inte är meningsfullt att börja i en skola som man snart måste lämna.

Riksdag och regering konstaterar i förarbetena till skollagen att asylsökande barn har samma behov av omvårdnad och skydd, av kontinuitet i relation till sina föräldrar och respekt för sin integritet som andra barn. Det faktum att barnen har lämnat eller flytt från sitt hemland, och ännu inte vet om de får möjlighet att rota sig här, innebär att de i många avseenden befinner sig i en svårare situation än andra.[53] Både Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd samt Socialstyrelsen framhåller skolans viktiga roll i barnens liv, som en normaliserande och trygg struktur i barnets nya vardagsliv, som annars präglas av att de lever i en asylprocess.[54]

Sammantaget anser utredningen att ett barnperspektiv talar för att det vid ankomstcentren bör erbjudas verksamhet som tillgodoser barnets behov av en strukturerad vardag och som förbereder det för fortsatt skolgång inom det svenska skolväsendet. För att verksamheten ska få en likvärdig utformning i olika ankomstkommuner och svara upp mot ställda kvalitetskrav, anser utredningen att Skol-

[53] Prop. 2009/10:165.
[54] Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (2016) och Socialstyrelsen (2013).

verket bör få i uppdrag att i samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting ta fram riktlinjer om hur verksamheten i ankomstcentret bör organiseras.

6.5.3 Behov av ytterligare utredning av vissa frågor

Skollagstiftningen förutsätter att det är den kommun där ett barn stadigvarande vistas eller för tillfället uppehåller sig som är hemkommun och som därmed ansvarar för att erbjuda barnet skolgång.[55] Genom utredningens förslag om att anvisa boende i en kommun för vissa asylsökande finns det risk för att det för en andel av de asylsökande barnen kommer att finnas två kommuner som kan betraktas som hemkommun i skollagstiftningens mening.

Under det inledande skedet av asylprocessen kommer barnet vistas i den kommun där ankomstcentret ligger. Samtidigt kommer det inom en vecka från att asylansökan lämnades in att finnas en anvisning till ett boende i en annan kommun. Den första kommunens ansvar för skolgången blir sannolikt därmed beroende av hur rättstillämpande myndigheter ser på längden på vistelsen i inledningsskedet. När det gäller ensamkommande barn anses att den första kommunen inte ska ses som hemkommun, eftersom vistelsen i den kommunen normalt endast är några dagar. Men eftersom det för barn i ankomstcenter kan handla om vistelsetider på omkring en månad kan det komma att ifrågasättas om kommunen där ankomstcentret ligger inte ska anses som hemkommun.

Samtidigt framstår det inte som rimligt, vare sig ur ett barn- eller ett verksamhetsperspektiv, att en kommun ska ha skyldighet att erbjuda ett barn skolgång när det samtidigt står klart att barnet inom kort kommer att flytta vidare till en annan kommun. Mottagandeutredningen anser därför att det finns anledning att i särskild form se över frågan om vilken kommun som ska anses som hemkommun, i en ordning med ett första obligatoriskt boende i ett ankomstcenter, och boende i en annan kommun under väntetiden.

Det finns också barn vars familjer inte kommer att anvisas boende i en kommun, utan där staten kommer att behålla ansvaret för boendet under hela tiden som asylansökan prövas. Det kan för dessa barn

[55] 7 kap. 2 § samt 29 kap. 2, 3 och 6 §§ skollag (2010:800).

bli fråga om relativt korta vistelsetider i Sverige, samtidigt som kommunen har ansvar att erbjuda skolgång även vid kortare vistelsetider. Regeringen bör därför även överväga att se över frågan om det finns behov av särskilda utbildningsformer för barn som kan antas vistas kortare tider i utbildningssystemet under asylprocessen.

6.6 Barnets bästa motiverar några förändringar för ensamkommande barn

Förslag: Migrationsverket ska anvisa en kommun, så kallad ankomstanvisning, när ett ensamkommande barn ansöker om asyl. Den anvisade kommunen ska ansvara för det initiala mottagandet fram till att ansvaret övertas genom boendeanvisning av en annan kommun.

Migrationsverket ska årligen fastställa antal platser som kommuner ska hålla tillgängliga för det initiala mottagandet av ensamkommande barn. Det berör endast de kommuner där ankomstcentren är lokaliserade. Det fastställda antalet platser ska användas för beräkningen av ersättning.

Bedömning: Migrationsverket bör ge ensamkommande barn tydlig information om asylprocessen och om mottagandet av ensamkommande barn i Sverige. Informationen ska vara anpassad till och utformad efter barnets ålder och förutsättningar. Migrationsverket bör i möjligaste mån försäkra sig om att barnet har tagit del av och förstått informationen.

Det har gjorts relativt omfattande förändringar av mottagandet av ensamkommande barn under det senaste decenniet. Regeringen har också reformerat mottagandet av ensamkommande barn löpande under den tid som utredningen har arbetat. I och med reformarbetet och att fler förändringar införts relativt nyligen har det varit svårt för utredningen att avgöra vilka ytterligare förändringar av mottagandet av ensamkommande barn som behövs. Givet detta lämnar vi endast ett begränsat antal förslag gällande mottagandet av ensamkommande barn.

6.6.1 Ankomstanvisning skapar tydlighet och flexibilitet

Tydliga ansvarsförhållanden och möjlighet att omfördela ansvar

Vistelsekommunen har ansvar för det initiala mottagandet av ensamkommande barn.[56] I vissa situationer kan det dock vara svårt att avgöra vilken kommun som är vistelsekommun. Enligt socialtjänstlagens bestämmelser är vistelsekommun den kommun där barnet vistas.[57]

Ett barn kan dock röra sig mellan flera kommuner under en och samma dag och ha olika anknytning till dessa kommuner. Flera kommuner skulle därmed kunna anses vara vistelsekommun, exempelvis den kommun där barnet tillfälligt är boende, den kommun där barnet uppsöker en myndighet eller den kommun där barnet reste in i Sverige. Denna otydlighet gör att utredningen ser ett behov av att förtydliga vem som har ansvaret för ensamkommande barn under det initiala skedet.

I praktiken är det ett fåtal kommuner som står för det initiala mottagandet av ensamkommande barn. Under 2017 stod storstadsregionerna för drygt 85 procent av det initiala mottagandet av ensamkommande barn.[58] När det kommer många ensamkommande barn på kort tid får dessa kommuner ta ett stort ansvar. Utredningen anser därför att ansvaret för det initiala mottagandet ska kunna delas av fler kommuner i sådana situationer.

Vistelsebegreppet och anvisning avgör ansvarsfördelningen

Migrationsverket har det övergripande ansvaret för mottagandet av ensamkommande barn och har möjlighet att genom anvisning besluta vilken kommun som ska ansvara för barnets boende och omsorg.[59] Myndigheten kan endast genom anvisning flytta ansvaret för ett barn mellan två kommuner.[60] Utöver detta har Migrationsverket ingen rättslig grund för att på eget initiativ fysiskt flytta barnet för att på det sättet byta vistelsekommun.

[56] 2 a kap. 1 § socialtjänstlag (2001:453).
[57] 2 a kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlag (2001:453).
[58] Skriftlig uppgift från Migrationsverket 2018-02-12.
[59] 2 och 3 §§ lag (1994:137) om mottagande av asylsökande med flera.
[60] 2 och 3 §§ lag (1994:137) om mottagande av asylsökande med flera.

Socialstyrelsen menar att innan en kommun anvisas har den kommun där barnet befinner sig när det ger sig till känna för en svensk myndighet ansvar för att ordna ett tillfälligt boende och för att tillgodose barnets behov i övrigt.[61] Vidare anser Socialstyrelsen att kommunens ansvar följer av socialtjänstlagen och om barnet lämnar vistelsekommunen och flyttar till en annan kommun blir den nya kommunen barnets vistelsekommun i avvaktan på att en kommun genom anvisning övertar ansvaret.[62]

Inför att kommunerna övertog ansvaret för boende för ensamkommande barn förde regeringen inget resonemang om vilken kommun som är ansvarig för barnets boende och omsorg innan dess att Migrationsverket har anvisat en kommun.[63]

Migrationsverket får utökad anvisningsskyldighet

Mottagandeutredningen menar att det behöver vara möjligt för kommuner att dela på ansvaret för det initiala mottagandet av ensamkommande barn i de fall då det kommer många barn under kort tid. I dessa situationer behöver det finnas ett verktyg för att sprida ansvaret till fler kommuner. Vi förslår därför att Migrationsverket ska ges möjlighet att fördela ansvaret för det initiala mottagandet mellan kommuner.

Utredningen föreslår att Migrationsverket ska anvisa en kommun, så kallad ankomstanvisning, som ansvarig för det initiala mottagandet. Ankomstanvisningen ska ske i samband med att ett ensamkommande barn ansöker om asyl.

Förslaget gör det möjligt att fördela ansvaret för det initiala mottagandet mellan fler kommuner. Det innebär också att ansvarsfördelningen mellan kommuner i det initiala mottagandet blir tydligare.

Vi föreslår inga ändringar i den befintliga boendeanvisningen av ensamkommande barn eller några innehålls- eller tidsmässiga förändringar i det initiala mottagandet. Migrationsverket ska liksom tidigare anvisa en kommun så snart som möjligt, så kallad boendeanvisning, som får ansvar för barnet under asylprocessen och efter

[61] Socialstyrelsen (2016b) och Socialstyrelsen (2015).
[62] Socialstyrelsen (2015).
[63] Prop. 2005/06:46.

uppehållstillstånd om barnet får stanna. Praxis har varit att en kommun anvisas inom två till tre dagar efter att barnet ansökte om asyl.

Ansökan om asyl bör göras vid ett ankomstcenter (se avsnitt 6.1.2). Därmed kommer kommunerna där centren är lokaliserade att stå för huvuddelen av det initiala mottagandet av ensamkommande barn. Dessa kommuner ska ha en beredskap för det initiala mottagandet utifrån Migrationsverkets prognos.

Om antalet barn överensstämmer med eller underskrider prognosen ska alla barn anvisas till kommunen där ankomstcentret ligger. Om antalet ensamkommande barn överskrider Migrationsverkets prognos ska Migrationsverket om aktuell kommun så önskar anvisa överskridande antal barn till andra kommuner inom länet. För att detta ska fungera i praktiken behöver Migrationsverket såväl inför utformandet av organisationen för arbetet som under pågående arbete ha ett nära samarbete och en tät dialog med aktuella kommuner i länet.

Kommunerna garanteras ersättning för beredskap

Kommuner behöver ha ett initialt mottagande av viss storlek för att få ekonomisk effektivitet i sin verksamhet. Flera av de nuvarande ankomstkommunerna har byggt upp sin verksamhet så att de har beredskap att ta emot ensamkommande barn utan någon förberedelsetid. Dessa kommuner förväntas upprätthålla en viss platsdimensionering för det initiala mottagandet samtidigt som de inte är garanterade ersättning för detta.

För att underlätta kommunernas planering och garantera dem ersättning för den beredskap av platser som de förväntas hålla föreslår Mottagandeutredningen att en platsersättning för det initiala mottagandet av ensamkommande barn införs. Ersättning ska utgå dels för ett på förhand fastställt antal ankomstplatser, dels för boendedygn utöver ankomstplatserna (se avsnitt 10.1.5).

Utredningen föreslår att Migrationsverket årligen ska fastställa antal platser som kommuner ska hålla tillgängligt för det initiala mottagandet av ensamkommande barn. En betydande del av ansökningarna kommer att lämnas in i de kommuner där Migrationsverkets ankomstcenter är lokaliserade. Ett garanterat platsantal ska

därför enbart fastställas för kommuner där ankomstcentren är lokaliserade. Under innevarande år ska det inte vara möjligt att revidera antalet platser eftersom syftet med att fastställa ett antal platser är just att ge kommunerna planeringsförutsättningar och garantera dem ersättning för deras beredskap. Migrationsverket ska samordna fastställandet av platsantal för ensamkommande barn med platsantal för övriga asylsökande (se avsnitt 7.1.4).

6.6.2 Utökad information om asylprocessen

I utredningens kontakter med myndigheter, kommuner och andra aktörer på området har det efterfrågats mer och tydligare information om asylprocessen till ensamkommande barn. Information är viktig för barnets psykiska välbefinnande liksom för förståelsen för systemet och förväntningarna för framtiden.

Migrationsverket har i dag tydlig och enkel information om asylprocessen som är särskilt riktad till ensamkommande barn. Myndigheten informerar också barnen om den fortsatta handläggningen i det enskilda ärendet. Därutöver arbetar Migrationsverket med att förbättra sin information och service.

Individer har dock olika behov och förutsättningar för att ta till sig information. Det är dock viktigt att barnet får och förstår informationen om asylprocessen. Det betyder att informationen kan behöva ges vid upprepade tillfällen och via olika kanaler.

Mot bakgrund av detta bedömer Mottagandeutredningen att Migrationsverket bör ge ensamkommande barn tydlig information om asylprocessen och mottagandet av ensamkommande barn i Sverige. Informationen ska vara anpassad till och utformad efter barnets ålder och förutsättningar, och bör ges såväl tidigt som löpande under den tid som asylprövningen pågår. Migrationsverket bör i möjligaste mån försäkra sig om att barnet har tagit del av och förstått informationen.

6.6.3 Förändringar krävs om ensamkommande barn ska bo i ankomstcenter

Mottagandet ska utgå från barnets bästa

Enligt barnkonventionen och svensk lagstiftning ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla beslut som rör barn. Flera av konventionens artiklar är relevanta för mottagandet av ensamkommande barn. FN:s flyktingkommissariat har utfärdat riktlinjer för mottagande av ensamkommande barn. Riktlinjerna är rekommendationer och inte juridiskt bindande.

En annan utgångspunkt för mottagandet av ensamkommande barn är att det ska stödja en rättssäker och snabb asylprövning. I dag prioriterar Migrationsverket asylansökningar från ensamkommande barn och myndigheten ska även fortsättningsvis prioritera dessa ärenden.

Staten såväl som kommunerna har ansvar för mottagandet av ensamkommande barn. Staten har ett övergripande migrationspolitiskt ansvar och ansvar för finansiering. Migrationsverket ansvarar för asylprövningen och för mottagandet på en övergripande nivå.[64] Därutöver ansvarar myndigheten för ekonomiskt bistånd och ska anvisa en kommun som ska ordna boende.[65]

Kommunerna har ett övergripande ansvar för att barn ska kunna växa upp under goda förhållanden och ett särskilt ansvar för barn som kan behöva insatser från socialnämnden. En kommun har samma ansvar för ensamkommande barn som vistas i kommunen som för andra barn som vistas i kommunen förutom när det gäller frågor om ekonomiskt bistånd. I kommunens ansvar ingår bland annat att erbjuda boende och genomföra sociala utredningar.[66]

Flera förändringar av mottagandet har redan gjorts

Under 2000-talet har det gjorts flera stora förändringar i mottagandet av ensamkommande barn. Flera av dessa har gjorts under de senaste två åren. Förändringarna kan sammanfattas i följande punkter:

[64] 2 § lag (1994:137) om mottagande av asylsökande med flera.
[65] 3 och 8 §§ lag (1994:137) om mottagande av asylsökande med flera.
[66] 2 kap. 1 § socialtjänstlag (2001:453).

- År 2006 tog kommunerna över ansvaret för boendet för ensamkommande barn från Migrationsverket. Skälet till detta var att kommunerna ansågs vara bättre lämpade att sköta denna uppgift. Förändringen skulle också bidra till att göra ansvarsfördelningen mellan stat och kommun tydligare. Förändringen innebar att Migrationsverket inte längre har rollen som både vårdare och beslutsfattare. Den förändrade ansvarsfördelningen innebar också att barnen fick bättre förutsättningar att få stödinsatser från socialtjänsten. Ett annat skäl var att alla barn som vistas i Sverige bör omfattas av samma sociala omvårdnadssystem.[67]
- År 2014 ändrades mottagandet i kommunerna på så vis att man gick från en ordning med överenskommelser om platser till en ordning där ensamkommande barn kunde anvisas till en kommun oavsett platstillgång. Skälet till detta var att antalet ensamkommande barn ökade snabbare än de överenskomna platserna vilket gjorde att barnen fick vänta länge på en ledig plats. Förändringen motiverades med att det var bäst för barnet att snabbt bli mottagen i en kommun som hade ansvar för barnets boende och framtida integration i samhället.[68]
- År 2016 infördes en ny placeringsform, stödboende för barn och unga i åldern 16–20 år. Placeringsformen skulle fungera som utslussning och träning för ett framtida eget boende. Stödboende var främst tänkt för ensamkommande barn.[69]
- År 2016 tog Migrationsverket fram en ny anvisningsmodell för ensamkommande barn. Syftet med modellen var att åstadkomma ett jämnare mottagande av ensamkommande barn. I anslutning till detta införde Migrationsverket också en samordnad process för att fastställa en kommuns totala mottagande. Som följd av det får kommunerna i dag besked om det fastställda totala mottagandet för kommande år där både nyanlända och ensamkommande barn ingår.

[67] Prop. 2005/06:46 och Socialstyrelsen & Migrationsverket (2002).
[68] Prop. 2012/13:162 och SOU 2011:64.
[69] Prop. 2015/16:43 och SOU 2014:3.

- Under 2017 har Migrationsverket börjat anvisa ensamkommande barn till den kommun som har lägst måluppfyllelse av sitt fastställda andelstal. Därmed upphörde anvisningar till kommuner med överenskomna platser.
- Under 2017 ändrade Migrationsverket sin interna föreskrift för ensamkommande barn som anvisas till en kommun där barnet har släkt eller närstående.[70] Förändringen innebär att Migrationsverket ska utreda om barnet har en lämplig anknytningsperson och om den personen kan förväntas ta del i omhändertagandet av barnet innan anvisning till en kommun sker. Syftet med föreskriften är att säkerställa att barnet inte far illa och att underlätta kommunens mottagande. Föreskriften har dock inte fått fullt genomslag i verksamheten.
- Under 2017 införde regeringen ett nytt ersättningsystem för ensamkommande barn i syfte att förenkla ersättningarna till kommuner och landsting.[71]
- Regeringen överlämnade i februari 2018 en proposition till riksdagen om en begränsning av möjligheten att placera ensamkommande barn i en annan kommun. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juni 2018.[72]

Kommunerna behåller ansvaret för det initiala mottagandet

Mottagandeutredningen har utrett om det är möjligt för ensamkommande barn att också ingå i mottagandet vid de föreslagna ankomstcentren. Barnen skulle då liksom vuxna asylsökande och barn i familj stanna i ankomstcentren under 30 dagar och få information, stöd och hjälp samt delta i prövningen under den första tiden i Sverige. Under den inledande tiden skulle det också vara möjligt att göra åldersbedömning och utreda om ett barn har en lämplig anknytningsperson och om den personen kan förväntas ta del i omhändertagandet av barnet innan anvisning till en kommun sker.

[70] Migrationsverket (2017b).
[71] Regeringskansliet (2016).
[72] Prop. 2017/18:119.

Enligt utredningens bedömning finns det fördelar med en sådan ordning såväl för det enskilda barnet som för Migrationsverket och andra samhällsaktörer. En sådan ordning skulle dessutom skapa ett enhetligt system för alla asylsökande.

Utredningen har därför övervägt möjligheten att staten återtar ansvaret för ensamkommande barns boende under ankomsttiden. Vi har också sett över möjligheten att kommunerna har omvårdnadsansvaret för barnen, men att de bor i statliga ankomstcenter.

I nuvarande ordning genomför Migrationsverket asyl- och åldersutredning först när barnet har kommit till anvisad kommun och fått en god man. I dagsläget ser vi därför inte att tiden i ankomstcenter skulle kunna användas effektivt för ensamkommande barn utan att en förändring sker vad gäller hur barnen företräds under asylprocessen. Som framgår nedan ligger detta dock inte inom Mottagandeutredningens uppdrag att föreslå.

För att handläggningen inte ska fördröjas utan kunna påbörjas redan i ankomstcentret skulle barnet, enligt nuvarande ordning vad gäller företrädare, behöva få en god man direkt vid ankomsten. I en sådan ordning skulle barnet sedan behöva byta god man i samband med flytten till sin anvisningskommun. Ett alternativ är att barnet enbart företräds av det offentliga biträdet under asyl- och åldersutredningen i ankomstcentret.

Om nuvarande ordning vad gäller företrädare bibehålls är risken alltså uppenbar att den totala handläggningstiden skulle förlängas då ensamkommande barn skulle bo i ett ankomstcenter under de första 30 dagarna. Trots att det finns skäl som talar för att en vistelse i ankomstcenter skulle kunna vara av nytta även för ensamkommande barn ser utredningen att nu gällande förutsättningar inte motiverar en förändring.

Hur företräds ensamkommande barn på bästa sätt?

Enligt EU:s mottagandedirektiv ska byten av godemän undvikas.[73] I de pågående förhandlingarna om ett reviderat direktiv[74] ska bestämmelserna om företrädare för ensamkommande barn förtydligas

[73] Artikel 24 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU.
[74] EU-kommissionens meddelande, COM (2016) 465 final.

och förstärkas. Länsstyrelserna har under 2017 vidtagit åtgärder för att förbättra tillsynen över och stödet till överförmyndarna.[75] Vidare föreslår Sveriges Kommuner och Landsting att gode män ska ersättas av professionella företrädare med specialistkompetens.[76] Barnombudsmannen gör delvis samma bedömning och föreslår att barn med särskilda behov bör få god man med utbildning och särskild kompetens.[77]

Sammantaget finns det förslag om hur uppdraget kan förändras och det pågår även förändringar inom området. En översyn och förändring av den gode mannens roll och ansvar ligger dock enligt vår mening utanför utredningens direktiv. Uppdraget skulle dessutom vara alltför omfattande för att hanteras inom denna utredningens ram.

Om man vill införa en ordning där även ensamkommande barn ska bo vid ankomstcentren under de första 30 dagarna behöver därför frågan om hur barnen bäst företräds i asylprocessen ses över i grunden. Mottagandeutredningen ser därför anledning att överväga om en generell översyn av den gode mannens roll och ansvar bör ske.

[75] Länsstyrelsen i Västra Götaland (2017).
[76] Sveriges Kommuner och Landsting (2017a).
[77] Barnombudsmannen (2017a) och Barnombudsmannen (2017b).

7 En meningsfull och aktiv väntan

7.1 Kommunerna får ansvar för vissa asylsökandes boende under väntetiden

Förslag: Kommunerna ska ha ansvar för boendet under väntetiden för asylsökande som anvisats till kommun. Vid bedömningen av vilka asylsökande som ska anvisas till en kommun ska hänsyn tas till hur omfattande handläggningsåtgärder som kommer att krävas samt vilket beslut som kan komma att fattas i ärendet.

Anvisad kommun ska ta emot den asylsökande inom tre veckor från tidpunkten för beslut om anvisning. En kommun får om det finns synnerliga skäl placera en asylsökande med särskilda behov i en annan kommun om kommunerna ingått en särskild överenskommelse om placering.

Vissa asylsökande ska bo i ett ankomstcenter under hela asylprocessen. Migrationsverket ska fatta ett beslut om förlängning av den obligatoriska tiden i ankomstcenter för dessa asylsökande. Vid bedömningen av vilka asylsökande som ska stanna i ankomstcenter ska hänsyn tas till hur omfattande handläggningsåtgärder som kommer att krävas samt vilket beslut som kan komma att fattas i ärendet.

Läns- och kommuntal ska ersättas med att varje kommun tilldelas ett andelstal för mottagande av asylsökande och nyanlända invandrare som ska anvisas. Migrationsverket ska årligen fastställa andelstalet. Såväl asylsökande som nyanlända som anvisas ska fördelas mellan kommunerna enligt det fastställda andelstalet. Myndigheten ska även fastställa antal platser som varje kommun ska hålla tillgängliga för mottagande av asylsökande. Det fastställda antalet platser ska användas för beräkningen av ersättning.

Länsstyrelserna ska få i uppdrag att arbeta för att kommunerna har kapacitet och beredskap att inom föreskriven tid ta emot asylsökande som ska vänta på beslut i asylärendet i en kommun.

Bedömning: Migrationsverket bör säga upp kontrakten på de lägenheter som myndigheten i dag hyr och använder som boende för asylsökande. I anslutning till uppsägningen bör Migrationsverket föra en dialog med fastighetsägaren och den aktuella kommunen om det finns intresse och möjlighet för kommunen att överta kontrakten så att dessa kan användas för mottagande av asylsökande och nyanlända invandrare.

Asylsökande som ska vänta i en kommun bör anvisas till en kommun där det finns goda förutsättningar för framtida etablering. Anvisningen bör ske utifrån ett arbetsmarknadsperspektiv och ta hänsyn till kommunala behov och förutsättningar. Alla asylsökande, även de i eget boende, ska beaktas fullt ut i fördelningsmodellen.

Regeringen bör ge Migrationsverket och Arbetsförmedlingen i uppdrag att i samarbete med länsstyrelserna, Sveriges Kommuner och Landsting, Statistiska centralbyrån och Tillväxtverket utveckla fördelningsmodellen så att arbetsmarknadsperspektivet stärks.

Regeringen bör ge Migrationsverket i uppdrag att i samarbete med Arbetsförmedlingen och Sveriges Kommuner och Landsting utveckla en modell för matchning mellan enskilda asylsökande och kommuner.

7.1.1 Ett mottagande som förstärker såväl etablerings- som återvändandeperspektivet

Nuvarande ordning för mottagande av asylsökande innebär en koncentration av asylsökande till ett mindre antal kommuner. Detta eftersom lokaliseringen av asylboenden styrs av var det finns lediga lägenheter, var det är möjligt att upphandla tillfälliga boenden, och var asylsökande väljer att ordna eget boende. Konsekvensen av detta är att vissa kommuner tilldelas ett oproportionerligt stort ansvar

för mottagandet av asylsökande, medan andra kommuner helt saknar mottagande av asylsökande.

Under senare år har koncentrationen främst skett till mindre kommuner i Sveriges landsbygder där det funnits förhållandevis god tillgång till boenden, men där förutsättningar för etablering generellt sett varit mindre goda. I vissa kommuner har mottagandet i perioder varit så stort att kommunen fått svårt att leva upp till sina åtaganden.

Samtidigt har staten, och bör fortsatt ha, en ambition att styra fördelningen av nyanlända invandrare mellan landets kommuner utifrån ett arbetsmarknadsperspektiv. Alla kommuner ska vara med och ta ansvar för mottagandet av nyanlända invandrare och fördelningen mellan kommunerna ska bli jämnare.[1] En stor del av de nyanlända förväntas dock fortfarande ordna boende på egen hand. Merparten av självbosättningen har under senare år skett i kommuner med mindre goda arbetsmarknadsförutsättningar.

När man ställer dessa två fördelningsprinciper bredvid varandra blir det uppenbart att systemets två bärande delar (mottagandet av asylsökande och mottagandet av nyanlända invandrare) inte samspelar utan drar åt olika håll. Det blir också tydligt att principen som används inom mottagandet av asylsökande gör det svårare för kommunerna att planera sin verksamhet och för staten att få till en jämnare fördelning av nyanlända över landet. Utifrån ett styrnings- och helhetsperspektiv är denna ordning långt från optimal. Detta eftersom systemets delar till viss del motverkar varandra och det blir svårare att nå de politiska målen inom områden där organiseringen och styrningen av mottagandet har betydelse.

Mottagandeutredningen menar därför att mottagandesystemet behöver utgå från ett helhetsperspektiv och en enhetlig princip för hela systemet. Endast då är det möjligt att få till en tydlig röd tråd i mottagandet och göra resan genom mottagandet tydlig, sömlös och begriplig för den enskilde. Enligt vår mening behöver det finnas fungerande bryggor mellan asyltiden och tiden efter beslut, och det gäller oavsett om individen ska etablera sig i Sverige eller återvända till ett annat land. Med vårt förslag om väntan i kommun har vi försökt åstadkomma en sådan tydlighet och brygga för dem som kommer att få stanna i Sverige. Med förslaget om väntan vid de

[1] Prop. 2015/16:54.

statliga ankomstcentren har vi försökt åstadkomma samma tydlighet för dem som ska återvända till ett annat land.

Lokalt asylboende kan leda till snabbare etablering

Mottagandeutredningen föreslår att alla Sveriges kommuner ska dela på ansvaret för att erbjuda vissa asylsökande boende. Kommunerna ska ta över ansvaret för boendet under väntetiden för de asylsökande som anvisas till kommunen.

Syftet med förslaget är att göra det möjligt för de asylsökande och för kommunerna att redan under asyltiden knyta sociala kontakter och bygga lokala nätverk som skapar goda förutsättningar inför en eventuell framtida etablering i kommunen. Det handlar om att tidigt få till stånd en strukturerad process för de asylsökandes boende som efter ett eventuellt uppehållstillstånd kan leda till en snabbare etablering då individen redan är på plats och har ett boende i kommunen.

Förslaget förstärker etableringsperspektivet i mottagandet för asylsökande med goda möjligheter att få stanna i Sverige. Genom förslaget blir det möjligt för kommuner att redan under asyltiden genomföra insatser som kan underlätta en framtida etablering. Kommunerna kan på så vis redan under asylprocessen planera och förbereda mottagandet efter beslut och i vissa fall även klara av insatser som behövs för en snabbare övergång till etableringen. Barn i familj behöver inte heller bryta upp från skola och etablerade kontakter på grund av att man anvisas till en annan kommun än den man har bott i under väntetiden. I sammanhanget är det dock viktigt att understryka att verksamheten behöver utformas så att den också kan ta hänsyn till att den enskilde kan få avslag på sin asylansökan.

Genom förslaget får asylsökande bättre och tidigare tillgång till samhällets normala strukturer. Detta till skillnad från nuvarande ordning där man knyts till en parallell struktur under asyltiden för att först efter uppehållstillstånd få tillträde till samhällets normala strukturer.

Ett lokalt mottagande ger också större möjligheter att anpassa mottagandet efter individens behov och ökat utrymme och starkare incitament för individen att redan under väntetiden ta egna initiativ för sin framtida etablering. Det förbättrar vidare möjligheterna att

se den asylsökandes hela situation i ett sammanhang. På lite längre sikt bör det leda till att den enskilde kan försörja sig och sin familj tidigare än vad som är möjligt i nuvarande ordning.

Undantagsvis kan det dock bli nödvändigt att placera asylsökande med särskilda behov i en annan kommun. Utredningen föreslår därför att en kommun får om det föreligger synnerliga skäl placera en asylsökande i en annan kommun under förutsättning att kommunerna har ingått en överenskommelse om placering. Med särskilda behov avses till exempel behov på grund av fysiska, psykiska eller sociala problem som kräver särskilda insatser. Bestämmelsen är tänkt att tillämpas restriktivt. Kommunens utgångspunkt ska vara att asylsökande ska placeras i den egna kommunen med behovsanpassade boendelösningar. I de flesta fall bör en kommun kunna hantera boende för personer med särskilda behov inom kommunens normala strukturer.

Asylsökande med goda möjligheter att få stanna väntar i en kommun

Efter den obligatoriska tiden i ankomstcenter har asylsökande en valmöjlighet mellan att flytta till ett kommunalt asylboende eller att flytta till ett eget boende. Det ska dock framgå att det även fortsättningsvis finns en direkt nytta för den enskilde att följa den av samhället utstakade vägen. Asylsökande som uppger att de vill flytta till ett eget boende ska inte anvisas till en kommun. Dessa asylsökande har däremot möjlighet att när som helst under asylprövningen återkomma till ett ankomstcenter för att anvisas till en kommun.

Vid bedömningen av vilka asylsökande som ska anvisas till en kommun ska Migrationsverket ta hänsyn till hur omfattande handläggningsåtgärder som kommer att krävas samt vilket beslut som kan komma att fattas i ärendet. Med utgångspunkt i Migrationsverkets nuvarande ärendesortering och snabbprocesser (se avsnitt 6.1.3) anser utredningen att asylsökande med god prognos för att få uppehållstillstånd och vars ärende hanteras i ett snabbt förfarande och asylsökande vars ärende hanteras i ett normalt förfarande bör omfattas av anvisningen till kommun. Vilka grupper av asylsökande som omfattas av anvisningen bör dock kunna variera beroende på hur beviljandegraden för grupperna ser ut och utvecklas över tid.

De asylsökande som ingår i snabbförfarandet har mycket goda möjligheter att få uppehållstillstånd medan de asylsökande som hanteras i ett normal förfarande har en något längre asylprocess och deras möjlighet att få uppehållstillstånd varierar över tid. Utifrån ärenden avgjorda under 2016 och 2017 får omkring 58 procent av de asylsökande i normalprocess uppehållstillstånd och 99 procent av dem i snabbprocess för bifall (se tabell 6.1). De senaste åren har beviljandegraden av totalt avgjorda ansökningar varit 47 procent och prognosen är att beviljandegraden kommer att stiga till omkring 70 procent för 2019 och kommande år.[2]

Även om de asylsökande kommer att finnas i 290 kommuner bör det fungera väl för asylprocessens effektivitet. Enligt förslaget ska Migrationsverket koncentrera resurser och kompetens till ankomstcentren så att de utredningar som kräver personlig medverkan kan genomföras innan individen flyttar till ett kommunalt asylboende eller ett eget boende. Var de asylsökande väntar på beslut har därmed mindre betydelse. I de fall Migrationsverket behöver ha fortsatt kontakt med den asylsökande kommer personen att behöva resa till ett ankomstcenter. Detta är dock ingen skillnad jämfört med hur nuvarande ordning fungerar.

Asylsökande som inte beviljas uppehållstillstånd ska efter att det finns ett verkställbart beslut lämna det kommunala asylboendet och flytta till ett avresecenter (se avsnitt 8.2). Vistelsetiden i kommunen för dessa asylsökande kan bli lång om ansökan prövas i flera instanser. Individen bör efter underrättelse om Migrationsverkets beslut vara medveten om att han eller hon har begränsade möjligheter att få stanna i Sverige. Migrationsverkets arbete med återvändande för denna grupp kan ske på ungefär samma sätt som i dagens system.

Kommunen får rådighet över hela boendekedjan

Det är enligt utredningens bedömning viktigt att få till en fungerande boendetrappa i mottagandet så att personer som ska stanna i Sverige har ett stabilt och förhållandevis kvalitativt boende som främjar etablering på orten under etableringstiden. Nuvarande brist på

[2] Migrationsverket (2017e).

bostäder för vissa grupper innebär många gånger att man som nyanländ invandrare går från ett lägenhetsboende i det ordinarie bostadsbeståndet till någon form av genomgångs- eller kollektivboende. I stället för att ta ett kliv upp på boendestegen tar man ett kliv neråt samtidigt som man ska påbörja sin etablering.

Mottagandeutredningen anser att det är främst under etableringsfasen som det finns starka skäl för att normalisera boendet. En snabb bosättning med utgångspunkt i lägenheter i det ordinarie bostadsbeståndet gör att individer kommer snabbare in i etableringsuppdraget och i lokalsamhället. Detta bör i sin tur kunna leda till en snabbare etablering i arbets- och samhällslivet.

Utredningens förslag skapar förutsättningar för en sammanhållen hantering av boendet för asylsökande och bosättningen av nyanlända invandrare. Kommunerna får rådighet och ett helhetsansvar för boendekedjan och det blir upp till varje enskild kommun att besluta om hur tillgängliga boenden ska fördelas mellan asylsökande och nyanlända invandrare. Det kommer till exempel vara möjligt för en kommun att låta den enskilde bo kvar i samma bostad som han eller hon bott i under asyltiden.

I och med förslaget får kommunerna också större möjligheter att hitta behovsanpassade boendelösningar. Ett kommunalt ansvar för boendet öppnar även upp för andra former av boenden, till exempel olika former av inneboendelösningar som i dag inte kan användas.

Ett snabbt mottagande i en kommun

En av utredningens utgångspunkter är att individer ska påbörja sin etablering i Sverige eller återvända till annat land betydligt snabbare än i dagens system. Det medför att alla aktörer i mottagandet behöver korta sina ledtider.

Utredningen föreslår därför att anvisad kommun ska ta emot den asylsökande inom tre veckor från tidpunkten för beslut om anvisning. Anledningen till den korta förberedelsetiden är att det krävs en snabb genomströmning i ankomstcentren för att systemet som helhet ska fungera. Asylsökande ska inte stanna i ankomstcenter längre tid än vad som krävs av utredningsmässiga skäl. Av samma skäl kan Migrationsverkets beslut om anvisning inte överklagas.

Det är också viktigt ur ett etableringsperspektiv att väntetiden i centren blir så kort och meningsfull som möjligt.[3] Sammantaget menar vi att detta motiverar den korta tiden mellan ankomsten till Sverige och mottagandet i en kommun.

Kommuner kommer att ha planeringsförutsättningar för mottagandet genom prognoser över antal asylsökande som de förväntas ta emot under året. Trots att de inte vet vilka hushållskonstellationer dessa individer ingår i så kan kommunerna förbereda mottagandet utifrån historisk statistik. Ersättningen till kommuner för asylboende ska också vara platsbaserad så att staten står för risken för kostnader för tomma platser vilket också bör underlätta kommunernas planering (se avsnitt 10.1.5).

När anvisningen görs tidigt och i ett steg kommer sannolikt antalet avbrott i bosättningen och vidareflyttar efter anvisning att minska. På längre sikt bör även det främja och påskynda etableringen. När en asylsökande fått uppehållstillstånd stannar oftast individen kvar på den ort där han eller hon vistats under asyltiden. Viljan att flytta är liten när individen väl har rotat sig även om möjligheten till arbete och bostad är större på en annan ort.[4] Det innebär att det är viktigt att anvisningen under asyltiden görs utifrån rätt förutsättningar (se avsnitt 7.1.4).

Bosättningslagen har påskyndat mottagandet och gett en jämnare fördelning

Bosättningslagen trädde i kraft 2016. Kommunerna har enligt lagen en skyldighet att ordna boende åt nyanlända invandrare. Utredningen kan konstatera att i stort sett samtliga kommuner har levt upp till lagens krav. I vissa kommuner har dock mottagandet tagit längre tid än de två månader som anges i gällande förordning.[5]

[3] OECD (2016a) och OECD (2016b).
[4] Statistiska centralbyrån (2016b).
[5] 10 § förordning (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

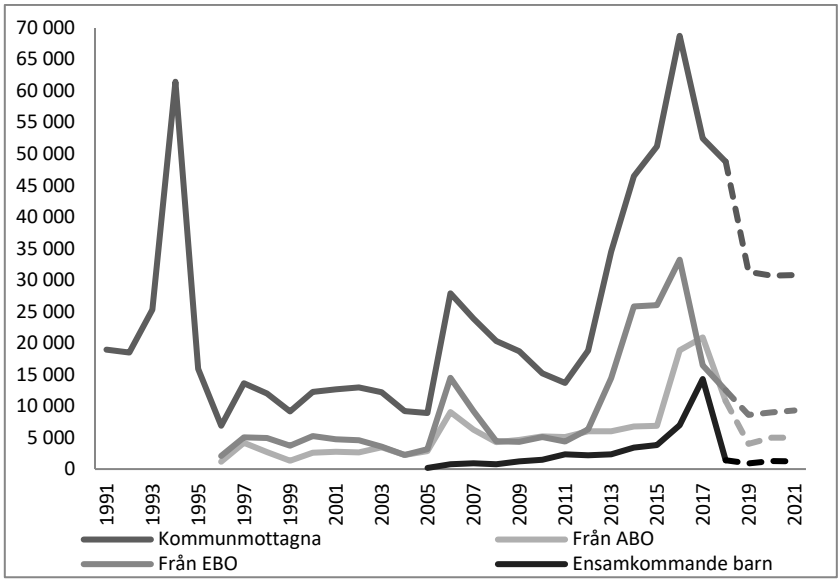
Totalt sett har måluppfyllelsen för mottagandet av nyanlända invandrare förbättrats markant under de två år som lagen har varit i kraft. I månadsskiftet januari/februari 2017 hade kommunerna tagit emot 83 procent av sina kommuntal för 2016. Vid samma tidpunkt ett år senare var motsvarande siffra för 2017 års kommuntal 96 procent.[6]

Ett skäl till att bosättningslagen infördes var att nyanlända invandrare snabbt skulle komma ut i kommunerna och påbörja sin etableringsprocess. Att gå från ett mottagande byggt på frivilliga överenskommelser till ett där alla kommuner ska ha ett mottagande är en stor omställning. Reformen infördes också med kort varsel och under en period då det kom många asylsökande till Sverige. Det är därför rimligt att det tar viss tid innan kommunernas mottagande fungerar helt i linje med lagstiftningens ambitioner.

Bosättningslagen har varit ett viktigt verktyg som har påskyndat mottagandet i kommun. Enligt Migrationsverkets prognos[7] kommer antalet nyanlända invandrare som ska bosättas i en kommun att vara betydligt lägre under kommande år (se figur 7.1). Det kommer att bidra till att kommunerna kommer att kunna ta emot nyanlända inom föreskriven tid och på sikt kunna ta emot asylsökande med en kortare förberedelsetid.

[6] Statistik från Migrationsverket 2018-01-15 och 2018-01-29.
[7] Migrationsverket (2017e).

Figur 7.1 Kommunmottagna 1991–2017 och prognos för 2018–2021



Källa: Migrationsverket.

Kommentar: Kommunmottagna omfattar utländska medborgare som beviljas uppehållstillstånd i Sverige som flyktingar, skyddsbehövande, efter synnerligen ömmande omständigheter eller som anhöriga.

Förutsättningar för ett snabbt mottagande förbättras över tid

Under senare år har bostadsbyggandet ökat.[8] Trots det finns det fortfarande ett underskott på vissa typer av bostäder. Det gäller främst hyresrätter för vissa grupper i samhället.

Det ökade bostadsbyggandet har förbättrat förutsättningarna för kommunerna att ta emot nyanlända invandrare och förutsättningarna kommer enligt utredningens bedömning att förbättras ytterligare under kommande år. Regeringens översyn av bostadspolitiken och beslut om åtgärder som underlättar och påskyndar bostadsbyggandet på såväl lång som kort sikt bör bidra till att det blir lättare för kommunerna att ta emot dem som anvisas till kommunen.[9]

[8] Boverket (2017).
[9] Exempel på regeringens åtgärder är statsbidrag till kommuner för att öka bostadsbyggandet (förordning (2016:364) om statsbidrag till kommuner för ökat bostadsbyggande) och särskild

På lite längre sikt kommer kommunerna också att utveckla och etablera väl fungerande strukturer, arbetssätt och rutiner för mottagandet. Vi tror också att kommunerna kommer att ha ett utökat erfarenhetsutbyte på detta område. Sammantaget bör detta leda till förbättrade förutsättningar för alla kommuner att klara av uppgiften att ta emot människor som har ansökt om asyl i Sverige.

Av våra samtal med kommuner har det också framgått att vissa kommuner beslutat att bygga upp ett bestånd av genomgångsboenden för nyanlända invandrare som anvisas enligt bosättningslagen. Dessa boenden används under den tid som den nyanlände omfattas av etableringsinsatser inom ramen för Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag. Därefter går lägenheterna tillbaka till kommunen och individen har samma rättigheter som övriga grupper i samhället. När genomgångsboendena blir lediga kan de återanvändas för nya personer som anvisas till kommunen.

Genomförandet av utredningens förslag ligger också några år framåt i tiden. Tillgången till bostäder kommer sannolikt då att vara bättre än vad den är i dag samtidigt som kommunernas bosättningsuppdrag också är mer inarbetat.

Mycket talar också för att antalet personer som ska tas emot i en kommun kommer att minska över tid. Mottagandet av såväl asylsökande som nyanlända invandrare kommer dessutom att vara mer styrt och jämnare fördelat över landet.

Vi menar att det några år fram i tiden kommer att vara fullt möjligt för kommunerna att ta emot asylsökande inom tre veckor från anvisningen till följd av genomförda och planerade åtgärder. Det är dock troligt att det därutöver kan krävas ytterligare förändringar i bostadspolitiken eller på andra områden för att skapa goda förutsättningar för ett snabbt mottagande i kommun.

reglering om tidsbegränsade bygglov fram till 2023 som ger möjligt att använda tillfälliga bostäder som ett komplement till permanent byggande (9 kap. 33 a § plan- och bygglag (2010:900)).

7.1.2 Ökad tillgänglighet ger bättre förutsättningar för återvändande

Det är inte alla asylsökande som ska vänta på beslut i en kommun. Vissa asylsökande med mindre goda möjligheter att få stanna i Sverige ska bo kvar i ett ankomstcenter under asylprövningen. Anledningen är att de ska finnas tillgängliga för såväl utredning som förberedelser inför ett återvändande. Processen från ansökan till återvändande ska vara så kort som möjligt och mottagandet ska stödja asyl- och återvändandeprocessen på bästa möjliga sätt.

Vid bedömningen av vilka asylsökande som ska bo kvar i ankomstcenter ska Migrationsverket på motsvarande sätt som vid anvisning till en kommun ta hänsyn till hur omfattande handläggningsåtgärder som kommer att krävas samt vilket beslut som kan komma att fattas i ärendet. Utredningen anser att den grupp som bör omfattas är asylsökande med mindre goda möjligheter att få uppehållstillstånd och vars ärenden hanteras i ett snabbt förfarande eller enligt Dublinförordningen[10]. I denna grupp är det endast en liten andel asylsökande, cirka två procent, som får uppehållstillstånd.[11]

Migrationsverket ska fatta ett beslut om förlängning av den obligatoriska tiden i ankomstcenter för de asylsökande som ska bo kvar (se avsnitt 6.1.2). För ovan nämnda grupper av asylsökande kan personlig närvaro underlätta och påskynda såväl asylprocessen som ett återvändande. Migrationsverket ska därför alltid för individer med denna typ av ärenden fatta beslut om förlängning av den obligatoriska tiden i ankomstcenter.

Tiden i ankomstcenter kommer för de flesta i denna grupp att vara begränsad på grund av en snabb handläggning av asylärendet. De asylsökande som får ett avlägsnandebeslut ska stanna i ankomstcentret till beslutet kan verkställas. De ska därefter flytta till ett avresecenter (se avsnitt 8.2). Om ärendet under pågående handläggning sorteras om för att det kräver ytterligare handläggningsåtgärder eller om den asylsökande beviljas uppehållstillstånd ska individen snarast möjligt anvisas till en kommun för väntan på beslut eller för bosättning.

[10] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013.
[11] Skriftlig uppgift från Migrationsverket 2018-02-03.

Utredningen föreslår att en asylsökande som inte bor i ankomstcenter under föreskriven tid inte ska ha rätt till dagersättning eller särskilt bidrag. Förslaget att dra in det ekonomiska biståndet kan i så fall överklagas. En asylsökande ska åter ha rätt till dagersättning och särskilt bidrag om han eller hon återvänder till ett ankomstcenter (se avsnitt 6.1.2).

Anledningen till den indragna rätten att bo i eget boende är att individen ska finnas tillgänglig. Tillgängligheten till de asylsökande ökar möjligheterna till en snabb process som i sin tur ökar förutsättningarna för att individen självmant återvänder. För individen kan en anvisning till en kommun under asyltiden ge falska förhoppningar om att få stanna i Sverige. Sådana besked kan försvåra arbetet med återvändande.

Vidare kan kommunernas benägenhet att ge asylsökande insatser under asyltiden påverkas av om en stor andel av de asylsökande som väntar på beslut i kommunalt asylboende får avslag på sin ansökan. Utredningen menar att det för individen och kommunen är bättre att denna grupp asylsökande stannar i ankomstcenter under väntan på beslut.

7.1.3 Ett jämnare och mer lättplanerat mottagande

Ett jämnare och mer förutsägbart mottagande i kommunerna

Hur mottagandet av asylsökande är fördelat mellan landets kommuner har betydelse för vilka förutsättningar landsting och kommuner har att leverera kvalitativa välfärdstjänster. En jämn fördelning skapar förutsättningar för normalisering där landsting och kommuner inte behöver anpassa ordinarie verksamhet eller annan verksamhet till följd av mottagandet. En ojämn fördelning ger ett helt annat resultat eftersom det blir ett fåtal kommuner och landsting som får ta ett oproportionerligt stort ansvar för mottagandet. Dessa kommuners och landstings välfärdsverksamhet och allmänna samhällsservice sätts under högt tryck vilket kan få konsekvenser för kvaliteten och arbetsbelastningen i till exempel förskolor, skolor, socialtjänst och hälso- och sjukvård.

Utredningen anser att staten behöver styra fördelningen av asylsökande i betydligt större utsträckning än i dag för att åstadkomma en jämnare fördelning mellan kommunerna. Vi föreslår därför att

kommuner ska ta emot asylsökande som anvisas utifrån fastställda andelstal för mottagandet (se avsnitt 7.1.4). Andelstalen beräknas utifrån en fördelningsmodell. Fördelningsmodellen bör utformas så att en önskvärd fördelning av det totala antalet asylsökande uppnås. Asylsökande i eget boende ska beaktas fullt ut i fördelningsmodellen genom att sänka kommunens andelstal för asylsökande som ska anvisas.

Kommuner där det ligger statliga ankomst- och avresecenter bör också få viss kompensation i fördelningen. Detta eftersom dessa kommuner får ett ansvar för att tillhandahålla viss kommunal välfärd och service till asylsökande som vistas i kommunen. Dessa kommuner bör dock inte undantas helt. Alla kommuner bör ha ett mottagande och i fördelningsmodellen ska hänsyn tas till kommunens åtaganden till följd av ankomst- och avresecenter.

Våra förslag ger ett jämnare och mer förutsägbart mottagande. Den kommunala kompetensen och kapaciteteten tas till vara på bästa sätt och utnyttjas maximalt. Det blir därmed en minskad press på de kommuner och verksamheter som i dag står för merparten av det kommunala åtagandet.

Med utredningens förslag får kommunerna ett ansvar för boende och vissa insatser under såväl asyltiden som etableringstiden. De kommer därmed in tidigare i processen och får på så sätt bättre förutsättningar att underlätta en framtida etablering på orten.

Många kommuner ser också nyanlända invandrare som en outnyttjad resurs för tillväxt och välfärd. Vi vet också att flera kommuner framöver kommer att ha ett stort behov av arbetskraft inom offentlig sektor.[12] Ett bra mottagande i en kommun under asyltiden ger en grund för att individen stannar i kommunen och kan bidra till kommunens utveckling på längre sikt.

Kommunen får bättre planeringsförutsättningar när de själva styr över boendet

En flytt av ansvar för vissa asylsökandes boende under väntetiden ger kommunerna bättre förutsättningar att planera, dimensionera och bedriva övrig kommunal verksamhet. Boendeansvaret gör det

[12] Statistiska centralbyrån (2017) och Sveriges Kommuner och Landsting (2018).

till exempel möjligt för kommunerna att geografiskt styra var i kommunen de asylsökande ska vistas i väntan på beslut om uppehållstillstånd. Kommunerna får rådighet att avgöra hur de asylsökande ska vara fördelade inom kommunen och kan därmed ta hänsyn till lokala förutsättningar att tillhandahålla kommunala tjänster som skola och vård med mera.

Det ger också kommunen möjlighet att motverka segregation samt social och ekonomisk utsatthet. Flera kommuner arbetar strategiskt med att undvika ytterligare boendesegregering vid bosättning av nyanlända invandrare. Vissa kommuner placerar till exempel inte personer som anvisas enligt bosättningslagen i stadsdelar med en hög andel av utrikes födda personer.

Kommunerna har dessutom ett ansvar för bostadsförsörjningen i kommunen. Varje kommun ska anta riktlinjer för bostadsförsörjningen. Syftet är att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och att underlätta för att åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Bostadsplaneringen ska utgå från en analys av den demografiska utvecklingen, efterfrågan på bostäder, bostadsbehovet för särskilda grupper och marknadsförutsättningarna.[13]

Kommunerna är därmed den offentliga aktör som har bäst kännedom om de lokala behoven och förutsättningarna. Förutom bostadsförsörjningsansvaret har de ansvar för bygglovsförfarandet och så kallat socialt boende, även om de normalt inte har ett ansvar för att praktiskt ordna bostäder åt kommuninvånare. Genom att lägga ansvaret för boendeanskaffning för asylsökande på kommunal nivå öppnas möjligheter till nya strategiska kostnadseffektiva boendelösningar i form av omvandlande av lokaler, modulhus och kommunalt reglerade inneboendelösningar.

[13] 1 och 2 §§ lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Kommunerna är bäst lämpade att avgöra hur befintliga lägenhetsplatser bör användas i mottagandet

I och med utredningens förslag har Migrationsverket inte längre något behov av de lägenheter som de i dag hyr och använder som boende för asylsökande. Myndigheten bör därmed säga upp förstahandskontrakten på dessa lägenheter.

I anslutning till uppsägningen av kontrakten bör Migrationsverket föra en dialog med fastighetsägaren och den aktuella kommunen om det finns intresse och möjlighet för kommunen att överta kontrakten så att dessa kan användas för mottagande av asylsökande och nyanlända. Detta bör gälla oavsett om fastighetsägaren är privat eller ett kommunalt bolag.

Vi menar att kommunerna är bäst lämpade att avgöra hur lägenheterna användas mest ändamålsenligt. För vissa kommuner kan dessa lägenheter vara ett bra tillskott på bostadsmarknaden och underlätta mottagandet. I kommuner som har många asylsökande i eget boende och många nyanlända invandrare som bosatt sig på egen hand skulle också lägenheterna kunna användas för att lösa boendesociala problem och problem relaterade till trångboddhet med mera.

I nuvarande ordning konkurrerar Migrationsverket och kommunerna om lägenhetsplatser i det ordinarie beståndet. Lägenheterna har under senare år varit en av många anledningar till en bristande tillit mellan staten och vissa kommuner. När staten och den kommunala sektorn har ett gemensamt ansvar för mottagandet behöver avståndet mellan stat och kommun minska för att mottagandet ska fungera väl. Tillit mellan stat och kommun är en grundläggande förutsättning för ett bra mottagande och en snabb etablering.

Konkurrens mellan stat och kommun har även försvårat situationen och försenat mottagandet av nyanlända invandrare i många kommuner. Detta har bidragit till att väntetiderna mellan beslut om uppehållstillstånd och bosättning i kommun blivit tämligen långa. Detta har i sin tur lett till att bosättningsärenden har avbrutits och en ökad självbosättning. Sett i ljuset av att självbosättningen främst sker i svagare arbetsmarknadsregioner har detta lett till en bosättning som går på tvärs med de ambitioner om ett stärkt arbetsmarknadsperspektiv som bosättningslagen ger uttryck för.

Sett ur ett system- och flödesperspektiv är detta långt från optimalt. Med den ordning som utredningen föreslår – där kommunerna får möjlighet att få tillgång till lägenheterna – bör användningen av dessa lägenheter bli mer ändamålsenlig.

Länsstyrelserna bör arbeta strategiskt med kapacitet och beredskap i kommunerna

Länsstyrelserna har i dag viktiga uppgifter inom integration och angränsande politikområden som samhällsplanering och boende, folkhälsa, jämställdhet och civil beredskap.[14] Myndigheterna har dessutom i uppdrag att arbeta för att kommunerna har beredskap och kapacitet att ta emot ensamkommande barn och nyanlända invandrare.[15] Med beredskap menas i första hand kommunal politisk vilja och organisatorisk förmåga, och med kapacitet avses tillgång till bostäder, välfärdstjänster, utbildning och arbete. Inom ramen för uppdraget ska länsstyrelserna följa upp och informera om goda erfarenheter som bidrar till kontinuerlig kapacitetsutveckling och vilka förutsättningar länet har för att upprätthålla samt öka och förbättra kapaciteten och beredskapen för mottagandet av nyanlända invandrare på kort och lång sikt. I uppdraget ingår också att redovisa hur arbetet har samordnats med länsstyrelsernas uppgifter rörande hållbar samhällsplanering och boende.[16]

Mottagandeutredningen anser att länsstyrelserna också framåt har viktiga strategiska uppgifter inom mottagandet av asylsökande och nyanlända invandrare och i samordningen av de statliga myndigheterna i länen. Genom sina uppdrag på området och sin funktion i länen har länsstyrelserna byggt upp kunskap och kompetens. En stor tillgång är även länsstyrelsernas regionala nätverk och löpande dialog med kommunerna.

Utredningen menar därför att länsstyrelserna bör få strategiska och långsiktiga uppgifter med behållen inriktning, där deras uppdrag, erfarenhet och kompetens att samordna verksamheter utifrån ett geografiskt perspektiv utnyttjas på ett genomtänkt sätt.

[14] Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.
[15] Förordning (2016:1363) om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare.
[16] Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende länsstyrelserna.

Utredningen bedömer att länsstyrelsernas uppdrag inom integration och flyktingmottagande med fokus på kommunernas beredskap och kapacitet bör ligga fast, men avse asylsökande såväl som nyanlända invandrare. Med utredningens förslag behöver landets kommuner utveckla kostnadseffektiva och flexibla boendeformer för asylsökande. En angelägen uppgift för länsstyrelserna kommer därför att vara att arbeta för att kommuner utvecklar boendeformer som är kostnadseffektiva och möjliga att anpassa till variationer i mottagandet.

7.1.4 Fler asylsökande till kommuner med goda etableringsförutsättningar

Det är angeläget att de människor som får sin asylansökan beviljad och får stanna i Sverige kommer in på arbetsmarknaden eller i utbildning och blir självförsörjande så snart som möjligt. Detta bland annat eftersom studier visar att en långsam arbetsmarknadsetablering gör att flyktinginvandrare utgör en nettokostnad för den offentliga sektorns finanser under mycket lång tid efter invandring.[17] Därtill kommer de negativa konsekvenserna på individnivå av att stå utanför arbetsmarknaden.

Integrationspolitikens mål om lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund[18] kan inte heller nås om nyanlända invandrare inte ges goda möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden.

Ett antal forskningsrapporter och studier har också pekat på att det är viktigt att nyanlända invandrare bosätter sig på orter med goda förhållanden på arbetsmarknaden.[19] Mottagandeutredningen menar därför att det är viktigt att det redan under asyltiden finns ett tydligt arbetsmarknadsperspektiv i mottagandet. Som vi ser det finns det två sätt att åstadkomma ett tydligare och starkare arbetsmarknadsperspektiv i mottagandet. För det första bör fler personer omfattas av en statlig placeringsstrategi och för det andra bör förutsättningar för etablering få större betydelse i fördelningen mellan kommuner. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att små orter

[17] Ruist (2015), SOU 2015:95 och Aldén & Hammarstedt (2016b).
[18] Prop. 2008/09:1.
[19] Se till exempel Edin med flera (2003), Edin med flera (2004) och R. Andersson (2017).

kan erbjuda värdefull vardagsnärhet, och att arbetskraftsbrist också råder i det glesare Sverige, särskilt inom välfärdssektorn.

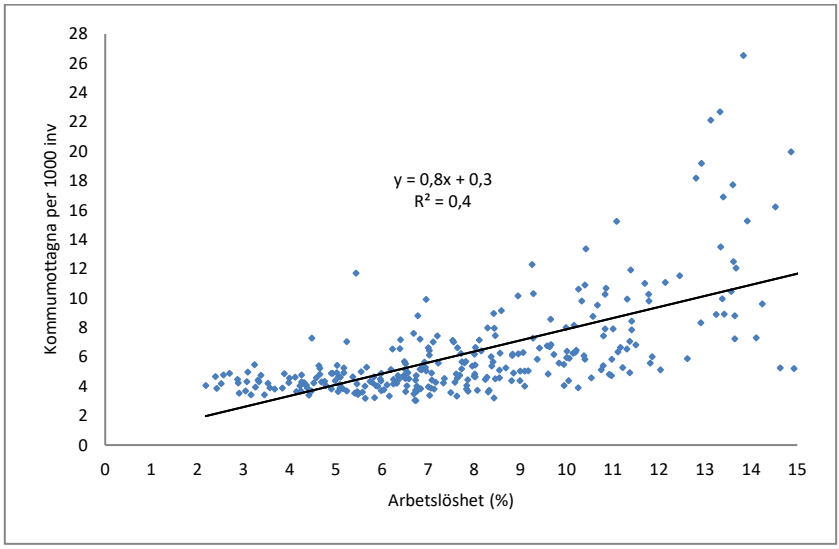
Fler personer ska omfattas av fördelningen

Nuvarande modell för fördelning av nyanlända invandrare utgår från att merparten av de som får uppehållstillstånd bosätter sig på egen hand. Detta eftersom det historiskt sett har varit vanligt att många av de som söker asyl i Sverige väljer att ordna eget boende. Under 2016 och 2017 var det ungefär en tredjedel som fick hjälp med bosättning och som därmed omfattades av modellen. Resterande del ordnande boende i en kommun på egen hand.

I nuvarande ordning sker mottagandet främst i kommuner med hög arbetslöshet. Det finns ett starkt och positivt samband mellan nivån på kommunmottagandet enligt fördelningsmodellen och arbetslösheten i kommunen (figur 7.2). Detta trots att fördelningsmodellen bland annat syftar till att en större del av mottagandet ska ske i kommuner med goda arbetsmarknadsförutsättningar. Förklaringen till detta är att modellen tappar i styrkraft i och med att färre nyanlända omfattas av fördelningen. Om samtliga nyanlända hade omfattats av fördelningsmodellen, hade sambandet mellan nivån på kommunmottagandet och arbetslösheten i kommunen varit tydligt negativt (figur 7.3).

Figur 7.2 Antalet kommunmottagna och kommunernas arbetslöshet

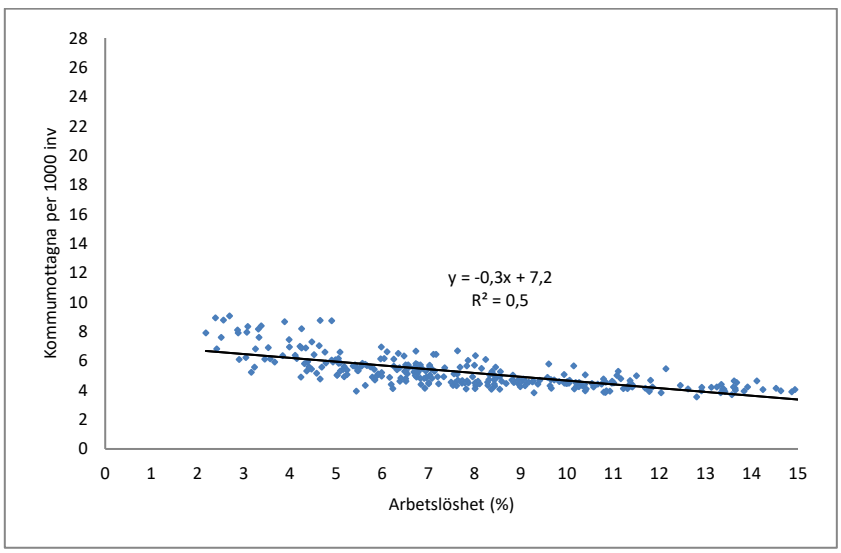
Enligt befintlig fördelningsmodell, 2018



Källa: Migrationsverket, utredningens beräkningar.

Figur 7.3 Antalet kommunmottagna och kommunernas arbetslöshet

Om samtliga kommunmottagna fördelades enligt befintlig fördelningsmodell, 2018



Källa: Migrationsverket, utredningens beräkningar.

Mottagandeutredningens förslag att kommunerna ska få ansvar för att ordna boende för vissa asylsökande innebär att fler kommer att omfattas av fördelningen. En konsekvens av detta är att fler asylsökande kommer att tas emot i kommuner med låg arbetslöshet och där förutsättningarna att etablera sig på arbetsmarknaden är mycket goda.

Ökad hänsyn till arbetsmarknadsförutsättningar i fördelningsmodellen

Enligt Mottagandeutredningen har tidigare placeringsstrategier i allt för hög utsträckning utgått från tillgången på bostäder i stället för möjligheterna till arbete och utbildning.

Utvärderingar av olika strategier för placering av asylsökande och personer som har beviljats uppehållstillstånd har också visat att anvisningar i hög grad har skett till orter med dålig närhet till arbetstillfällen och att detta har fått långsiktiga negativa konsekvenser för de som anvisats.[20] Med utgångspunkt i sådana undersökningar avråder OECD sina medlemsländer från att anvisa asylsökande och nyanlända till områden där det finns god tillgång på bostäder men sämre tillgång till arbeten.[21]

Givet detta menar vi att en framtida modell för fördelning av asylsökande mellan landets kommuner bör ta större hänsyn till kommunernas arbetsmarknadsförutsättningar än vad nuvarande modell för fördelning av nyanlända invandrare gör. Arbetsmarknadsförutsättningar bör vara den enskilt tyngst vägande faktorn i modellen. Faktorer som kommunens folkmängd och tidigare mottagande bör ges lägre vikt.

Matchning på individnivå för snabbare etablering

För att ytterligare stärka förutsättningarna för en snabb etablering i arbets- och samhällsliv bör Migrationsverket få i uppdrag att utveckla en modell för att matcha enskilda asylsökande med kommuner. Matchningen bör utgå från individens utbildnings- och

[20] Damm & Rosberg (2005), Zenou med flera (2006) och Wennström & Öner (2015).
[21] OECD (2016a).

yrkesbakgrund. Den asylsökande bör utifrån detta anvisas till en kommun där den asylsökande har så goda möjligheter till etablering i arbets- och samhällslivet som möjligt.

Det finns i dagsläget ingen sådan modell för matchning. Regeringen bör därför ge Migrationsverket i uppdrag att, i samarbete med Arbetsförmedlingen och Sveriges Kommuner och Landsting, utveckla en modell för matchning mellan enskilda asylsökande och kommuner.

Uppdraget bör baseras på relevant forskning. En del av uppdraget bör därför handla om att inhämta information om matchningsteoretisk forskning[22] och överväga om och hur forskningsrönen kan tillämpas inom mottagandet. Vägledning kan också hämtas från andra verksamhetsområden inom Sverige, till exempel de matchningsteoretiska modeller som används inom utbildningsområdet för att matcha skolbarn med skolor, och inom sjukvården för att matcha donatorer av mänskliga organ med patienter som behöver en transplantation.

Bättre mått på arbetsmarknadsförutsättningar

När det gäller hur man i en framtida modell ska ta hänsyn till en kommuns arbetsmarknadsförutsättningar menar utredningen att det finns skäl att göra en genomgripande översyn och justering av nuvarande modell. Nuvarande modell tar hänsyn till arbetslöshetsnivån, yrkesbredden och omsättningen till arbete i kommunen.[23] Mottagandeutredningen menar att modellen bör utvecklas för förbättrad träffsäkerhet.

Det finns till exempel anledning att överväga om modellen inte också bör ta hänsyn till näringsgrenstruktur och tillgång till arbeten med låga kvalifikationskrav. Detta eftersom det finns forskning som visar att närheten till arbeten med låga kvalifikationskrav har betydelse för sysselsättningen bland nyanlända invandrare.[24] I och

[22] Se till exempel Bansak med flera (2018) och T. Andersson (2017).
[23] Arbetslöshetsnivån uttrycks som arbetslöshetsnivån för alla grupper i kommunen. Yrkesbredden uttrycks som antalet förekommande yrken med mer än 50 utövare. Omsättning till arbete uttrycks som antalet nyanlända arbetssökande som fått arbete i relation till antalet kvarstående arbetslösa månaden innan periodens början och antalet nyinskrivna nyanlända under perioden.
[24] Zenou med flera (2006).

med att en relativt stor del av de asylsökande (se tabell 7.4) endast har förgymnasial utbildning kan andelen arbetstillfällen inom den privata tjänstesektorn inom kommunen vara en viktig faktor att beakta i framtida fördelning. I arbetsmarknadsförutsättningarna bör också den asylsökandes befintliga sociala nätverk vägas in i möjligaste mån, eftersom forskning tyder på att individens tillgång till nätverk och kontakter har positiva effekter på arbetsinkomster och sysselsättning.[25]

På längre sikt är det också viktigt att ansvariga myndigheter utvecklar bättre mått på vilka förutsättningar för nyanlända invandrares etablering i arbetslivet som finns i olika kommuner. Detta är viktigt för att fånga upp förutsättningar ur ett mer lokalt och långsiktigt perspektiv. Inte minst för att få perspektiv på efterfrågan på arbetskraft i det glesare Sverige. Sådana mått skulle kunna vara sysselsättningstillväxt eller efterfrågan på arbetskraft i kommunen. I dagsläget saknas sådana mått. För att åtgärda detta och utveckla fördelningsmodellen bör regeringen ge Migrationsverket och Arbetsförmedlingen i uppdrag att i samarbete med länsstyrelserna, Sveriges Kommuner och Landsting, Statistiska centralbyrån och Tillväxtverket utveckla fördelningsmodellen så att arbetsmarknadsperspektivet stärks.

Ingen begränsning av rätten till självbosättning

Trots att arbetsmarknadsperspektivet ska vara styrande i en framtida fördelningsmodell bör inte nyanlända invandrares rätt att bosätta sig var de vill i landet begränsas. Det finns inte heller skäl att införa någon typ av sanktioner eller kostnader för individen för att minska sekundärmigrationen. Studier visar snarare att möjlighet till sekundärmigration har en positiv effekt på individens framtida etablering på arbetsmarknaden, även om det tycks spela roll hur tidigt efter den initiala bosättningen som individen flyttar.[26]

För att arbetsmarknadsperspektivet ska få avsett genomslag behöver information om möjligheterna till arbete, bostad och utbildning vara ett centralt inslag i tidiga insatser för asylsökande. Att

[25] Edin med flera (2003).
[26] OECD (2016a) och Hammarstedt & Mikkonen (2007).

bosätta sig i närheten av släktingar och vänner behöver inte vara ett dåligt val ur ett arbetsmarknadsperspektiv. Däremot blir det problematiskt om beslutet bygger på felaktig eller begränsad information om möjligheterna till etablering på arbetsmarknaden i olika delar av landet.[27]

En samordnad fördelningsmodell som utgår från andelar

I nuvarande ordning för fördelning av nyanlända invandrare fastställer regeringen hur många nyanlända som ska omfattas av anvisning till kommuner och fördelningen av nyanlända på länsnivå. Därefter beslutar länsstyrelsen om fördelningen mellan kommunerna i länet under ett visst kalenderår. Läns- och kommuntal får revideras under innevarande kalenderår.[28]

Utredningens förslag om att asylsökande anvisas till en kommun som ansvarar för boendet under väntetiden innebär att det behövs en samordning mellan fördelningen av asylsökande som anvisas och nyanlända som anvisas. Utredningen menar att asylsökande och nyanlända invandrare ska anvisas till kommuner enligt samma fördelningsmodell.

Vi anser vidare att det på förhand inte går att fastställa hur många personer som ska omfattas av mottagande i en kommun under nästkommande år. Hur många som ska tas emot i en kommun som asylsökande respektive som nyanländ invandrare får anpassas efter vilket behov som finns inte utifrån en prognos över kommande behov. En ordning där kommunernas mottagande utgår från andelar är dessutom en harmonisering med fördelningsmodellen för mottagandet av ensamkommande barn.

Mottagandeutredningen föreslår därför att läns- och kommuntal ska ersättas med att varje kommun tilldelas ett andelstal för mottagande av asylsökande som ska anvisas och nyanlända invandrare som ska anvisas. Migrationsverket ska utifrån den framtida fördelningsmodellen fastställa andelstalet för varje kommun. Såväl asylsökande som nyanlända som anvisas ska fördelas mellan kommunerna enligt det fastställda andelstalet.

---

[27] Nordström Skans & Åslund (2009).
[28] 4, 5 och 7 §§ förordning (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning och 2 § förordning (2016:40) om fördelning av anvisningar till kommuner.

Mottagandeutredningen menar att det är viktigt att det finns utrymme för dialog mellan kommunerna i ett län om mottagandet av asylsökande och nyanlända invandrare. Vi menar därför att det bör vara möjligt att göra en viss omfördelning mellan kommuner på länsnivå innan kommunandelarna för nästkommande år fastställs. En sådan omfördelning förutsätter dock att två eller flera kommuner inom ett län är överens om detta. Länsstyrelserna bör därför ha i uppgift att bjuda in kommunerna i länet till en årlig dialog om fördelningen av asylsökande och nyanlända invandrare. Dialogen ska resultera i ett underlag som Migrationsverket kan ta hänsyn till när myndigheten fastställer kommande års kommunandelar. Länsstyrelsens underlag är ett av flera underlag som bör beaktas vid beslutet. Om kommunerna inom ett län inte kan komma överens om en omfördelning ska de kommunandelar som Migrationsverket beslutar om gälla.

Fördelningsmodellen utgår från ett antal variabler som hämtas från offentlig statistik. Statistik över föregående år bör finnas tillgänglig strax efter årsskiftet. Migrationsverket ska i början av året ta fram ett förslag till andelstal för respektive kommun. Länsstyrelserna bör utifrån förslaget ha kommundialoger och kommunicera resultatet till Migrationsverket. Migrationsverket kan därefter efter eget övervägande fastställa kommunernas andelstal för mottagandet av asylsökande och nyanlända invandrare för nästkommande år. På motsvarande sätt fastställer Migrationsverket i nuvarande ordning andelstal för kommunernas mottagande av ensamkommande barn. Dessa processer bör i möjligaste mån samordnas.

Eftersom Migrationsverkets beslut avser andelar behöver myndigheten inte vänta in någon prognos över antalet asylsökande eller antal nyanlända invandrare i behov av bosättning. Migrationsverket kan därmed fastställa nästkommande års kommunandelar redan under det första halvåret innevarande år. Kommunerna har möjlighet att genom Migrationsverkets verksamhets- och utgiftsprognoser följa hur många asylsökande och nyanlända som kommunen kan förvänta sig att ta emot under kommande år. Det ger kommunerna rimliga planeringsförutsättningar för framtagande av boendeplatser.

Kommunen garanteras ersättning för ett fastställt antal platser

Staten ska ha ansvaret för finansieringen av mottagandet av asylsökande (se avsnitt 10.1.4). En kommun ska därför garanteras ersättning för platser som kommunen förväntas ha i beredskap för sitt mottagande av asylsökande oavsett om de tas i bruk eller inte under året. Detta för att kommunerna med kort varsel ska kunna ta emot och ordna boende åt de asylsökande som Migrationsverket anvisar till kommunen. Genom en sådan ordning ges kommunerna en rimlig möjlighet att planera och dimensionera sitt boendebehov för asylsökande under kommande år.

Platstalen avser endast boendeplatser för asylsökande, inte för nyanlända invandrare. Anledningen till detta är att staten har ansvar för finansieringen av asylsökande och att det är staten som ska stå för risken om antalet asylsökande snabbt ökar eller minskar (se avsnitt 10.1.5). Förändringar i antalet asylsökande får en direkt effekt i mottagandet av de asylsökande. Samma omedelbara effekt får inte förändringar i antal personer för mottagandet av nyanlända invandrare eftersom Migrationsverkets handläggningstider ger kommunerna viss förberedelsetid.

Utredningen föreslår att Migrationsverket årligen ska fastställa antal platser som varje kommun ska hålla tillgängligt för mottagande av asylsökande. För såväl kommuner som för staten är det angeläget att det fastställda antalet platser överensstämmer så bra som möjligt med utfallet för året. Kommunerna ska inte behöva ordna platser som inte kommer att användas och staten ska inte betala för en överkapacitet. Migrationsverket har i uppdrag att redovisa en verksamhets- och utgiftsprognos vid fem tillfällen per år. Utifrån prognosen kan behovet av platser beräknas. För att få en så god träffsäkerhet som möjligt ska beslutet om antalet platser för nästkommande år utgå från Migrationsverkets sista verksamhets- och utgiftsprognos under innevarande år.

I de fall då det sker en kraftig ökning av antalet asylsökande i kommunen under kort tid och nivåerna överstiger det fastställda antalet platser ska staten ersätta kommunerna för boendedygn utöver platsantalet (se avsnitt 10.1.5). Det är däremot inte möjligt att revidera antalet platser under innevarande år eftersom syftet med att fastställa ett antal platser är just att ge kommunerna planeringsförutsättningar och garantera dem ersättning för deras beredskap.

7.2 Väntan med etableringsfrämjande insatser

Förslag: Kommunen ska erbjuda asylsökande möjlighet att delta i undervisning i svenska, samhällsinformation och insatser som syftar till att ge kunskap om och kontakter med den svenska arbetsmarknaden.

Kommunen ska ansvara för att asylsökande för vilka beslut i asylärendet har dröjt mer än sex månader från ansökningstillfället får erbjudande om att delta i aktiviteter som syftar till att motverka passiv väntan.

Innan en asylsökande erbjuds en insats som är förlagd till en arbetsplats ska viss kontroll av arbetsgivaren eller anordnaren ske.

I lag anges att kommuner får erbjuda asylsökande att delta i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare och i samhällsorientering.

Arbetsförmedlingens uppdrag i fråga om stöd och service till asylsökande ska förtydligas genom ändringar i det arbetsmarknadspolitiska regelverket.

Bedömning: Regeringen bör ge Migrationsverket i uppdrag att, tillsammans med Arbetsförmedlingen, föra en dialog med Kammarkollegiet angående behovet av försäkringar för asylsökande som deltar i insatser och aktiviteter.

7.2.1 Lokalt förankrad verksamhet för framtida etablering

Kommunalt ansvar möjliggör lokalt anpassad verksamhet

Mottagandeutredningen föreslår att den kommun som ansvarar för boendet under väntetiden också ska ansvara för att erbjuda asylsökande som har fyllt 18 år och inte går i gymnasiet vissa etableringsfrämjande insatser. En grundläggande förutsättning för att erbjudas insatser ska vara att den asylsökande inte försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att hålla sig undan. För att understryka den vikt som samhället lägger vid att asylsökande följer den utstakade vägen genom mottagandet ska ansvaret inte omfatta asylsökande som låter bli att bo i ett ankomstcenter. Ansvaret ska inte heller omfatta asylsökande som bor i ett eget

boende i en kommun där en ordning med social prövning har införts och boendet inte har godkänts av Migrationsverket.

För att den sökande ska erbjudas insatser anser utredningen att det även är rimligt att kräva att han eller hon medverkar till att klarlägga sin identitet. Ytterligare en förutsättning för att få insatser ska därför vara att den asylsökande har undantag från kravet på arbetstillstånd.

Kommunerna besitter viktig kompetens gällande nyanlända invandrares etablering och är därför väl lämpade att också introducera asylsökande i det svenska samhället. Redan i dag ansvarar kommunerna för flera uppgifter av betydelse för nyanlända invandrares etablering, såsom utbildning i svenska, annan vuxenutbildning och samhällsorientering. Som en del av vuxenutbildningen ingår att tillhandahålla studie- och yrkesvägledning, med bland annat information om arbetslivets kompetensbehov.[29]

Många kommuner bedriver på eget initiativ verksamhet i syfte att erbjuda kommunmedborgare arbetsmarknadspolitiska insatser.[30] Det finns även kommuner som har särskilda asylsamordnare anställda, vars uppgift bland annat är att samordna och stödja verksamhet för asylsökande.[31]

Genom att kommunen får huvudansvaret för verksamheten finns goda förutsättningar att anpassa verksamheten till lokala och regionala förutsättningar. Det innebär att samarbetet med till exempel det lokala näringslivet och andra aktörer i lokalsamhället underlättas. Ett kommunalt ansvar gör det också möjligt att på lokal nivå motverka att olika aktörer konkurrerar om praktikplatser för olika målgrupper.

Om kommunen får ansvar för insatser för asylsökande kan asyltiden i högre grad användas till att underlätta och förbereda för den verksamhet för nyanlända invandrare som kommunen ansvarar för. Förslaget innebär stor frihet för kommunerna att utforma verksamheten för asylsökande utifrån lokala förutsättningar.

[29] Skollag (2010:800), förordning (2011:1108) om vuxenutbildning och förordning (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen.
[30] För en beskrivning av kommunala arbetsmarknadsinsatser se Sveriges Kommuner och Landsting (2017b), SOU 2017:82 och Vikman & Westerberg (2017).
[31] Länsstyrelsen i Jönköpings län (2017).

För att det ska vara möjligt att följa upp verksamheten är det lämpligt att kommunerna upprättar planer över verksamhetens innehåll och omfattning, samt rutiner för att dokumentera de insatser och aktiviteter som en asylsökande deltar i. För att bidra till kontinuitet och underlätta övergången mellan asyltiden och etableringstiden föreslår vi att en kommun ska vara skyldig att lämna uppgifter som behövs i ett ärende om etableringsinsatser till Arbetsförmedlingen.

Kommunens ansvar upphör när Migrationsverket har fattat beslut i asylärendet. Om Migrationsverket beviljar uppehållstillstånd tar Arbetsförmedlingens ansvar för etableringsinsatser vid. Om beslutet innebär ett avslag på asylansökan är det inte rimligt att fortsätta att erbjuda den asylsökande etableringsfrämjande insatser. Signalen från samhället bör i stället vara att individen ska medverka i återvändandet, även om han eller hon väljer att överklaga Migrationsverkets beslut.

De statliga myndigheternas uppdrag förändras och förtydligas

Sedan 2017 ansvarar länsstyrelserna för att samordna arbetet med tidiga insatser för asylsökande. Regeringens avsikt med reformen var att tydliggöra och renodla Migrationsverkets uppdrag och ansvar så att myndigheten kan fokusera på arbetet med att korta handläggningstiderna i asylprocessen.[32]

Utredningen delar bedömningen att Migrationsverkets uppdrag bör renodlas och att myndigheten inte ska ansvara för etableringsfrämjande verksamhet under asyltiden. Myndigheten ska dock ansvara för att ge asylsökande grundläggande samhällsinformation under tiden i ankomstcentret och för att i samverkan med det civila samhällets organisationer erbjuda asylsökande återvändandeinriktade insatser och meningsfulla aktiviteter i ankomst- och avresecenter.

Insatser under tiden individen väntar på beslut i asylärendet får inte försvåra asylprövningen. Som den myndighet som ansvarar för asylförfarandet och har huvudansvaret för asylmottagandet är Migrationsverket en viktig samverkanspart till kommunen.

[32] Ds 2016:21.

Mottagandeutredningens förslag innebär att länsstyrelsernas nuvarande uppdrag i fråga om tidiga insatser för asylsökande upphör. Länsstyrelserna har dock även fortsättningsvis en viktig strategisk roll. Den kunskap och kompetens som länsstyrelserna har byggt upp bör kunna användas för att ge stöd till kommunerna i deras arbete med insatser och aktiviteter för asylsökande.

Arbetsförmedlingen har som central arbetsmarknadsmyndighet med ansvar för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet en viktig roll på och kunskap om den svenska arbetsmarknaden. Till det kommer myndighetens målgruppsinriktade uppdrag, bland annat i fråga om etableringsinsatser för nyanlända. Mottagandeutredningen föreslår också att myndigheten ska få i uppdrag att kartlägga asylsökandes utbildning och yrkeserfarenhet och att det ska bli en obligatorisk insats i ankomstcentren (se avsnitt 6.3.3). Arbetsförmedlingen är därmed en viktig samverkanspart för kommunen när det gäller insatser och aktiviteter för asylsökande.

Insatser och aktiviteter utifrån individers skilda förutsättningar

Asylsökande har olika förutsättningar att tillgodogöra sig olika insatser och aktiviteter. Bland annat på grund av psykisk och fysisk hälsa, men också beroende på individens utbildning och yrkeserfarenheter. Verksamheten behöver också ta hänsyn till att det handlar om individer som befinner sig i en utsatt situation, inte minst genom den osäkerhet som väntan på beslut i asylärendet innebär. Verksamhet för asylsökande behöver därför vara flexibel och kunna anpassas i innehåll utifrån målgruppens skiftande ursprung, ålder, utbildning och andra förutsättningar att tillgodogöra sig innehållet.

Arbetsförmedlingen har numera i uppdrag att erbjuda asylsökande kompetenskartläggning. Eftersom uppdraget startade 2017 och kartläggningen inte är obligatorisk finns inga säkra uppgifter om utbildningsnivåer eller yrkeserfarenheter om individer som är eller under de senaste åren har varit asylsökande.

Det finns dock uppgifter om utbildningsnivå hos deltagarna i Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag. I tabell 7.1 redovisar vi utbildningsnivåer bland kvarstående sökande i etableringsuppdraget under åren 2012–2017.

Tabell 7.1 Utbildningsnivå bland kvarstående sökande i etableringsuppdraget, december månad 2012–2017, andelar (procent) av samtliga

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Förgymnasial utbildning kortare än 9 år	48	42	35	32	31	32
Förgymnasial utbildning 9 år (10 år)	13	14	15	16	17	17
Gymnasial utbildning	20	20	21	22	22	22
Eftergymnasial utbildning kortare än 2 år	4	4	4	5	5	5
Eftergymnasial utbildning 2 år eller längre	15	20	25	25	25	23
Samtliga (antal totalt)	**17 281**	**28 289**	**43 033**	**54 314**	**70 273**	**74 265**

Källa: Arbetsförmedlingen.

Av tabellen framgår att mellan 2012 och 2017 minskade andelen med kort utbildning, medan andelen med eftergymnasial utbildning ökade. Utbildningsnivåerna varierar alltså från i princip ingen eller mycket kort formell utbildning till akademiska meriter. Det är dock en stor andel som har ingen eller mycket kort utbildning.

Det kan förutsättas att vissa asylsökande utan alltför stora insatser kan hitta och tillgodogöra sig information om samhället och om olika vägar till arbete. För andra individer krävs mer omfattande stöd, både i form av information om det svenska samhället och insatser av mer motiverande och stödjande karaktär. Verksamhet för asylsökande behöver därför utgå från deltagarnas varierande behov och förutsättningar.

7.2.2 Tidiga insatser för att korta tiden till etablering

Forskning ger stöd för att påbörja etableringsinsatser tidigt

Det finns ett antal faktorer som brukar lyftas fram som förklaringar till varför utrikes födda från länder utanför EU generellt har en sämre arbetsmarknadssituation än inrikes födda. Det handlar bland annat om att flytten till ett nytt land innebär förlust av individens humankapital och att det tar tid att åter bygga upp det. Andra faktorer är skillnader i hur man söker arbete och tillgången till jobbrelaterade nätverk samt hur arbetsgivare uppfattar anställningsbarheten och förekomst av diskriminering. Insatser riktade till

utrikes födda i syfte att korta tiden till arbete syftar ofta till att motverka eller kompensera för dessa faktorer.[33]

I flera rapporter, utredningar och forskning understryks vikten av att påbörja sådana insatser tidigt. Långtidsutredningen 2011 framhåller till exempel att verksamhet för asylsökande bör utformas så att de som får uppehållstillstånd är förberedda inför den fortsatta etableringsprocessen.[34] Även Riksrevisionen har pekat på behovet av tidiga och individanpassade insatser.[35] OECD framhåller i en studie att långa väntetider i asylprocessen utan några integrationsinsatser riskerar att leda till långsiktig negativ påverkan på individernas möjlighet till integration.[36] Detta bekräftas även i en studie av integrationen av asylsökande och flyktingar på arbetsmarknaden i nio EU-länder.[37]

Asylsökande bör kunna delta i etableringsfrämjande verksamhet

Det finns alltså flera olika rapporter och studier som ger stöd för att redan under asyltiden påbörja vissa insatser, i syfte att korta tiden till arbete för personer som får stanna i Sverige. Mottagandeutredningen anser dock att sådan etableringsfrämjande verksamhet bör avgränsas till asylsökande med god prognos för att få uppehållstillstånd och vars ärende hanteras i ett snabbt förfarande, eller asylsökande vars ärende hanteras i ett normalt förfarande.

En annan faktor att ta hänsyn till är bristande motivation och mottaglighet på grund av den osäkerhet om framtiden som präglar asyltiden. Det är därför inte motiverat att verksamhet för asylsökande ska avse aktiviteter på heltid under en längre period.

Signaler från samhällets sida om att asylsökande ska integreras i samhället kan också skapa en förväntan hos individen om att få stanna. Det kan leda till att återvändandearbetet försvåras. Utredningen menar att det i den frågan har betydelse vilket förhållningssätt ansvariga myndigheter har och hur man kommunicerar syftet med insatserna. För vissa typer av insatser bör samhället också

[33] Se bland annat SOU 2010:88, Segendorf & Teljosuo (2011) och Joyce (2015).
[34] SOU 2010:88.
[35] Riksrevisionen (2012) och Riksrevisionen (2015).
[36] OECD (2016a).
[37] Bertelsmann Stiftung och Migration Policy Centre (2016).

ställa tydliga krav, till exempel på att den asylsökande ska medverka till att klarlägga sin identitet eller på annat sätt medverka för att underlätta asylprocessen och ett framtida återvändande till ett annat land.

7.2.3 Att förstå och göra sig förstådd i samhället

Kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället är viktiga förutsättningar för en mer normal tillvaro under tiden som asylsökande och för att skynda på etableringen för de individer som får stanna. Utredningen anser därför att asylsökande bör få möjlighet att lära sig grundläggande svenska och att få lokalt anpassad samhällsinformation. Både svenskundervisningen och samhällsinformationen ska påbörjas så snart som möjligt efter att den asylsökande har anlänt till kommunen.

Undervisning i svenska för asylsökande

Mottagandeutredningen anser att syftet med undervisningen i svenska för asylsökande bör vara att deltagaren lär sig grunderna i svenska språket, för att kunna göra sig förstådd och förstå andra i olika vardagssituationer. Undervisningen bör också lägga en grund för fortsatta studier i svenska för invandrare eller svenska som andraspråk. Det innebär att den undervisning som vi föreslår att kommunerna ska ansvara för i princip bör ligga på samma nivå som den undervisning i vardagssvenska som sedan hösten 2015 bedrivs i folkbildningens regi och finansieras genom ett statsbidrag.[38]

Det är Folkbildningsrådet som fördelar statsbidraget. Folkbildningsrådet har lämnat redogörelser för verksamheten, men inga oberoende uppföljningar har gjorts.[39] I tabell 7.2 redogör vi för deltagandet i verksamheten under åren 2016–2017.

[38] Förordning (2015:521) om statsbidrag till särskilda folkbildningsinsatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare.
[39] Folkbildningsrådet (2016) och Folkbildningsrådet (2017a).

Tabell 7.2 Deltagande i verksamhet för asylsökande 2016–2017

	2016	2017
Antal unika deltagare, vardagssvenska	19 848	19 720
Andel kvinnor, procent[40]	*32*	*34*
Antal unika deltagare, svenska från dag 1, studieförbund	61 891	28 594
Andel kvinnor, procent	*30*	*35*
Antal unika deltagare, svenska från dag 1, folkhögskolor	3 436	2 665
Andel kvinnor av unika deltagare, procent	*34*	*35*

Källa: Folkbildningsrådet, utredningens beräkningar.

Det är oklart hur många unika individer som tog del av verksamheten under 2015, men enligt rapporteringen bedöms den ha nått ett relativt stort antal asylsökande. Även under 2016 och 2017 har relativt många asylsökande nåtts av insatserna. Av rapporteringen från Folkbildningsrådet kan man alltså få uppgifter om hur många asylsökande som deltog i någon av de tre insatserna, men inga säkra uppgifter om hur många som totalt har deltagit i verksamheten. Eftersom Migrationsverket inte redovisar hur många asylsökande som varit inskrivna i mottagandet totalt under året är det svårt att få ett rättvisande jämförelsetal.[41] Vi kan i alla fall dra slutsatsen att verksamheten nådde betydligt fler än de som kommit som nya asylsökande under året.[42]

Rekryteringen till kurserna har skett utifrån intresse och förmåga, snarare än utifrån behov. Därmed är det sannolikt de mest motiverade som har dragit nytta av satsningen. Folkbildningsrådet bedömer att kurserna har präglats av stor variation, men att det har varit svårt att anpassa utbildningen efter individernas olika förutsättningar och erbjuda kurser utifrån en nivågruppering av deltagarna. Detta bland annat på grund av en bristande kontinuitet i fråga om de asylsökandes boendeort.

Enligt Mottagandeutredningens uppfattning har folkbildningens aktörer varit framgångsrika när det gäller att rekrytera deltagare och erbjuda ett första steg på vägen att lära sig svenska, och har därmed bidragit till att erbjuda en mer meningsfull väntetid. Sats-

[40] Andelen utgår från andelen kvinnor av det totala antalet deltagare, fördelat utifrån kön.
[41] Uppgifter finns avseende antalet inskrivna en viss dag.
[42] Antal nya asylsökande 18 år och äldre, 2015: 92 493, 2016: 18 030 och 2017: 17 159.

ningen på folkbildningsinsatser för asylsökande är dock tidsbegränsad till och med 2020.

Vårt förslag innebär att staten överlämnar ansvaret för organiseringen av undervisningen i svenska för asylsökande till kommunerna. Det är därmed upp till kommunerna att avgöra hur detta ska gå till och vilka lokala aktörer man vill samarbeta med. I dag finns folkbildningens aktörer representerade i samtliga kommuner, även om samarbetet med kommunerna är olika väl utvecklat.[43] Förslaget gör det möjligt för kommunerna att utveckla sitt samarbete med folkbildningens aktörer. Studieförbunden och folkhögskolorna kan därmed även efter att den tidsbegränsade satsningen från statens sida löper ut 2020 spela en viktig roll i svenskundervisningen för asylsökande.

Mottagandeutredningen föreslår att det också ska vara möjligt för kommuner som så önskar att bereda asylsökande plats i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare. Skollagen ska därför förtydligas i detta avseende.

Lokalt anpassad samhällsinformation

Det ska vara obligatoriskt för asylsökande att delta i den samhällsinformation som ges vid ankomstcentren. Det innebär att alla asylsökande som anvisas till en kommun har en viss grund att stå på. För att bygga vidare på och utveckla denna grund föreslår Mottagandeutredningen att kommunerna ska erbjuda fördjupad och lokalt anpassad information för asylsökande. Syftet med informationen ska vara att ge en grundläggande förståelse för det svenska samhället och att lämna information som underlättar individens vardag och kontakter med samhället.

I dag är kommunerna skyldiga att erbjuda samhällsorientering till nyanlända invandrare som får uppehållstillstånd på vissa grunder. Samhällsorienteringen ska omfatta minst 60 timmar och i möjligaste mån ges på modersmålet. Syftet är att underlätta nyanlända invandrares etablering i arbets- och samhällslivet samt ge en grundläggande förståelse för det svenska samhället och en grund för

[43] Folkbildningsrådet (2017b), Statskontoret (2017) och Sveriges Kommuner och Landsting (2012).

fortsatt kunskapsinhämtning.[44] Samma övergripande syfte bör enligt vår mening gälla även för samhällsinformationen till asylsökande, men utan detaljerade krav på vilka delar som ska ingå eller hur många timmar som informationen ska omfatta.

Samhällsorientering för nyanlända invandrare ska i möjligaste mån bedrivas på modersmålet eller ett annat språk som deltagaren behärskar väl.[45] Mottagandeutredningen anser att motsvarande krav inte bör ställas på samhällsinformationen till asylsökande. Det bör vara upp till kommunerna att avgöra om informationen ska ges på modersmålet, eller till exempel integreras i svenskundervisningen.

En återkommande synpunkt från deltagare och andra aktörer är att samhällsorienteringen för nyanlända invandrare bör lämnas tidigt och att vissa delar med fördel skulle kunna lämnas redan under asyltiden.[46] Mottagandeutredningen delar bedömningen att det bör vara möjligt för kommuner att erbjuda asylsökande att delta i hela eller delar av den samhällsorientering som anordnas för nyanlända invandrare. Lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare[47] ska därför förändras i detta avseende.

7.2.4 Kunskap om och kontakter med arbetsmarknaden

Syftet med förslaget att asylsökande ska erbjudas arbetsmarknadsinriktade insatser som ger kunskap om och kontakter med arbetsmarknaden är att stärka individens drivkrafter att ta eget ansvar för att göra väntetiden meningsfull, och att tidigt och konsekvent förmedla vikten av att hitta egen försörjning. Verksamheten ska därför syfta till att ge den asylsökande möjlighet att orientera sig om den svenska arbetsmarknaden.

Ett annat syfte är att insatserna ska ge bättre tillgång till jobbrelaterade nätverk, genom tidiga kontakter med arbetsmarknaden och möjlighet att knyta kontakter med yrkesverksamma personer. Verksamheten bör vidare ge asylsökande kunskap om hur en svensk arbetsplats fungerar och innehållet i olika yrken. Verksamheten kan

[44] Lag (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare och förordning (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.
[45] 7 § förordning (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.
[46] Länsstyrelserna (2017).
[47] Lag (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

också syfta till att ge möjlighet för asylsökande att få sina yrkeskunskaper bedömda av en arbetsgivare.

Konkret kan insatserna handla om information om och vägledning att använda olika digitala informationskanaler och tjänster. Det kan också handla om hjälp med att översätta betyg och skicka dem för bedömning, att delta i rekryteringsträffar, göra studiebesök på arbetsplatser eller att under en tid gå bredvid en anställd eller delta i någon form av yrkeskompetensbedömning eller arbetspraktik.

Arbetsmarknadspolitiken är i dag ett statligt ansvar och staten har endast i begränsad omfattning ålagt kommunerna att utföra verksamhet inom området. Kommunerna bedriver dock egna arbetsmarknadsinsatser i en betydande omfattning för arbetslösa som tar emot ekonomiskt bistånd.[48] Inom ramen för de kommunala arbetsmarknadsinsatserna erbjuds bland annat praktik, studie- och yrkesvägledning och jobbsökaraktiviteter.[49] Mottagandeutredningen bedömer därför att kommunerna är väl lämpade att introducera asylsökande i regler och förutsättningar på den svenska arbetsmarknaden. Kommunen kan också samarbeta med lokala arbetstagarorganisationer för att ge asylsökandes kunskap om regler och villkor på arbetsmarknaden.

Asylsökande har tillträde till arbetsmarknaden

Asylsökande är i princip undantagna från kravet på att ha arbetstillstånd och har alltså formellt möjlighet att arbeta under asyltiden. Undantaget gäller dock inte individer som saknar identitetshandlingar och inte medverkar till att klarlägga sin identitet, som sannolikt kommer att överföras enligt Dublinförordningen, eller som sannolikt kommer att avvisas med omedelbar verkställighet. Undantaget gäller fram till dess att den asylsökande lämnar landet, om han eller hon medverkar till verkställigheten av ett beslut om avvisning eller utvisning, eller tills ett beslut om uppehållstillstånd har fått laga kraft.[50]

[48] Prop. 2015/16:136.
[49] SOU 2017:82.
[50] 5 kap. 4 § utlänningsförordning (2006:97).

I dagens ordning är det en relativt liten andel av de asylsökande i åldrarna 18–64 år som har fått bevis om undantag från kravet på arbetstillstånd (tabell 7.3).

Tabell 7.3 Antal undantag från kravet på arbetstillstånd (AT-UND, unika individer) och andel (procent) av antalet asylsökande 18 år och äldre under året, under perioden 2012–2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Antal totalt	6 889	9 913	24 976	26 820	22 955	14 946
Antal kvinnor	*2 393*	*3 295*	*6 733*	*7 867*	*6 190*	*4 490*
Antal män	*4 496*	*6 618*	*18 243*	*18 953*	*16 765*	*10 456*
Andel av nya asylsökande, kvinnor[51]	23	26	38	27	89	71
Andel av nya asylsökande, män[51]	23	26	45	30	152	96

Källa: Migrationsverket.

Antalet undantag från kravet på arbetstillstånd har ökat successivt 2012–2015, för att minska både 2016 och 2017. Andelen av nya asylsökande i åldern 18–64 år ligger omkring 20–40 procent under 2012–2015, men ökar därefter betydligt. Att andelen ökar beror på att många av dem som har undantag från kravet på arbetstillstånd under 2016 och 2017 kom som asylsökande under 2015 och 2016. Från och med 2014 ökar andelen män i förhållande till andelen kvinnor.

Mottagandeutredningen föreslår att ett villkor som ska vara uppfyllt för att få del av kommunala insatser är att individen har undantag från kravet på arbetstillstånd. Det innebär att Migrationsverkets hantering av frågan om undantag från kravet på arbetstillstånd får betydelse för vilka som får insatser. Enligt uppgift från Migrationsverket behöver en asylsökande inte själv göra något aktivt för att myndigheten ska utfärda ett bevis om undantag från arbetstillstånd, utan förutsättningarna för att göra undantag ska prövas löpande. Ett bevis om undantaget från kravet på arbetstillstånd förs in i det kort som Migrationsverket utfärdar som bevis på att en individ är asylsökande (LMA-kort). Vår uppfattning är att Migrationsverkets rutiner i fråga om utfärdande av bevis om kravet på arbetstillstånd är tillräckliga. Vi föreslår därför inga författningsändringar i detta avseende.

[51] Andelen av nya asylsökande blir under 2016 och 2017 särskilt hög (för män över 100 procent) eftersom många av de som hade AT-UND kom som asylsökande under 2015 och 2016.

Få asylsökande har anställning på den svenska arbetsmarknaden

Nuvarande regelverk innebär att asylsökande har möjlighet att arbeta under asyltiden. I vilken utsträckning asylsökande aktivt söker arbete eller vilken inställningen i gruppen är till att arbeta finns det inga säkra uppgifter om. Det är också så att asylsökande primärt befinner sig i Sverige för att få bedömt om kriterierna är uppfyllda för att erbjudas asyl eller annat skydd utifrån nationella, EU-rättsliga och internationella åtaganden.

Individen har dock incitament att söka arbete under asyltiden, eftersom asylsökande som får avslag på sin asylansökan men som arbetat under asyltiden kan ansöka om uppehållstillstånd enligt reglerna för arbetskraftsinvandring.[52] Dessa incitament har stärkts genom lagen om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd. Enligt denna lag ska uppehållstillstånd som beviljas en flykting eller en alternativt skyddsbehövande som regel vara tidsbegränsat. Permanent uppehållstillstånd ska dock beviljas om individen när tiden för det tidsbegränsade tillståndet har löpt ut har en anställning som uppfyller lagens kriterier.[53]

Arbetsgivare som anställer en asylsökande är skyldiga att lämna en underrättelse om anställningen till Migrationsverket.[54] Även asylsökande som får bostadsersättning, dagersättning eller särskilt bidrag ska anmäla ändringar i fråga om inkomst och andra förhållanden som kan antas påverka rätten till eller storleken av biståndet till Migrationsverket.[55] Andelen asylsökande som har en anställning som rapporteras till Migrationsverket har dock varit låg ända sedan möjligheten för asylsökande att arbeta infördes i början av 1990-talet (tabell 7.4).

[52] 5 kap 15 a § utlänningslag (2005:716).
[53] 5 och 17 §§ lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.
[54] 7 kap. 1 a § utlänningsförordningen (2006:97).
[55] 8 a § förordning (1994:361) om mottagande av asylsökande med flera.

Tabell 7.4 Antal asylsökande med anmält arbete, fördelat på kvinnor och män, samt andel (procent) av antalet asylsökande med undantag från arbetstillstånd (AT-UND), 2012–2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Antal totalt	538	488	382	544	1 271	2 078
Antal kvinnor	*149*	*127*	*96*	*117*	*244*	*307*
Antal män	*389*	*361*	*286*	*427*	*1 027*	*1 771*
Andel av antal med AT-UND, kvinnor	6	4	1	1	3	7
Andel av antal med AT-UND, män	9	5	2	2	5	17

Källa: Migrationsverket.

Antalet asylsökande som hade en anställning låg under 2012–2015 mer eller mindre stilla på omkring 400–500 personer per år. År 2016 och 2017 skedde en markant ökning. År 2017 ökade även andelen asylsökande med ett anmält arbete något, i förhållande till antalet asylsökande med undantag från kravet på arbetstillstånd. Särskilt gäller det män där andelen ökade från 5 till 17 procent.

7.2.5 Verksamhet som motverkar passivitet vid lång väntan

Även när handläggningstiderna är korta kan en betydande andel av de asylsökande få vänta minst tre månader på beslut (se tabell 3.1). Mottagandeutredningen anser att det finns skäl att erbjuda verksamhet för individer som har väntat länge på beslut, och att kommunen ska ansvara för sådan verksamhet.

Målgruppen för verksamheten bör vara individer som tillhör målgruppen för den kommunala verksamheten i undervisning i svenska, samhällsinformation och arbetsmarknadsinriktade insatser för asylsökande, och som har väntat på beslut i sitt ärende i mer än sex månader. Vidare bör det krävas av individen att han eller hon har tagit ansvar för att utnyttja väntetiden konstruktivt. Utredningen föreslår därför att ansvaret ska omfatta personer som har tagit del av kommunens undervisning i svenska och samhällsinformation för asylsökande.

Det handlar alltså främst om att erbjuda aktiviteter som gör vardagen strukturerad och meningsfull. Utredningen bedömer att civilsamhällets organisationer kan vara en viktig samverkanspart för kommunerna när det gäller att anordna denna typ av verksamhet.

Verksamheten bör även kunna ge en möjlighet att skaffa sig erfarenheter, meriter och referenser som kan vara till nytta vid ett eventuellt uppehållstillstånd. Den kan vara förlagd till en arbetsplats. Om den innehåller inslag av praktik ska det handla om att utföra arbetsuppgifter som annars inte blir utförda. Uppgifterna får inte innebära konkurrenssnedvridning eller vara del av ordinarie arbete.

Verksamheten kan också syfta till att erbjuda kortare yrkesinriktad utbildning, till exempel genom studieförbundens studiecirklar eller folkhögskolekurser. Genom de lagändringar som utredningen föreslår kan kommunen också erbjuda platser inom den kommunala vuxenutbildningen i svenska för invandrare eller samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare (se avsnitt 7.2.3).

7.2.6 Asylsökande som deltar i aktiviteter och insatser bör tillförsäkras visst skydd

Kontroll av arbetsgivare och anordnare

Mottagandeutredningen anser att det är viktigt att motarbeta att asylsökande som deltar i verksamhet som anordnas av det offentliga utnyttjas som obetald arbetskraft av oseriösa arbetsgivare och anordnare. Asylsökande befinner sig ofta i en utsatt situation, bland annat på grund av bristande språkkunskaper och kännedom om hur det svenska samhället fungerar, vilket kan utnyttjas i brottsligt syfte. Det finns en utbredd uppfattning att asylsökandes utsatta ställning medför en risk för att individer utnyttjas som billig arbetskraft, med allt som det för med sig i form av rättslöshet och arbetsmiljörisker för individen, samt kostnader för samhället för bland annat uteblivna skatteintäkter och osund konkurrens.[56]

Vi föreslår därför att kommunen ska därför vara skyldig att kontrollera arbetsgivare och anordnare som erbjuder verksamhet som är förlagd till en arbetsplats. Kontrollen bör motsvara den kontroll som Arbetsförmedlingen är skyldig att göra inför anvisning till arbetsmarknadspolitiska program eller insatser som är förlagda till en arbetsplats. Det innebär att kommunen ska kontrollera att arbetsgivaren eller anordnaren inte har näringsförbud, att det inte finns skatteskulder som gått till indrivning hos Kronofogden,

[56] Se SOU 2009:19, Ekobrottsmyndigheten (2016) och Ekobrottsmyndigheten (2014).

eller att det inte finns betalningsanmärkningar som inte är obetydliga.

Lokala fackliga organisationer har god kunskap om och insyn i förhållandena på arbetsplatserna. Kommunen ska därför vara skyldig att samråda med den sammanslutning av arbetstagare som är part i lokal förhandling med arbetsgivaren, eller borde ha varit om inget kollektivavtal finns. Samrådet ska syfta till att ge arbetstagarorganisationen möjlighet att lämna synpunkter på om det finns risk för att den asylsökande får utföra ordinarie arbetsuppgifter eller utnyttjas som obetald arbetskraft.

Samma arbetsmiljöskydd oavsett vem som har ansvar

Enligt gällande lagstiftning är asylsökande som deltar i Migrationsverkets organiserade sysselsättning inte att anse som arbetstagare, men ska likställas med arbetstagare vid tillämpningen av vissa angivna bestämmelser i arbetsmiljölagen.[57] Dessutom ska det som sägs om arbetsgivare i arbetsmiljölagen gälla för den som anordnar verksamhet för asylsökande.

Motsvarande reglering saknas för verksamhet för asylsökande inom ramen för länsstyrelsernas uppdrag om tidiga insatser och inom folkbildningsverksamheten för asylsökande. Det råder därför viss osäkerhet om vad som gäller i arbetsrättsligt avseende för asylsökande som deltar i sådan verksamhet.

I samband med införandet av lagen om mottagande av asylsökande med flera bedömde riksdag och regering att vissa aktiviteter och insatser inom den organiserade sysselsättningen skulle kunna medföra att den som deltar borde betraktas som arbetstagare. Detta ansåg man skulle kunna motverka målet att så många som möjligt skulle beredas denna typ av verksamhet. Det bedömde man utgjorde skäl för att asylsökande som deltar i organiserad sysselsättning inte ska anses som arbetstagare. För att lösa behovet av en tillfredsställande arbetsmiljö för asylsökande som deltog i verksamheten ansågs dock att de ska likställas med arbetstagare vid tillämpning av arbetsmiljölagens bestämmelser om framför allt arbetsmiljöns beskaffenhet.

[57] Arbetsmiljölag (1977:1160).

Mottagandeutredningen finner inte skäl att frångå den bedömning som gjordes vid införandet av nuvarande lagstiftning. Våra förslag innebär att insatser och aktiviteter för asylsökande regleras samlat i lagen och förordningen om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar, inklusive i fråga om tillämpningen av arbetsmiljölagen. Därmed gäller regleringen generellt för asylsökande som deltar i insatser och aktiviteter, oavsett vilken aktör som ansvarar för verksamheten.

Försäkringsskydd för asylsökande

Mottagandeutredningen anser att regeringen bör ge Migrationsverket i uppdrag att, tillsammans med Arbetsförmedlingen, föra en dialog med Kammarkollegiet angående behovet av försäkringar för asylsökande som deltar i insatser och aktiviteter. Målet bör vara att asylsökande som deltar i verksamhet under asyltiden omfattas av ett försäkringsskydd.

Migrationsverket tecknade tidigare via Kammarkollegiet en försäkring som medförde att asylsökande som deltog i verksamhet enligt de avtal som Migrationsverket tecknade om praktik fram till 2016 omfattades av ett försäkringsskydd. Under 2016 och 2017 avvecklade Migrationsverket sin verksamhet med praktikavtal för asylsökande. Myndigheten tecknar inga försäkringar för asylsökande som deltar i verksamhet som andra aktörer ansvarar för. Under utredningsarbetet har utredningen stött på frågor om ansvaret för att teckna försäkringar för asylsökande som deltar i olika former av verksamhet.

Kammarkollegiet ansvarar för statliga myndigheters behov av försäkringar. Statliga myndigheter kan teckna en grupp- och individförsäkring för utländska personer eller grupper som har anknytning till myndigheten i de fall de saknar ett tillfredsställande försäkringsskydd. Via Kammarkollegiet kan myndigheter teckna försäkringar för personskador på deltagare i statlig verksamhet och försäkringar för skador orsakade av deltagaren, förutsatt att myndighetens uppdrag medför behov av försäkringsskydd.

Utredningens förslag innebär att olika myndigheter ansvarar för olika delar av verksamheten för asylsökande. Vi anser därför att det är lämpligt att Migrationsverket, som har det övergripande ansvaret

för mottagandet, får i uppdrag att tillsammans med Arbetsförmedlingen föra en dialog med Kammarkollegiet om behovet av ett försäkringsskydd för asylsökande som deltar i offentligt anordnad verksamhet.

Utredningens förslag innebär kommunen ska ansvara för viss verksamhet för asylsökande och att staten ska ersätta kommunen för denna verksamhet genom en schablonersättning (se avsnitt 10.1.5). Generellt gäller att kommunen ansvarar för försäkringslösningar för personer som deltar i olika former av kommunala verksamheter, till exempel elever i kommunal vuxenutbildning och personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder genom kommunens försorg. När kommunen har ansvar och får ersättning av staten för verksamhet för asylsökande är det rimligt att kommunen också ansvarar för att försäkringar tecknas.

Kammarkollegiet kan utan regeringens uttryckliga tillåtelse endast teckna försäkring för statliga myndigheter och statliga stiftelser. Det skulle dock vara positivt om en samordning kan ske så att försäkringsskyddet blir lika oavsett var den asylsökande deltar i offentligt anordnad verksamhet. Sveriges Kommuner och Landsting bör därför bjudas in att delta i dialogen med Kammarkollegiet om behov och omfattning av försäkringsskydd för asylsökande.

7.2.7 Arbetsförmedlingens roll att ge stöd och service till asylsökande förtydligas

Mottagandeutredningen anser att Arbetsförmedlingens uppdrag i fråga om stöd och service till asylsökande behöver förtydligas. Vi anser att asylsökande med undantag från kravet på arbetstillstånd, liksom i dag, ska ha möjlighet att skriva in sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. Vi anser dock att det behöver bli tydligare både för den enskilda individen, för myndigheten och för kommunerna vilket stöd som Arbetsförmedlingen kan bistå med och vad som förväntas av den enskilda. Vi föreslår därför vissa förtydliganden i det arbetsmarknadspolitiska regelverket.

Asylsökande som skriver in sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen kan som andra arbetssökande få stöd och service i form av information om arbetsmarknaden, vägledning och platsförmedling.

Om Arbetsförmedlingen efter en arbetsmarknadspolitisk bedömning finner det motiverat kan myndigheten också besluta om andra insatser för att underlätta för den asylsökandes jobbsökande, till exempel genom att matcha dem mot lediga arbeten, erbjuda arbetspraktik eller insatser som syftar till att klarlägga individens kompetens, till exempel validering. Utredningen menar alltså att det under vissa förutsättningar, till exempel för att göra det möjligt för asylsökande som har kompetens i bristyrken att ta del av yrkeskompetensbedömning eller annan arbetspraktik, bör vara möjligt att anvisa asylsökande till kortare arbetsmarknadspolitiska program. Det handlar inte om att Arbetsförmedlingen aktivt ska leta efter platser för yrkeskompetensbedömning eller annan arbetspraktik utan att det ska vara möjligt att använda de statliga arbetsmarknadspolitiska verktygen när det finns en arbetsgivare som är beredd att erbjuda en plats.

Mottagandeutredningen föreslår att klargöra i förordning att Arbetsförmedlingen inte ska vara skyldig att upprätta en handlingsplan för asylsökande som skriver in sig som arbetssökande, att individen inte ska vara skyldiga att redovisa sina aktiviteter i en aktivitetsrapport och att det inte ska krävas att deltagande sker på heltid, om en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program sker. Deltagande i arbetsmarknadspolitiska insatser ska inte heller berättiga asylsökande till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning. När det gäller försäkringar för asylsökande som deltar i insatser och aktiviteter se avsnitt 7.2.6.

Asylsökande kan i dag få visst stöd från Arbetsförmedlingen

Sedan 2017 ska Arbetsförmedlingen erbjuda asylsökande kompetenskartläggning och verka för att de asylsökande får kunskap om vilket stöd de kan få av Arbetsförmedlingen.

Enligt Arbetsförmedlingens interna riktlinjer har alla som har rätt att arbeta i Sverige rätt att skriva in sig som arbetssökande. Asylsökande som har bevis om undantag från kravet på arbetstillstånd och därmed får arbeta i Sverige kan alltså skriva in sig som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen. Därmed har de också rätt att få service av Arbetsförmedlingen.

Det är svårt att få fram exakt hur många asylsökande som skriver in sig som arbetssökande, eftersom arbetssökande som saknar person- eller samordningsnummer endast kan skrivas in manuellt. Enligt Arbetsförmedlingens bedömning är det endast ett fåtal individer som utnyttjar denna möjlighet. När individen inte har person- eller samordningsnummer bedömer myndigheten att det även finns andra begränsningar för vilket stöd som myndigheten kan erbjuda. Till exempel gäller det i fråga om möjligheten att teckna försäkringar för individer som deltar i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Det är otydligt hur långt Arbetsförmedlingens ansvar går

När en person skriver in sig som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen gäller generellt att det ska upprättas en handlingsplan. Arbetsförmedlaren ska göra en bedömning av vilken inriktning som jobbsökandet bör ha och vilket stöd den sökande behöver. Vid denna bedömning ska den arbetssökandes förutsättningar beaktas. Planeringen ska dokumenteras i en individuell handlingsplan med insatser som syftar till att påskynda etableringen på arbetsmarknaden.

De arbetsmarknadspolitiska programmen är arbetsmarknadspolitiska insatser som syftar till att stärka den enskildes möjligheter att få eller behålla ett arbete. En anvisning till ett program ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad. Det betyder att en anvisning får göras endast om den framstår som lämplig både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv.[58]

Det finns ingen särreglering som klargör vilket stöd som Arbetsförmedlingen får erbjuda asylsökande. Det innebär att myndigheten måste bedöma hur regelverket ska tillämpas från fall till fall, utifrån en bedömning av vad som är arbetsmarknadspolitiskt motiverat.

Från och med 2017 ändrade Arbetsförmedlingen sina rutiner för det stöd som myndigheten erbjuder till nyanlända invandrare som fått uppehållstillstånd och fortfarande vistas på anläggningsboende. Genom de nya rutinerna klargörs att Arbetsförmedlingen under vissa förutsättningar kan besluta om att anvisa nyanlända invandrare i

[58] Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

anläggningsboenden till arbetspraktik, förutsatt att det handlar om personer som har person- eller samordningsnummer.

Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen har alltså en central roll i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, men hur prövningen ska gå till är inte närmare reglerad. Arbetsmarknadsutredningen framhåller i sitt delbetänkande *Vägledning för framtidens arbetsmarknad*[59] att den arbetsmarknadspolitiska bedömningen har avgörande betydelse, inte bara för vilka insatser som individen ska få ta del av utan också påverkar ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna. I delbetänkandet lämnas inga konkreta förslag som handlar om den arbetsmarknadspolitiska bedömningen. Utredningen ska slutredovisa sitt uppdrag senast den 19 januari 2019 och ska då bland annat lämna förslag om hur det statliga åtagandet för arbetsmarknadspolitiken kan göras mer effektivt och tydligt och hur Arbetsförmedlingens samarbete med andra relevanta aktörer kan förbättras.

7.3 Ett värdigt och socialt hållbart eget boende

Förslag: Asylsökandes möjlighet att ordna boende på egen hand under asyltiden begränsas genom att en modell med social prövning av eget boende införs.

En kommun ska kunna ansöka hos Migrationsverket om att en asylsökandes eget ordnade boende inom kommunen ska prövas så att boendet är socialt hållbart. Prövning ska bara ske i kommuner som uppfyller vissa på förhand uppställda kriterier gällande social och ekonomisk utsatthet eller i kommuner som tagit emot många asylsökande i eget boende under längre tid. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska fastslå de kriterier som ska beaktas i den sociala prövningen.

I de kommuner där en ordning med social prövning har införts ska en asylsökande som själv vill ordna sitt boende ansöka om en social prövning av boendet. För att boendet ska bli godkänt vid en prövning ska boendet ha en skälig boendestandard och vara av lämplig storlek för det antal personer som ska bo i den.

[59] SOU 2017:82.

Asylsökande som väljer att bosätta sig i ett eget boende som inte uppfyller de uppställda kraven ska inte ha rätt till dagersättning och särskilt bidrag. Migrationsverket ska i en sådan situation erbjuda den asylsökande hjälp med boende eller anvisning till en kommun.

Bedömning: Regeringen bör överväga att som ett komplement till utredningens förslag om social prövning även temporärt helt undanta vissa kommundelar från möjligheten till eget boende under asyltiden.

7.3.1 I vissa kommuner ska asylsökandes eget boende prövas

Problembilden är komplex och inte helt entydig

Det saknas till stor del systematiskt genomförda studier av vilka konsekvenser möjligheten till eget boende får för asylsökande och värdfamiljer samt för kommuner och enskilda stadsdelar. De få studier och analyser som finns ger inte heller en helt samstämmig bild av konsekvenserna (se avsnitt 4.1.6).

Befintligt underlag visar att det finns för- och nackdelar med möjligheten till eget boende. Till fördelarna hör möjligheten att komma närmare det svenska samhället och arbetsmarknaden, känslan av normalitet, självbestämmande och närheten till och det möjliga stödet från släkt och bekanta.

Till nackdelarna hör att möjligheten till eget boende ofta leder till trångboddhet, osäkra boendeförhållanden och flyttkedjor som riskerar att försena den enskildes etablering i det svenska samhället. Möjligheten till eget boende sägs även leda till problem för barn och unga att klara skolan, psykisk och fysisk ohälsa, arbetslöshet och ökad segregation i samhället. Det är dock viktigt att understryka att inget av de underlag som utredningen har haft tillgång till kan slå fast hur pass vanligt förekommande eller omfattande som de olika effekterna är.

Merparten av de kommuner som under lång tid har tagit emot många asylsökande i eget boende pekar på att det finns ett flertal problem relaterade till möjligheten till eget boende. Dessa problem är till stor del desamma som forskning och tidigare rapporter har lyft fram.

Omfattningen och digniteten på problemen och de bostadssociala konsekvenserna framstår dock som större i dag än vid tidigare tillfällen då konsekvenserna av möjligheten till eget boende har belysts. En förklaring till detta är att det sedan mitten av 1990-talet har varit i stort sett samma kommuner som tagit emot ett stort antal asylsökande i eget boende. Det har lett till att det i dessa kommuner har etablerats områden dit många asylsökande i eget boende söker sig. Detta har i sin tur lett till en ökad trångboddhet och social och ekonomisk utsatthet i dessa områden.[60]

Mottagandeutredningens slutsats av befintligt underlag liksom våra kontakter med kommuner med erfarenhet av ett stort antal asylsökande i eget boende är att problembilden är komplex och inte helt entydig. Det finns också positiva aspekter av egna boende som bör beaktas vid utformningen av ett förslag.

Möjligheten till eget boende under asyltiden behöver reformeras

Mottagandeutredningen menar att det finns starka skäl för att reformera möjligheten till eget boende under asyltiden, men att detta behöver ske på ett sätt som gör det möjligt att också bevara de positiva aspekter som kan följa av eget boende. Ett sätt att göra det är att ta hänsyn till att utfallet på individ- och samhällsnivå till stor del beror på faktorer hos individen och i vilken kommun som den enskilde väljer att ordna eget boende.

I ett antal kommuner som under lång tid tagit emot ett stort antal asylsökande i eget boende och i vissa kommuner med omfattande problem med social och ekonomisk utsatthet framstår effekterna såväl för individen som för lokalsamhället som tydligt negativa. I dessa kommuner medför möjligheten till eget boende ökad trångboddhet, försämrade planeringsförutsättningar och ökad segregation. På sikt innebär detta också en risk för att individens möjligheter till etablering i arbets- och samhällsliv försämras.

Problem relaterade till eget boende under asyltiden är alltså geografiskt begränsade och koncentrerade till ett mindre antal kommuner. Det finns därför inte skäl att föreslå en generell begränsning av asylsökandes möjlighet att bo i eget boende under asyltiden.

[60] R. Andersson (2017).

Det finns inte heller skäl att lämna förslag som syftar till att begränsa möjligheten till eget boende under asyltiden i hela landet.

Man bör i stället angripa problematiken genom att ge de kommuner där möjligheten till eget boende leder till problem för enskilda individer och för samhället i stort en möjlighet att säkerställa att boendet är socialt hållbart. I dessa kommuner behöver det finnas en möjlighet att säga nej till boendelösningar som riskerar att medföra trångboddhet, fysisk och psykisk ohälsa, ökad segregation och orimlig påverkan på redan socialt och ekonomiskt utsatta områden i kommunen. En sådan lösning ligger också i linje med Boverkets förslag om att införa en begränsning av var i landet som asylsökande fritt ska kunna välja att bo.[61]

En modell med social prövning införs

Boendelösningar för asylsökande behöver vara ordnade och socialt hållbara. Mottagandeutredningen föreslår därför att det blir möjligt för en kommun att ansöka hos Migrationsverket om att de boenden inom kommunen som asylsökande ordnar på egen hand ska prövas så att de är socialt hållbara. Migrationsverket ska ansvara för och genomföra prövningen av boendet i de kommuner där en ordning med social prövning har införts.

Den sociala prövningen bör kopplas till regeringens långsiktiga reformprogram för minskad segregation.[62] Prövning ska därför bara vara möjlig i kommuner som har socialt och ekonomiskt utsatta områden. Det kan till exempel vara områden med långvarigt hög arbetslöshet, hög andel personer i långvarigt försörjningsstöd, hög andel unga som varken arbetar eller studerar och hög andel elever som saknar behörighet till gymnasieskolan, men det finns även andra sätt att definiera och avgränsa dessa områden. Prövning ska också vara möjlig i kommuner som under lång tid har tagit emot många asylsökande i eget boende i förhållande till kommunens storlek.

Mottagandeutredningen anser inte att det är lämpligt att utredningen slår fast vilka kriterier som ska gälla för att en kommun ska kunna omfattas av förslaget om social prövning. Detta eftersom

[61] Boverket (2015b).
[62] Regeringskansliet (2017).

kriterierna bör kopplas till programmet för minskad segregation och kommer att behöva regleras utifrån behov och förutsättningar. Regeringen bör därför i förordning ange vilka kriterier som gäller för att en kommun ska kunna omfattas av en ordning med social prövning av ett boende som asylsökande ordnar på egen hand.

I och med att problem relaterade till möjligheten till eget boende är avgränsade till ett mindre antal kommuner bör det vara upp till den enskilda kommunen att avgöra om den vill att Migrationsverket ska pröva om boendet är socialt hållbart. Staten ska alltså inte på eget initiativ kunna fatta beslut om att en social prövning av asylsökandes eget ordnade boende inom en kommun ska ske utan ett sådant initiativ måste komma från den enskilda kommunen.

En kommun som anser sig ha problem relaterade till asylsökandes eget boende ska därför kunna ansöka hos Migrationsverket om att boenden som en asylsökande ordnar på egen hand inom kommunen prövas. Utifrån ansökan ska Migrationsverket pröva om kommunen uppfyller de kriterier som krävs för att en prövning av eget boende ska införas. En ansökan ska lämnas till Migrationsverket senast den 1 juli för att kommunen ska omfattas av en ordning med social prövning under nästföljande år.

Migrationsverket ska tillhandahålla en förteckning över de kommuner där myndigheten gör en prövning av asylsökandes eget boende. Om en kommun fattar beslut om att prövning av boenden som asylsökande ordnar på egen hand inom kommunen inte längre ska ske ska kommunen meddela Migrationsverket detta snarast möjligt efter att beslutet är fattat.

Syftet med förslaget är att ge de kommuner som historiskt sett tagit emot många asylsökande i eget boende och de kommuner där möjligheten till eget boende kan medföra allvarliga negativa konsekvenser för lokalsamhället ett verktyg att hantera de konsekvenser som kan uppstå på lokal nivå. En modell med social prövning skapar också förutsättningar för ett ordnat och kvalificerat mottagande av asylsökande och en rättssäker och effektiv asylprocess.

Staten ska bestämma krav och kriterier för prövningen

I de kommuner där en ordning med social prövning har införts ska en asylsökande som själv vill ordna sitt boende ansöka om en social prövning av boendet. Ansökan ska ske skriftligen till Migrationsverket. Inflyttning får inte ske innan myndigheten har fattat beslut om att boendet lever upp till de krav som gäller för att ett boende ska bli godkänt.

Bestämmelserna om social prövning börjar tillämpas när de träder i kraft. Det är alltså de asylsökande som vill flytta till ett eget boende efter den tidpunkten som ska ansöka om att få boendet prövat.

Utredningen föreslår att regeringen eller den myndighet som regeringen pekar ut ska fastslå de kriterier som ska beaktas i den sociala prövningen. Vi menar dock att för att en asylsökandes eget ordnade boende ska bli godkänt vid en prövning ska boendet vara av lämplig storlek för det antal personer som ska bo i det och ha en skälig boendestandard. Detta anges i lag. Migrationsverket får meddela ytterligare föreskrifter som anger de kriterier som ska beaktas vid den sociala prövningen av en asylsökandes eget ordnade boende samt om den sociala prövningen i övrigt.

Utredningen menar att det egna boendet bör vara likvärdigt med det av det offentliga anordnade boendet. I och med att det egna boendet kan ses som en form av anläggningsboende är det rimligt att samma krav gäller för de två boendeformerna. Samma krav när det gäller antal kvadratmeter per person och antal personer per sovrum bör alltså gälla vid Migrationsverkets prövning av det egna boendet. I dagsläget innebär det till exempel att det i ett sovrum ska vara minst fem kvadratmeter per person och att maximalt fyra personer får dela sovrum. Vid hög beläggning är det i dag möjligt att sänka kraven till tre kvadratmeter per person och sex personer per sovrum.[63]

I prövningen bör också ingå att den asylsökande ska kunna styrka sin boendesituation. Detta kan till exempel ske genom ett hyresavtal eller ett intyg från en fastighetsägare, hyresvärd eller bostadsförmedling om ett kommande avtal alternativt andrahandskontrakt med skriftligt godkännande av hyresvärd, bostadsrättsförening eller hyresnämnd. Asylsökande som inte hyr sin bostad

[63] Folkhälsomyndigheten (2016).

utan bor som gäst kan styrka sin boendesituation genom en referensperson. I dessa fall bör referenspersonen på motsvarande sätt styrka sin boendesituation. I denna del av prövningen tänker sig utredningen samma arbetssätt som det Migrationsverket i dag använder inom försörjningskrav som villkor för uppehållstillstånd vid anhöriginvandring.

Migrationsverket bör också genom registerutdrag kontrollera hur många personer som är folkbokförda eller registrerade på den adress som omfattas av prövningen.

Mottagandeutredningen menar vidare att det bör ställas särskilda krav på det egna boendet när barn också ska bo i eller bor i boendet. I föreskrift bör det därför preciseras hur många barn det får bo per sovrum.

Asylsökande vars eget ordnade boende inte lever upp till de krav som ställs i Migrationsverkets prövning ska erbjudas fortsatt boende i ett av det offentliga anordnat boende. Det kan ske genom att den asylsökande erbjuds fortsatt boende i ett ankomstcenter eller anvisas boende i en kommun.

En asylsökande som väljer att bosätta sig i ett eget ordnat boende som inte uppfyller de uppställda kraven förlorar rätten till dagersättning och särskilt bidrag. Migrationsverkets beslut om indragen dagersättning och särskilt bidrag kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Om en asylsökande som valt att bo i ett eget boende som inte lever upp till de krav som ställs i prövningen i ett senare skede inte klarar av sin försörjning eller inte kan bo kvar i boendet ska Migrationsverket omgående erbjuda den asylsökande plats i ett ankomst- eller avresecenter. Kommunen som den asylsökande vistas i ska inte vara skyldig att erbjuda boende utan ska omgående hänvisa den asylsökande till Migrationsverket.

Vissa områden bör kunna undantas helt för eget boende

Regeringen bör i den fortsatta beredningen av utredningens förslag om införandet av en modell med social prövning även överväga att som ett komplement till den sociala prövningen temporärt helt undanta vissa kommundelar från möjligheten till eget boende under asyltiden. Det skulle till exempel kunna handla om kommundelar

där det finns en problematik som den som finns i de särskilt utsatta områden som Polismyndigheten har pekat ut.[64] Det vill säga områden som kännetecknas av en allmän obenägenhet att delta i rättsprocessen, svårigheter för polisen att fullfölja sitt uppdrag, parallella samhällsstrukturer eller våldsbejakande religiös extremism. Även andra former av problem relaterade till social och ekonomisk utsatthet skulle kunna ligga till grund för ett sådant temporärt undantag.

Mottagandeutredningen anser att temporära områdesundantag kan fungera som ett komplement till utredningens förslag om en modell med social prövning, men inte som ett fullvärdigt alternativ som helt ersätter en social prövning.

Utredningen har inte tagit ställning till hur en eventuell ordning med temporära undantag kan eller bör utformas, men vill understryka att det är viktigt att den bygger på en dialog och samråd mellan staten och berörd kommun. Det bör också vara möjligt att även i denna del utforma undantagen utifrån en process där en kommun ansöker om att en viss del av kommunen ska undantas från möjligheten till eget boende med bibehållen dagersättning och särskilt bidrag.

7.3.2 Eget boende minskar möjlighet att styra mottagandet

Möjligheten till eget boende under asyltiden har gjort det möjligt för Sverige att ta emot ett stort antal asylsökande. Ur ett statsfinansiellt perspektiv finns det argument för en stor andel asylsökande i eget boende eftersom kostnaden för mottagande och boende blir lägre än om alla asylsökande bor i anläggningsboenden. Under senare år har det inte heller varit möjligt för staten att ordna boende åt alla som söker asyl i Sverige utan man har varit tvungen att förlita sig på att asylsökande ordnar boende på egen hand. Nuvarande mottagande och migrationspolitik är därmed till stor del beroende av att en stor andel av de asylsökande hittar eget boende under asyltiden.

Möjligheten till eget boende försvagar statens möjligheter att styra mottagandet och fördelningen av asylsökande över landet. I och med att en relativt stor andel av de asylsökande ordnar boende

[64] Polismyndigheten (2015) och Polismyndigheten (2017).

på egen hand får statens styrning och omfördelning över landet inte den styrkraft som regering och riksdag önskar. Detta får bland annat till följd att arbetsmarknadsförutsättningar inte får så stort genomslag i fördelningen som är önskvärt ur ett etableringsperspektiv. Det får också till följd att ambitionen om ett jämnare mottagande mellan Sveriges kommuner blir svår att nå.

7.3.3 Eget boende är koncentrerat till ett antal kommuner

Antalet kommuner med 100 eller fler asylsökande i eget boende har ökat över tid. Mellan 2010 och 2017 har antalet kommuner med 100 eller fler asylsökande i eget boende ökat från 29 till 62 kommuner. Asylsökande i eget boende har dock varit och är fortfarande koncentrerade till ett mindre antal kommuner.

Tabell 7.5 Kommuner med flest asylsökande i eget boende 2009–2017

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Stockholm	4 325	3 753	3 515	2 976	2 925	3 328	5 091	4 274	4 012
Göteborg	1 845	1 641	1 387	1 737	1 699	2 491	4 130	3 458	3 386
Malmö	1 185	1 088	971	1 141	1 243	1 723	3 801	2 794	2 237
Botkyrka	827	651	478	466	625	860	1 373	1 266	1 242
Södertälje	797	578	453	569	699	1 089	1 535	942	796
Huddinge	505	441	275	208	283	458	762	749	704
Helsingborg	281	251	255	253	270	400	936	683	479
Örebro	345	287	269	311	330	461	923	666	667
Västerås	307	271	182	189	289	387	815	650	549
Eskilstuna	309	238	214	267	256	533	1 184	615	614
Norrköping	264	331	257	315	394	664	1 203	567	402
Haninge	372	349	313	236	239	411	628	537	495
Uppsala	452	348	277	282	326	439	751	486	653
Järfälla	252	196	209	250	238	315	613	483	437
Linköping	337	298	277	270	226	312	619	381	336
Totalt	**18 322**	**16 267**	**14 354**	**15 295**	**16 150**	**24 179**	**47 724**	**35 449**	**33 221**

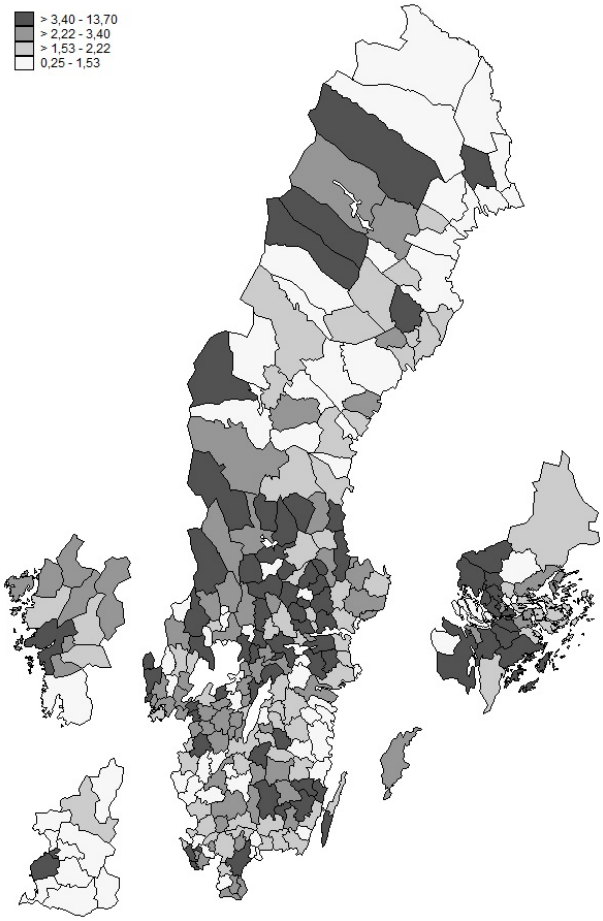
Källa: Migrationsverket.

Under de senaste åren har det varit ungefär samma kommuner som tagit emot ett stort antal asylsökande i eget boende. Det rör sig om de tre storstadskommunerna, vissa mindre kommuner i storstads-

regionerna och kommuner med fler än 100 000 invånare. Merparten av dessa kommuner ligger också över riksgenomsnittet (3,3) när det gäller antalet asylsökande i eget boende per 1 000 invånare (figur 7.4). Under 2017 bodde 51 procent av de asylsökande i eget boende i dessa kommuner.

Av figuren framgår att det under 2017 fanns asylsökande som valt att ordna boende på egen hand i samtliga Sveriges 290 kommuner. Det finns dock tydliga skillnader mellan kommunerna och det är framför allt två typer av kommuner som sticker ut i sammanhanget. Det är de tre storstadskommunerna och vissa kommuner i storstadsregionerna som Botkyrka (13,7), Sundbyberg (9,2), Södertälje (8,4), Sigtuna (7,6), Huddinge (6,6), Järfälla (5,9), Haninge (5,8). Den andra typen av kommun utgörs av mindre kommuner där Migrationsverket har haft eller har anläggningsboenden. Det rör sig om kommuner som Strömstad (8,4), Älvdalen (8,2), Sorsele (10,7), Åre (6,4), Överkalix (5,3), Hällefors (5,3), Fagersta (5,3) och Säffle (5,2).

Figur 7.4 Antal asylsökande i eget boende per 1 000 invånare per kommun 2017 (kvartiler)



Källa: Migrationsverket.

Kommentar: Antal inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem i eget boende 31 december 2017.

8 Efter beslut

8.1 Sömlös övergång från asylsökande till nyanländ

Förslag: Asylsökande som vistas i ett kommunalt boende ska ha rätt till fortsatt bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar under en månad från den dag individen får uppehållstillstånd.

Bostadsersättning enligt lagen om mottagande av asylsökande med flera ska tas bort.

Bedömning: Regeringen bör vidta åtgärder som syftar till att korta väntetiden för nyanlända invandrare att få en individuell handlingsplan inom etableringsprogrammet. Vidare bör regeringen vidta åtgärder som möjliggör en sammanhållen övergång mellan de statliga individersättningarna för asylsökande och nyanlända invandrare (det så kallade glappet).

8.1.1 Enhetlig och tydlig fördelning av ansvar

Tydliga ansvarsförhållanden mellan stat och kommun

Övergången från asylsökande till nyanländ invandrare ska vara sömlös för individen samtidigt som ansvarsförhållandena mellan stat och kommun ska vara tydliga. Utredningen menar därför att det är rimligt att statens ekonomiska ansvar för boendet sträcker sig längre än tidpunkten för uppehållstillstånd. Migrationsverket ska hinna informera såväl individen som kommunen om att individen har fått uppehållstillstånd. Kommunen ska även ha möjlighet att ordna ett annat boende till individen om den anser att det är aktuellt. En kommun ska därför ha rätt till ersättning för asylsökandes boende

under hela asyltiden och under en månad efter att individen har fått uppehållstillstånd (se avsnitt 10.1.5).

I de fall en asylsökande får avslag på sin ansökan och ska flytta till ett avresecenter återtar staten det praktiska ansvaret för boendet och kommunen har rätt till ersättning fram till det att individen lämnar det kommunala boendet, dock som längst till individens rätt till bistånd upphör.

Staten har alltså det ekonomiska ansvaret för boendet under hela asyltiden och fram till en månad efter att individen har fått uppehållstillstånd. Det praktiska ansvaret för boendet är dock delat mellan stat och kommun under asyltiden. Staten ansvarar för boende i ankomst- och avresecenter och kommunen för asylboende under väntan på beslut i asylärendet. Kommunens praktiska ansvar för boende fortsätter även efter att en person har fått uppehållstillstånd.

Utredningen föreslår inga ändringar i mottagandet av vidarebosatta. De har uppehållstillstånd och ska tas emot av anvisad kommun när de kommer till Sverige. Kommunen har det praktiska ansvaret för boendet och ersätts för kostnader på samma sätt som för andra nyanlända invandrare.

Individen får dagersättning under en extra månad

Utredningens förslag till ett nytt mottagandesystem syftar bland annat till att åstadkomma en sammanhållen process för individen. Vi har i denna del koncentrerat oss på övergången från asyltiden till etableringsfasen för nyanlända invandrare som omfattas av Arbetsförmedlingens ansvar för etableringsinsatser. För den enskilde ska denna övergång vara så sömlös som möjligt. Individen bor kvar i samma kommun som han eller hon bott i under asyltiden och fortsätter där sin väg mot etablering i Sverige.

Statens ersättning till kommunen för individens boende har ett samband med den ersättning som ska betalas ut till individen. Under den tid staten ersätter kommunen för boendet har individen inget betalningsansvar för boendet. När staten upphör att ersätta kommunen för boendet måste individen ha ekonomiska förutsättningar att överta ansvaret för sitt boende och uppehälle. Det innebär att den individersättning som utgår när staten har det ekonomiska

ansvaret för boendet kan vara lägre än den som utgår när individen själv har det ekonomiska ansvaret för boendet.

Givet detta föreslår Mottagandeutredningen att individer som bor i ett kommunalt boende ska ha rätt till fortsatt boende och ekonomiskt bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar även under en månad från den dag individen får uppehållstillstånd. Asylsökande som bor i eget boende har enligt dagens regelverk rätt till ekonomiskt bistånd under asyltiden och en månad från den dag individen får uppehållstillstånd.[1] Utredningen anser att den ekonomiska ansvarsfördelningen blir enhetlig och tydlig när samma tidsfrist gäller oavsett om individen bor i ett kommunalt boende eller i ett eget boende.

En månad efter att individen har fått uppehållstillstånd ska det ekonomiska ansvaret för boendekostnaden övergå från staten till den enskilde. I stället för att ersätta kommunen för boendekostnader ersätter staten individen, ofta genom etableringsersättning. Kommunen har såsom för alla kommunmedborgare ett ansvar för bistånd enligt socialtjänstlagen. Om individersättningen inte täcker levnadsomkostnader kan kommunen ge individen försörjningsstöd. Staten ska enligt utredningens förslag ersätta kommunerna för initiala kostnader för mottagandet av nyanlända invandrare, inklusive försörjningsstöd de två första åren efter uppehållstillstånd (se avsnitt 10.1.6).

Utredningen föreslår att bostadsersättning enligt lagen om mottagande av asylsökande med flera tas bort. Asylsökande som ordnar bostad på egen hand har i särskilda fall rätt till bostadsersättning.[2] En förutsättning för ersättningen är att Migrationsverket inte kan erbjuda bostad på den ort den asylsökande har erbjudits arbete. Denna ersättning har använts i mycket liten utsträckning under de senaste åren.[3] Med utredningens förslag kommer det att finnas asylboende i alla kommuner. Därmed upphör i princip behovet av ersättningen.

[1] 8 § lag om mottagande av asylsökande med flera.
[2] 16 § lag (1994:137) om mottagande av asylsökande med flera.
[3] Enligt Migrationsverkets årsredovisningar har totalt utbetalat belopp varit 34 000 kronor för 2013, 8 000 kronor för 2014, 0 kronor för 2015, 11 000 kronor för 2016 och 11 000 kronor för 2017.

8.1.2 Glappet försvinner när ledtider kortas

Orimligt att kommunen ska stå för försörjningen på grund av ett glapp mellan två statliga ersättningar

För en kommuns del innebär nuvarande regelverk att den kan behöva betala ut försörjningsstöd i övergången mellan dagersättning och etableringsersättning. När ledtiderna är långa innebär det att nyanlända invandrare kan få försörjningsstöd under flera månader. Kommunen får dock ersättning för dessa kostnader genom en schablonersättning från staten.

Administrationen både för individer och för berörda myndigheter bör förenklas. Utredningen menar att det även finns ett principiellt värde i att en nyanländ invandrare inte ska behöva ansöka om försörjningsstöd för att klara sitt uppehälle i ett glapp mellan två statliga ersättningar.

Det är inte heller rimligt att en tredje aktör, kommunen, ska behöva göra en behovsprövning och betala ut försörjningsstöd för att staten inte har klarat av att lösa så att övergången mellan två statliga ersättningar är sömlös.

Mottagandeutredningens förslag underlättar för myndigheter att hantera övergången från dagersättning till etableringsersättning. Arbetsförmedlingen behöver inte invänta att individen ska bli mottagen i bosättningskommunen utan kan anvisa till etableringsprogrammet och påbörja kartläggning och planering av etableringsinsatser direkt. Det ger förutsättningar för en snabb utbetalning av etableringsersättningen.

Utredningen föreslår att dagersättningen ska betalas ut under en månad från den dag individen får uppehållstillstånd för individer som bor i ett kommunalt boende. I praktiken innebär det att dagersättningen betalas ut under den första månaden som individen bor i kommunen med uppehållstillstånd. Denna utökade utbetalning av dagersättningen ger förutsättningar för att minska eller helt ta bort glappet till den första utbetalningen av etableringsersättningen.

Regeringen kan vidta åtgärder

En av utredningens utgångspunkter är att effektivisera mottagandesystemet så att individer kan påbörja sin etablering i Sverige eller återvända till annat land snabbare än i dagens system. Det medför att alla aktörer som ingår i processen behöver korta sina ledtider. Utredningen lägger ett flertal förslag för att mottagandet ur ett helhetsperspektiv ska vara snabbt och effektivt.

Utöver utredningens förslag finns det ytterligare åtgärder som regeringen kan vidta för att korta ledtider och få en mer sammanhållen övergång från asylsökande till nyanländ invandrare. Det avser åtgärder som syftar till att enskilda individer snabbare ska få en individuell handlingsplan inom etableringsprogrammet och åtgärder som möjliggör en sammanhållen övergång mellan de statliga individersättningarna för asylsökande och nyanlända invandrare (det så kallade glappet). Utredningen lämnar nedan *exempel* på åtgärder som regeringen kan genomföra tämligen omgående.

- Öka antalet mötesplatser och införa mötesplatser som en permanent lösning. Mötesplatser där flera myndigheter finns samlade underlättar för den enskilde och förkortar ledtider rejält. En utvärdering av mötesplatserna och myndighetssamarbetet visar att genom att samordna arbetet mellan berörda aktörer på ortens servicekontor förkortas ledtiderna för individen från ungefär fyra veckor till fyra timmar. Utvärderingen indikerar även att verksamheten har varit lönsam ur ett samhällsekonomiskt perspektiv och medfört ekonomiska besparingar.
- Förtydliga att Migrationsverket redan vid beslutstillfället ska lämna uppgifter till Arbetsförmedlingen om uppehållstillstånd som beviljas för individer som omfattas av lagen om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. I nuvarande ordning lämnas uppgifterna till Arbetsförmedlingen i samband med att individen underrättas om beslutet.
- Införa en tidsfrist för när Arbetsförmedlingen senast ska ha ett inskrivningssamtal med nyanlända invandrare. För närvarande får individen vänta i genomsnitt nästan tre månader från att han eller hon har fått uppehållstillstånd till etableringssamtal och

drygt fem månader från uppehållstillstånd till en individuell handlingsplan upprättas.[4] Arbetsförmedlingen har i dag inte någon skyldighet att söka upp nyanlända invandrare som hör till målgruppen för etableringsinsatser. Nuvarande ordning bygger i stället på att individen själv besöker Arbetsförmedlingen för att anmäla sig som arbetssökande. När en nyanländ invandrare skrivs in och anvisas till etableringsprogrammet har individen rätt till bland annat etableringsersättning. Genom att införa en tidsfrist för när inskrivningssamtal senast ska hållas kan glappet mellan dagersättning och etableringsersättning minskas eller helt undvikas.

- Införa en tidsfrist för när individuell handlingsplan senast ska upprättas. När en kartläggning av individens utbildning och yrkeserfarenheter görs under asylprocessen (se avsnitt 6.3.3) bör Arbetsförmedlingen kunna genomföra den resterande delen av kartläggningen och upprätta en individuell handlingsplan snabbare än i nuvarande system. Att införa en tidsfrist om 30 dagar från anmälan som arbetssökande till upprättande av en individuell handlingsplan skulle innebära en anpassning av reglerna för nyanlända invandrare inom etableringsprogrammet till de som gäller för övriga arbetssökande hos Arbetsförmedlingen.
- Överväga att ta bort kravet på folkbokföring för att upprätta en individuell handlingsplan. Kravet på folkbokföring kan fördröja tidpunkten för när handlingsplanen upprättas. Arbetsförmedlingen fattar dessutom andra individuella beslut som också berättigar till etableringsersättning, exempelvis anvisning till etableringsprogram, utan krav på att individen är folkbokförd.
- Överväga att genomföra Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärdens förslag att utöka Skatteverkets direktåtkomst till Migrationsverkets verksamhetsregister för uppgifter som myndigheten behöver för handläggning av folkbokföringsärenden.[5] Förslaget skulle sannolikt påskynda folkbokföringen avsevärt. En vanlig orsak till att folkbokföringen dröjer är att Skatteverket inte har fått in alla handlingar och att individen därför behöver komplettera sitt ärende. Personnummer underlättar nyanlända invandrares kontakter med myndig-

[4] Arbetsförmedlingen statistik för december 2017.
[5] SOU 2017:37.

heter. Genom personnummer kan också myndigheter lätt identifiera personen och de rättigheter som följer av att vara folkbokförd.

8.2 Asylsökande med verkställbara beslut ska bo i avresecenter

Förslag: Migrationsverket ska ha ansvar för boendet för individer med verkställbara avlägsnandebeslut. Det ska vara obligatoriskt för personer med ett verkställbart avlägsnandebeslut att under den lagstadgade fristen för avresa bo i ett avresecenter.

En asylsökande som inte bor i ett avresecenter under föreskriven tid ska inte ha rätt till dagersättning och särskilt bidrag.

Om det föreligger synnerliga skäl mot att bo i ett avresecenter ska individen få bo kvar i det tidigare boendet under den lagstadgade fristen för avresa.

Bedömning: Avresecenter bör placeras i närområdet till utreseorter och anskaffas genom kontrakt med långa löptider. Innan Migrationsverket lokaliserar ett avresecenter i en kommun bör myndigheten föra dialog med den berörda kommunen.

Regeringen bör ge Statskontoret i uppdrag att kartlägga och analysera metoder och arbetssätt för att öka det frivilliga återvändandet.

8.2.1 Ofta krävs ett självmant återvändande

Migrationsverket har i dag utreseboenden i Malmö, Göteborg, Uppsala och Knivsta. Återvändandearbetet genomförs vid mottagningsenheter i hela landet. I en försöksverksamhet har Migrationsverket koncentrerat återvändanderesurser till en utreseort i stället för resurser till alla mottagningsenheter i regionen. Verket bedömer att försöksverksamheten har gett goda resultat och att det underlättar att ha verksamheten nära en utreseort.[6]

[6] Migrationsverket (2017a).

En förutsättning för att en person ska återvända inom lagstadgad tid är att personen själv har accepterat beslutet, kommer till samtal och ordnar resehandlingar. Normalt krävs att identiteten är klarlagd för att en resehandling ska kunna ordnas. En enkel avresa kan ordnas på ett par dagar, men i normalfallet tar det cirka två veckor.

För återvändande till de länder som många asylsökande kommer ifrån krävs i praktiken att personen återvänder frivilligt. Till dessa länder är det inte möjligt att verkställa besluten med tvång. Det är ärenden som kräver medverkan från den sökande som bidrar till att den genomsnittliga tiden för återvändande är lång (tabell 8.1).

Tabell 8.1 Avslutade återvändandeärenden och handläggningstider

	2014		2015		2016		2017	
	Antal	**Dagar**	**Antal**	**Dagar**	**Antal**	**Dagar**	**Antal**	**Dagar**
Självmant återvändande	7 599	67	9 718	61	14 924	58	9 472	82
varav normalprocess	*3 720*	*85*	*4 627*	*73*	*8 054*	*60*	*5 804*	*100*
varav Dublinprocess	*2 271*	*46*	*1 966*	*52*	*5 244*	*51*	*1 398*	*52*
varav snabbprocess	*927*	*46*	*2 294*	*34*	*1 086*	*53*	*699*	*57*
Överlämnade till polis	11 112	94	10 926	103	8 221	141	8 155	119
varav normalprocess	*5 499*	*130*	*5 133*	*141*	*4 406*	*185*	*5 772*	*132*
varav Dublinprocess	*4 158*	*50*	*3 480*	*63*	*2 882*	*73*	*1 445*	*70*
varav snabbprocess	*1 163*	*54*	*2 014*	*59*	*682*	*100*	*552*	*74*
Avskrivna m.m.	1 667	654	1 850	498	3 586	294	1 640	472
Totalt	**20 378**	**130**	**22 494**	**118**	**26 731**	**114**	**19 267**	**132**

Källa: Migrationsverket.

Kommentar: Tabellen visar antal personer med avslutade återvändandeärenden och genomsnittliga handläggningstider.

Det finns flera orsaker till att handläggningstiderna är långa. Frågan om individens identitet kan till exempel ta tid att utreda och en stor del av ärendena kan inte verkställas med tvång om inte identiteten är utredd. I de ärenden som kräver ett frivilligt återvändande kontaktas individerna kontinuerligt för att höra om de har ändrat inställning till återvändandet. Det finns dessutom ärenden där verkställigheten är tillfälligt avbruten, så kallade inhiberade ärenden. Verkställigheten kan avbrytas i avvaktan på ett annat beslut som kan ha betydelse för återvändandet eller om en person beviljas ett tidsbegränsat tillstånd på annan grund än asylskäl. Många ärenden handläggs därmed inte aktivt vilket påverkar handläggningstiderna.

8.2.2 Obligatoriska avresecenter kan påskynda återvändandet

För att kunna upprätthålla en långsiktig, hållbar och human migrationspolitik som värnar asylrätten är det avgörande att personer som har ett verkställbart avlägsnandebeslut återvänder så snabbt som möjligt. Ett genomförande av dessa beslut är en fråga om migrationspolitikens och asylprövningens legitimitet.

Ett effektivt återvändande är dessutom viktigt ur humanitär synpunkt. Det är psykiskt påfrestande att vistas i ett land utan tillstånd. Att leva i ett land utan tillstånd innebär också att man riskerar att tvingas försörja sig genom kriminella aktiviteter.[7]

Utredningen föreslår att det ska vara obligatoriskt att bo i ett avresecenter för personer med verkställbara avlägsnandebeslut. Det inkluderar också individer som inte medverkar till ett återvändande även om det krävs för att verkställa beslutet. Förslaget avser enbart personer med verkställbara beslut och inte personer med avlägsnandebeslut som har avbrutits.

Boende vid ett avresecenter ska vara obligatoriskt oavsett om man har bott i kommunalt asylboende, eget boende eller ankomstcenter tidigare. Personer som inte bor i avresecenter under den föreskrivna tiden ska inte ha rätt till dagersättning och särskilt bidrag (för utredningens överväganden i fråga om sanktioner se avsnitt 6.1.2).

I avresecentret ska arbetet med att motivera individen till ett frivilligt återvändande intensifieras. Detta förutsätter att individen finns tillgänglig för Migrationsverket. Motiverande samtal och information om konsekvenserna av att stanna kvar i landet kan uppmuntra till att lämna landet självmant. Likaså kan oberoende aktörer ge individen råd och vägledning om återvändandet samt erbjuda praktiskt stöd och information från hemlandet, och därmed främja att fler personer lämnar landet självmant.

Det finns fördelar med att handlägga återvändandeärenden sammanhållet. Avresecenter underlättar arbetet genom att nödvändig kompetens och kunskap samt nödvändiga resurser kan samlas i centren. Avresecenter gör det också möjligt att arbeta mer koncentrerat och strukturerat med återvändandet av vissa grupper eller individer, som på grund av särskild utsatthet behöver mer omfatt-

[7] Ds 2017:16 och Pfeiffer med flera (2018).

ande insatser och stöd för att motivera till ett självmant återvändande.[8]

När individerna är tillgängliga för myndigheten kortas ledtider för samtal och information. Enligt Migrationsverkets bedömning kan obligatoriska avresecenter korta handläggningstiderna för personer som återvänder självmant. Det är dock svårare att avgöra om det kommer att resultera i att fler återvänder självmant.[9]

Avresecenter skapar kontroll och ordning

För att systemet ska vara tydligt är det viktigt att alla grupper med verkställbara beslut behandlas lika. Om vissa grupper undantas från obligatoriet finns det en risk att dessa personer uppfattar att det är legitimt att stanna i landet. Avresecenter ska ge en tydlig signal till såväl den enskilda individen som till alla asylsökande att personer som inte får uppehållstillstånd ska lämna landet.

Om det föreligger synnerliga skäl mot att bo i ett avresecenter ska individen få bo kvar i det tidigare boendet under den lagstadgade fristen för avresa. Som framgår av texten ovan är det viktigt att alla grupper omfattas av det obligatoriska boendet i avresecenter. Vi menar dock att det kan finnas situationer när det är olämpligt att flytta en person till ett avresecenter för en kortvarig vistelse. Det kan exempelvis vara vid allvarlig sjukdom av tillfällig karaktär eller behov av ett särskilt anpassat boende. Det är svårt att göra en uttömmande uppräkning av vilka situationer som ska omfattas av synnerliga skäl. Det får avgöras i det enskilda fallet om skälen är tillräckliga.

Flytten till ett avresecenter kommer att innebära ett uppbrott från det sammanhang som personen har ingått i under sin tid i landet. Vistelsen i ett avresecenter är av tillfällig karaktär och ska uppmuntra till att återvända.

När en person väl flyttat till ett avresecenter är detta i sig en tydlig signal från individen att han eller hon har för avsikt att återvända. Det blir även tydligt för Migrationsverket vilka personer som har för avsikt att medverka respektive inte medverka vid ett

[8] Svenska Röda Korset (2016).
[9] Skriftlig uppgift från Migrationsverket 2017-06-22 och 2017-11-02.

återvändande. Därmed underlättas bedömningen om ett förvarsbeslut bör fattas och vilka ärenden som ska överlämnas till polisen för verkställighet. Dessutom kommer dessa bedömningar att kunna göras i ett tidigare skede än i nuvarande ordning.

Även ur ett säkerhetsperspektiv är det viktigt att ha kontroll över vilka personer som vistas i landet. Genom avresecenter får myndigheterna kontroll över var i landet personer utan tillstånd vistas.

En konsekvens av förslaget är att barn i familj kommer att behöva bryta upp från det tidigare boendet och skolan och hänvisas till fortsatt skolgång i kommunen där avresecentret ligger. Barns skolgång utgör inte ett synnerligt skäl mot att bo i avresecenter. Förslaget gör det mindre attraktivt för barnfamiljer att stanna i landet med ett verkställbart avlägsnandebeslut. Detta är en förändring från dagens system där barnfamiljer får bo kvar i sitt boende och inget förändras i praktiken efter ett avslagsbeslut.

Utredningen bedömer dock att det är bättre för individerna, även för barnfamiljer, att systemet klart och tydligt förmedlar att personer som inte får tillstånd att vistas i landet ska återvända. Psykisk ohälsa uppstår och förstärks av otrygghet och ovisshet. Det är dessutom ofta svårare för barn än för vuxna att leva med en ovisshet om framtiden.[10]

Det finns ytterligare en aspekt att ta hänsyn till och det är om det är rimligt att kommunerna ska ordna boende för personer som har verkställbara avlägsnandebeslut och som ska lämna landet. Utredningens uppfattning är att det praktiska ansvaret att ordna boende för dessa personer ska ligga på staten.

Det är svårt att förhindra att personer avviker

I nuvarande system avviker en stor andel av de personer som inte vill återvända. Migrationsverket överlämnar dessa ärenden till polisen för att de ska hitta personen och verkställa beslutet. Det är också vanligt att personer uppger till Migrationsverket att de inte har för avsikt att återvända. Om personen går att verkställa med tvång överlämnar Migrationsverket även dessa ärenden till polisen. Övriga

[10] Malmström (2012) och Brekke (2004).

personer med undantag för barnfamiljer skrivs ut ur mottagandet när fristen för avresa löpt ut.

Migrationsverket har med jämna mellanrum kontakt med de personer som skrivits ut för att höra om de har ändrat inställning till återvändandet. Om Migrationsverket inte får kontakt med personen registrerar de individen som avviken och överlämnar ärendet till polisen. På sikt händer detta i de flesta ärenden eftersom individer som inte vill återvända saknar incitament att ha kontakt med Migrationsverket.

Migrationsverket bedömer att en trolig effekt av ett obligatoriskt avresecenter är att de personer som avviker kommer att avvika i ett tidigare skede av processen.[11] Personer som inte vill bo i ett avresecenter kan komma att avvika strax efter att beslutet blir verkställbart i stället för när den legala fristen för avresa löper ut. Det skulle innebära att de som har för avsikt att avvika kommer att göra det tre till fyra veckor tidigare än i dagens system.

Det är dock svårt att helt förhindra att personer avviker. För att motverka att fler personer avviker krävs andra typer av förslag, till exempel ökad användning av uppsikt eller förvarstagning och förändrade preskriptionstider. Det har dock inte ingått i utredningens uppdrag att lämna förslag gällande sådana åtgärder.

I förslaget med obligatoriska avresecenter förutsätts att individer med verkställbara avlägsnandebeslut ska flytta till ett avresecenter. Det är en stor skillnad från dagens system där bara personer som avser att medverka till avresan flyttar till ett avreseboende. Utredningen menar att om fler personer flyttar till avresecenter kan också en andel av de som inte avser att medverka till avresan påverkas att ompröva sitt beslut. Konsekvensen kan bli att fler återvänder självmant i stället för att de skrivs ut från mottagandet när fristen för avresa löpt ut.

[11] Skriftlig uppgift från Migrationsverket 2017-11-02.

Avresecenter under en begränsad tid

De allra flesta asylsökande som får avslag på sin asylansökan får två eller fyra veckor på sig att lämna landet efter att beslutet har fått laga kraft.[12] En lagändring från 2016 begränsar rätten till bistånd efter att fristen för avresa har löpt ut.[13]

Syftet med lagändringen var att skapa utrymme för fler asylsökande på anläggningsboenden och att öka incitamentet till frivilligt återvändande. I propositionen påtalade regeringen att det inte kunde uteslutas att en del av de personer som förlorar rätten till bistånd i stället för att lämna landet lever kvar i Sverige och blir svårare för myndigheterna att nå.[14]

Eftersom myndigheterna saknar kontroll över de personer som skrivs ut ur mottagandet är det svårt att veta hur stor andel av dessa som lämnar landet. Runt 4 200 personer miste sin rätt till bistånd under 2016. En mindre del av dem, 136 personer, har rest frivilligt och 57 har återvänt med hjälp av polis.[15] De övriga bor i eget boende eller har avvikit. Utifrån statistiken har lagändringen inte gett önskad effekt på det frivilliga återvändandet.

Innan lagändringen infördes kunde personer som inte gick att verkställa med tvång bo i åratal i anläggningsboenden. Ett obligatoriskt avresecenter utan en bortre tidsgräns för vistelsen skulle leda till ett ökat behov av platser i avresecenter för att härbärgera personer med verkställbara beslut och som inte medverkar till att återvända.

Obligatoriska avresecenter på obegränsad tid riskerar också att ändra karaktären på centren så att de inte längre utgör ett kort stopp för att möjliggöra resan. När personer bor längre tider i dessa boenden försvinner självklarheten att alla vid boendet ska återvända. Individer i boendet ser att det finns ett alternativ till att återvända. Det finns risk för att individer under vistelsen i boendet ändrar inställning till återvändandet och inte längre medverkar.

[12] 8 kap. 21 § utlänningslag (2005:716).
[13] 11 § lag (1994:137) om mottagande av asylsökande med flera.
[14] Prop. 2015/16:146.
[15] Migrationsverket (2017f).

Det är också under den första tiden efter att en person fått ett avlägsnandebeslut som ett aktivt arbete med återvändande har störst effekt.[16]

Utredningen menar att det utifrån ett kostnadsperspektiv måste finnas en begränsning för hur länge en person kan bo i ett avresecenter. I nuvarande ordning finns en tidsfrist för frivillig avresa. Tidsfristen kan uppfattas som kort för att hinna motivera personer att återvända, ordna resehandlingar och biljetter. Migrationsverket har dock möjlighet att vid behov förlänga fristen om det finns särskilda skäl till det.[17] Mottagandeutredningen föreslår därför att personer med verkställbara avlägsnandebeslut ska bo i avresecenter under den lagstadgade fristen för avresa. Därefter förlorar personen rätten till bistånd.

Barn ska dock inte drabbas av att deras föräldrar inte följer avlägsnandebeslutet. I såväl dagens system som i utredningens förslag ska därför barnfamiljer eller hushåll där barn ingår ha rätt till bistånd även efter att den lagstadgade fristen för avresa har löpt ut. Utredningens förslag innebär att barnfamiljer som inte frivilligt återvänder och där beslutet inte kan verkställas med tvång får bo kvar i ett avresecenter.

8.2.3 Avresecenter etableras i dialog med kommunen

De praktiska förutsättningarna för avresecenter är likartade med de som gäller för ankomstcentren. I avsnitt 6.2 beskriver vi de praktiska förutsättningarna för ankomstcenter och denna beskrivning gäller även för avresecenter. I detta avsnitt redogör vi därför enbart för de stora dragen i ordningen med avresecentren.

Mottagandeutredningen bedömer att avresecenter bör placeras i närområdet till utreseorter för att minska transporter och underlätta logistiken vid själva avresan. Stora boenden ger fördelar i ärendehanteringen och det motiverar även fler aktörer från exempelvis civilsamhället att finnas vid boendet.

[16] Migrationsverket (2015c).
[17] 12 kap. 14 b § utlänningslag (2005:716), prop. 2016/17:61 och prop. 2011/12:60.

Personer som ska återvända kan leva under psykisk stress och oro. Incidenter förekommer därför i boenden för personer i denna situation. I avgörandet av lämplig storlek för centren behöver därför både stordrifts- och säkerhetsaspekter beaktas.

Ett avresecenter är ett mindre åtagande för kommunen eftersom vistelsen för varje person är kortvarig. För vissa grupper kan åtagandet dock bli längre. I dessa fall kan kommunens åtagande handla om skolgång för barn även under längre tider.

Utredningen menar att Migrationsverket bör föra dialog med den berörda kommunen innan myndigheten lokaliserar ett avresecenter till kommunen. För att undvika de senaste årens snabba etablering och avveckling av boenden bör besluten om att etablera avresecenter vara långsiktiga och väl underbyggda. En uttalad vilja om en långsiktig satsning och kontrakt med långa löptider kan ge stabilitet i verksamheten. Kommunen såväl som fastighetsägaren kan då våga planera för och satsa på verksamheten. Det kan samtidigt ge lägre kostnader. Utredningen bedömer därför att Migrationsverket bör använda sig av kontrakt med långa löptider.

Ankomst- och avresecenter bör ligga i samma regioner. Verksamhet och grundservice bör dock kunna skilja sig åt mellan de olika typerna av boenden. Andra myndigheter än Migrationsverket kommer inte att finnas representerade i avresecenter och individerna kommer inte att erbjudas insatser och aktiviteter i samma utsträckning som i ankomstcentren. Civila samhället kan dock stå för viss verksamhet vid avresecentren (se avsnitt 9.7.1). Utredningen bedömer också att avresecenter bör ha självhushåll och att hushållsarbete kan bidra till individernas sysselsättning.

Både ankomst- och arvresecenter behöver ha en beredskap för att på kort tid kunna ta emot ett ökat antal personer utöver sina planeringstal. För att klara av detta kan anläggningarna öka beläggningsgraden och genom förtätning av befintligt antal platser öka platstillgången ytterligare.

Utredningen bedömer att avresecenter även bör kunna användas som avlastning för ankomstcenter i perioder när behovet av platser ökar. Migrationsverket ska vid brist på platser i ankomstcenter kunna använda sig av platser i ett avresecenter och tvärtom. En hel anläggning, delar av en anläggning eller enstaka platser ska kunna konverteras utifrån det aktuella behovet av platser. Det ökar flexibiliteten och kapaciteten i systemet.

8.2.4 Ökad kunskap om vad som främjar återvändande

Mottagandeutredningen anser att det finns behov av att identifiera och sprida kunskap om åtgärder som är effektiva när det gäller att motivera och underlätta för personer vars asylansökan har avslagits att återvända. Regeringen bör därför ge Statskontoret i uppdrag att kartlägga utvecklingsarbete, förstudier och projekt vid Migrationsverket, kommuner och organisationer i det civila samhället som syftar till att utveckla insatser, metoder och arbetssätt för att öka det frivilliga återvändandet.

I uppdraget bör ingå att analysera vilka faktorer som främjar respektive hindrar återvändande. Det bör också ingå att utifrån analysen lämna rekommendationer om hur Migrationsverket kan arbeta strukturerat och i samverkan med kommuner och det civila samhället för att öka det frivilliga återvändandet, samt om eventuella regeländringar som behövs.

Ta till vara på kunskaper hos statliga myndigheter och andra organisationer

I syfte att öka och underlätta för det frivilliga återvändandet bedriver Migrationsverket, kommuner och organisationer inom det civila samhället olika slags utvecklingsarbete. Det handlar bland annat om arbetssätt för att motivera personer som har fått ett avlägsnandebeslut att återvända, eller ge stöd inför ett återvändande. [18]

En del av utvecklingsarbetet bedrivs med stöd av EU-finansiering. Mellan 2008 och 2013 pågick programperioden för den europeiska Återvändandefonden. Återvändandefonden medfinansierade projekt med syfte bland annat att effektivisera återvändandeprocessen och att kunna erbjuda rådgivningsstöd inför återvändande.[19] De sista projekten som medfinansierades av fonden avslutades i juni 2015.

Återvändandefonden ersattes av Asyl-, migrations- och integrationsfonden, som är en del av EU:s fleråriga budgetram för perioden 2014–2020. Fondens övergripande syfte är att stödja medlemsstaternas arbete med utvecklingen av den gemensamma asyl- och migrationspolitiken och bidra till en effektivare hantering av migra-

[18] Migrationsverket (2016a), Strömsunds kommun (2014) och Svenska Röda Korset (2016).
[19] Regeringens skrivelse 2013/14:73.

tionen inom EU. I Sverige ska fonden bidra till att säkerställa en långsiktigt hållbar migrationspolitik. Fondens medel fördelas inom områdena asyl, integration och laglig migration samt återvändande.

Mottagandeutredningen anser att det är viktigt att lyfta fram och lära av de erfarenheter som finns när det gäller insatser som främjar och underlättar det frivilliga återvändandet.

9 Mål, struktur och organisering för ett effektivare mottagande

9.1 Det gemensamma ansvaret

Mottagandeutredningen menar att normalisering även fortsatt, och än tydligare än i dag, bör vara den grundläggande principen för mottagandet. Det finns få skäl som talar för att det är effektivt att bygga upp särskilda parallella strukturer för mottagandet av asylsökande och nyanlända invandrare. De resurser som finns inom kommunsektorn och statliga myndigheter bör användas också till det välfärdsuppdrag som rör dessa grupper av människor.

Ett framtida mottagandesystem bör därför utgå från att staten och kommunsektorn, men också andra delar av samhället, ska ha goda förutsättningar för att ta ett gemensamt ansvar för det samhällsuppdrag mottagandet innebär. För att kunna svara upp mot detta gemensamma åtagande bör mottagandet organiseras så att staten, kommunerna, landstingen och andra samhällssektorer kan samverka effektivt i syfte att uppnå en hög kvalitet och ett effektivt resursutnyttjande.

Det gemensamma åtagandet för mottagandet är otydligt uttryckt i dag. Det saknas en tydlig målformulering för vad riksdag och regering förväntar sig av mottagandet och dess aktörer. Mottagandeutredningen menar att det krävs en tydligare uttryckt politisk beställning gentemot mottagandets aktörer för att styrningen av systemet ska bli mer effektiv och samverkan ska kunna ske utifrån gemensamma utgångspunkter.

För att öka flexibiliteten och effektiviteten i mottagandet är det viktigt att de olika sektorerna och aktörerna hittar smidiga former för att kommunicera och samverka. Det nationella perspektivet på mottagandet behöver kompletteras med och anpassas till de olika

förutsättningar som gäller hos olika aktörer inom mottagandet liksom i olika delar av Sverige.

9.2 Ett övergripande mål för mottagandet

Förslag: Ett övergripande mål för mottagandet införs. Det övergripande målet för mottagandet ska vara:
Mottagandet av asylsökande ska stödja en snabb och rättssäker asylprövning. Systemet ska skapa förutsättningar och möjligheter för de asylsökande att ta eget ansvar för en framtida etablering i Sverige eller för ett snabbt återvändande till ett annat land. Samhällets samlade resurser för mottagande ska användas effektivt.

Bedömning: Regeringen bör med utgångspunkt i det gemensamma målet förtydliga de statliga myndigheternas ansvar och uppgifter samt relationer till andra aktörer inom mottagandet i styrningen av myndigheterna.

9.2.1 Ett gemensamt mål för mottagandet

För att uppnå mer av helhetsperspektiv behöver kravbilden gentemot mottagandet och mottagandets aktörer förtydligas. Ett tydligt gemensamt mål för mottagandet bör ses som ett första viktigt steg mot att förbättra möjligheterna till samhällsperspektiv och samverkan. Förutsättningarna för mottagandets aktörer att göra prioriteringar mellan olika mål och att samverka skulle förbättras avsevärt om målbilden var klarare än vad den är i dag.

Mottagandeutredningen föreslår därför att riksdagen fastställer ett gemensamt mål för de olika verksamheter som medverkar i mottagandet. Eftersom det är ett sektorsövergripande mål bör det inte formuleras som en ny portalparagraf till den av utredningen föreslagna lagen om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar utan fastslås av riksdagen på annat sätt. Detta eftersom det är viktigt att målet omfattar såväl statliga som kommunala aktörers verksamheter liksom de insatser som andra samhällssektorer står för.

Det är viktigt att det övergripande målet får genomslag inom samtliga berörda utgiftsområden. Regeringen bör därför precisera målet i styrningen av de statliga myndigheter och verksamheter som har uppgifter inom mottagandet eller vars verksamhet påverkar möjligheten att nå det övergripande målet.

Det övergripande gemensamma målet ska behandla tre centrala aspekter inom mottagandet.

- Rättssäkerhet.
- Ett långsiktigt perspektiv på den enskildes framtid.
- Effektiv hushållning med resurser.

Mottagandeutredningen föreslår därför följande mål: Mottagandet av asylsökande ska stödja en snabb och rättssäker asylprövning. Systemet ska skapa förutsättningar och möjligheter för de asylsökande att ta eget ansvar för en framtida etablering i Sverige eller för ett snabbt återvändande till ett annat land. Samhällets samlade resurser för mottagande ska användas effektivt.

En snabb och rättssäker asylprövning

Mottagandeutredningen menar att asylprövningen ska stå i centrum i ett nytt mottagandesystem. Prövningen av asylärenden är helt central för mottagandet eftersom systemets kostnader i hög grad är beroende av hur pass väl Migrationsverket och domstolarna klarar av sina uppdrag. Detta eftersom vistelsetiderna i mottagandet och därmed tiden till etablering eller återvändande till stor del är beroende av handläggningstiderna hos de prövande myndigheterna.

Korta handläggnings- och vistelsetider är bra för såväl samhället som den enskilde. Mottagandet behöver därför i alla delar ta hänsyn till dessa samband och stödja att hanteringen och prövningen av asylansökningar är snabb och rättssäker. Det innebär att mottagandet måste utformas så att de prövande myndigheterna har förutsättningar att avgöra ärenden snabbt, med bibehållen kvalitet och med få ärenden i balans.

Vistelsetiderna har stor betydelse för asylsökandes framtid. Att väntan på asylbeslut görs så kort som möjligt är viktigt för att asylsökande ska få en bra start i Sverige och för ett effektivt arbete med

återvändande. Det är också viktigt att väntan på besked i beslut som har överklagats hålls till ett minimum precis som väntan på att få komma igång med etableringsinsatser efter att man fått uppehållstillstånd eller återvändandeinsatser vid verkställbara avlägsnandebeslut. Långa handläggningstider, ovisshet om utgången i ärendet och en passiv väntan på och efter beslut kan påverka både den asylsökande och samhället negativt.[1]

Ett mottagande som rustar individen för framtiden

Varje asylsökande har ett eget ansvar för sin och sin familjs försörjning och boende samt för att asyltiden används för att främja den egna framtiden oavsett om man får uppehållstillstånd eller ska återvända till ett annat land. Tiden i väntan på beslut ska vara så aktiv och meningsfull som möjligt. Den asylsökande ska ha incitament och möjligheter att rusta sig för framtiden.

Åtagandet för det offentliga ska därför vara att ge förutsättningar för den enskilde att ta detta ansvar. Information om det svenska samhället, bland annat om arbets- och bostadsmarknaden, och andra insatser och aktiviteter ska finnas tillgängliga för att göra det möjligt för asylsökande att hitta vägar till egen försörjning. Detta gäller oavsett boendeform, geografisk hemvist och individens sociala och ekonomiska förhållanden.

Handläggningstiderna i asylprövningen varierar över tid. Mottagandet ska därför ha beredskap för att erbjuda olika insatser och aktiviteter, beroende på hur länge individen befinner sig i systemet och i olika skeden av asylprocessen.

En effektiv användning av samhällets resurser

Alla myndigheter med ansvar inom mottagandet behöver utgå från det gemensamma målet när de utformar och planerar sin verksamhet. Av detta följer också att det behöver finnas en form av samplanering mellan de aktörer som har uppgifter inom det nya mottagandesystemet.

[1] OECD (2016).

Mottagandet ska ge förutsättningar för att tiden mellan ansökan och beslut ska bli så kort och så meningsfull som möjligt. Uppgifter ska i så lång utsträckning som möjligt hanteras inom befintliga strukturer och utföras av den aktör som har bäst kompetens för uppgiften. Fördelningen av asylsökande över landet behöver därför vara förhållandevis jämn så att aktörerna har en rimlig belastning och förutsättningar att klara av sina åtaganden.

Dubbelarbete och överlappningar mellan aktörer ska hållas till ett minimum. Myndigheterna har ett gemensamt ansvar för att flödet genom systemet löper så smidigt som möjligt. Överlämningar inom och mellan myndigheter ska ske utan att processen stoppar upp eller försenas på grund av inaktivitet från någon av de ansvariga myndigheterna. Mottagandemyndigheterna behöver också ha förmåga att utföra vissa serviceuppgifter och viss kunskapsinhämtning åt varandra. Myndigheterna måste därför kunna ha förtroende för varandra och tilltro till att övriga myndigheter i systemet gör sin del. Detta gäller även när myndigheten inhämtar uppgifter som en annan myndighet ska använda sig av i sin del av systemet. Utgångspunkten bör vara att en asylsökande inte ska behöva lämna samma uppgift eller information till mer än en myndighet.

Målet bör preciseras och få genomslag i regeringens styrning

Det är som sagt viktigt att det övergripande målet får genomslag inom samtliga berörda utgiftsområden. Enligt vår bedömning bör regeringen överväga hur målet för mottagandet ska få genomslag inom relevanta utgiftsområden. Detta kan till exempel ske genom att man formulerar preciserade mål i budgetpropositionen eller i andra styrdokument.

Mål som regeringen redovisar i budgetpropositionen till riksdagen är dock inte ett formellt styrmedel i regeringens styrning av myndigheterna. Budgetpropositionen har i och för sig en stark styrande påverkan på myndigheterna, men om regeringen vill vara säker på att myndigheterna arbetar i enlighet med det övergripande målet behöver målet preciseras med hjälp av ordinarie styrmedel.

Regeringen bör med utgångspunkt i det föreslagna gemensamma målet förtydliga de statliga myndigheternas uppdrag och ansvar samt relationer till andra aktörer inom mottagandet i respektive

myndighets instruktion. Det är också viktigt att regeringen anger konkreta och uppföljningsbara mål för verksamheterna som utgår från det gemensamma målet. Dessa myndighetsspecifika mål kan ses som del- eller etappmål i förhållande till det övergripande målet och vara anpassade till den enskilda myndighetens mandat och resurser.

Regeringen bör i regel vara återhållsam med att ange mål i myndigheternas regleringsbrev. Det är dock möjligt för regeringen att vid behov precisera inriktning och mål i en myndighets regleringsbrev. Behovet av att ange mer preciserade del- och etappmål i myndigheternas regleringsbrev kommer därför att behöva variera mellan verksamhetsområden och myndigheter.

Det är också möjligt för regeringen att precisera mål och åtgärder som syftar till att nå det övergripande målet för mottagandet genom resultatskrivelser till riksdagen. Dessa bör kunna tas fram för hela systemet och avspegla resultat och måluppfyllelse på systemnivå.

9.2.2 Varför ett gemensamt mål?

Regeringens direktiv till utredningen understryker vikten av att mottagandet utvecklas – organisatoriskt, styrningsmässigt och verksamhetsmässigt – i riktning mot en betydligt högre grad av sammanhållning och tydlighet. När det gäller dagens ordning anser utredningen att den snarare är att betrakta som en struktur än som ett system i ordets rätta bemärkelse.

Enligt den tolkning utredningen ansluter sig till skiljer sig ett system från en struktur på så vis att ett system är en sammanhängande helhet med ett övergripande mål. I ett system styr det övergripande målet såväl delarna som helheten. Med ett sammanhållet system avser vi en samling verksamheter eller delar av verksamheter med ett gemensamt mål och syfte. Dessa delar hänger samman med varandra så att de bildar en ordnad helhet.

För att uppnå den typ av sammanhållet system som regeringen gett utredningen i uppdrag att ge förslag till krävs således att uppdragsgivaren fastställer ett mål som gäller för mottagandet i sin helhet. Detta till skillnad från dagens situation där målen avser enbart de enskilda delarna av systemet. De sektors- och myndighetsspeci-

fika målen tar ytterst sällan hänsyn till varandra vilket gör att de riskerar att motverka varandra och därigenom försämra förutsättningarna för ett effektivt flöde genom systemet.

Ett gemensamt mål som stärker en högre grad av systemsyn bör utveckla myndighetsstyrningen och den statliga samordningen inom mottagandet. Samspelet mellan olika aktörer hamnar dessutom mer i fokus när måluppfyllelsen mäts mot helheten i stället för mot delarnas uppdrag.

En högre grad av systemsyn bör bidra till att det blir enklare för myndigheterna att – utan att behöva konsultera regeringen – göra olika prioriteringar och avvägningar i eventuella målkonflikter. Detta eftersom det i ett sammanhållet system finns övergripande mål och en tydligare rangordning av de olika konkurrerande värden och mål som systemet ska bidra till och nå.

Regeringen kan därmed rikta myndighetsstyrningen mot en mer strategisk nivå och koncentrera den till att ange ramarna för myndigheternas ageranden, samverkan och koordinering i stället för att fokusera på detaljer och enskildheter i regleringsbrev och särskilda uppdrag.

En högre grad av systemsyn med ett tydligare syfte och gemensamma mål för mottagandet skapar med andra ord förutsättningar för en mer tillitsbaserad styrning. I en sådan modell får nämligen myndigheterna ett stort ansvar och utrymme för att tillsammans, i samråd och inom givna ramar svara upp mot de förväntningar uppdragsgivaren uttryckt att man har på systemet.[2]

En utvecklad styrning kommer också innebära att uppföljningen bör styras om och utvecklas. Den framtida uppföljningen ska i stället fokusera på prestationer, resultat och effekter på en övergripande nivå i stället för på de prestationer, resultat och effekter som enskilda myndigheter genererar.

Givet den geografiska aspekten av och det ömsesidiga beroende mellan stat och kommun inom mottagandet behöver uppföljningen också utvecklas så att den ger en bättre bild av mottagandet utifrån ett regionalt och lokalt perspektiv. Detta kan också underlätta styrningen eftersom den ger regeringen en tydligare och mer sammanhållen bild av systemets måluppfyllelse.

[2] Se Dir. 2016:51.

Ett mottagande som i större utsträckning utgår från ett överordnat syfte och gemensamt mål samt en styrning och uppföljning som fokuserar på att förutsättningarna för fungerande funktionella samband mellan mottagandets olika delar är rimliga bör också kunna ge bättre planeringsförutsättningar för kommuner och landsting.

Övergripande gemensamma mål och en sammanhållen styrning och fungerande uppföljning med helheten i fokus gör vidare att det blir enklare och tydligare att upptäcka och åtgärda de svaga länkarna i systemet än vad som blir fallet i en hårt sektoriserad och fragmenterad ordning. Detta eftersom effektiviteten på systemnivå är beroende av att samtliga delar och verksamheter inom systemet klarar att hantera den efterfrågan som föregående delar i systemet levererar. Ett system är aldrig starkare än den del som levererar svagast. Styrning som sker utifrån ett helhetsperspektiv måste därför beakta och hantera detta.

I ett sammanhållet system bör staten därför beakta kommuners och landstings förutsättningar i styrningen av de statliga myndigheterna och deras verksamhet. Detta förutsätter att det råder en relativt god konsensus om uttolkandet av det gemensamma målet för mottagandet och att aktörerna har mandat att se till helheten i mottagandet och inte endast till de delar som faller inom den egna organisationens verksamhet.

Om man utgår från utredningens resonemang ovan och dessutom antar att de realiseras fullt ut bör en högre grad av systemsyn medföra ett mer kostnadseffektivt mottagande. Detta eftersom kapaciteten i systemet som helhet kommer att kunna användas bättre samtidigt som flödena genom systemet sker mer obehindrat.

9.3 En ny lag om mottagandet av asylsökande införs

Förslag: Det ska införas en ny lag om mottagandet av asylsökande och vissa andra utlänningar. Den nya lagen ska bland annat innehålla bestämmelser om utlänningar som omfattas av lagen, om grundläggande ansvarsfördelning mellan stat och kommun, om boende i statliga ankomst- och avresecenter och om boende i en kommun, om social prövning av eget boende, om insatser och aktiviteter, samt om bistånd för utlänningar som omfattas av lagen. Lagen ska också innehålla bestämmelser om att reger-

ingen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela kompletterande föreskrifter om anvisningar till boende i en kommun, om social prövning av eget boende och om insatser och aktiviteter för asylsökande. Lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande med flera ska upphöra att gälla.

I förordning ska bland annat införas kompletterande bestämmelser om social prövning av eget boende, om insatser och aktiviteter för asylsökande i statliga boenden, om dagersättning och särskilt bidrag och om uppgiftsskyldighet för myndigheter.

I förordning ges Migrationsverket bemyndigande att meddela kompletterande föreskrifter om social prövning av eget boende och om insatser och aktiviteter.

9.3.1 Vad en ny lag respektive förordningar bör innehålla

Av 8 kap. 2 § första stycket 3 regeringsformen framgår att skyldigheter för kommuner ska meddelas i lag. Enligt 8 kap. 3 § regeringsformen kan dock riksdagen i lag bemyndiga regeringen att meddela sådana föreskrifter. Bestämmelser som ger en kommun visst ansvar för asylmottagandet måste därmed meddelas genom lag eller ha stöd i lag.

Det innebär enligt Mottagandeutredningens bedömning att bestämmelser om en kommuns skyldighet att efter anvisning ordna boende för asylsökande (7 och 11–15 §§), att anordna verksamhet för barn i ankomstcenter (23 §), samt att anordna insatser och aktiviteter för asylsökande som bor i kommunen (24–26 §§) måste meddelas genom lag eller ha stöd i lag.

Av 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen framgår att regeringen får meddela föreskrifter som enligt grundlag inte ska meddelas av riksdagen, den så kallade restkompetensen. Vad som enligt grundlag ska meddelas i lag framgår av 8 kap. 2 § regeringsformen. Enligt punkt 2 i denna bestämmelse ska föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna meddelas i lag, under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Enligt 8 kap. 3 § regeringsformen kan riksdagen bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter enligt punkt 3, om det inte av-

ser annan rättsverkan av brott än böter, skatt (utom tull på införsel av varor), eller konkurs eller utsökning.

Mottagandeutredningen drar av ovanstående slutsatsen att bestämmelsen i den föreslagna lagen om polishandräckning för att verkställa ett beslut att en utlänning inte längre har rätt till bistånd i form av boende (43 §) ska meddelas genom lag eller ha stöd i lag.

Vi menar vidare att det främsta syftet med bestämmelser om bistånd i form av boende och ekonomisk ersättning, samt aktiviteter och insatser under asyltiden, är att reglera under vilka förutsättningar som den asylsökande har rätt till stöd från det offentliga och vilka myndigheter som ansvarar för stödet. De negativa konsekvenser som individen kan drabbas av om han eller hon inte följer den utstakade vägen genom mottagandet innebär enligt vår bedömning inte att reglerna får sådan tvingande karaktär som enligt regeringsformen ska meddelas genom lag. Inte heller är bestämmelser om hur ansvaret fördelas mellan statliga myndigheter föreskrifter som enligt regeringsformen ska meddelas genom lag.

Ur ett normgivningsperspektiv kan därmed bestämmelserna i den föreslagna lagen om utlänningar som omfattas av lagen (2 §), Migrationsverkets ansvar för mottagandet (7 §), boende i ankomstcenter (8–10 §§), social prövning av eget boende (16–18 §§), avresecenter (19–21 §§) och bistånd (29–42 §§) med stöd av regeringens restkompetens meddelas genom förordning. Även bestämmelser om insatser och aktiviteter som inte handlar om kommunernas ansvar kan meddelas genom förordning med stöd av restkompetensen (22 och 27–28 §§).

Enligt 2 kap. 20 § regeringsformen får fri- och rättigheter endast begränsas genom lag. I den nu gällande lagen om mottagande av asylsökande finns bestämmelser om tystnadsplikt för den som är eller har varit verksam inom verksamhet som drivs av enskild på uppdrag av Migrationsverket. Mottagandeutredningen föreslår att detta ska gälla även i en ny ordning för mottagandet, och utökas till verksamheter som bedrivs på uppdrag av en kommun. Eftersom föreskrifter om tystnadsplikt begränsar yttrandefriheten och det inte finns någon möjlighet för riksdagen att i lag bemyndiga regeringen att meddela sådana föreskrifter måste denna bestämmelse meddelas i lag.

Vidare gäller enligt 11 kap. 2 § regeringsformen att bestämmelser om rättegång meddelas i lag. Det skulle dock vara möjligt att i förordning ta in en hänvisning till förvaltningslagens bestämmelser om Det innebär enligt vår bedömning att bestämmelser om överklagande av Migrationsverkets beslut till allmän förvaltningsdomstol inte kan tas in i en förordning.

Av redogörelsen ovan framgår att vissa bestämmelser i den nya lagen måste meddelas genom lag eller ha stöd i lag medan andra bestämmelser kan meddelas genom förordning. Utredningen anser dock att även andra omständigheter än regeringsformens regler om normgivning måste vägas in i valet mellan lag eller förordning när det gäller regleringen av mottagandet av asylsökande.

Enligt nuvarande ordning finns huvuddelarna av regleringen i lag. I förordning finns i huvudsak kompletterande bestämmelser.

En fördel med att reglera så mycket som möjligt på förordningsnivå är att regelverket då blir mer flexibelt, och ger regeringen möjlighet att snabbare göra ändringar för att anpassa mottagandet till nya förutsättningar. Med tanke på att asylmottagandets omfattning och andra grundläggande villkor till stora delar är beroende av händelser som är svåra att förutse eller styra över, är det ett tungt vägande skäl.

Mot det måste dock vägas att det finns ett starkt behov av förutsägbarhet och långsiktighet i asylmottagandet, bland annat när det gäller kommunernas planering av sin verksamhet. Ramarna för hur asylmottagandet ska organiseras bör därför enligt Mottagandeutredningens mening i första hand regleras i lag även i det nya regelverket.

Däremot bör vissa kompletterande bestämmelser regleras i förordning. Det gäller kompletterande bestämmelser om anvisning till en kommun (bland annat avseende andelstal för fördelning mellan kommuner), om social prövning av eget boende (bland annat om ansökan från kommuner och enskilda), om insatser och aktiviteter (bland annat avseende innehåll och omfattning och vilka insatser som ska vara obligatoriska), samt om dagersättning och särskilt bidrag.

Därutöver bör Migrationsverket bemyndigas att bland annat meddela föreskrifter om ansökningsförfarandet och om kriterier som ska beaktas vid en social prövning av eget boende, om innehåll och omfattning av insatser och aktiviteter i statliga boenden, och vilka

grupper av utlänningar som ska kunna anvisas boende i en kommun. Anledningen till att utredningen anser att det är lämpligt att Migrationsverket ges ett bemyndigande på dessa områden är att det handlar om reglering på en nivå som förutsätter dels kunskaper om myndighetens arbetssätt, dels att regelverket snabbt ska kunna anpassas utifrån ändrade förutsättningar såsom ändrade kategorier av asylsökande.

9.4 Uppgiftsöverföring, sekretess och personuppgiftshantering

Förslag: Lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten ska utvidgas till att även avse verksamhet som bedrivs av en kommun med stöd av lagen om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.

Lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska utvidgas till att även avse verksamhet som Arbetsförmedlingen bedriver med stöd av lagen om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar. Arbetsförmedlingen får dessutom behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs inom kommunernas verksamhet enligt lagen om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.

Bedömning: Uppgifter om asylsökande har ett tillräckligt sekretesskydd med befintliga regler. Det är inte nödvändigt att införa ytterligare bestämmelser om sekretess för att skyddet för individerna ska anses tillfredställande.

Migrationsverket ska liksom i dag tillämpa utlänningsdatalagen vid behandling av personuppgifter i verksamhet som rör mottagande av asylsökande och andra utlänningar. Någon lagändring är inte nödvändig.

9.4.1 Vissa regeländringar är nödvändiga

Utredningens huvudförslag innebär att ett antal uppgifter flyttas från Migrationsverket till kommunerna och till Arbetsförmedlingen. Vi föreslår därför att tillämpningsområdet för behandling av personuppgifter ska utvidgas i två registerlagar, nämligen lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten[3] och lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten[4].

Nedan redogör vi för förslagen och för de regler som gäller nu. För en utförligare beskrivning av regelverket på området, se Mottagandeutredningens promemoria *Uppgiftsöverföring, sekretess och personuppgiftshantering*.[5]

Tillämpningsområdet för registerlagen på socialtjänstens område utvidgas

Lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten (registerlagen på socialtjänstens område) tillämpas redan i dag vid handläggning av ärenden om bistånd som lämnas av en socialnämnd enligt lagen om mottagande av asylsökande med flera.[6] Det är därför naturligt att vidga tillämpningsområdet för registerlagen på socialtjänstens område till att även omfatta de nya uppgifter som kommunerna tilldelas enligt huvudförslaget och som föreslås regleras i den nya lagen om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar. Det gäller till exempel ansvaret för de asylsökandes boende i de fall en anvisning till en kommun har skett.

Definitionen av socialtjänst i lagen bygger på offentlighets- och sekretesslagens[7] socialtjänstbegrepp. Med socialtjänst jämställs i lagen bistånd åt asylsökande, till exempel tillhandahållande av kost och logi.[8] När Migrationsverket har anvisat en kommun ska det anses att barnet vistas i den kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen. Kommunerna ska redan i dag tillämpa

[3] Lag (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.
[4] Lag (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.
[5] Mottagandeutredningen (2018).
[6] Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande med flera.
[7] Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).
[8] 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslag (2009:400).

registerlagen inom socialtjänstområdet när de fullgör vissa uppgifter inom mottagandet av asylsökande.

Utredningen föreslår att ett tillägg görs i lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten som klargör att med socialtjänst enligt den lagen avses även verksamhet som bedrivs av en kommun med stöd av lagen om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar. Det innebär att lagen ska tillämpas när kommunerna fullgör uppgifter på området.

Arbetsförmedlingens registerlag får ett utvidgat tillämpningsområde

Utredningens förslag innebär också att Arbetsförmedlingen får nya uppgifter. Vi föreslår att när Arbetsförmedlingen fullgör dessa uppgifter ska myndigheten tillämpa lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (Arbetsförmedlingens registerlag). Ett tillägg behöver då göras i lagen som innebär att lagens tillämpningsområde vidgas. Med anledning av utredningens förslag föreslås även vissa ändringar vad gäller Arbetsförmedlingens möjligheter att behandla personuppgifter för att kunna tillhandahålla information till andra myndigheter.

Arbetsförmedlingens registerlag är tillämplig för behandling av personuppgifter i Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska verksamhet. I den del av verksamheten som även utgör hälso- och sjukvård tillämpas i stället patientdatalagen[9].

I lagen beskrivs ett antal ändamål för vilka personuppgifter får behandlas. Ändamålsbestämmelserna tar i första hand sikte på behandling av personuppgifter i Arbetsförmedlingens egen verksamhet (de så kallade primära ändamålen). Personuppgifter får enligt dessa bestämmelser bland annat behandlas för handläggning av ärenden som rör den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, publicering av platsinformation, planering, metodutveckling, tillsyn, uppföljning, resultatredovisning och utvärdering av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

[9] Patientdatalag (2008:355).

Därutöver omfattar lagen även bestämmelser om tillåten behandling för utlämnande av personuppgifter till externa mottagare som behöver uppgifter i sina respektive verksamheter (de så kallade sekundära ändamålen). Arbetsförmedlingen får bland annat behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs inom Migrationsverkets verksamhet som underlag för beslut om bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande med flera. Migrationsverket får ha direktåtkomst till personuppgifter som behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas om det behövs för de sekundära ändamålen.

9.4.2 Migrationsverket ska fortsätta att tillämpa utlänningsdatalagen

Migrationsverkets, utlandsmyndigheternas och Polismyndighetens personuppgiftsbehandling i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen regleras i utlänningsdatalagen[10]. Utlänningsdatalagen gäller vid behandling av personuppgifter i bland annat Migrationsverkets verksamhet som rör mottagande av asylsökande och andra utlänningar, bistånd och stöd till utlänningar samt statlig ersättning för kostnader för utlänningar.

Migrationsverket får behandla personuppgifter om det behövs för handläggning av ärenden eller i myndighetens biträde i ärenden i den verksamhet utlänningsdatalagen omfattar. Behandling av personuppgifter får även ske vid utförande av arbetsuppgifter som gäller mottagande och bosättning av asylsökande och andra utlänningar. Slutligen får Migrationsverket fullgöra en rättslig skyldighet att registrera eller på annat sätt dokumentera en personuppgift. Personuppgifter som behandlas enligt lagen får även behandlas när det är nödvändigt för att tillhandahålla information till en annan myndighet, om uppgifterna lämnas med stöd av lag eller förordning.

Mottagandeutredningen bedömer att för behandling av personuppgifter i den verksamhet som Migrationsverket föreslås ansvara för – främst ankomst- och avresecenter och frågor som rör ekonomiskt bistånd åt asylsökande – ska utlänningsdatalagen tillämpas.

[10] Utlänningsdatalag (2016:27).

Detta ska gälla även om vissa uppgifter i och med utredningens förslag flyttas från Migrationsverket till kommunerna.

Utredningen föreslår att Migrationsverket ska ha skyldighet att lämna vissa uppgifter till kommunerna. Migrationsverket får redan i dag behandla personuppgifter när det är nödvändigt för att tillhandahålla information till en annan myndighet, om uppgifterna lämnas med stöd av lag eller förordning. Någon lagändring bedöms därför inte vara nödvändig.

9.4.3 Pågående reformer på grund av EU:s dataskyddsreform

EU:s dataskyddsreform innebär att en ny dataskyddsförordning[11] kommer att utgöra grunden för generell personuppgiftsbehandling inom EU. Dataskyddsförordningen ska börja tillämpas från och med den 25 maj 2018. Regeringen har överlämnat en proposition till riksdagen med förslag på en ny dataskyddslag. Regeringen föreslår att personuppgiftslagen upphävs och att en ny lag med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning införs.[12]

Utöver denna generella reglering kommer kompletteringar till bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning att finnas i de sektorsspecifika registerförfattningar som i stor utsträckning reglerar svenska myndigheters personuppgiftsbehandling.

Inom Justitiedepartementet har en promemoria utarbetats med förslag till författningsändringar som behövs i bland annat utlänningsdatalagen med anledning av dataskyddsförordningen.[13]

När det gäller registerförfattningar på arbetsmarknadsområdet har regeringen i mars 2018 överlämnat en proposition till riksdagen med förslag om att anpassa regelverket till dataskyddsförordningen.[14] Regeringen har vidare beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag som ska anpassa lagarna inom Socialdepartementets verksamhetsområde till dataskyddsförordningen.[15] Förslagen innebär att

[11] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), EUT L 119, 4.5.2016, s. 1.
[12] Prop. 2017/18:105.
[13] Ds 2017:45.
[14] Prop. 2017/18:112.
[15] Lagrådsremissen *Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning*.

lagarna om personuppgiftsbehandling i de berörda verksamheterna ska komplettera dataskyddsförordningen och den nya generella dataskyddslagen.

De förslag som med anledning av EU:s dataskyddsförordning bereds för närvarande kan innebära att smärre justeringar kan behöva göras i de förslag på ändringar i registerförfattningarna som lämnas i detta betänkande.

9.4.4 Uppgiftsskyldighet för statliga myndigheter gentemot kommunerna

Mottagandeutredningens förslag innebär att ansvaret för viss verksamhet rörande asylsökande läggs på kommunerna. Därmed uppstår ett behov av att kunna överföra uppgifter som rör en enskild person med ett bibehållet skydd för den sekretess som gäller för uppgifterna.

Bestämmelserna om sekretess innebär att uppgifter inte kan lämnas från en myndighet till en annan utan stöd av en sekretessbrytande bestämmelse. Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.[16]

Mottagandeutredningen föreslår ett flertal bestämmelser om uppgiftsskyldighet i den nya lagen om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar och i den tillhörande förordningen. I vissa fall har därutöver ett krav på samtycke från den asylsökandes sida skrivits in.

En viktig fråga är om uppgifterna kommer att bli sekretessbelagda hos den mottagande myndigheten, det vill säga kommunerna. Vissa av de uppgifter som Migrationsverket och Arbetsförmedlingen ska lämna till kommunerna får normalt sett anses vara av harmlös natur (till exempel namn, ålder och adress). Typiskt sett finns därför inte behov av sekretess för denna typ av uppgifter hos kommunen.

[16] 10 kap. 28 § Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).

Bland asylsökande finns dock personer som har skyddsbehov på grund av risk för förföljelse och tortyr med mera och som kan lida skada om uppgifter som rör dem lämnas ut. Därmed uppstår ett behov av sekretesskydd.

Bestämmelsen om utlänningssekretess[17] gäller hos alla myndigheter för uppgifter som rör utlänningar, således även de mottagande myndigheterna. Känsliga uppgifter om asylsökande kan även skyddas av sekretessbestämmelser som rör socialtjänsten.[18] Inom socialtjänsten råder presumtion för sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden.

Inom utbildningsväsendet är skyddet för alla uppgifter inte lika starkt. Just för de uppgifter som är aktuella i detta sammanhang – uppgift om enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter om enskilds personliga förhållanden – finns dock ett sekretesskydd infört för att kunna skydda förföljda personer. Sekretess gäller för sådana uppgifter om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men om uppgiften röjs.[19]

Sammantaget bedömer utredningen att de uppgifter som nu är aktuella får anses ha ett tillräckligt sekretesskydd med befintliga regler.[20] Det är därför inte nödvändigt att införa en ny bestämmelse om sekretess för att skyddet för den enskilde ska anses tillfredsställande.

9.5 Samordningsnummer skulle underlätta processerna

Bedömning: Regeringen bör skyndsamt ta ställning till om förslag till lagstiftning bör tas fram utifrån befintliga underlag om att Migrationsverket ska rekvirera samordningsnummer för samtliga asylsökande. Alternativt bör regeringen snarast tillsätta en utredning med uppdraget att se över frågan.

[17] 21 kap. 5 § Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).
[18] 26 kap. 1 § Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).
[19] 23 kap. 5 § Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).
[20] För en beskrivning av sekretessregler på området se Mottagandeutredningen (2018).

Regeringen bör även överväga om det bör finnas ytterligare möjligheter att tilldela samordningsnummer, utöver de som redan finns i dag, när det råder osäkerhet om en persons identitet.

9.5.1 Regeringen bör vidta åtgärder för att asylsökande ska kunna tilldelas samordningsnummer

Asylsökande kommer under tiden som de väntar på beslut om uppehållstillstånd i kontakt med flera olika offentliga aktörer. Person- eller samordningsnummer skulle underlätta dessa aktörers verksamheter, samt underlätta i kontakter med den enskilda och med andra myndigheter.

Bland annat skulle vårdgivares skyldigheter i fråga om informationshantering och journalföring samt överföring av information om elever inom skolväsendet underlättas. Det skulle även underlätta för Arbetsförmedlingens verksamhet genom att det skulle göra det möjligt att använda myndighetens verksamhetssystem, dels för asylsökande som inte har styrkt sin identitet, dels för nyanlända invandrare innan folkbokföring har skett. Även uppföljning skulle underlättas.

Statliga myndigheter kan begära att Skatteverket tilldelar samordningsnummer för en person som inte är eller har varit folkbokförd. Syftet är att undvika personförväxling eller att utbyta information om personen med andra myndigheter eller organisationer.[21]

Huvudregeln är att samordningsnummer får begäras för personer för vilka identiteten är fastställd. Det är den myndighet som begär tilldelning som ska bedöma behovet av ett samordningsnummer för den egna verksamheten och om personens identitet kan anses fastställd. För vissa särskilt angivna ändamål kan samordningsnummer tilldelas även om det råder osäkerhet om en persons identitet. Till exempel för Migrationsverkets behandling av personuppgifter enligt utlänningsdatalagen.[22]

Skatteverket har på uppdrag av regeringen utrett förutsättningarna för att låta samtliga asylsökande i Sverige erhålla samordningsnummer. Skatteverket föreslår att samtliga asylsökande ska tilldelas

[21] 18 a § folkbokföringslag (1991:481) och 5 § folkbokföringsförordning (1991:749).
[22] 5 a och 5 b §§ folkbokföringsförordning (1991:749).

samordningsnummer och att Migrationsverket ska rekvirera numren från Skatteverket. Migrationsverket har ställt sig positiva till införande av samordningsnummer för asylsökande. Skatteverket och Migrationsverket är dock oeniga om vilken sekretess som bör gälla för vissa uppgifter om enskilds personliga förhållanden.[23]

Både Skatteverket[24] och Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden[25] lyfter vissa risker med samordningsnummer som baseras på ostyrkta uppgifter. Det handlar bland annat om att det inte alltid är känt av myndigheterna vilka skillnaderna är mellan ett personnummer, ett samordningsnummer grundat på styrkta uppgifter och ett samordningsnummer grundat på ostyrkta uppgifter. Det innebär att det finns en risk att ett samordningsnummer som grundas på ostyrkta uppgifter felaktigt läggs till grund för vidare åtgärder.

Enligt Mottagandeutredningens förslag ska Arbetsförmedlingen kartlägga vissa asylsökandes utbildning och yrkeserfarenheter och kommer därmed behandla uppgifter som avser personer som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar. I dag har Arbetsförmedlingen dock möjlighet att begära tilldelning av samordningsnummer som behövs i myndighetens verksamhet endast om det inte råder osäkerhet om en persons identitet. Det kan antas att för en stor andel av de asylsökande som omfattas av Arbetsförmedlingens uppdrag kommer myndigheten inte att kunna fastställa identiteten. Om behandling av personuppgifter inom Arbetsförmedlingens verksamhet med asylsökande förs in bland de områden där man ger avkall på kravet på fastställd identitet skulle det innebära att Arbetsförmedlingen får möjlighet att begära tilldelning av samordningsnummer. Detta skulle underlätta inte bara Arbetsförmedlingens verksamhet för asylsökande utan även övergången till verksamheten för nyanlända invandrare efter beslut om uppehållstillstånd (se avsnitt 8.1). Det förutsätter ändringar i folkbokföringsförordningen vilket i så fall bör ses över i särskild ordning.

[23] Fi2015/04871/S3 och Skatteverket (2016).
[24] Skatteverket (2016).
[25] Skatteverket (2016) och SOU 2017:37.

9.6 En ny organisering av mottagandet av asylsökande och nyanlända

Förslag: En ny organisering för mottagandet av asylsökande och nyanlända införs för att förtydliga samtliga aktörers befogenheter, resurser och ansvar. Syftet med den nya organiseringen är att ge aktörerna förutsättningar att nå det nya mål för mottagandet av asylsökande och nyanlända som utredningen har föreslagit.

9.6.1 Statens ansvar inom mottagandet

Migrationsverkets ansvar och uppgifter

Precis som i nuvarande ordning ska Migrationsverket även i framtiden ha ansvar för att göra kontinuerliga prognoser över hur många asylsökande och anhöriga till dessa som väntas komma till Sverige under kommande år. Migrationsverkets bedömningar och underlag ska ligga till grund för regeringens beslut och dimensionering av olika verksamheter och för kommunsektorns planering av sina åtaganden inom mottagandet. Syftet med detta är att skapa bättre planeringsförutsättningar för såväl staten som för kommunsektorn.

Migrationsverket ska också ta fram underlag för antalet asylsökande som ska anvisas till kommunerna under det kommande året. Utifrån myndighetens prognoser över hur många asylsökande som väntas komma till Sverige under kommande år ska Migrationsverket dels beräkna och fastställa ett andelstal för varje kommun, dels ett platsantal som kommunersättningen för asylboende baseras på. Detta för att kommunerna ska kunna planera sitt boendebehov för asylsökande utifrån fastlagda ramar.

Vidare ska Migrationsverket ha ansvar för de asylsökandes boende under den första tiden i Sverige (ankomsttiden). Det innebär att Migrationsverket ska ansvara för planering, anskaffning och drift av de föreslagna ankomstcentren. I detta ansvar ligger också ett ansvar för att ordna boende under hela asyltiden för de asylsökande vars ärenden hanteras enligt Dublinförordningen[26] eller som hand-

[26] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013.

läggs i snabbprocess för avslagsbeslut. Dessa personer ska i första hand stanna i ankomstcentret tills det att Migrationsverket har fattat beslut i asylärendet.

Av ansvaret för ankomstcentren följer också att Migrationsverket ska tillgodose att det finns lokaler för de insatser och aktiviteter som andra aktörer i systemet tillhandahåller. Det gäller till exempel lokaler för Arbetsförmedlingens kartläggning av de asylsökandes utbildning och yrkesbakgrund, för verksamhet för asylsökande barn samt för aktiviteter som organisationer inom det civila samhället tillhandahåller.

Myndigheten ska dessutom ansvara för planering och drift av den verksamhet som bedrivs vid de föreslagna ankomst- och avresecentren. Det innebär att myndigheten ska ansvara för att registrera asylansökan och genomföra initiala handläggningsåtgärder, genomföra asylutredning och andra utredningsåtgärder som kräver personlig medverkan av den asylsökande och ge grundläggande information om asylprocessen, individens rättigheter och skyldigheter samt det svenska samhället under tiden som en asylsökande vistas i ett ankomstcenter. I detta ligger också att säkerställa att de insatser som krävs för att det ska vara möjligt att anvisa en asylsökande till en kommun inom utsatt tid genomförs på ett så snabbt och effektivt sätt som möjligt.

I avresecentren ska Migrationsverket ansvara för återvändandearbetet och att det finns aktiviteter som bidrar till en meningsfull vardag att tillgå i centren. Syftet med avresecentren är att förbereda återvändandet till ett annat land och underlätta avresan från Sverige.

Migrationsverket ska i samråd med Arbetsförmedlingen, kommunerna och landstingen verka för att de asylsökandes vistelsetid i mottagandet blir så kort som möjligt. I myndighetens uppdrag ingår därför att verka för att en så stor del av asylprocessen som möjligt genomförs under tiden då den asylsökande befinner sig i ankomstcentret. Detta bör skapa förutsättningar för en snabbare handläggning och kortare vistelsetider i mottagandet för den asylsökande. Det är därför särskilt viktigt att Migrationsverket eftersträvar att överlämningar och utbytet av information mellan den egna myndigheten och Arbetsförmedlingen fungerar väl och inte leder till att processerna och prövningen av asylansökan försenas.

För att detta ska vara möjligt måste Migrationsverket ha en fungerande samverkan med Arbetsförmedlingen. Migrationsverket ska så långt som möjligt underlätta Arbetsförmedlingens arbete med att kartlägga den asylsökandes utbildning och yrkeserfarenheter. En grundförutsättning för att denna centrala samverkan ska fungera blir att myndigheterna har tillit till varandra och de uppgifter som de utför inom mottagandet. Detta så att dubbelarbete och onödigt tidsspill kan undvikas. Regeringens styrning av de båda myndigheterna behöver därför samordnas för att poängtera och tydliggöra den centrala roll som Migrationsverkets och Arbetsförmedlingens samverkan har för mottagandet i stort. Detta bör ske genom förändringar i de bägge myndigheternas instruktioner där det ömsesidiga beroendet mellan myndigheterna och deras verksamheter inom mottagandet tydliggörs.

I Migrationsverkets uppdrag ska också ingå att ge de asylsökande information om asylprocessen och om vad det innebär att leva och bo i Sverige. Myndigheten ska informera asylsökande om vilka rättigheter och skyldigheter de har. Inom ramen för informationsuppdraget ska myndigheten lämna översiktlig samhällsinformation, med ett särskilt fokus på förutsättningarna för att arbeta under asyltiden liksom information om den svenska arbets- och bostadsmarknaden. Informationen kan med fördel ges i samverkan med andra berörda aktörer, såsom Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, länsstyrelserna, Tillväxtverket, kommunsektorn och arbetsmarknadens parter.

Migrationsverket ska vidare ha ansvar för att pröva asylsökandes eget ordnade boende i kommuner som lever upp till kriterierna för social prövning. Inom ramen för detta uppdrag ska myndigheten också tillhandahålla en förteckning över de kommuner där det sker en prövning av asylsökandes val av eget boende.

Migrationsverket ska dessutom ha ansvar för att göra så kallade ankomstanvisningar av ensamkommande barn som söker asyl i Sverige. Inom ramen för uppdraget ska myndigheten ge asylsökande ensamkommande barn information om asylprocessen och mottagandet av ensamkommande barn i Sverige. Den information som Migrationsverket ger ska vara anpassad till och utformad efter barnets ålder och förutsättningar och myndigheten bör försäkra sig om att barnet har tagit del av och förstått informationen. Myndigheten ska också precis som i dag ha i uppgift att anvisa ensam-

kommande barn till en kommun för fortsatt boende under asyltiden (så kallad boendeanvisning).

Vidare ska Migrationsverket även fortsättningsvis ha ansvaret för att besluta om och betala ut dagersättning och särskilt bidrag till asylsökande. Myndigheten ska precis som i nuvarande ordning ansvara för att ersätta asylsökande för resor till och från de tidiga insatser och rustande aktiviteter som de asylsökande erbjuds av kommunerna och andra aktörer.

Migrationsverket ska ha fortsatt ansvar för att pröva, administrera och betala ut statlig ersättning till kommuner och landsting för de åtaganden som dessa har inom mottagandet. Prövning och utbetalning ska göras skyndsamt med målsättningen att kommunsektorn ska få ersättning så snart som möjligt efter det att en kommun eller ett landsting har fullgjort en insats eller åtgärd inom ramen för åtagandet. I detta uppdrag ligger också att Migrationsverket ska verka för en så enkel och effektiv ansöknings- och handläggningsprocess för de statliga ersättningarna som möjligt. För att fullgöra denna del av myndighetens uppdrag behöver Migrationsverket utveckla myndighetens interna IT-system och ta fram och utveckla externa e-tjänster med syfte att underlätta för kommunsektorn att få statlig ersättning.

Migrationsverket har vidare en viktig roll som ansvarig myndighet för Sveriges nationella program för EU:s asyl-, migrations- och integrationsfond som inrättats inom ramen för EU:s långtidsbudget 2014–2020. Det nationella programmet styr hur fondens medel ska användas i Sverige, genom bland annat nationella mål och prioriteringar inom mottagandet. Migrationsverkets ansvar omfattar att i partnerskap med olika aktörer på nationell, regional och lokal nivå besluta om utformning, genomförande, övervakning och utvärdering av programmet.[27]

[27] Förordning (2014:1538) om förvaltning av asyl-, migrations- och integrationsfonden och Ju2015/03225/EMA Inrättande av en övervakningskommitté för det nationella programmet avseende asyl-, migrations- och integrationsfonden 2014–2020.

Arbetsförmedlingens ansvar och uppgifter

Arbetsförmedlingen ska ha ansvar för att kartlägga asylsökandes utbildning och yrkeserfarenheter under tiden i ankomstcentret. Ett syfte med detta underlag är att det ska användas i Migrationsverkets arbete med att anvisa asylsökande till kommuner. Arbetsförmedlingen ska säkerställa att kartläggningen sker inom sju dagar efter att den asylsökande har lämnat in en ansökan om asyl. Detta för att det ska vara möjligt för Migrationsverket att inom en vecka anvisa en asylsökande till en kommun och informera kommunen om anvisningen.

I detta arbete ska Arbetsförmedlingen samverka med Migrationsverket så att såväl den egna myndighetens arbete som Migrationsverkets verksamhet kan bedrivas så effektivt som möjligt. I myndighetens uppdrag ska därmed ingå att verka för att den sammantagna vistelsetiden i mottagandet blir så kort som möjligt. Det är därför särskilt viktigt att Arbetsförmedlingen eftersträvar att överlämningar och utbytet av information mellan den egna myndigheten och Migrationsverket fungerar väl och inte leder till att processerna och prövningen av asylansökan försenas. Regeringens styrning kan därför behöva utvecklas så att det gemensamma uppdraget förtydligas. Detta bör kunna ske genom förändringar i de bägge myndigheternas instruktioner där det ömsesidiga beroendet mellan myndigheterna och deras verksamheter inom mottagandet tydliggörs.

Arbetsförmedlingen ska också samverka med Migrationsverket i myndighetens uppdrag att informera asylsökande om deras rättigheter och skyldigheter. I uppdraget ingår att se till så att asylsökande får information om den svenska arbetsmarknaden och om vägar till arbete.

Arbetsförmedlingen är också en viktig samverkanspart för kommunerna när det gäller deras uppdrag att erbjuda asylsökande insatser som syftar till att ge asylsökande kunskap om och kontakter med arbetsmarknaden. För att underlätta och stärka samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommuner och andra aktörer när det gäller verksamhet för asylsökande ska Arbetsförmedlingens ansvar för att ge stöd och service till asylsökande tydliggöras. Det handlar särskilt om att tydliggöra hur långt myndighetens ansvar sträcker sig för att bistå med stöd och service till asylsökande som skriver in sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen.

Mottagandeutredningen anser att det är lämpligt att i Arbetsförmedlingens instruktion också tydliggöra myndighetens ansvar att samverka med kommunerna, samt att bistå asylsökande med stöd och service, i syfte att stärka och främja etableringsperspektivet i mottagandet.

Länsstyrelsernas ansvar och uppgifter

Mottagandeutredningen anser att länsstyrelserna ska ha viktiga strategiska uppgifter inom mottagandet av asylsökande och nyanlända och i samordningen av de statliga myndigheterna i länen. Länsstyrelsernas strategiska och långsiktiga uppgifter ska ligga fast med bibehållen inriktning, så att deras uppdrag, erfarenhet och kompetens att samordna verksamheter utifrån ett geografiskt perspektiv kan utnyttjas på ett genomtänkt sätt.

Även uppdraget inom integration och flyktingmottagande med fokus på kommunernas beredskap och kapacitet bör ligga fast, men avse asylsökande såväl som nyanlända. Med utredningens förslag behöver landets kommuner utveckla kostnadseffektiva och flexibla boendeformer för asylsökande. Inom ramen för uppdraget ska länsstyrelserna verka för att kommuner tar fram kostnadseffektiva boendeformer för asylsökande och utvecklar kapacitet att klara av tillfälliga ökningar av antalet asylsökande inom mottagandet. Uppdraget handlar om att på strategisk nivå verka för att kommunerna har kännedom om det framtida behovet av boendeplatser och att de utvecklar kostnadseffektiva och flexibla boendeformer som ger beredskap att med relativt kort varsel ordna fram platser i enlighet med behoven.

Länsstyrelserna ska därför föra en kontinuerlig dialog med kommunerna i länet om prognoserna över mottagningsbehovet. Därtill ska de fördela medel som syftar till att stimulera kommuner att ta fram kostnadseffektiva boendeformer för asylsökande och utveckla kapacitet att klara av tillfälliga ökningar av antalet asylsökande inom mottagandet.

Vidare ska länsstyrelserna ha i uppgift stödja kommunerna i deras arbete med att anordna tidiga insatser. Stödet ska ges med utgångspunkt i den kunskap och kompetens som myndigheterna har byggt

upp genom sitt tidigare uppdrag med tidiga insatser för asylsökande.

Länsstyrelserna ska därutöver ansvara för att det sker en årlig dialog i frågor om mottagandet mellan kommunerna i länet. Dialogen ska resultera i ett underlag som Migrationsverket kan ta hänsyn till när myndigheten fastställer kommande års kommunandelar.

Övriga statliga myndigheters ansvar och uppgifter

När det gäller verksamhet för asylsökande barn som vistas i ankomstcenter föreslår Mottagandeutredningen att Skolverket får i uppgift att ta fram riktlinjer om hur verksamheten bör organiseras. I myndighetens uppgift bör ingå att verka för att beslut om placering i årskurs och undervisningsgrupp kan ske så skyndsamt och enkelt som möjligt när det asylsökande barnet väl kommer till sin hemkommun.

Statskontoret ska ansvara för att regelbundet följa upp kommunernas faktiska kostnader för mottagandet av asylsökande och nyanlända invandrare. Uppdraget ska utföras i nära samarbete med kommunsektorn och Skolverket, Migrationsverket och Statistiska centralbyrån. Myndigheten ska också föra en dialog med Sveriges Kommuner och Landsting gällande uppföljningen (se avsnitt 10.1.9).

9.6.2 Kommunsektorns ansvar inom mottagandet

Kommunernas ansvar och uppgifter

Den stora förändringen i mottagandets organisering som följer av utredningens förslag är att kommunerna tar över ansvaret för vissa asylsökandes boende under den tid som den asylsökande väntar på Migrationsverkets beslut i asylärendet. Kommunerna får därmed ansvar för att planera, anskaffa och driva boende för de asylsökande vars ärenden handläggs i snabbprocess för bifallsbeslut eller i normalprocess.

Kommunens ansvar för att ordna boende till en asylsökande inträder efter det att en asylsökande har anvisats till kommunen. En kommun ska kunna ta emot en asylsökande som anvisats till kommun inom tre veckor från det att beslutet om anvisning har fattats

av Migrationsverket. En asylsökande betraktas som mottagen i en kommun senast vid den angivna tidpunkten för när den asylsökande senast ska tas emot i kommunen eller har ordnat ett godkänt eget boende i kommunen. Staten betalar ersättning till kommunen för boendet och de andra insatser som följer av kommunens åtagande.

Boendet ska leva upp till de krav som ställs på det offentligt anordnade anläggningsboendet. Staten bör dock inte ställa några andra krav på boendet utan det bör stå kommunen fritt att avgöra hur den löser sitt uppdrag. Det ska vara möjligt för en kommun att välja om den själv ska stå för driften av boendet eller om den ska överlåta detta på en annan aktör. Kommunen har dock det yttersta ansvaret för att den har förutsättningar, beredskap och kapacitet att ta emot de asylsökande som anvisas till kommunen.

I och med att kommunerna tar över ansvaret för vissa asylsökandes boende under väntetiden får de också ansvar för vissa delar av de tidiga insatser som asylsökande ska erbjudas. Kommunen får ansvar för att erbjuda de asylsökande som väntar på beslut i kommunen etableringsfrämjande insatser. I detta ingår att en kommun ska erbjuda insatser till de asylsökande som följer den utstakade vägen genom mottagandet. Det innebär att individen ska bo i ett ankomstcenter under den tid det behövs personlig medverkan för asylprövningen, och inte i ett eget boende som inte godkänts av Migrationsverket efter en social prövning.

Kommunernas ansvar omfattar att erbjuda asylsökande över 18 år undervisning i svenska och lokalt anpassad samhällsinformation. Åtagandet innebär att en kommun ska erbjuda en asylsökande möjlighet att delta i undervisning i svenska och samhällsinformation, vilket bör ske så snart som möjligt efter att den asylsökande har fått sitt boende i kommunen. Innehållet i undervisningen bör anpassas utifrån målgruppens skiftande utbildningsbakgrund och förutsättningar att tillgodogöra sig undervisningen.

Syftet med verksamheten ska vara att skapa en meningsfull tillvaro för de asylsökande under väntetiden och underlätta framtida etablering på arbetsmarknaden och i samhället. När det gäller undervisningen i svenska bör målet vara att deltagarna lär sig grunderna i det svenska språket så att de kan göra sig förstådda och förstå andra i olika vardagssituationer. Målet med samhällsinformationen bör vara att ge en grundläggande förståelse för det svenska samhället

och att lämna information som underlättar individens vardag och kontakter med samhället.

Därutöver ska kommunerna ha ansvar för att erbjuda de asylsökande över 18 år som vistas i kommunen insatser som syftar till att ge den asylsökande kunskaper om och kontakter med den svenska arbetsmarknaden. Syftet med verksamheten ska vara att stärka de asylsökandes drivkrafter att ta eget ansvar för att tiden fram till beslut i asylärendet blir så meningsfull och givande som möjligt samt att understryka vikten av att hitta egen försörjning.

Kommunerna ska också ansvara för att erbjuda asylsökande vars beslut i asylärendet har dröjt mer än sex månader från ansökningstillfället och som har deltagit i undervisning i svenska och samhällsinformation möjlighet att delta i aktiviteter som motverkar passiv väntan.

Enligt utredningens förslag ska kommunerna på samma sätt som i nuvarande ordning ha ansvar för att erbjuda asylsökande barn som vistas i kommunen förskola och skola. Det innebär att den kommun som ett asylsökande barn vistas i eller blir anvisad till bör erbjuda barnet plats i utbildning senast inom en månad från det att barnet har anlänt till Sverige. Ett asylsökande barn har i och med detta rätt till utbildning som följer bestämmelserna i skollagen och övriga skolförfattningar, vilket bland annat innebär att de har rätt till undervisning i samma innehålls- och tidsomfattning som folkbokförda barn och att de har samma rätt till särskilt stöd. Rätten till utbildning gäller även om ett beslut om avvisning eller utvisning har meddelats och gäller fram till att barnet lämnar landet.

När det gäller kommunernas ansvar och uppgifter inom det sociala området ska kommunerna även fortsättningsvis ha det ansvar som följer av socialtjänstlagen och det ansvar som följer av den av utredningen föreslagna mottagandelagen.

Kommunerna ska därutöver ansvara för att det finns verksamhet för asylsökande barn som vistas i ett ankomstcenter. I uppgiften ingår att förbereda barnet för fortsatt lärande. Därutöver ansvarar kommunen för att information om den verksamhet som barnet har deltagit i och information som framkommer om barnets utbildningsnivå dokumenteras och kommer den kommun där det asylsökande barnet ska vistas under väntetiden till del.

Landstingens ansvar och uppgifter

När det gäller landstingens ansvar och uppgifter inom mottagandet av asylsökande och nyanlända föreslår Mottagandeutredningen endast mindre förändringar. Landstingen ska även fortsättningsvis ha ansvar för de uppgifter som följer av hälso- och sjukvårdslagen, tandvårdslagen och lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande med flera. Vi menar dock att landstingen bör erbjuda asylsökande en hälsoundersökning redan under tiden i ankomstcentret. Av detta följer att det är lämpligt att landstingen finns närvarande med personal på ankomstcentren så att hälsoundersökningar kan göras med så kort varsel som möjligt.

9.7 Samråd mellan staten och kommunsektorn

Bedömning: Regeringen bör i samråd med kommunsektorn utforma en fastlagd ordning för ett regelbundet samråd mellan staten och den kommunala sektorn när det gäller frågor relaterade till mottagandet av asylsökande och nyanlända invandrare. Samrådet ska behandla frågor som rör den ekonomiska ersättningen från staten till kommunsektorn, frågor om lagstiftning, regelverk och organisering av verksamheter inom mottagandet liksom andra frågor om hur samverkan kan underlättas och effektiviseras.

Samrådet på nationell nivå bör också kompletteras med fastlagda former för dialog på regional nivå. Länsstyrelserna bör ha ett ansvar för de regionala samrådsformerna.

Samrådet ska bygga på en god kunskapsgrund som parterna tar ett gemensamt ansvar för. Staten och kommunsektorn bör därför tillsammans utveckla formerna för uppföljningen av mottagandets samlade prestationer och resultat.

9.7.1 Det behövs en fastlagd ordning för samråd

Staten och kommunsektorn har och bör fortsättningsvis ha ett delat ansvar för mottagandet. Ett konstruktivt samspel mellan sektorerna är därför av avgörande betydelse för att det samlade åtagandet ska kunna utföras väl. För att förbättra samverkan föreslår utredningen

att det införs en fastlagd ordning för samråd mellan staten och kommunsektorn om frågor relaterade till mottagandet. Samrådet bör omfatta ekonomiska och andra övergripande förutsättningar för kommunernas och landstingens åtagande gentemot staten. Vidare ska lagstiftning, regelverk och organisering av verksamheter inom mottagandet liksom andra frågor om hur samverkan underlättas och effektiviseras behandlas.

Från 2007 och framåt har i växande utsträckning samordningen på nationell nivå kommit att ske inom ramen för den så kallade Samverkansdelegationen. I delegationen ingår Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, länsstyrelserna och Sveriges Kommuner och Landsting. Delegationens arbete syftar till att skapa en samsyn och konsensus mellan de berörda organisationerna i frågor som är av vikt för mottagandet av asylsökande, nyanlända och ensamkommande barn. Delegationen är dock inget beslutande organ utan beslut i enskilda frågor fattas av organisationernas ledningar.

Mottagandeutredningen menar att man bör bygga vidare på Samverkansdelegationen och erfarenheterna därifrån. Ett nationellt organ för samråd bör också kompletteras med ett antal regionala arenor för samråd mellan kommunsektorn och statens olika aktörer inom mottagandet. Redan i dag finns i länen utvecklade former för dialog mellan statliga myndigheter på området och kommunsektorn. Länsstyrelserna har en central roll i att organisera dessa forum för samråd och denna roll bör förtydligas i myndigheternas instruktioner. På motsvarande sätt bör det tydliggöras i instruktionerna till andra statliga myndigheter med uppgifter inom mottagandet att de har ett uppdrag att medverka aktivt och konstruktivt i såväl nationella som regionala samråd.

Utredningen har erfarit att Sveriges Kommuner och Landsting har lämnat förslag till Regeringskansliet om lämpliga former för ett formaliserat samråd mellan staten och kommunsektorn om det samlade behovet av dialog som finns mellan sektorerna.

Mottagandeutredningen finner det lämpligt att frågan om samråd om frågor relaterade till mottagandet behandlas i anslutning till dessa bredare diskussioner om samråd mellan sektorerna.

Vi vill dock understryka betydelsen av att ett utvecklat samråd om mottagandet eftersom det i sig är en förutsättning för att en önskvärd effektivisering ska kunna ske. Det är därför viktigt att ett

genomförande av utredningens förslag ovan kan ske i anslutning till genomförandet av de övriga förslag vi lämnar i detta betänkande.

För att göra systemet långsiktigt hållbart är en tydlig och gemensam uppfattning om de effekter det ger viktig. Man bör därför utveckla en ordning där staten och kommunsektorn tar ett gemensamt ansvar för systemets resultatuppföljning. En gemensam uppföljning ger underlag och anledning till en löpande dialog om hur systemet uppnår de målsättningar som gäller för detsamma. Denna dialog bör kunna utgöra en strategiskt viktig arena för kontinuerlig utveckling av såväl mottagandet i sig som för det gemensamma ansvar som staten och kommunsektorn har.

9.8 En tydligare ordning för samarbetet med det civila samhällets organisationer

Förslag: Migrationsverket ska ansvara för att i samverkan med det civila samhällets organisationer erbjuda individer som bor i ankomst- och avresecenter aktiviteter för att erbjuda en meningsfull vardag och insatser för att underlätta ett återvändande till ett annat land.

Migrationsverket ska ansvara för att kontrollera att organisationer som erbjuder verksamhet uppfyller grundläggande krav på att dess syften och verksamheter överensstämmer med demokratins idéer, och att den erbjudna verksamheten överensstämmer med det övergripande målet för asylmottagandet.

Bedömning: Regeringen bör ta initiativ till en dialog mellan staten och det civila samhällets organisationer i syfte att ta fram gemensamma åtaganden för fördjupad samverkan inom asylmottagandet.

Regeringen bör överväga att i medelstilldelningen till det civila samhället genom statsbidrag tydligt inkludera och prioritera organisationer, verksamheter och projekt som verkar inom mottagandet.

9.8.1 Tydligt syfte med samarbetet med det civila samhället

Mottagandeutredningen föreslår i olika avseenden ett tydligare åtagande för det offentliga för insatser för asylsökande. Vi anser att även organisationer i det civila samhället har en viktig roll att spela i mottagandet, både som utförare av offentliga insatser och med kompletterande verksamhet utifrån sin idémässiga grund.

Personer som vistas i ankomst- och avresecenter ska erbjudas aktiviteter som syftar till en strukturerad och meningsfull vardag. Det kan till exempel handla om aktiviteter som underlättar i kontakterna med det svenska samhället, men också hälsofrämjande aktiviteter. Även insatser som syftar till att underlätta ett återvändande till ett annat land ska erbjudas. Exempel på sådan verksamhet är samtalsstöd i samband med avslagsbeslut och praktiskt stöd i samband med en avresa (se avsnitt 8.2).

Till stor del handlar det om verksamhet som organisationer i det civila samhället redan i dag anordnar utifrån sin idémässiga grund, både med och utan offentlig finansiering. Det behövs dock en offentlig aktör som ansvarar för att det för personer som vistas i ankomst- och avresecenter finns tillgång till aktiviteter och att samordna de aktörer som erbjuder dessa verksamheter.

Migrationsverket har tidigare haft ett samarbete med det civila samhällets organisationer och har på både nationell och regional nivå slutit överenskommelser med olika organisationer. Även på lokal nivå finns ett samarbete mellan Migrationsverkets mottagningsenheter och lokala organisationer om aktiviteter och annat stöd för asylsökande på Migrationsverkets boenden. Genom länsstyrelsernas uppdrag om tidiga insatser för asylsökande har behovet av ett samarbete mellan Migrationsverket och det civila samhällets organisationer på strategisk och lokal nivå förändrats.

I den nya ordning för mottagandet som Mottagandeutredningen nu föreslår bör Migrationsverket ha ett tydligt uppdrag att samverka med det civila samhället. Vi föreslår att reglera detta samarbete närmare i författning.

I första hand bör samarbetet vara inriktat mot att tillhandahålla insatser och aktiviteter för asylsökande som bor i de statliga ankomst- och avresecentrena och vars ärenden hanteras enligt Dublinförordningen eller som handläggs i Migrationsverkets snabbprocess för avslagsbeslut, eller vars ansökan om asyl har avslagits. Verk-

samheten är alltså främst tänkt att komplettera den verksamhet som statliga och kommunala aktörer bedriver för asylsökande och som syftar till att informera asylsökande om det svenska samhället och dess förväntningar och att erbjuda viss etableringsfrämjande verksamhet.

9.8.2 Staten bör ställa krav på organisationer i mottagandet

Mottagandeutredningen föreslår att organisationer som medverkar i mottagandet ska visa att de uppfyller vissa grundläggande kriterier och att Migrationsverket ska ansvara för att kontrollera detta.

En organisation som vill erbjuda verksamhet för asylsökande bör visa att dess syften och verksamheter stämmer överens med demokratins idéer, och med det allmännas uppdrag att bland annat verka för jämlikhet och att barnets rätt tas till vara. Vidare bör den verksamhet som riktar sig till asylsökande överensstämma med det övergripande målet för asylmottagandet.

Asylsökande har generellt bristfälliga kunskaper om det svenska språket och samhället och är därmed mer utsatta än andra grupper i samhället. Ur ett individperspektiv är det därför särskilt viktigt att säkerställa att verksamheten uppfyller vissa grundläggande krav och kriterier och att mottagandet inte ger legitimitet åt organisationer vars övergripande syfte strider mot demokratins idéer och det allmännas uppdrag att garantera individen grundläggande mänskliga fri- och rättigheter. Detta ansvar bör ligga hos den myndighet som har det övergripande ansvaret för mottagandet, det vill säga Migrationsverket. Utredningen anser att det i kontrollkravet ingår att agera om uppgifter framkommer om att en organisation eller dess verksamhet inte uppfyller uppställda krav och kriterier och att organisationen inte tillåts bedriva verksamhet vid centren.

9.8.3 Stärkt samverkan genom en nationell dialog

Mottagandeutredningen anser att regeringen bör ta initiativ till en dialog mellan staten och det civila samhällets organisationer. Även Sveriges Kommuner och Landsting bör bjudas in att delta i dialogen.

Dialogen bör syfta till att utifrån det övergripande målet för asylmottagandet ta fram gemensamma åtaganden för stärkt samverkan och strukturer för uppföljning. Syftet med dessa åtaganden bör vara att de ska kunna användas som stöd i samarbetet mellan statliga och kommunala aktörer och olika organisationer på regional och lokal nivå. Dialogen kan föras inom något av de fora som redan finns för dialog mellan organisationer inom det civila samhället och företrädare för regeringen, Regeringskansliet och Migrationsverket och andra statliga myndigheter, eller i form av ett särskilt sakråd.[28]

En återkommande bedömning från olika aktörer är att det civila samhällets roll är begränsad i mottagandet av asylsökande och att det därmed finns en outnyttjad potential i det civila samhällets organisationer. Bland annat lyfter regeringen detta i utredningens direktiv. Även Utredningen för ett stärkt civilsamhälle för fram att civilsamhället ska ses som en resurs och rekommenderar regeringen att öka förutsättningarna för denna sektor att bidra i mottagandet.[29] Det finns alltså förhoppningar och ambitioner om att civilsamhället ska bidra mer i asylmottagandet.

Under de senaste åren har det civila samhällets organisationer tillförts betydande medel för att bidra i mottagandet. I samband med den stora ökningen av asylsökande hösten 2015 tillfördes civila samhällets organisationer medel för verksamhet för asylsökande och nyanlända, däribland folkbildningen, idrottsrörelsen och trossamfunden.

I utredningens diskussioner med företrädare för olika organisationer i det civila samhället har uppfattningen framförts att medlen tillfördes utan någon egentlig dialog med det civila samhället om satsningen och om behoven av mer långsiktigt samarbete.[30] Utredningen anser att genom en nationell dialog kan det skapas förutsättningar för ett långsiktigt och fördjupat samarbete mellan mottagandets aktörer.

Utgångspunkten för dialogen bör vara att precisera gränserna för det offentliga åtagandet och inriktningen för den verksamhet som det civila samhällets organisationer kan erbjuda i syfte att bi-

[28] Till exempel inom den nyligen tecknade överenskommelsen om en stödstruktur för dialog och samråd mellan regeringen och det civila samhället på nationell nivå (Regeringsbeslut Ku2018/00152/D).
[29] SOU 2016:13.
[30] Se även Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2016).

dra till att målen för mottagandet nås. Från det offentligas sida bör åtagandena även precisera hur statliga, regionala och lokala aktörer kan underlätta för civila samhällets organisationer att bidra i mottagandet. Det kan till exempel handla om att tillhandahålla lokaler för mötesplatser där det civila samhället kan möta och erbjuda aktiviteter för asylsökande och administrativt stöd.

För det civila samhällets organisationer är en strukturerad samverkan ett sätt att göra det möjligt att definiera gränserna för organisationernas åtagande och att i enlighet med principen om självständighet och oberoende formulera sitt uppdrag inom mottagandet utifrån sin egen värdegrund. Det blir också en arena för det civila samhället att framföra sina synpunkter på mottagandet och hur det fungerar, det vill säga att som röstbärare ge röst åt olika gruppers behov och intressen i mottagandet.

För att stärka förutsättningarna för samarbetet, och utifrån den föreslagna dialogen, bör regeringen överväga att i medelstilldelningen till det civila samhället genom statsbidrag inkludera och prioritera organisationer, verksamheter och projekt som verkar inom mottagandet.

9.9 Beredskap för extraordinära händelser

Mottagande av asylsökande är på många sätt en välfärdsverksamhet som andra. På en viktig punkt skiljer det sig dock från skola, sjukvård, socialtjänst och andra liknande verksamheter. Det är mycket svårt att förutsäga hur många asylsökande som kommer att söka skydd i Sverige. Vi ser betydande fluktuationer mellan olika år.

Genom utredningens huvudförslag får Sverige ett modernt mottagandesystem som klarar stora variationer av antalet asylsökande, mellan och under år. Detta eftersom den samlade kapaciteten hos 290 kommuner och 20 landsting liksom hos staten själv tas tillvara i detta omfattande och komplexa samhällsuppdrag.

9.9.1 Systemet bör inte dimensioneras för alla eventualiteter

Utredningen uppfattar det som osannolikt att asylmottagandet skulle uppgå till sådana nivåer att den grad av flexibilitet vi byggt in i systemet inte skulle kunna hantera rimligen förväntande fluktuationer av antalet asylsökande.

Visserligen kan extraordinära händelser inträffa både i vårt eget närområde och i andra delar av vår omvärld vilka skulle ställa Sveriges mottagandekapacitet på prov. Erfarenheterna visar dock att verkligt höga nivåer av antalet asylsökande till vårt land är sällsynta. Till exempel har en årlig nivå om 60 000 asylsökande endast överskridits tre gånger i modern tid, varav två gånger i samband med flyktingsituationen 2014–2015.

Det finns också goda skäl att anta att såväl EU:s gemensamma arbete med migrationsfrågor som de beslut som Sveriges riksdag och regering fattar i betydande grad kan påverka nivåerna av asylsökande. Frågan är alltså politiskt påverkbar vilket är viktigt att väga in när man bedömer behovet av beredskap.

Enligt Mottagandeutredningens uppfattning vare sig kan eller bör ett långsiktigt kostnadseffektivt mottagandesystem dimensioneras så att det klarar alla tänkbara variationer av antalet asylsökande. Vi menar i stället att kraftiga ökningar av antalet nya asylsökande i första hand bör, och kommer att, hanteras genom politiska beslut i syfte att anpassa asyllagstiftningen så att ett kvalitativt och effektivt mottagande kan upprätthållas. Tidigare erfarenheter från till exempel det tidiga 1990-talet eller 2015 visar att politiska beslut har fattats när situationen så krävt. Utredningens bedömning är vidare att erfarenheterna från senaste tillfället med mycket höga nivåer av asylsökande snarast talar för att politiska beslut kommer att fattas tidigare vid liknande situationer i framtiden än vad som skedde 2015.

Genom en systematisk uppföljning av migrationspolitiken och en beredskap från riksdagens och regeringens sida att justera regelverk och tillämpning tar beslutsfattarna så ett direkt ansvar för att säkerställa förmågan till ett bra mottagande.

9.9.2 En planering för rimliga variationer

Mottagandeutredningen konstaterar att de förslag till ett samlat mottagandesystem vi lägger fram klarar betydande variationer i antalet asylsökande. Vi menar också att nivåer av antalet asylsökande som går långt utanför de marginaler utredningen räknat med mycket sällan inträffar samt att dessa är extremt svåra att förutsäga. Inte ens på mycket kort varsel, vilket situationen 2015 tydligt visar.[31]

Utredningen bedömer vidare att om antalet asylsökande skulle öka mycket snabbt kommer inte mottagandesystemet ensamt att behöva klara denna påfrestning. Politiska beslut kommer, av allt rimligt att döma, att påverka hur många asylsökande som ska erbjudas plats i det svenska mottagandesystemet.

Ett mottagandesystem som byggs upp för att klara extremt ovanliga påfrestningar skulle alltså vara mycket svårt att försvara såväl ur perspektivet om ansvarsfull hushållning med samhällets resurser som ur ett verksamhetsperspektiv. De behov av flexibilitet som är rimliga att ställa på ett modernt, sammanhållet mottagandesystem finns inbyggda i förslaget.

Utredningen föreslår därför inte att mottagandesystemet, i sig, ska innehålla en beredskap för extraordinära nivåer av asylsökande.

9.9.3 Samhällets förmåga att klara extraordinära händelser

Mottagandeutredningens slutsats är alltså att det inte är motiverat att dimensionera ett nytt mottagandesystem för att klara extraordinära nivåer av asylsökande. Däremot kan inte Sverige blunda för det faktum att ett kris- eller krigstillstånd i vårt närområde snabbt skulle kunna ställa Sveriges mottagandekapacitet på svåra prov. Påfrestningar som det ordinarie systemet kan få svårt att svara upp mot såväl av kapacitets- som tidsskäl.

I stället för att bygga upp ett kostnadsdrivande system för att kunna hantera extrema situationer enbart inom mottagandet av asylsökande torde det vara betydligt mer rationellt att samhällets samlade krisberedskap är så flexibel att den kan användas vid olika typer av krislägen.

[31] SOU 2017:12.

Utredningen menar därför att samhällets samlade kapacitet och beredskap för krislägen också bör omfatta oväntade och mycket snabba ökningar av antalet människor som söker skydd i vårt land. Att lägga förslag inom detta område ligger dock utanför Mottagandeutredningens uppdrag.

10 Statlig ersättning till kommuner och landsting

10.1 Ett enklare sätt att ersätta kommuner och landsting för deras åtaganden inom mottagandet

Systemet för ersättning till kommuner och landsting regleras av fyra förordningar.[1] Det finns 14 ersättningar för asylsökande och 18 ersättningar för nyanlända invandrare som riktar sig till kommuner.[2] Därtill finns 5 ersättningar för asylsökande och 3 ersättningar för nyanlända invandrare som riktar sig till landsting.[3]

10.1.1 Nuvarande system är otydligt och omotiverat detaljerat

Dagens ersättningssystem har byggts upp och utvecklats över lång tid. Grunden sattes under 1980-talet och allt eftersom mottagandet har förändrats har också ersättningssystemet förändrats.[4]

Under årens lopp har ersättningar tillkommit såväl som försvunnit. Detta har bland annat lett till att systemet i dag rymmer en rad olika bestämmelser när det gäller ansökningstid och fastställande, utbetalning och överklagande av ersättning.

[1] Förordning (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande med flera reglerar ersättningar till kommuner för kostnader för asylsökande med flera. Förordning (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande reglerar ersättningar till landsting för asylsökande med flera. Förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar reglerar ersättning till kommuner och landsting för nyanlända som tagits emot i en kommun från och med den 1 december 2010. Förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande med mera reglerar ersättningar till kommuner och landsting för nyanlända som tagits emot i en kommun före den 1 december 2010.
[2] I tabellerna 10.2 och 10.3 finns en förteckning över ersättningarna till kommuner.
[3] I tabell 10.4 finns en förteckning över ersättningarna till landsting.
[4] Prop. 1983/84:124, prop. 1989/90:105, prop. 2000/01:115, prop. 2005/06:46 och prop. 2009/10:60.

De ersättningsberättigade kostnaderna är många till antalet och de ersätts på olika sätt. Vissa ersättningar är förutsägbara och ges utifrån absoluta villkor. Andra ersättningar ges i mån av tillgängliga medel. Ett antal ersättningar lämnas i form av schabloner. Det innebär att den insats som ersättningen ska täcka kan kosta mer eller mindre än nivån på schablonen, men att den i genomsnitt är tänkt att täcka de faktiska kostnaderna. I andra fall ersätter staten den faktiska kostnaden för insatsen. Vissa ersättningar betalar Migrationsverket ut utan ansökan, medan andra betalas ut i efterhand och först efter ansökning om ersättning.

Nuvarande utformning leder till administrativa kostnader

Nuvarande ersättningssystem är tids- och resurskrävande för såväl staten som kommunsektorn. Riksrevisionen har uppskattat den administrativa kostnaden för ersättningarna till kommunerna till drygt 300 miljoner kronor per år. I jämförelse med andra system som omfördelar pengar mellan stat och kommun är den administrativa kostnaden att betrakta som betydande.[5]

Ersättningar som kommuner och landsting måste ansöka om utgör en särskild utmaning eftersom de förutsätter en särskild handläggning och att kommuner och landsting tar fram särskilda underlag. Många kommuner och landsting pekar också på att det är en resurskrävande uppgift att identifiera och ansöka om de ersättningar som man har rätt till samt att systemet kräver särskild kompetens och kunskap. Ett antal kommuner och landsting har också framfört att man i vissa fall låter bli att söka ersättningar eftersom man anser att den administrativa kostnaden är för hög.

Syftet med nuvarande ersättningssystem är otydligt

En konsekvens av att systemet har byggts upp över tid är att det saknas ett tydligt formulerat syfte för de statliga ersättningarna till kommuner och landsting. Detta har gjort att det i dag är svårt att förstå syftet med ersättningarna och hur systemet är tänkt att fungera som en helhet.

[5] Riksrevisionen (2017).

I sin granskning av ersättningarna konstaterar Riksrevisionen att varken riksdagen eller regeringen har uttryckt en entydig princip för hur kostnaderna för mottagandet av asylsökande och nyanlända ska fördelas mellan staten och kommunsektorn.[6] Det finns endast generella formuleringar om att staten har det övergripande ekonomiska ansvaret för mottagandet av asylsökande och ett ekonomiskt ansvar för flyktingmottagandet och därför ersätter kostnader som följer av mottagandet.[7]

Till viss del har detta bidragit till de tillitsproblem som finns mellan kommunsektorn och staten. När kommuner som tagit emot många asylsökande gör insatser som de förväntar sig få ersättningar för inte får det i den utsträckning som de förväntat sig försämras förtroendet mellan de två parterna. Till detta kommer också att det endast finns en fragmentarisk bild av de faktiska kostnaderna för mottagandet och hur väl nuvarande ersättningssystem täcker dessa.

Enligt Mottagandeutredningens bedömning är det viktigt att tydliggöra syftet med ersättningssystemet. Det behöver finnas väl uttryckta principer för hur kostnadsfördelningen mellan staten och kommunsektorn ska se ut. Det måste också klart och tydligt framgå vad kommuner och landsting får ersättning för och vad de inte får ersättning för.

Kommunerna har inte fått sina pengar i tid

På grund av det stora antalet asylsökande som kom till Sverige 2015 ökade mängden ärenden kraftigt och Migrationsverket hamnade därför efter med utbetalningarna. Det ansökta beloppet som inte hanterats av Migrationsverket uppgick som mest till cirka 10 miljarder kronor. För vissa kommuner har detta medfört försämrad likviditet. Vidare har även kommunernas redovisning försvårats av de sena utbetalningarna. Eftersom det finns en viss osäkerhet i hur stor andel av ansökningarna som beviljas blir redovisningen av intäkter mer osäker. Denna osäkerhet kan försvåra kommunens planering av verksamheten. De långa ledtiderna försvårar även kommunernas hantering av ersättningarna. Det upplevs som frustrerande med avslag

[6] Riksrevisionen (2017).
[7] Prop. 1993/94:94 och prop. 2015/16:1.

eller begäran om komplettering när besluten kommer upp till ett år efter ansökan.[8]

Detaljeringsgraden i ersättningssystemet är för hög

Vid utformandet av ett ersättningssystem måste man göra en avvägning mellan träffsäkerhet och administrativ enkelhet. Ett större inslag av ansökningsförfarande kan innebära högre träffsäkerhet, men är samtidigt administrativt betungande. Ersättning genom schabloner medför lägre kostnader för administration än ersättning för faktiska kostnader, särskilt om schablonersättningen ges utan ansökan. Men ersättning genom schabloner innebär samtidigt att den omedelbara kopplingen mellan ersättning och kostnad försvinner. Om kostnadsstrukturen skiljer sig kraftigt åt mellan olika typer av kommuner av skäl som kommunerna inte kan påverka finns därtill en risk att vissa kommuner missgynnas.

En fördel med att ersätta genom schabloner är att det ger kommuner starkare incitament för kostnadskontroll. I de fall en kommun får ersättning för faktiska kostnader saknas incitament för kommunen att försöka hitta kostnadseffektiva lösningar. Om kommunen däremot får ersättning genom en schablon ges kommunen tydliga incitament att hitta kostnadseffektiva lösningar.

Mot bakgrund av att administrationskostnaderna är betydande, att ersättningssystemets syfte är otydligt, att kostnadsuppföljning saknas och att kommunsektorn inte får sina pengar i tid bedömer utredningen att ersättningssystemet är onödigt detaljerat. Flera ersättningar står dessutom för en relativt liten del av de totala ersättningarna till kommunerna. Behovet av förenkling har också lyfts fram av ett antal utredningar och skrivelser under senare år.[9]

Vi menar därför att det finns ett behov av ett ersättningssystem som är mer transparent, förutsägbart och mindre administrativt krävande för kommunsektorn och staten.

[8] Riksrevisionen (2017).
[9] Se till exempel Arbetsmarknadsdepartementet (2014), Riksrevisionen (2017) och Sveriges Kommuner och Landsting (2017a).

10.1.2 Ersättning genom anslaget för kommunalekonomisk utjämning eller genom specialdestinerade statsbidrag?

Staten har en ambition att i så stor utsträckning som möjligt ge statsbidrag till kommunerna i form av generella bidrag genom anslaget för kommunalekonomisk utjämning. Eftersom utbetalningen av bidrag genom utjämningssystemet sker utan särskild ansökan skulle en förändring där kommunerna ersattes för sina åtaganden inom mottagandet genom utjämningssystemet kunna minska administrationen för staten och kommunsektorn. Mottagandeutredningen har därför prövat om det är lämpligt att enbart ersätta kommunsektorn för deras åtaganden inom mottagandet genom utjämningssystemet. Vår slutsats är att det inte är en lämplig lösning.

Det finns flera skäl till att vi har nått denna slutsats. Den första invändningen har att göra med att omfattningen på och kostnaderna för mottagandet varierar över tid. Det kan vara stora variationer mellan enskilda år. Om kommunerna enbart ersattes genom utjämningssystemet skulle den automatiska kopplingen mellan antalet asylsökande och nyanlända invandrare som tas emot och statens totala kompensation till kommunsektorn försvinna.

Därtill bygger utjämningssystemet i dag på en viss eftersläpning. I vissa fall används information som är ett par år gammal. Till exempel baseras uppgifter om befolkning och verksamheternas nettokostnader på två år gammal information. I och med att antalet asylsökande och nyanlända invandrare varierar kraftigt mellan åren skulle denna eftersläpning innebära att kommunerna får vänta allt för länge för att få ersättning för en ökning av antalet asylsökande.

Ett annat skäl är att den kommunalekonomiska utjämningen bara baseras på ett underlag per år. Det går därmed inte att under ett kalenderår låta ersättningen följa individen om denne flyttar till en annan kommun. Historiskt sett har vidareflyttningen varit stor för denna grupp. Om bidrag ska betalas ut via utjämningssystemet är det inte möjligt att ta hänsyn till en omfattande sekundärmigration bland asylsökande och nyanlända invandrare.

10.1.3 Vi lämnar förslag till en principmodell för ersättning

I arbetet med ett nytt ersättningssystem har vi strävat efter att så långt som möjligt förtydliga och förenkla ersättningarna till kommuner och landsting. Modellen bygger på en ökad användning av schabloner som betalas ut utan ansökan. Samtidigt innebär våra förslag att kommunerna får nya obligatoriska uppgifter inom mottagandet av asylsökande. Det innebär att ersättningssystemet måste utformas för att ersätta kommunerna för dessa uppgifter.

Enligt regeringens direktiv ska vi inte lämna förslag när det gäller nivåerna för ersättningarna. Som en följd av denna avgränsning lämnar vi i detta betänkande förslag till en principmodell för de statliga ersättningarna. Det innebär att vi lämnar förslag om:

- vilka uppgifter och insatser som staten ska ersätta kommuner och landsting för
- med vilka ersättningar staten ska ersätta kommunerna och landstingen för dessa uppgifter och insatser
- huruvida de olika ersättningarna ska ges som schabloner eller för faktiska kostnader
- huruvida de olika ersättningarna ska betalas ut utan ansökan eller efter ansökan
- författningstekniska förändringar för att förbättra översiktligheten i ersättningsförordningarna.

Att vi inte ska lämna förslag till nivåer för de statliga ersättningarna innebär att det kommer att kvarstå arbete med ett nytt ersättningssystem även efter att vi har lämnat vårt betänkande. En utmaning vid fastställandet av ersättningsnivåer är bristen på tillförlitliga underlag om kommunsektorns kostnader. Utredningen vill därför framhålla betydelsen av att regeringen för en dialog med kommunsektorn innan nivåerna sätts.

Med anledning av bristen på kunskap om kommunsektorns faktiska kostnader för mottagandet lämnar vi också ett förslag om hur kommunsektorns kostnader ska följas upp i framtiden.

10.1.4 Principer för fördelningen av kostnader mellan staten och kommunsektorn

Mottagandeutredningen menar att de statliga ersättningarna ska bidra till ett kvalitativt och effektivt mottagande. De statliga ersättningarna ska göra det möjligt att uppfylla det övergripande mål som finns uppställt för mottagandet (se avsnitt 9.2). En grundläggande princip för ersättningssystemet bör vara att kommuner och landsting som tar emot många asylsökande eller nyanlända invandrare inte ska få sämre förutsättningar att klara av välfärdsuppdraget än kommuner och landsting som tar emot få asylsökande eller nyanlända invandrare. Denna princip är särskilt viktig i ett system där staten inte fullt ut styr i vilka delar av landet som mottagandet sker.

Staten har kostnadsansvaret för asylsökande

När det gäller de kostnader som följer av mottagandet av asylsökande är det principiellt sett relativt enkelt att slå fast hur dessa ska fördelas mellan staten och kommunsektorn. Vi menar att staten även fortsättningsvis ska ha ansvaret för finansieringen av mottagandet av asylsökande. Ersättningssystemet ska därför ge kommunsektorn ekonomisk ersättning för de insatser som de är skyldiga att utföra. Varje enskild ersättning kommer inte att kunna ge ersättning för varje enskild kommuns faktiska kostnad för en insats, men systemet som helhet ska över tid i genomsnitt ersätta kommunsektorns faktiska kostnader.

Mottagandet av nyanlända påverkar den kommunala ekonomin på flera sätt

Det är inte lika enkelt att slå fast en entydig princip för fördelningen av kostnader relaterade till mottagandet av nyanlända invandrare. Här måste man beakta hur den kommunala ekonomin påverkas när en kommun tar emot nyanlända samt hur staten lämnar bidrag till kommunsektorn genom systemet för kommunalekonomisk utjämning.

Mottagandet av nyanlända invandrare påverkar kommunernas ekonomi på flera sätt. För det första finns det kostnader för specifika insatser riktade till nyanlända invandrare som kommunen är ansvarig för, exempelvis samhällsorientering, svenska för invandrare och hjälp med bosättning.

För det andra finns det kostnader för kommunala verksamheter och insatser som inte specifikt avser gruppen nyanlända invandrare utan kan kopplas till att befolkningen ökar eller att sammansättningen förändras. Nyanlända invandrare kan precis som övriga kommunmedborgare gå i skola, få försörjningsstöd eller ges äldreomsorg.

För det tredje innebär mottagandet att kommunerna får skatteintäkter från de nyanlända invandrare som arbetar. Nyanlända har i genomsnitt lägre sysselsättning och inkomster än befolkningen som helhet och genererar därmed mindre skatteintäkter per invånare.

Systemet för kommunalekonomisk utjämning kompenserar genom inkomstutjämningen kommunerna för relativa skillnader i skattekraft. Därmed kompenseras kommuner som genom ett högt mottagande fått en relativt försvagad skattekraft. Genom kostnadsutjämningen kompenseras kommuner för relativa skillnader i demografiskt eller andra strukturellt betingande kostnader för exempelvis grundskola, individ- och familjeomsorg och äldreomsorg.

I den mån mottagandet av nyanlända invandrare påverkar demografiska eller andra strukturellt betingande kostnader för kommuner med högt mottagande är det tänkt att utjämningssystemet ska kompensera för detta relativt kommuner med lågt mottagande.[10] Utjämningssystemet kompenserar dock inte kommunsektorn som helhet för att skattekraften försvagas eller för att kostnaden per invånare blir högre till följd av mottagandet.[11]

[10] Regeringen har konstaterat att det är svårt att överblicka flyktingmottagandets långsiktiga konsekvenser för kommuner och landsting. Med anledning av detta har en utredning tillsatts med uppgift att se över kostnadsutjämningen (dir. 2016:91). I uppdraget ingår att överväga om de kostnader som uppstår till följd av flyktingmottagandet i tillräckligt hög grad fångas upp av nuvarande system. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 juni 2018.

[11] För en mer detaljerad redogörelse för hur flyktingmottagandet påverkar den kommunalekonomiska utjämningen se Riksrevisionen (2017).

Staten har kostnadsansvaret för det initiala mottagandet av nyanlända invandrare

Utifrån dessa utgångspunkter föreslår utredningen en princip för vilka kostnader relaterade till mottagandet av vissa nyanlända invandrare som staten bör ersätta kommunsektorn för. Nämligen den att staten bör ersätta kommunerna för initiala kostnader för mottagandet, men inte för långsiktiga eller strukturella kostnader som följer av mottagandet av denna grupp. Det innebär att staten ska ersätta kommunerna för specifika insatser riktade mot nyanlända invandrare som kommunsektorn är ansvarig för. Därtill kan det vara motiverat att ersätta kommunerna för andra betydande initiala kostnader som inte kan hanteras inom utjämningssystemet.

Denna princip innebär alltså inte något åtagande från statens sida att ersätta kommunsektorn för samtliga kostnader som kan relateras till nyanlända personer under en viss tid. Om staten vill kompensera kommunsektorn för långsiktiga och strukturella kostnader till följd av flyktingmottagandet bör detta göras genom att tillföra medel till anslaget för kommunalekonomisk utjämning.[12]

10.1.5 Statlig ersättning till kommuner för mottagande av asylsökande

Förslag: Staten ska ersätta kommunerna för deras nya åtaganden inom mottagandet av asylsökande genom följande ersättningar:

- En schablonersättning för *boende för asylsökande i kommun* som beräknas utifrån ett av Migrationsverket i förhand fastställt antal platser och antalet boendedygn där platsantalet har överskridits. Ersättningen ska betalas ut utan ansökan och justeras ned om kommunen inte tagit emot asylsökande i fastställd omfattning.
- En schablonersättning för *insatser för asylsökande i kommun* som beräknas utifrån hur många asylsökande en kommun har tagit emot samt hur länge de har väntat i kommunen. Ersättningen ska betalas ut utan ansökan.

[12] Ett sådant tillskott gjordes 2017 genom en permanent nivåhöjning av de generella bidragen om 10 miljarder kronor.

- En schablonersättning för *insatser för asylsökande barn i ankomstcenter* som beräknas som ett fast belopp utifrån ankomstcentrets storlek. Ersättningen ska betalas ut utan ansökan.

När det gäller befintliga ersättningar ska ersättningen för *barn i förskola och skola* betalas ut till kommunerna utan ansökan. Ersättningen för *ankomstboende för ensamkommande barn* ska ersättas av en ersättning för *boende under tiden för ankomstanvisning*. Ersättningen ska ges utifrån ett av Migrationsverket i förhand fastställt antal platser och antalet dygn där platsantalet har överskridits. Ersättningarna för *extraordinära kostnader för asylsökande barn*, *ekonomiskt bistånd och sjukvård för personer som beviljats uppehållstillstånd av medicinska skäl*, *ekonomiskt bistånd och sjukvård för så kallade bevispersoner* och *bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande med flera till tillståndssökande* ska avskaffas.

Bedömning: Övriga ersättningar till kommuner för asylsökande ska kvarstå oförändrade.

En ersättning för boende för asylsökande i kommun

Mottagandeutredningens huvudförslag innebär att kommunerna ska ordna boende åt vissa asylsökande vuxna och barnfamiljer. För att systemet ska fungera måste kommunerna med kort varsel kunna ordna boende åt de asylsökande som anvisas till kommunen. Kommunerna måste samtidigt erbjudas rimliga planeringsförutsättningar och kompenseras för de kostnader som det medför att med kort varsel kunna erbjuda boende. Vidare bör ersättningen stimulera kommunerna till att hitta kostnadseffektiva boendelösningar.

Vi föreslår därför att ersättningen för *boende för asylsökande i kommun* utformas som en schablonersättning med två delar som utgår oavsett vilken boendeform kommunen använder sig av. Ersättningen ska utgå dels från ett av Migrationsverket i förhand fastställt antal platser, dels från antalet boendedygn utöver antalet platser. Den första delen innebär att kommunen är garanterad ersättning för ett visst antal platser. Platsantalet ska fastställas av Migrationsverket utifrån det fastställda andelstalet för asylsökande och

utifrån det totala behovet av platser i kommun enligt prognos, i enlighet med den fördelningsmodell som beskrivs i avsnitt 7.1.4. För att få en så god träffsäkerhet som möjligt ska det årliga platsantalet för nästkommande år fastställas utifrån Migrationsverkets sista verksamhets- och utgiftsprognos prognos under innevarande år.

I de fall en kommun inte tar emot anvisade asylsökande inom utsatt tid trots att kommunens fastställda platsantal inte har överskridits ska den första delen av ersättningen sättas ned. Nedsättningen ska ske genom att ersättningen multipliceras med kvoten av antalet boendedygn som kommunen har tillhandahållit i förhållande till antalet boendedygn som kommunen skulle ha tillhandahållit enligt anvisning. I beräkningen ska inte boendedygn enligt anvisning utöver det fastställda antalet platser inkluderas i nämnaren. I beräkningen ska inte heller tillhandahållna boendedygn utöver det fastställda antalet platser inkluderas i täljaren.

Om det kommer fler asylsökande än väntat kommer kommunerna att behöva ordna boende åt fler asylsökande än det fastställda antalet platser. Den andra delen av ersättning ska därför ges för varje boendedygn som kommunen har tillhandhållit utöver det fastställda antalet platser. Det är rimligt att ersättningsnivån för boendedygn utöver det fastställda antalet platser är något högre än ersättningsnivån per plats och dygn, så att kommuner kompenseras för den merkostnad det innebär att med kort framförhållning orda boende till asylsökande.

Som framgår av avsnitt 8.1.1 ska en kommun ha rätt till ersättning för asylsökandes boende under hela asyltiden och under en månad efter att individen har fått uppehållstillstånd. I beräkningsunderlaget för antalet platser och boendedygn ska Migrationsverket därför inkludera de första 30 dygnen som följer efter uppehållstillstånd för asylsökande som tas emot i en kommun efter anvisning. För asylsökande som får avslag på sin ansökan och ska flytta till ett avresecenter har kommunen rätt till ersättning fram till det att individen lämnar det kommunala boendet, dock som längst till individens rätt till bistånd upphör.

Utredningens förslag innebär att ersättningen för en given ersättningsperiod, p, kan uttryckas som:

$$\begin{aligned}&Ersättning\ för\ fastställda\ platser_p = \\ &Ersättningsnivå\ per\ plats\ och\ dygn_p * Platser * \\ &Dygn\ i\ perioden_p * \frac{Tillhandahållna\ boendedygn\ inom\ antalet\ platser_p}{Boendedygn\ enligt\ anvisning\ inom\ antalet\ platser_p}\end{aligned}$$

$$\begin{aligned}&Ersättning\ för\ boende\ utöver\ antalet\ platser_p \\ &= Ersättningsnivå\ per\ dygn\ utöver\ antalet\ platser_p \\ &* Tillhandahållna\ boendedygn\ utöver\ antalet\ platser_p\end{aligned}$$

där

$$\begin{aligned}&Tillhandahållna\ boendedygn\ inom\ antalet\ platser_p \\ &= Alla\ tillhandahållna\ boendedygn_p \\ &- Tillhandahållna\ boendedygn\ utöver\ antalet\ platser_p\end{aligned}$$

$$\begin{aligned}&Boendedygn\ enligt\ anvisning\ inom\ antalet\ platser_p \\ &= Alla\ boendedygn\ enligt\ anvisning_p \\ &- Boendedygn\ enligt\ anvisning\ utöver\ antalet\ platser_p\end{aligned}$$

Den första delen av ersättningen möjliggör för kommunerna att upprätthålla ett visst antal lediga platser och ger samtidigt goda planeringsförutsättningar. Förslaget innebär att staten tar en volymrisk. Om det kommer färre asylsökande än väntat blir utgifterna ändå desamma. Detta är rimligt eftersom kommunerna inte på kort sikt kan avveckla sina boenden och därmed minska sina kostnader.

Ersättningen bör betalas ut för ersättningsperioder som omfattar tre månader. Utbetalningen bör ske månaden efter utgången av en ersättningsperiod. De uppgifter som behövs för att utbetalningen ska kunna ske är sådana som Migrationsverket har tillgång till. Utbetalningen kan därför ske utan ansökan. Ersättningen ska avse kommunens samtliga kostnader för boendet, inklusive kostnader för hyra, el, vatten, underhåll och administration för ordnande av boende för vissa asylsökande.

En ersättning för insatser för asylsökande i kommun

Enligt utredningens förslag ska kommuner erbjuda asylsökande som bor i en kommun efter anvisning eller i ett eget boende som godkänts i en social prövning eller i ett eget boende i en kommun som inte har social prövning svenskundervisning, lokalt anpassad samhällsinformation och insatser som syftar till att ge kunskap om och kontakter med den svenska arbetsmarknaden (se avsnitt 7.2.1–7.2.4). Vidare ska kommunen erbjuda aktiviteter som syftar till att motverka passiv väntan för asylsökande som har väntat mer än sex månader på beslut i sitt asylärende (se avsnitt 7.2.5).

För dessa insatser föreslår vi att kommunerna ska ersättas av staten genom en ersättning för *insatser för asylsökande i kommun.* Ersättningen bör betalas som en schablonersättning beräknat på antalet asylsökande som antingen tagits emot i en kommun efter anvisning eller bor i ett godkänt eget boende. Den bör betalas ut utan ansökan.

Ersättningen bör betalas i två delar. Den första delen ska avse svenskundervisning, lokalt anpassad samhällsinformation och insatser som syftar till att ge kunskap om och kontakter med den svenska arbetsmarknaden, och ska betalas ut månaden efter att en anvisad asylsökande har tagits emot i kommunen eller bosatt sig i ett godkänt eget boende i kommunen. Den andra delen ska avse aktiviteter som motverkar passiv väntan och bör betalas ut månaden efter att en asylsökande som bor i en kommun efter anvisning eller som bor i ett godkänt eget boende i kommunen har väntat på beslut i mer än sex månader sedan ansökan om asyl lämnades in.

En ersättning för insatser för asylsökande barn i ankomstcenter

De kommuner där ett ankomstcenter placeras kommer att ha ansvar för att tillhandahålla viss verksamhet för barn i ankomstcentret. Kommunen där ankomstcentret är beläget kommer att behöva ha anställd personal som arbetar med verksamheten. Kommunerna bör ersättas för detta genom en ersättning för *insatser för asylsökande barn i ankomstcenter*. Ersättningen bör ges som en schablonersättning och utformas så att kommunerna får en fast summa som möjliggör den bemanning som behövs för verksamheten. Ersättningsbeloppet bör därför beräknas utifrån antalet platser i an-

komstcentret och den väntade andelen av dessa platser som kommer att beläggas av barn i olika åldrar. Ersättningen bör betalas ut kvartalsvis utan ansökan.

En förenklad ersättning för barn i förskola och skola

I dag får kommunerna ansöka om schablonersättning för *barn i förskola och skola*. Ansökningsförfarandet innebär att kommunerna kvartals- eller terminsvis skickar listor över vilka asylsökande som under perioden gått i skolan, och att Migrationsverket sedan manuellt kontrollerar om varje barn vid den givna tidpunkten var inskriven i mottagandesystemet och bodde i den aktuella kommunen.

Den nuvarande konstruktionen av ersättningen leder alltså till en omfattande administration och att kommunerna får vänta länge på att ersättning betalas ut. Därtill finns en risk att kommuner inte söker ersättning i den omfattning de har rätt till. Enligt utredningens bedömning bör ersättningen därför betalas ut utan ansökan, baserat på antalet asylsökande barn i olika åldrar som bor i kommunen och hur stor andel av de asylsökande barnen som i genomsnitt går i skolan.

För att kunna utforma schablonersättningen så att den motsvarar kommunernas genomsnittliga faktiska kostnader för asylsökande barns förskola och skola behövs uppgifter över hur stor andel asylsökande barn som faktiskt går i respektive skolform. Det finns i dag ingen statistik över hur stor andel av de asylsökande barnen som går i skola per kommun eller för riket som helhet. Trots att Migrationsverket beviljar ersättning på individnivå för asylsökande barn som går i förskola eller skola har det inte heller varit möjligt att ta fram uppgifter om hur många asylsökande barn som ersättning har utbetalats för under en given period. Enligt Migrationsverket kommer dock detta att vara möjligt på sikt.

Bristen på tillförlitlig statistik innebär, utöver bristen att vi inte vet i vilken utsträckning asylsökande barn utnyttjar den utbildning de har rätt till, att vi är hänvisade till uppskattningar.

Enligt Skolinspektionens uppskattning gick 81 procent av barnen i grundskoleålder i skolan. Motsvarande siffra för gymnasieskolan var 83 procent. Handläggningstiderna var då avsevärt kortare än i dag. Rimligtvis påverkar handläggningstiden andelen asylsökande barn

som går i skolan. Det kan antas att det tar en viss tid innan barnets vårdnadshavare har anmält till kommunen att de vill att barnet går i skolan och att kommunen sedan behöver en viss tid innan en plats kan erbjudas. Vid längre handläggningstider minskar denna tid som andel av den totala tiden i väntan, och därmed torde andelen asylsökande barn som går i skola öka. Enligt Skolinspektionens bedömning kunde cirka 90 procent av kommunerna erbjuda utbildning till asylsökande barn inom 30 dagar 2013.[13]

Vi menar att det är orimligt att vänta med att förenkla denna ersättning tills dess att Migrationsverket lyckas få fram mer exakt statistik. Utredningen anser därför att det är en rimlig utgångspunkt att ersättningen utbetalas utan ansökan, baserat på antalet asylsökande barn i olika åldrar som vistas i kommunen och har vistats 30 dagar eller mer i Sverige. Även tillståndssökande barn och barn till bevispersoner ska omfattas av ersättningen. Ersättningen ska beräknas utifrån antalet inskrivna barn och unga i olika åldersgrupper i varje kommun den sista dagen i månaden, för varje månad utom juni, juli och augusti. Utbetalningen ska ske månadsvis i efterskott. Ersättning för respektive utbildningsform ska ges för följande åldersgrupper:

- 3–5 år (förskola)
- 6 år (förskoleklass)
- 7–15 år (grundskola)
- 16–18 år (gymnasieskola).

Förslaget innebär att kommuner ibland får ersättning för ett barn som inte går i skolan, och att kommuner ibland inte får ersättning för ett barn som går i skolan. Nackdelen i form av minskad träffsäkerhet vägs upp av minskad administration och att ersättningen kan betalas ut utan samma fördröjning som i dag.

Vid fastställandet av nivåerna behövs en uppskattning av andelen asylsökande barn som deltar i utbildning. Därefter kan man givet ett antagande om att ingen asylsökande deltar i utbildning de första 30 dagarna efter asylansökan och uppgifter om handläggningstider räkna ut en implicerad andel av dem som vistats i Sverige i mer än

[13] Skolinspektionen (2015).

30 dagar som deltar i utbildning. Denna andel kan sedan användas för att justera nivåerna så att kommunerna ersätts för den genomsnittliga andelen som faktiskt deltar i utbildning.

För att ge en indikation om hur ersättningsnivån kan beräknas presenterar vi ett *räkneexempel*. För förskoleklass, grundskola och gymnasieskola har vi utgått från Skolinspektionens uppskattning. Givet handläggningstider om drygt fyra månader kan andelen som deltagit i utbildning av de som vistats i Sverige i mer än en månad uppskattas till 90–100 procent. Eftersom det saknas uppskattningar för förskola har vi gjort en beräkning baserat på utbetalad ersättning och antalet inskrivna i mottagandesystemet. Beräkningen indikerar att cirka 60 procent av de asylsökande barnen i åldern 3–5 år gick i förskola. Därmed kan andelen som deltar i utbildning av de som vistats i Sverige i mer än en månad beräknas till cirka 75 procent för förskola.

Tabell 10.1 Räkneexempel för andel barn i utbildning

Utbildningsform	Andel i utbildning 2014 enligt Skolinspektionen*	Implicerad andel i utbildning av de som vistats i Sverige mer än 30 dagar***
Förskola (3–5 år)	61**	76
Förskoleklass (6 år)	74	93
Grundskola (7–15 år)	81	100
Gymnasieskola (16–18 år)	83	100

Kommentar: * Enligt Skolinspektionen (2015) ** Utredningens beräkning utifrån uppgifter från Migrationsverket om utbetalad ersättning och antal inskrivna barn i mottagandesystemet för 2014 *** Egen beräkning utifrån uppgifter från Migrationsverkets om handläggningstider för 2014 och antagandet att andelen som gick i skola de första 30 dagarna var 0.

Ventiler för extraordinära kostnader

Enligt nuvarande system kan en kommun söka särskild ersättning för *extraordinära utbildningskostnader* och *vård av barn i familj.* I båda fallen rör det sig om ersättningar som täcker betydande kostnader, som dessutom varierar kraftigt mellan asylsökande och kommuner. Mottagandeutredningen bedömer att dessa ersättningsmöjligheter behöver finnas kvar och föreslår därför inga förändringar.

Obetydliga ersättningar för små personkretsar tas bort

I dag kan kommuner få ersättning för kostnader för ekonomiskt bistånd som har betalats ut enligt socialtjänstlagen för personer som har beviljats ett tillfälligt uppehållstillstånd av medicinska skäl. Landsting har rätt till sjukvårdskostnader för denna grupp. Motsvarande rätt till ersättning finns även för så kallade bevispersoner. Vidare har kommuner rätt till ersättning för tillståndssökande för bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande med flera.

Under 2016 uppgick det utbetalade beloppet för de tre ovan nämnda ersättningar till cirka 600 000 kronor. Enligt utredningens bedömning är det inte motiverat att ha särskilda ersättningar med ansökningsförfarande för sådana små kostnader. Vi föreslår därför att dessa ersättningar avskaffas.

Ersättningar för asylsökande ensamkommande barn

Ett nytt ersättningssystem för ensamkommande barn och unga infördes den 1 juli 2017. Systemet innebär betydande förenklingar genom att ersättning i huvudsak betalas ut som schablonersättningar utan ansökan. Mottagandeutredningen ser därför ingen anledning att göra omfattande förändringar av ersättningarna för asylsökande ensamkommande barn. När det gäller ersättningen för ankomstboende för ensamkommande barn ser vi dock ett behov av förändring. Vi föreslår även att ersättningen för *extraordinära kostnader för asylsökande barn* som har anvisats till en kommun avskaffas, då ytterst få ansökningar inkommit.

En ny ersättning för boende under tiden för ankomstanvisning

I dag får kommunerna en schablonersättning för tillfälligt boende för ensamkommande barn. Ersättningen ges per barn och dygn i väntan på att Migrationsverket fattar beslut om att anvisa en kommun som ska ordna boende för barnet. Ersättningen ges fram till det datum som anges i anvisningsbeslutet, och betalas ut efter ansökan.

I praktiken är det ett fåtal kommuner som står för det initiala mottagandet för nästan alla ensamkommande barn som söker asyl i Sverige. Tre kommuner stod 2017 för cirka 85 procent av ansökningar om asyl för ensamkommande barn.

Dagens ordning innebär att kommunerna som står för det initiala mottagandet behöver upprätthålla en viss platsdimensionering, samtidigt som de inte är garanterade ersättning för detta. Kommuner står därför för en volymrisk. Om det kommer färre ensamkommande barn än väntat blir ersättningen till kommunerna lägre än väntat.

Vi menar att denna ordning är principiellt felaktig. Staten bör stå för den huvudsakliga volymrisken för mottagandet av asylsökande. Vidare finns det med dagens ordning en risk för att kommuner på sikt inte kommer att upprätthålla den dimensionering som behövs för ankomstboende.

Utredningen föreslår vissa förändringar av det initiala mottagandet, vilka påverkar förutsättningarna för ersättning till kommuner. Förslaget innebär att Migrationsverket ska kunna göra en så kallad ankomstanvisning. Den anvisade kommunen ska ansvara för mottagandet fram till att ansvaret tas över av en annan kommun genom boendeanvisning (se avsnitt 6.6).

Gällande ersättningen under tiden för ankomstanvisning föreslår vi att ersättning ska utgå dels för ett på förhand fastställt antal ankomstplatser, dels för boendedygn utöver ankomstplatserna.

Migrationsverket ska årligen fastställa det antal platser för nästkommande år som kommuner ska hålla tillgängliga för det initiala mottagandet av ensamkommande barn. Ett garanterat platsantal ska enbart fastställas för kommuner där ankomstcentren är lokaliserade. Det är i dessa kommuner som huvuddelen av det initiala mottagandet kommer att ske. Migrationsverket ska beräkna antalet platser för nästkommande år utifrån antalet ensamkommande barn som väntas söka asyl i Sverige enligt den sista verksamhets- och utgiftsprognosen för innevarande år och utifrån en bedömning av var barnen väntas söka asyl. Platsersättningen ska betalas ut kvartalsvis, utan ansökan.

För kommuner med ett fastställt antal ankomstplatser ska ersättning ges per barn och dygn utöver antalet platser. Kommuner utan ett fastställt antal platser ges enbart ersättning per barn och dygn. Till skillnad från i dag ska dock ersättningen betalas ut utan

ansökan. Utbetalning utan ansökan möjliggörs eftersom det finns en ankomstanvisning. Utbetalningen ska göras kvartalsvis.

Införandet av platsersättningen bör göras så att kostnaden för staten blir oförändrad givet att antalet asylsökande ensamkommande barn inte blir lägre än vad prognosen anger. Det uppnås genom att ersättningsnivån per ankomstplats och dygn sätts så att den motsvararar dagens ersättningsnivå per barn och dygn multiplicerat med den beläggningsgrad som utifrån prognosen bedöms behövas i ankomstboendet. Låt oss exempelvis anta att en beläggningsgrad om 60 procent bedöms behövas i ankomstboendet. Givet dagens ersättningsnivå om 3 000 kronor per barn och dygn, skulle ersättningsnivån per plats bli 657 000 kronor (1 800 kronor per plats och dygn). Det är dock rimligt att ersättningsnivån är något högre för barn och dygn utöver det fastställda platsantalet.

Tabell 10.2 Ersättningar för asylsökande

Till kommuner (utbetalas av Migrationsverket).

Ersättning	Förordningsstöd	Efter ansökan/utan ansökan	Schablon/ Faktiska kostnader	Utredningens förslag
Alla asylsökande och tillståndssökande				
Barn i förskola eller skola	3–4 + 6 §§ 2017:193	Efter ansökan	Schablon	Betalas ut utan ansökan
Extraordinära utbildningskostnader	5 + 6 §§ 2017:193	Efter ansökan	Faktiska kostnader	
Vård av barn i annat hem än det egna	15 § 2017:193	Efter ansökan	Faktiska kostnader	
Asylsökande ensamkommande barn				
Fast och rörlig ersättning	7 § 2017:193	Utan ansökan	Schablon	
Anvisningsschablon för ensamkommande barn	12 § 2017:193	Utan ansökan	Schablon	
Dygnsschablon för ensamkommande barn	8 § 2017:193	Utan ansökan	Schablon	
Ankomstboende för ensamkommande barn	11 + 19 §§ 2017:193	Efter ansökan	Schablon	Ersätts av ersättning för boende under tiden för ankomstanvisning
Extraordinära kostnader för asylsökande barn som har anvisats till en kommun	13 § 2017:193	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Tas bort
Extraordinära omställningskostnader för ensamkommande barn	14 § 2017:193	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Tas bort (ersättningen är tillfällig)
Vårdinsatser enligt LVU eller motsvarande enligt Sol för asylsökande ensamkommande barn	8–9 + 19 + 22 §§ 2017:193	Efter ansökan	Faktiska kostnader	

Ersättning	Förordningsstöd	Efter ansökan/utan ansökan	Schablon/ Faktiska kostnader	Utredningens förslag
Vårdinsatser enligt LVU eller motsvarande enligt SoL för asylsökande ensamkommande barn och unga	10 + 19 §§ 2017:193	Efter ansökan	Faktiska kostnader	
Övriga				
Bistånd enligt LMA till tillståndssökande	19 § 2017:193	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Tas bort
Ekonomiskt bistånd och sjukvård för personer som beviljats uppehållstillstånd av medicinska skäl	17 § 2017:193	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Tas bort
Ekonomiskt bistånd och sjukvård för så kallade bevispersoner	18 § 2017:193	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Tas bort
Nya ersättningar för asylsökande				
Boende för asylsökande i kommun		Utan ansökan	Schablon	Ny ersättning
Insatser för asylsökande i kommun		Utan ansökan	Schablon	Ny ersättning
Insatser för asylsökande barn i ankomstcenter		Utan ansökan	Schablon	Ny ersättning
Ersättning för boende under tiden för ankomstanvisning		Utan ansökan	Schablon	Ny ersättning

10.1.6 Statlig ersättning till kommuner för mottagande av nyanlända invandrare

Förslag: Kommunerna ska ersättas för initiala kostnader förknippade med mottagandet av vissa nyanlända invandrare genom en åldersdifferentierad schablonersättning för *initiala kostnader för mottagande av nyanlända invandrare.* Den nya schablonersättningen ska ersätta dagens *schablonersättning för mottagande*.

Ersättningen kompletteras med en ersättning för *betydande vård- och omsorgskostnader*.

Ersättningarna för *initiala kostnader för ekonomiskt bistånd till nyanlända*, *ekonomiskt bistånd*, *stöd och hjälp i boendet*, *tomhyra*, *vissa särskilda kostnader*, *varaktig vård* och *kostnader för äldre, sjuka och funktionshindrade* ska avskaffas.

Beträffande *schablonersättningen för ensamkommande unga* ska kravet på erhållen studiehjälp tas bort samtidigt som rätten till ersättning begränsas till ensamkommande unga som har fyllt 18 men inte 20 år. Ersättningarna för *försörjningsstöd för ensamkommande unga* och *särskild förordnad vårdnadshavare för kommunmottagna ensamkommande barn* ska avskaffas.

De ersättningar som administreras av länsstyrelserna ska avskaffas. Länsstyrelserna ska i stället disponera medel för att stimulera kommuner till att ta fram kostnadseffektiva boendeformer för asylsökande och utveckla kapacitet att klara av tillfälliga ökningar av mottagandet.

Bedömning: *Grundersättningen* ska finnas kvar. Utöver vad som angivits ovan ska inga förändringar göras av ersättningarna för ensamkommande barn och unga med uppehållstillstånd.

Kommuner ska ersättas för initiala kostnader för mottagandet

Mottagandeutredningen menar att staten ska ersätta kommunerna för initiala kostnader för mottagandet av vissa nyanlända invandrare. Det innebär att statens ska ersätta kommuner för kostnader för specifika insatser riktade mot nyanlända invandrare som kommunen är ansvarig för.

I dag får en kommun en schablonersättning för mottagande som avser kostnader för:

1. mottagande och praktisk hjälp i samband med bosättning
2. särskilda introduktionsinsatser inom skola, förskola, fritidshem och pedagogisk verksamhet
3. kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning

4. kommunal vuxenutbildning som särskilt anpassats för deltagare i etableringsprogrammet
5. samhällsorientering
6. tolkning
7. andra insatser för att underlätta etablering i samhället
8. för personer som inte har fyllt 65 år ingår även viss ersättning för kostnader för ekonomiskt bistånd och för administration av ärenden om sådant bistånd.

Av dessa kan 1, 4, 5, 6 och 7 enkelt sägas vara kostnader för specifika insatser riktade mot nyanlända invandrare. Punkterna 2 och 3 rör verksamheter som kommunen visserligen tillhandahåller till alla kommunmedborgare men där själva insatsen är av engångskaraktär och kopplad till att man kommer till Sverige från ett annat land. Staten bör därför ersätta kommunerna för dessa kostnader.

Kommuner kan i dag ansöka om ersättning för *tomhyra* i de fall de har anmält till Migrationsverket att de har en tillgänglig bostad och en nyanländ invandrare sedan flyttar in i bostaden. Denna ersättning kan betraktas som en typ av ersättning för att kommunen måste ha en viss beredskap i form av tomplatser för att klara av mottagandet.

Kommuner ska ersättas för ekonomiskt bistånd i två år

Frågan om statlig ersättning för ekonomiskt bistånd är komplicerad. Utöver dagens schablonersättning för mottagande får kommuner en schablonersättning för initiala kostnader för ekonomiskt bistånd (glappschablonen) som ska motsvara kostnader för ekonomiskt bistånd innan etableringsersättningen betalas ut.

Därtill har kommunerna rätt till ersättning för ekonomiskt bistånd för nyanlända invandrare som inte har rätt till etableringsersättning på heltid eller som efter att etableringsperioden har upphört inte kan försörja sig på grund av en sjukdom eller en funktionsnedsättning som de hade när de först togs emot i en kommun eller som annars har ett direkt samband med deras situation som skyddsbehövande. Kommunerna ansöker om ersättning för dessa kostnader, som täcks av ersättningen *ekonomiskt bistånd*.

Kommunerna ersätts alltså för kostnader för ekonomiskt bistånd genom tre olika ersättningar, och i vissa fall kan kommuner få ersättning för kostnader för ekonomiskt bistånd för personer som vistats mycket länge i landet.

Ekonomiskt bistånd är inte någon insats som specifikt riktas till nyanlända invandrare. Det är därmed inte uppenbart i vilken utsträckning staten ska ersätta kommunerna för denna kostnad. Det är knappast rimligt att staten står för kostnaderna för ekonomiskt bistånd för personer som har vistats länge i Sverige. I den mån ett högt mottagande av nyanlända invandrare på längre sikt leder till högre kostnader för ekonomiskt bistånd är det att betrakta som en strukturell faktor, som ska hanteras genom det kommunala utjämningssystemet. Å andra sidan är det knappast heller rimligt att överhuvudtaget inte ersätta kommunerna för kostnader för ekonomiskt bistånd åt nyanlända invandrare. Om så vore fallet skulle kommuner som haft ett stort mottagande av nyanlända invandrare och därmed fått ökade kostnader för ekonomiskt bistånd få vänta två år innan kommunen erhöll någon kompensation. Anledningen är att kostnadsutjämningen baserar sig på demografiska uppgifter och nettokostnader för verksamheten från två år innan utjämningsåret.

Utredningens bedömning är därför att en lämplig avvägning är att staten ersätter kommunerna för de genomsnittliga kostnaderna för ekonomiskt bistånd som uppstår de två första åren efter att uppehållstillstånd har beviljats. Två år är även den tid som schablonersättningen för mottagande i dag utbetalas under. Ytterligare ett argument för att sätta två år som gräns är att perioden med etableringsinsatser i normalfallet är två år.

Långsiktiga och strukturella kostnader ska hanteras av utjämningssystemet

I dag får kommunerna ersättning för en rad kostnader som snarast är att betrakta som långsiktiga eller strukturella. Ersättningarna för *ekonomiskt bistånd*, *stöd och hjälp i boendet*, *vissa särskilda kostnader*, *varaktig vård* och *kostnader för äldre, sjuka och funktionshindrade* ger kommuner rätt att söka ersättning för kostnader för bland annat omsorg om äldre och personer med funktionsnedsättning, samt hälso- och sjukvård. Ersättningarna är i många fall vill-

korade av att behovet av insatser fanns vid ankomsten till kommunen, eller att behovet kan antas ha ett samband med personens situation som skyddsbehövande. Utöver att rätten till ersättning upphör när individen erhållit svenskt medborgarskap finns det ingen bortre gräns för hur länge kommuner kan få ersättning. I vissa fall betalar Migrationsverket ut ersättning för personer som vistats i Sverige i 10 år eller längre. Här rör det sig alltså om kostnader för normala kommunala verksamheter, och i vissa fall för personer som har vistats i Sverige mycket länge.

Mottagandeutredningen menar att dessa kostnader som huvudregel inte bör ersättas genom ersättningssystemet. Om mottagandet av nyanlända invandrare på sikt leder till högre strukturella kostnader för dessa verksamheter bör detta i stället hanteras av utjämningssystemet. Statens ansvar bör enligt utredningens bedömning inskränkas till betydande kostnader för vård och omsorg som uppstår de två första åren efter att uppehållstillstånd beviljats.

En schablonersättning för initiala kostnader för mottagande av nyanlända invandrare

Staten bör ersätta kommunerna för initiala kostnader förknippade med mottagandet av nyanlända invandrare genom en åldersdifferentierad schablonersättning för *initiala kostnader för mottagande av nyanlända invandrare.* Ersättningen bör precis som dagens schablonersättning betalas ut kvartalsvis under två år utan ansökan.

Ersättningen ska vara avsedd att täcka kommunernas kostnader för:

- mottagande och praktisk hjälp i samband med bosättning
- en viss beredskap för att ta emot nyanlända invandrare
- särskilda introduktionsinsatser inom skola, förskola, fritidshem och pedagogisk verksamhet
- kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning
- kommunal vuxenutbildning som särskilt anpassats för deltagare i etableringsprogrammet
- samhällsorientering

- tolkning
- andra insatser för att underlätta etablering i samhället
- ekonomiskt bistånd i två år.

Schablonersättningen ska även omfatta vidarebosatta, och ingen särskild ersättning ska betalas ut för denna grupp.

Eftersom det inte finns något bra underlag för att beräkna kommunernas kostnader för dessa verksamheter bedömer utredningen att det är lämpligt att ersättningsnivån sätts så att statens utgifter för ersättningar till nyanlända blir oförändrad. Det skulle innebära att statens utgifter på området är oförändrade, samtidigt som statens ambition med vilka kostnader som ska ersättas av ersättningssystemet sänks. När bättre uppgifter om kostnader finns att tillgå kan ersättningsnivån sedan justeras i enlighet med dessa.

En ventil för betydande vård- och omsorgskostnader

Kommuner bör kunna söka ersättning för betydande kostnader för vård och omsorg som uppstår de två första åren efter uppehållstillstånd. Ersättningen för *betydande vård- och omsorgskostnader* bör omfatta följande områden:

- stöd och hjälp i boendet och för särskilda boendeformer för service och omvårdnad enligt socialtjänstlagen
- insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade[14]
- assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken
- bostadsanpassningsbidrag enligt lagen om bostadsanpassningsbidrag med mera[15]
- hälso- och sjukvård.

[14] Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.
[15] Lag (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag med mera.

Ersättning bör endast betalas ut om de sammanlagda kostnaderna för en person under ett år uppgått till minst 300 000 kronor. Ersättningen bör vidare betalas ut efter ansökan. Eftersom ersättningarna begränsas i tid och beloppsmässigt finns det inget behov av att ställa krav på att behovet fanns vid ankomsten till Sverige eller har ett samband med personens status som skyddsbehövande. Denna typ av krav komplicerar ansökningsförfarandet och handläggningen och bör därför inte ställas.

Oförändrad grundersättning

Dagens grundersättning möjliggör för kommuner att ha en anställd integrationssamordnare eller motsvarande. Mottagandeutredningen menar att detta är en lämplig ordning och föreslår därför att grundersättningen ska finnas kvar i oförändrad form.

Förslaget ger marginella förändringar i utfallet för kommunerna

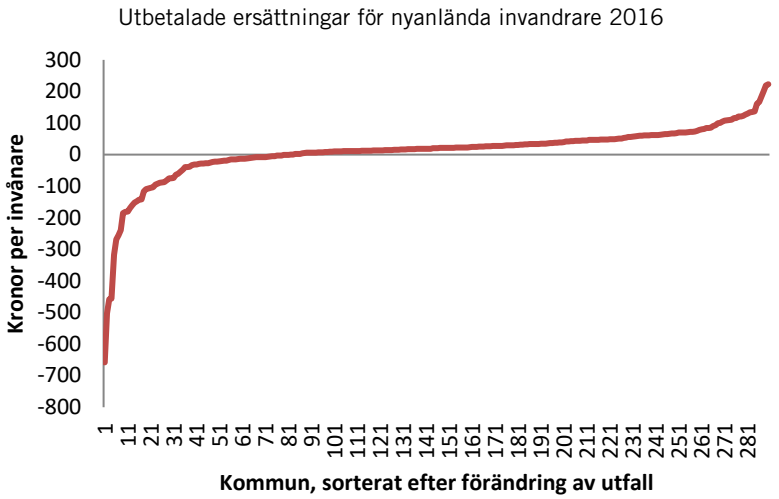
Utredningens förslag innebär att ersättningarna för *initiala kostnader för ekonomiskt bistånd till nyanlända personer*, *ekonomiskt bistånd samt stöd och hjälp i boendet*, *tomhyra*, *vissa särskilda kostnader*, *varaktig vård och kostnader för äldre, sjuka och funktionshindrade* avskaffas. Kommunerna kommer i stället främst att få ersättning genom en schablonersättning. För att ge en indikation om utfallet av utredningens förslag i detta avseende för olika kommuner har vi beräknat vad utfallet hade blivit per invånare 2016 om:

- ovan nämnda ersättningar inte hade betalats ut
- schablonersättningen i stället hade höjts med 7,8 procent, vilket motsvarar det totala beloppet för ovan nämnda ersättningar.

Beräkningen tar inte hänsyn till vår föreslagna ventil för *betydande kostnader för vård och omsorg*. Därmed överskattas effekten av förslaget. Trots detta visar beräkningen att förändringen endast i ett fåtal kommuner skulle förändra utfallet i någon betydande utsträckning. I åtta kommuner skulle minskningen av ersättningar uppgå till mer än 200 kronor per invånare, och i tre kommuner

skulle ökningen uppgå till samma belopp. Förlusten i träffsäkerhet till följd av att ersättningarna avskaffas är alltså inte särskilt stor.

Figur 10.1 Förändring av utfall enligt beräkning



Källa: Migrationsverket, utredningens beräkningar.

Förenklad ersättning för ensamkommande barn och unga

Utifrån den övergripande principen att staten ska ersätta kommunerna för initiala kostnader för mottagandet av nyanlända invandrare är det självklart att staten ska ersätta kommunerna för kostnader för vård och boende för ensamkommande barn och unga med uppehållstillstånd. Behovet av vård och boende är ett tidsbegränsat åtagande kopplat till barnens och de ungas ålder och status som ensamkommande.

Utredningen ser endast behov av smärre förändringar rörande ersättningarna för ensamkommande barn och unga. I dag får kommunerna ersättning med 750 kronor per dygn för mottagande av ensamkommande unga som fyllt 18 men inte 21 år under förutsättning att studiehjälp har beviljats under någon av månaderna i det kvartal som ersättningen avser. Om kravet beträffande studiestöd inte är uppfyllt kan kommunen i stället ansöka om ersättning för ekonomiskt bistånd.

Utredningen menar att kravet att studiehjälp ska erhållits inte är motiverat och bör tas bort. Därmed bör även möjligheten att söka ersättning för ekonomiskt bistånd för dessa individer tas bort. Det finns flera skäl till denna bedömning. För det första bör schablonersättningen vara avsedd att täcka kommunens genomsnittliga kostnader för vård och boende för denna grupp och denna kostnad påverkas rimligen inte av huruvida den ensamkommande unga har deltagit i gymnasieundervisningen eller inte. För det andra bör staten inte, enligt resonemanget ovan, ersätta kommuner för kostnader för ekonomiskt bistånd för personer som tagits emot för mer än två år sedan. För det tredje innebär ett ansökningsförfarande betydande kostnader för administration.

Utredningen föreslår därför att det ska tydliggöras att schablonersättningen för ensamkommande unga avser genomsnittliga kostnader för vård och boende för gruppen ensamkommande unga och att kravet på erhållen studiehjälp ska tas bort. Vidare föreslås att ersättningen för *försörjningsstöd för ensamkommande unga* tas bort.

För att inte fler personer ska omfattas av schablonersättningen behöver vissa justeringar av personkretsen göras. Studiehjälp kan som längst lämnas till och med vårterminen det år individen fyller 20 år. Det innebär att individen i genomsnitt är 20 år när rätten till ersättning enligt dagens ordning upphör. Rätten till ersättning bör därför begränsas till ensamkommande unga som fyllt 18 men inte 20 år. Utgångspunkten för ersättningsnivån bör dock vara den faktiska boendemixen och de genomsnittliga dygnskostnaderna för respektive boendeform. I sammanhanget kan det noteras att dagens ersättningsnivå har beräknats utifrån ett antagande om en antagen boendemix för hela gruppen ensamkommande unga, alldeles oavsett om dessa uppfyller villkoret för erhållen studiehjälp eller inte.[16]

Utredningen föreslår också att ersättningen för *särskilt förordnad vårdnadshavare för kommunmottagna ensamkommande barn* avskaffas. Motivet är att det rör sig om relativt få barn och små belopp, samtidigt som ansökningsförfarandet är betungade. Denna kostnad bör därmed kunna hanteras inom ramen för *dygnsschablonen för ensamkommande barn*.

[16] Regeringskansliet (2016).

Ersättningar som administreras av länsstyrelserna förändras

Utöver de ersättningar som Migrationsverket administrerar disponerar länsstyrelserna medel som kommunerna kan söka för att genomföra insatser för att skapa beredskap och tillräcklig mottagningskapacitet och för att utveckla samverkan mellan kommuner och mellan kommuner och andra organ i syfte att underlätta etableringen i samhället. Länsstyrelsen i Jönköpings län disponerar på motsvarande sätt medel för insatser för att genom verksamhet med flyktingguider och familjekontakter underlätta etablering.

Det finns ett starkt principiellt skäl som talar för att avskaffa dessa ersättningar. Staten bör inte finansiera kommunal verksamhet genom att dela ut bidrag till enstaka projekt utan genom långsiktiga satsningar och bidrag till kontinuerlig verksamhet. Utredningens förslag om att vissa asylsökande ska vänta i en kommun innebär också att de flesta nyanlända invandrare som ska tas emot kommer att befinna sig i kommunen redan som asylsökande. Kostnader förknippade med att skapa beredskap att ta emot nyanlända invandrare eller underlätta etableringen bör därför ersättas genom schablonersättningen för initiala kostnader för mottagande av nyanlända invandrare.

Utredningen menar att länsstyrelserna även fortsättningsvis bör ha en strategisk roll i mottagandet. I och med utredningens förslag behöver kommuner utveckla kostnadseffektiva och flexibla boendeformer för asylsökande som ger en betydande kapacitet att snabbt ta emot fler asylsökande än planerat. Länsstyrelserna ska därför ha i uppdrag att verka för att kommuner tar fram kostnadseffektiva boendeformer för asylsökande och har kapacitet att klara av tillfälliga ökningar av mottagandet. För detta ändamål bör länsstyrelserna disponera utvecklingsmedel som kommunerna kan ansöka om.

Tabell 10.3 Ersättningar för vissa nyanlända invandrare

Till kommuner (utbetalas av Migrationsverket om annat ej anges).

Ersättning	Förordningsstöd	Efter ansökan/ utan ansökan	Schablon/ Faktiska kostnader	Utredningens förslag
Alla nyanlända				
Grundersättning	2 + 9 §§ 2010:1122	Utan ansökan	Schablon	
Schablonersättning för nyanlända personer	10–14 §§ 2010:1122	Utan ansökan	Schablon	Tas bort
Initiala kostnader för ekonomiskt bistånd till nyanlända personer	16–17 §§ 2010:1122	Utan ansökan	Schablon	Tas bort
Stöd och hjälp i boendet	22 + 23 §§ 2010:1122	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Tas bort
Ekonomiskt bistånd*	19–21 + 23 §§ 2010:1122	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Tas bort
Kostnader för äldre, sjuka och funktionshindrade	1–20 §§ 1990:927	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Tas bort
Tomhyra	32 a § 2010:1122	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Tas bort
Varaktig vård	24–27 §§ 2010:1122 och 20 a–20 d §§ 1990:927	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Tas bort
Vissa särskilda kostnader	32 + 42 §§ 2010:1122	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Tas bort
Insatser för att skapa beredskap och tillräcklig mottagningskapacitet**	37 § 2010:1122	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Tas bort
Verksamhet med flyktingguider och familjekontakter***	37 a § 2010:1122	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Tas bort
Nyanlända ensamkommande barn och unga				
Vissa kostnader vid mottagandet	29 c § 2010:1122	Utan ansökan	Schablon	
Dygnschablon för ensamkommande barn	29 § 2010:1122	Utan ansökan	Schablon	

Ersättning	Förordningsstöd	Efter ansökan/ utan ansökan	Schablon/ Faktiska kostnader	Utredningens förslag
Dygnschablon för ensamkommande unga	30 § 2010:1122	Utan ansökan	Schablon	Kravet på erhållet studiestöd tas bort
Vårdinsatser enligt LVU eller motsvarande enligt SoL för kommunmottagna ensamkommande barn	29 a § 2010:1122	Efter ansökan	Faktiska kostnader	
Vårdinsatser enligt LVU eller motsvarande enligt SoL för kommunmottagna ensamkommande unga	30 § 2010:1122	Efter ansökan	Faktiska kostnader	
Försörjningsstöd för kommunmottagna ensamkommande unga	30 b § 2010:1122	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Tas bort
Särskilt förordnad vårdnadshavare för kommunmottagna ensamkommande barn	29 b § 2010:1122	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Tas bort
Nya ersättningar för nyanlända invandrare				
Initiala kostnader för mottagande av nyanlända invandrare		Utan ansökan	Schablon	Ny ersättning
Betydande vård- och omsorgskostnader		Efter ansökan	Faktiska kostnader	Ny ersättning
Medel för att utveckla kostnadseffektiva och flexibla boendeformer för asylsökande, samt kapacitet att snabbt ta emot fler asylsökande än planerat**		Efter ansökan	Faktiska kostnader	Ny ersättning

Kommentar: * Här inkluderas även ersättningen Försörjningsstöd för gymnasiestuderande unga.
** Utbetalas av länsstyrelserna.
*** Utbetalas av Länsstyrelsen i Jönköpings län.

10.1.7 Statlig ersättning till landsting för mottagande av asylsökande med flera

Förslag: Ersättningen för *hälsoundersökning för asylsökande* ska betalas ut utan ansökan.

De separata ersättningarna för förvarstagna ska avskaffas, och *schablonersättning för hälso- och sjukvård* samt ersättningen för *kostnadskrävande vård* ska även omfatta förvarstagna.

En bestämmelse om återkrav och återbetalning införs för ersättningar till landsting för asylsökande med flera.

Landsting får med dagens ordning i huvudsak ersättning genom en *schablonersättning för hälso- och sjukvård* som betalas ut utan ansökan. Landsting ersätts också genom en ersättning för *kostnadskrävande vård* som betalas ut för faktiska kostnader efter ansökan. Vi menar att det är en lämplig ordning att landsting i huvudsak ersätts genom en schablonersättning, samtidigt som det finns en ventil för att hantera extremfallen.

Vi ser dock en möjlighet till förenkling gällande ersättningen för *hälsoundersökning för asylsökande*. I dag betalas denna ersättning ut efter ansökan. Med utredningens förslag ska ett landsting erbjuda den asylsökande en hälsoundersökning under tiden då det är obligatoriskt att bo i ett ankomstcenter. Med denna ordning är det rimligt att anta att huvuddelen av de asylsökande som bor i ankomstcenter genomgår hälsoundersökningen. Vi föreslår därför att ersättningen betalas ut utan ansökan till det landsting där den asylsökande blir registrerad vid inskrivningen i mottagandesystemet. Ersättningen ska betalas ut kvartalsvis.

Vid valet av ersättningsnivå är det rimligt att utgå från att huvuddelen av de asylsökande genomgår en hälsoundersökning. Under åren 2011–2015 varierade andelen asylsökande som genomgick en hälsoundersökning mellan knappt 40 och drygt 50 procent.[17] Om man antar att cirka 75 procent av de asylsökande kommer att bo i ett ankomstcenter, och att samtliga dessa genomgår en hälsoundersökning, samt att hälften av de som inte bor i ett ankomstcenter genomgår en hälsoundersökning så skulle knappt 90 procent av

[17] Beräknat utifrån uppgifter om utbetalad ersättning och antalet nya asylsökande per år. Eftersom ansökningarna kan ske i efterskott, blir andelen ett givet år en grov uppskattning.

samtliga asylsökande genomgå en hälsoundersökning. Det är därför rimligt att vid valet av ersättningsnivå utgå från att 85–90 procent av de asylsökande genomgår en hälsoundersökning.

Vi ser även en möjlighet till förenkling när det gäller ersättning för förvarstagna. I dag får landsting söka ersättning för faktiska kostnader för *hälso- och sjukvård till förvarstagna personer*. Därtill kan de söka en schablonersättning för *hälsoundersökning av förvarstagna personer*. Under 2016 betalade Migrationsverket ut cirka 6 miljoner kronor i ersättning för förvarstagna. Mot bakgrund av detta är vår bedömning att de särskilda ersättningarna för förvarstagna kan avskaffas. *Schablonersättning för hälso- och sjukvård* ska samtidigt utvidgas så att den även omfattar förvarstagna personer. Någon särskild ersättning för hälsoundersökning för försvarstagna bedöms inte behövas när schablonersättningen ska betalas ut för samtliga asylsökande.

Slutligen föreslår vi att en bestämmelse om återkrav och återbetalning införs även för ersättning till landsting för asylsökande med flera. Sådana bestämmelser finns redan för ersättningar för mottagande av nyanlända invandrare och för ersättning till kommuner för asylsökande med flera.

10.1.8 Statlig ersättning till landstingen för mottagande av nyanlända invandrare

Förslag: Ersättningarna för *varaktig vård* ska avskaffas även för landstingen. Även ersättningen för *betydande extraordinära kostnader för vårdinsatser till personer med uppehållstillstånd* ska avskaffas. Landsting ska i stället ersättas genom en ersättning för *betydande vård- och omsorgskostnader.*

Ersättningen för *hälsoundersökning av personer med uppehållstillstånd* ska betalas ut utan ansökan för vidarebosatta och anhöriga till personer som har fått uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov som är mottagna i en kommun.

Vi har ovan redogjort för att ersättningssystemet endast ska omfatta initiala kostnader för mottagandet. Långsiktiga och strukturella kostnader ska hanteras av utjämningssystemet. Detta bör gälla även landstingen, som i dag får ersättning för *varaktig vård* och *betyd-*

ande extraordinära kostnader för vårdinsatser till personer med uppehållstillstånd. Landstingen bör därför ersättas genom ersättningen för *betydande vård- och omsorgskostnader* enligt vad som angetts i avsnitt 10.1.6. Precis som för kommunerna ska ersättningen endast avse kostnader som uppstår de två första åren efter att de tagits emot i en kommun.

Ersättningen för *hälsoundersökning av personer med uppehållstillstånd* omfattar i dag personer som inte hunnit hälsoundersökas under asyltiden, vidarebosatta och anhöriga till personer som har fått uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov. Eftersom landstingen enligt vårt förslag ska ges ersättning för hälsoundersökning för samtliga asylsökande bör inte kommunmottagna som tidigare varit registrerade i ankomstcenter omfattas av ersättningen för hälsoundersökning för nyanlända. Därmed försvinner behovet av ansökningsförfarandet även här. Ersättningen för *hälsoundersökning av personer med uppehållstillstånd* bör alltså betalas ut utan ansökan för vidarebosatta och anhöriga till personer som har fått uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov till det landsting där den nyanlände blir kommunmottagen. Ersättningen ska betalas ut kvartalsvis.

Tabell 10.4 Ersättningar för asylsökande och vissa nyanlända invandrare till landsting

Ersättning	Förordningsstöd	Efter ansökan/ utan ansökan	Schablon/ Faktiska kostnader	Utredningens förslag
Asylsökande med flera				
Ersättning för hälso- och sjukvård samt tandvård	6 § 1996:1357	Utan ansökan	Schablon	Utvidgas till att även omfatta förvarstagna
Hälsoundersökning av asylsökande	6 a § 1996:1357	Efter ansökan	Schablon	Betalas ut utan ansökan
Kostnadskrävande vård till asylsökande	7 § 1996:1357	Efter ansökan	Faktiska kostnader	
Hälso- och sjukvård till förvarstagna personer	5 a § 1996:1357	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Tas bort
Hälsoundersökning av förvarstagna	5 a § 1996:1357	Efter ansökan	Schablon	Tas bort
Nyanlända invandrare				
Hälsoundersökning av personer med uppehållstillstånd	34 § 2010:1122	Efter ansökan	Schablon	Begränsas och betalas ut utan ansökan
Betydande extraordinära kostnader för vårdinsatser till personer med uppehållstillstånd	36 + 42 §§ 2010:1122	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Tas bort
Varaktig vård	33 § 2010:1122	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Tas bort
Ny ersättning för nyanlända invandrare				
Betydande vård- och omsorgskostnader		Efter ansökan	Faktiska kostnader	Ny ersättning

10.1.9 Kommunsektorns kostnader för mottagandet behöver följas upp regelbundet och systematiskt

Förslag: Statskontoret får i uppdrag att regelbundet följa upp kommunernas faktiska kostnader för mottagandet.

Uppföljning genom urvalsundersökning

Som vi tidigare har konstaterat har det inte gjorts några systematiska uppföljningar av ersättningssystemet och kommunsektorns faktiska kostnader för mottagandet. Det är därför inte möjligt att säga något om nuvarande ordning ger kommunerna kostnadstäckning. Vi menar att det är viktigt för förtroendet mellan stat och kommunsektorn att det finns en gemensam bild av hur pass väl ersättningarna täcker kostnaderna.

Vi bedömer att det finns två vägar att gå för att få till en regelbunden och systematisk uppföljning av kommunsektorns faktiska kostnader för mottagandet. Det skulle till exempel gå att åstadkomma detta genom att öka detaljeringsgraden i räkenskapssammandraget för kommunerna. Det skulle göra det möjligt att koppla ihop specifika kostnader med de olika ersättningarna. Vi tror dock att kostnaderna för en sådan lösning skulle bli höga och att kostnaden inte skulle motsvara nyttan.

Utredningen menar att man i stället bör införa en ordning där kostnaderna för mottagandet följs upp genom separata uppföljningar i ett representativt urval av kommuner. Sådana uppföljningar gjordes av Integrationsverket fram till att myndigheten lades ned 2007.[18] Uppföljningen bör göras med en viss regelbundenhet, förslagsvis var tredje eller var femte år, så att det är möjligt att fånga upp viktiga förändringar. Underlaget bör sedan ligga till grund för en dialog om ersättningsnivåer mellan staten och kommunsektorn. Ersättningsnivåerna bör sättas utifrån resultatet av kostnadsuppföljningen och den efterföljande dialogen. I vissa fall kan det givetvis vara lämpligt att justera ersättningsnivåer även mellan uppfölj-

[18] Se Integrationsverket (2000), Integrationsverket (2001), Integrationsverket (2002) och Integrationsverket (2003).

ningstillfällena, men årliga uppskrivningar enligt prisindex bör inte vara huvudregeln.

Mottagandeutredningen föreslår att Statskontoret får i uppdrag att genomföra uppföljningen. Uppdraget bör utföras i nära samarbete med ett antal kommuner, förslagsvis 20–30 stycken, och med Skolverket, Migrationsverket och Statistiska centralbyrån. Inom ramen för arbetet bör även en dialog med Sveriges Kommuner och Landsting föras.

För att genomföra en systematisk kostnadsuppföljning behöver man använda sig av en kombination av metoder. Vissa kostnader kan erhållas genom registeranalys, medan andra bör gå att hämta i kommunernas redovisningssystem. Vissa uppgifter kräver beräkningar baserade på antaganden om prestationer och styckkostnader. Andra kostnader kommer vara svårt att få grepp om. I tabell 10.5 visar vi en grov skiss av hur uppgifterna kan inhämtas.

Tabell 10.5 Skiss för uppföljning av kommunernas kostnader

Kostnad	Volymer	Styckkostnad
Asylsökande		
Förskola och skola	Andel barn i respektive åldersgrupp (Migrationsverket)	Genomsnittlig kostnad per elev (Skolverket) + grov uppskattning om merkostnader för asylsökande barn (kommuner)
Vård och boende för ensamkommande barn	Uppgifter om boendemix (Socialstyrelsen)	Kostnad per vårddygn (kommuner)
Vård och boende för i familj		
Boende för asylsökande i kommun	Antal boendedygn (Migrationsverket)	Kostnad per boendedygn (kommuner)
Insatser för asylsökande i kommun	Antal som deltagit i insats (kommuner)	Kostnad per insats (kommuner)
Nyanlända invandrare		
Vård och boende för ensamkommande barn och unga	Uppgifter om boendemix (Socialstyrelsen)	Kostnad per vårddygn (kommuner)
Introduktionsinsatser inom förskola, skola och pedagogisk verksamhet	Mottagna barn (Migrationsverket)	Kostnad per insats (kommuner)
Kommunal vuxenutbildning (SFI och insatser inom etableringsprogrammet)	Antal som deltagit i insats (kommuner)	Kostnad per insats (kommuner)
Samhällsorientering		
Tolkning	Grov uppskattning av behovet per nyanländ	Kostnad per timme (kommuner)
Mottagande och praktisk hjälp i samband med bosättning	-	-
Insatser för att underlätta etablering i samhället	-	-
Beredskap för att ta emot nyanlända	-	-
Ekonomiskt bistånd de två första åren	Utbetalat ekonomiskt bistånd (Statistiska centralbyråns LINDA)	

10.2 Ekonomiska incitament för hög måluppfyllelse

Förslag: Ett generellt statsbidrag som ersätter kommunerna i förhållande till sin måluppfyllelse i mottagandet av asylsökande ska införas. Förslaget ska finansieras genom att hela eller en del av det tillfälliga stödet för flyktingmottagande, i stället för att fasas in i systemet för kommunalekonomisk utjämning, omvandlas till ett statsbidrag som fördelas efter måluppfyllelsen i mottagandet.

10.2.1 Direkta sanktioner är olämpliga

Utredningens förslag innebär att staten blir beroende av kommunerna för att ordna fram boendeplatser till asylsökande. Det är därför av yttersta vikt att kommunerna lever upp till sina åtaganden och tar emot de asylsökande som anvisas. Vi bedömer att det behövs någon typ av ekonomiska incitament för att stimulera kommunerna till detta.

Som vi beskriver i avsnitt 10.1.5 föreslår vi att den ersättning som kommunerna får för att ordna boende åt asylsökande ska sättas ned om kommunen inte lever upp till sitt åtagande. Denna nedsättning är nödvändig för att inte staten ska betala ersättning för en prestation som inte utförs. Nedsättningen i sig är dock inte tillräcklig för att ge kommuner incitament för att ta emot asylsökande. En kommun som till exempel inte tar emot en enda asylsökande, trots anvisning, får förvisso ingen ersättning, men har å andra sidan heller inga kostnader för mottagandet. Därmed spelar det egentligen ingen roll för den enskilda kommunen om den sköter sitt åtagande eller låter bli att göra det.

En tänkbar möjlighet för att komma åt detta är att införa någon form av vite. En kommun som inte tagit emot en asylsökande skulle då utdömas att betala ett vite till staten. Utredningen bedömer dock att ett förfarande med vite är mindre lämpligt och icke önskvärt ur ett principiellt perspektiv.

Ett vitesförfarande innebär administrationskostnader, och skulle kräva att staten utfärdar ett vite för varje asylsökande som en kommun inte tagit emot. Därtill måste det vara möjligt för en kommun att överklaga ett beslut om vite. Ett förfarande som innebär att stat

och kommun tvistar i domstol kommer knappast att stärka tilliten mellan staten och kommunsektorn.

10.2.2 En målpeng för mottagandet av asylsökande

Mottagandeutredningen menar att ett generellt statsbidrag som ersätter kommunerna i förhållande till sin måluppfyllelse i mottagandet av asylsökande ska införas. Statsbidraget ska utformas så att en kommun får ersättning i förhållande till hur stor andel av de boendedygnen som kommunen enligt anvisning skulle ha tillhandahållit boende under föregående år som kommunen har tillhandahållit.

Det målrelaterade statsbidraget bör vara tillräckligt stort för att en låg måluppfyllelse ska få kännbara ekonomiska konsekvenser för de kommuner som inte sköter sitt åtagande. Samtidigt bör det vara förutsägbart för kommunerna vilka intäkter de får givet att de lever upp till sina åtaganden. Vidare bör förslaget vara kostnadsneutralt för staten och kommunsektorn.

Kommuner och landsting tillfördes 10 miljarder kronor 2017 i form av en permanent nivåhöjning av de generella statsbidragen. Av dessa fördelades 7 miljarder kronor som ett särskilt stöd med anledning av flyktingsituationen, med en fördelningsnyckel som tog hänsyn till antal asylsökande och nyanlända invandrare.[19] Resterande 3 miljarder kronor fördelades med ett enhetligt belopp per invånare genom anslaget för kommunalekonomisk utjämning. Avsikten är att stödet med anledning av flyktingsituationen ska fasas in i anslaget för kommunalekonomisk utjämning.

Vi föreslår i stället att hela eller en del av stödet med anledning av flyktingsituationen används för att finansiera vårt föreslagna statsbidrag. År 2020 uppgår stödet till 3 miljarder kronor, varav 2,4 miljarder kronor avser kommuner. Om 2,2 miljarder kronor tas i anspråk möjliggörs ett statsbidrag på i genomsnitt cirka 210 kronor per invånare. Målpengen bör fördelas så att en kommun, k, får ersättning enligt följande:

[19] Anslag 1:4, utgiftsområde 25.

$$Målpeng\ per\ invånare_k =$$

$$\frac{Målupfyllelse_k}{Målupfyllelse_{Riket}} * \frac{Storlek\ på\ statsbidraget}{Invånare_{Riket}}$$

där

$$Målupfyllelse_k =$$

$$\frac{Tillhandahållna\ boendedygn_k}{Boendedygn\ enligt\ anvisning_k}\ om\ Boendedygn\ enligt\ anvisning_k > 0$$

$$1\ om\ Boendedygn\ enligt\ anvisning_k = 0$$

och

$$Måluppfyllelse_{Riket} = \frac{\sum_{1-290}^{k} Tillhandahållna\ boendedygn_k}{\sum_{1-290}^{k} Boendedygn\ enligt\ anvisning_k}$$

Låt oss exempelvis anta att kommunerna som helhet tillhandahållit boendedygn i 95 procent av fallen de skulle enligt anvisningarna, och att statsbidraget uppgick till 2,2 miljarder kronor. En kommun som tillhandahållit boende motsvarande samtliga boendedygn enligt anvisning skulle då få 221 kronor per invånare. En kommun som endast tillhandahållit boende motsvarande 50 procent av boendedygnen enligt anvisning skulle få 110 kronor per invånare i statsbidrag. Om en kommun överhuvudtaget inte tillhandhållit boende trots anvisning skulle kommunen inte erhålla något statsbidrag. En kommun som inte fått några anvisade boendedygn får med förslaget 210 kronor per invånare.

Med förslaget blir det alltså kännbara ekonomiska konsekvenser för kommuner som inte lever upp till sina åtaganden. Samtidigt blir det förutsägbart för kommunerna hur mycket statsbidrag de kommer att få – om de lever upp till sina åtaganden kommer de alltid att få bidrag motsvarande minst storleken på statsbidraget per invånare (210 kronor). Konstruktionen av statsbidraget medför också att kom-

munsektorn som helhet får lika mycket pengar oavsett måluppfyllelse.

För att inte försämra kommuners planeringsförutsättningar bör statsbidraget fasas in successivt. Det kan göras genom att endast en del av bidraget fördelas enligt måluppfyllelsen i mottagandet det första året.

11 Konsekvensbeskrivningar

11.1 Utgångspunkter för analysen

11.1.1 Kraven för konsekvensanalys

Enligt kommittéförordningen ska en utredning redovisa konsekvenserna av de förslag som utredningen lämnar. Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för stat, kommun, landsting, företag eller andra enskilda ska utredningen redovisa en beräkning av dessa konsekvenser. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska utredningen även redovisa dessa. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för stat, kommuner eller landsting ska utredningen föreslå finansiering.[1]

Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska utredningen redovisa detta. Detsamma gäller om förslagen har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.[2]

Av utredningens direktiv framgår också att utredningen ska redovisa vilka konsekvenser förslagen får för barn och ungdomar och hbtq-personer och analysera förslagen utifrån ett ungdomsperspektiv samt utifrån kostnadseffektivitet.[3]

[1] 14 och 15 a §§ kommittéförordning (1998:1474).
[2] 14 och 15 a §§ kommittéförordning (1998:1474).
[3] Dir. 2015:107.

11.1.2 Kostnader på kort och lång sikt

Mottagandet av asylsökande och nyanlända påverkar den offentliga sektorns ekonomi på kort och lång sikt. Dels finns det direkta kostnader för själva mottagandet av asylsökande (utgiftsområde 8), dels finns det kostnader för mottagandet av nyanlända invandrare (utgiftsområde 13). Utöver dessa kostnader påverkar flyktinginvandringen de offentliga finanserna på sikt främst genom att gruppen flyktinginvandrare har lägre sysselsättning och förvärvsinkomster än befolkningen som helhet.[4]

År 2020 väntas kostnaderna för asylprocessen och asylsökandes boende uppgå till cirka 70 000 kronor per asylsökande.[5] Aldén och Hammarstedt har beräknat att den offentliga sektorns nettokostnad (inklusive kostnader för nyanländas etablering men exklusive kostnader för själva asyltiden) uppgår till mellan 70 000 och 120 000 kronor per flyktinginvandrare fem år efter uppehållstillstånd.[6] De stora offentligfinansiella kostnaderna med anledning av flyktinginvandringen uppstår alltså efter asyltiden.

Vid en bedömning av förslagens ekonomiska konsekvenser är det därför viktigt att beakta såväl effekten på de direkta kostnaderna för stat och kommun som de mer långsiktiga effekterna på sysselsättning och inkomster bland flyktinginvandrarna. Högre utgifter för själva mottagandet kan vara offentligfinansiellt motiverade om de i tillräckligt hög utsträckning underlättar etableringen och därigenom bidrar till minskade kostnader och högre skatteintäkter på sikt. Utredningens förslag syftar just till att minska de stora kostnader som uppstår efter asyltiden genom att förbättra förutsättningarna för etablering.

Ökade skatteintäkter och minskade kostnader för exempelvis försörjningsstöd i framtiden kan dock inte finansiera utgiftsökningar i dag. Vi har därför tagit fram förslag på finansiering som innebär att statens totala utgifter för mottagandet inte ökar.

[4] Ruist (2015), SOU 2015:95 och Aldén & Hammarstedt (2016).
[5] Migrationsverket (2017e).
[6] Aldén & Hammarstedt (2016).

11.2 Utredningens förslag i korthet

Mottagandeutredningens förslag syftar till att skapa ett sammanhållet system som främjar snabbare etablering för den som får uppehållstillstånd och snabbare återvändande för den som får avslag på sin asylansökan. Därtill syftar förslagen till att uppnå ett jämnare mottagande över landet och bättre planeringsförutsättningar för kommunsektorn. Förslagen kan sammanfattas i följande punkter:

- **Obligatoriskt ankomstcenter.** Det ska vara obligatoriskt för asylsökande att bo i ett ankomstcenter under den tid det finns behov av personlig inställelse för att säkerställa en rättssäker och snabb asylprövning. Asylsökande som inte följer detta ska inte ha rätt till dagersättning. Migrationsverket ska göra en så stor del av asylutredningen som möjligt under tiden i ankomstcentret. I ankomstcentret ska Arbetsförmedlingen kartlägga den asylsökandes utbildning och yrkeserfarenheter. De asylsökande ska även få grundläggande samhällsinformation och erbjudas en hälsoundersökning. Dagersättningen ska sättas ned för asylsökande som inte deltar i obligatoriska insatser. Ankomstkommunen ska ansvara för att det finns verksamhet för asylsökande barn i ankomstcentret. För asylsökande som bedöms ha mindre goda möjligheter att få uppehållstillstånd och vars ärende hanteras i ett snabbt förfarande eller enligt Dublinförordningen[7] är det obligatoriskt att bo i ankomstcentret under hela asylprocessen.
- **Väntan i kommun.** Asylsökande med god prognos för att få uppehållstillstånd och vars ärende hanteras i ett snabbt förfarande och asylsökande vars ärende hanteras i ett normalt förfarande ska efter den inledande fasen i ankomstcentret anvisas till en kommun och där vänta på beslut. För dessa grupper tar kommunerna över ansvaret för boendet. Därtill ska kommunen erbjuda asylsökande som väntar i kommunen undervisning i svenska, lokalt anpassad samhällsinformation samt insatser som syftar till att ge asylsökande kunskap om och kontakter med den svenska arbetsmarknaden. För asylsökande som väntat i mer än sex månader ska kommunen erbjuda aktiviteter som syftar till att motverka passiv väntan på beslut i asylärendet. Staten har det

[7] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013.

fulla kostnadsansvaret och ersätter kommunerna för deras åtaganden.

- **Social prövning av eget boende.** Asylsökandes möjlighet att ordna eget boende under asyltiden begränsas genom att en modell med social prövning införs. Prövning ska bara ske i kommuner som ansökt om det och där vissa kriterier är uppfyllda. Asylsökande som väljer att bo i ett eget boende som inte lever upp till de krav som ställs i prövningen ska inte ha rätt till dagersättning.
- **Obligatoriskt avresecenter.** Det ska vara obligatoriskt för asylsökande med ett verkställbart avlägsnandebeslut att under den lagstadgade fristen för avresa bo i ett avresecenter, om inte särskilda skäl finns. Asylsökande som inte följer detta ska inte ha rätt till dagersättning.
- **Nytt ersättningssystem.** Ett nytt och förenklat system för ersättning till kommuner och landsting införs. Genom ersättningssystemet ska staten ersätta kommunsektorn för kostnader för mottagandet av asylsökande och för initiala kostnader för mottagandet av nyanlända invandrare, inklusive försörjningsstöd och betydande kostnader för vård och omsorg de två första åren. Långsiktiga och strukturella kostnader som uppstår till följd av flyktinginvandringen ska hanteras av systemet för kommunalekonomisk utjämning. Ett generellt statsbidrag som ersätter kommunerna i förhållande till sin måluppfyllelse i mottagandet av asylsökande ska införas.

11.3 Konsekvenser för de offentliga finanserna

Utredningens förslag innebär betydande förändringar av ansvarsfördelningen mellan olika statliga myndigheter och mellan stat och kommun. Vidare förändras förutsättningarna för myndigheter och kommuner att bedriva verksamhet. För den enskilda individen förändras regelverk, incitamentsstruktur och i många fall geografisk placering.

Effekten på de offentliga finanserna av utredningens förslag beror i hög grad på hur enskilda individer, kommuner och myndigheter väljer att agera. Det är således knappast möjligt att med någon större precision kvantifiera exakt hur varje enskilt förslag eller för-

slagen sammantaget påverkar faktorer som boendemix eller handläggningstider.

Alla uppskattningar av förslagens effekter på de offentliga finanserna kommer därmed att kännetecknas av ett betydande mått av osäkerhet. För att ge bästa möjliga uppskattning av förslagens effekter på de offentliga finanserna presenterar vi ett *räkneexempel*, som baserar sig på en rad antaganden (se avsnitt 11.3.1).

För att ge en uppskattning av osäkerheten i förslagens effekter på de offentliga finanserna presenterar vi en *känslighetsanalys* där vi låter vissa centrala antaganden variera.

Utredningen har inte i uppdrag att föreslå ersättningsnivåer för de statliga ersättningarna till kommuner och landsting. För att beskriva förslagens ekonomiska konsekvenser för stat och kommun i de fall vi föreslår nya uppgifter för kommunerna har dock utredningen utgått från vissa ersättningsnivåer, vilka också ska ses som *räkneexempel*.

När det gäller de övriga ersättningarna antar vi att ersättningsnivåerna sätts så att de av utredningen föreslagna förändringarna genomförs utan att öka utgifterna för staten.

Förslaget om ett generellt statsbidrag som ersätter kommunerna i förhållande till måluppfyllelse i mottagandet av asylsökande ska finansieras genom att ett motsvarande belopp av det tillfälliga stödet med anledning av flyktingmottagandet tas i anspråk i stället för att fasas in i det kommunala utjämningssystemet. Därigenom innebär förslaget inte ökade utgifter för staten.

11.3.1 Beräkningsantaganden

Antal asylsökande och inskrivna i mottagandesystemet

I vårt räkneexempel har vi valt att utgå från vad effekten skulle bli om förslaget är fullt infört 2020. I princip hade det naturligtvis varit möjligt att utgå från ett tidigare år. Fördelen med det hade varit att vi kunnat utgå från faktiska uppgifter om antal asylsökande och inskrivna i mottagandesystemet. Men eftersom de senaste åren präglas av det stora antalet asylsökande som kom 2015 är ett sådant förfarande uteslutet. Även åren innan 2015 kännetecknas av ett mycket högt mottagande. Situationen 2020 väntas däremot inte påverkas nämnvärt av det stora antalet nya asylsökande som kom 2015.

För våra beräkningar behöver vi veta hur många nya asylsökande som väntas komma 2020 och hur många som under året väntas vara inskrivna i mottagandesystemet. Valet av 2020 som utgångspunkt för beräkningarna medför dock att vi är hänvisade till Migrationsverkets prognoser.[8] Dessa prognoser är behäftade med ett stort mått av osäkerhet, vilket även påverkar beräkningarna.

Tabell 11.1 Antal inskrivna i mottagandesystemet vid årets slut 2020

Efter handläggningsstatus (exklusive ensamkommande barn)

Handläggningsstatus	Antal inskrivna vid årets slut
Med ett öppet asylärende	9 000
Med ett uppehållstillstånd	2 300
Med ett ej lagakraftvunnet överklagande	6 200
I återvändandefas, Migrationsverket	7 000
I återvändandefas, Polisen	2 000
Övriga	1 800
Totalt	**28 300**

Källa: Migrationsverkets verksamhets- och utgiftsprognos, oktober 2017.

Vi behöver även ha en uppfattning om hur de asylsökande kommer att fördela sig mellan spåren i Migrationsverkets ärendesortering. Andelen som hamnar i snabbspår för bifall och normalprocess avgör hur många asylsökande som ska vänta i en kommun. Vi har här utgått från Migrationsverkets prognos för att få en grov indelning, och kompletterat med uppgifter från 2017 för att få en finare indelning. I tabell 11.2 redovisar vi våra antaganden för antalet asylsökande och tiden i ankomstcenter efter spårindelning.

[8] Migrationsverket (2017e).

Tabell 11.2 Antal nya asylsökande 2020

Efter antagen spårindelning (exklusive ensamkommande barn)

Spår	Antal asylsökande*	Andel (procent)	Antagna antal dagar i ankomstcenter**
Snabba bifall	5 100	17	30
Normalprocess	15 000	49	30
Uppenbart ogrundade ansökningar	2 400	8	30
Övriga snabba avslag	1 700	5	120
Dublinärenden	6 200	21	50
Totalt	**30 300**	**100**	

Kommentar: * Migrationsverkets prognos från oktober 2017 ger oss uppgifter om andelarna för: 1) snabba bifall och normalprocess, 2) uppenbart ogrundade ansökningar och övriga snabba avslag och 3) Dublinärenden. Den finare indelningen har uppskattats utifrån ärenden som hanterats enligt den omarbetade skyddsprocessen 2016–2017. ** Baserat på handläggningstider för ärenden som hanterats enligt den omarbetade skyddsprocessen 2016–2017.

Boendemix

Förslagens effekt på kostnaderna för staten beror i hög grad på hur boendemixen förändras. Boendemixen påverkas av flera av utredningens förslag. Förslagen om obligatoriska ankomst- och avresecenter antas innebära att en större andel asylsökande kommer att bo i statliga anläggningsboenden och en mindre andel i eget boende. Förslaget om väntan i kommun innebär att en betydande andel av de asylsökande ska få sitt boende ordnat av en kommun. Slutligen innebär förslaget om social prövning av eget boende troligen att färre asylsökande kommer att bo i eget boende.

Hur boendemixen påverkas av förslagen beror i hög utsträckning på i vilken mån asylsökande följer kravet att bo i ankomst- och avresecenter och i vilken mån de väljer att bo i kommunala asylboenden. Något kvalificerat estimat för detta är inte möjligt att ta fram, utan vi är hänvisade till rimlighetsbedömningar. I vårt räkneexempel har vi utifrån sådana rimlighetsbedömningar gjort ett antal antaganden som redovisas nedan.

- **Obligatoriskt ankomstcenter**. Cirka 75 procent av de asylsökande följer kravet på att bo i ett ankomstcenter. Vi har utgått från att cirka 50 procent av de asylsökande annars hade bott i eget boende, och 50 procent i anläggningsboende under denna period. Av de som annars hade bott i ett anläggningsboende an-

tar vi att samtliga kommer att bo i ett ankomstcenter under den inledande tiden. Av de som annars hade bott i eget boende antar vi att hälften kommer att bo i ett ankomstcenter under den inledande tiden. Hur länge asylsökande i de olika spåren antas bo i ankomstcentret framgår av tabell 11.2. För samtliga asylsökande som under den inledande tiden bor i eget boende antar vi att dagersättningen dras in under hela asyltiden.

- **Obligatoriskt avresecenter.** Cirka 60 procent av de asylsökande följer kravet på att bo i avresecentret under återvändandefasen. Vi har även här utgått från att cirka 50 procent av de asylsökande annars hade bott i eget boende, och 50 procent i anläggningsboende under återvändandefasen. Av de som annars hade bott i ett anläggningsboende antar vi att samtliga kommer att bo i ett avresecenter under återvändandefasen. Av de som annars hade bott i eget boende antar vi att 25 procent kommer att bo i ett avresecenter under återvändandefasen. Vi antar även att dagersättningen dras in för samtliga asylsökande som bor i eget boende under återvändandefasen.
- **Väntan i kommun.** Cirka 60 procent av gruppen asylsökande som inte är i återvändandefasen eller ska bo på ett ankomstcenter antas bo i ett kommunalt asylboende. Antagandet utgår från att asylsökande som under den inledande tiden bodde i eget boende fortsätter att göra så efter den inledande tiden. Av de som utan förslaget om ankomstcenter skulle ha bott i eget boende under den inledande tiden antar vi att 25 procent kommer att bo i ett kommunalt asylboende. Av de som utan förslaget om ankomstcenter skulle ha bott i ett anläggningsboende antar vi att samtliga kommer bo i ett kommunalt asylboende. Vidare antar vi att de personer med uppehållstillstånd som är inskrivna i mottagandesystemet och har blivit anvisade till en kommun men väntar på bosättning är utskrivna ut mottagandesystemet. Med utredningens förslag kommer asylsökande inte att behöva vänta på ett anläggningsboende eftersom de redan är mottagna i en kommun. Samtidigt antar vi att de som bor i ett kommunalt asylboende och får uppehållstillstånd är inskrivna i mottagandesystemet i ytterligare 30 dagar. Sammantaget blir det dock färre inskrivna med uppehållstillstånd.

- **Social prövning av eget boende.** Förslaget antas medföra att ytterligare 5 procent av dem som enligt antagandena ovan väntas bo i eget boende flyttar till ett kommunalt boende. Vi har utgått från att 35 kommuner uppfyller kriterierna för social prövning, och att prövningen införs för samtliga av dessa kommuner. De berörda kommunerna stod 2016 för 66 procent av antalet inskrivna i eget boende. Vi har därför antagit att 66 procent av dem som antas bo i ett tillåtet eget boende (givet förslagen om ankomst- och avresecenter) omfattas av förslaget om social prövning. Av dessa antas hälften inte leva upp till de krav som ställs i prövningen av boendet. Slutligen antar vi att hälften av dem som inte fått sitt boende godkänt flyttar till ett offentligt anordnat asylboende. För dem som antas bo kvar i ett boende som inte levt upp till kraven i prövningen dras dagersättningen in.

Den samlade effekten av antagandena ovan på boendemixen redovisas i tabell 11.3.

Tabell 11.3 Räkneexempel – Inskrivna i mottagandesystemet 2020

Antaget antal inskrivna i mottagandesystemet (exklusive ensamkommande barn) om förslagen genomförs

	Ska bo i ankomstcenter		Erbjuds boende i kommun		Ska bo i avresecenter		Totalt	
	Antal	**Andel**	**Antal**	**Andel**	**Antal**	**Andel**	**Antal**	**Andel**
Tillåtet eget boende	-	-	2 000	13	-	-	2 000	7
Otillåtet eget boende	800	26	4 400	29	3 500	39	8 500	32
Ankomstcenter	2 400	74	-	-	-	-	2 400	9
Avresecenter	-	-	-	-	5 500	61	5 500	20
Kommunalt asylboende	-	-	8 800	58	-	-	8 800	32
Totalt	**3 200**	**100**	**15 100**	**100**	**9 000**	**100**	**27 400**	**100**

Källa: Utredningens beräkningar.

Dimensionering av antalet platser

Utifrån våra antaganden om antalet inskrivna och antaganden om beläggningsgrad kan vi beräkna behovet av antalet platser i de olika boendeformerna. När det gäller beläggningsgraden för kommunala

asylboenden och avresecenter har vi utgått från beläggningsgraden för anläggningsboenden 2020 enligt prognos (80 procent).

Enligt vår bedömning behöver beläggningsgraden i ankomstcentren vara lägre. Detta eftersom ankomstcentren behöver vara dimensionerade så att de klarar av säsongsvisa variationer utan att centren blir fulla. Ankomstcentren behöver också ha förmåga att hantera betydande avvikelser från prognosen.

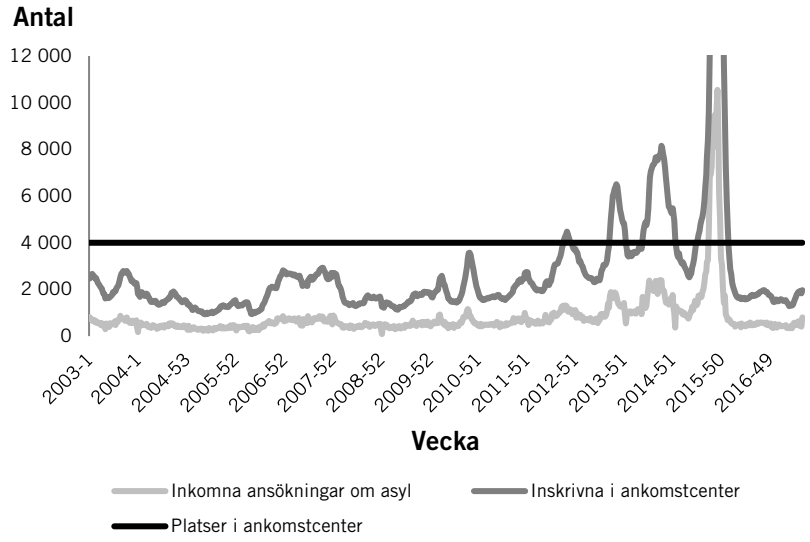
För att få en uppfattning om behovet av platser i ankomstcentren har vi utifrån det historiska antalet inkomna ansökningar om asyl, och givet våra antaganden om spårindelning och tider i ankomstcentret, simulerat antalet inskrivna i ankomstcentret varje vecka för perioden januari 2003 till juli 2017 (figur 11.1). Simuleringen visar att 4 000 platser i ankomstcentret skulle varit tillräckligt för att klara av det historiska mottagandet, bortsett från topparna 2013, 2014 och 2015.

De 4 000 platserna motsvarar utifrån vårt antagande om antalet inskrivna i ankomstcenter 2020 en beläggningsgrad om 60 procent. Vår bedömning är därför att denna beläggningsgrad är lämplig i ankomstcentren.

En beläggningsgrad om 60 procent kan tyckas låg. I sammanhanget bör det dock framhållas att beläggningsgraden för samtliga asylboenden (ankomstcenter, kommunalt asylboende och avresecenter) enligt vårt räkneexempel blir 76 procent – en relativt blygsam minskning jämfört med prognosen.

Figur 11.1 Räkneexempel – Simulerat platsbehov i ankomstcenter

Antal inkomna ansökningar om asyl (exklusive ensamkommande barn) och simulerat antal inskrivna i ankomstcenter per vecka



Källa: Migrationsverket och utredningens beräkningar.

Kommentar: Antalet inskrivna i ankomstcenter har beräknats utifrån uppgifter om antalet inkomna ansökningar om asyl per vecka (exklusive ensamkommande barn) och ovan redovisade antaganden om tider i ankomstcenter, spårindelning och andel i eget boende.

I tabell 11.4 redovisar vi antalet platser 2020 enligt Migrationsverkets prognos och enligt vårt räkneexempel. Den största förändringen är att drygt 30 procent av platserna kommer att vara i en kommun i stället för i ett av Migrationsverkets anläggningsboenden. Andelen asylsökande i eget boende minskar, men kommer fortfarande att utgöra drygt 30 procent av det totala antalet platser.

Tabell 11.4 Räkneexempel – Platser i mottagandesystemet 2020

Antalet inskrivna och platser i mottagandesystemet (exklusive ensamkommande barn)

Boendeform	Enligt prognos				Om förslagen genomförs			
	Inskrivna		Platser		Inskrivna		Platser	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Eget boende (EBO)	14 200	50	14 200	44	10 700	39	10 700	33
Tillfälligt anläggningsboende (ABT)	0	0	0	0	0	0	0	0
Anläggningsboende korridor (ABK)	3 000	11	3 800	12	0	0	0	0
Anläggningsboende lägenhet (ABE)	9 500	34	12 000	38	0	0	0	0
Steg 1/2	1 600	6	2 000	6	0	0	0	0
Ankomstcenter			0	0	2 400	9	4 000	12
Avresecenter			0	0	5 500	20	6 900	21
Kommunalt asylboende			0	0	8 800	32	11 100	34
Summa	**28 300**	**100**	**32 000**	**100**	**27 400**	**100**	**32 700**	**100**

Källa: Migrationsverket och utredningens beräkningar.

Kommentar: I beräkningen av antalet platser har utredningen antagit en beläggningsgrad om 60 procent för ankomstcenter, 80 procent för avresecenter och 80 procent för kommunplatserna.

Dygnskostnader

I beräkningarna har vi utgått från de dygnskostnader som Migrationsverket använder i sin prognos för befintliga boendeformer. Dygnskostnaden för ankomstcenter antas vara 200 kronor, baserat på vad motsvarande boendeformer kostar i dag. Dygnskostnaden för avresecenter antas vara 138 kronor, baserat på kostnaden för korridorsboende. Skillnaden i dygnskostnad förklaras av att avresecentret har självhushåll.

För staten blir dygnskostnaden för kommunala asylboenden densamma som ersättningsnivån. En central utgångspunkt vid valet av ersättningsnivå är *finansieringsprincipen*, som här medför att kommunsektorn ska kompenseras fullt ut för skyldigheten att ordna boende åt vissa asylsökande. Samtidigt innebär inte utredningens förslag en höjd boendestandard. Det är dock rimligt att anta att kommunernas genomsnittliga kostnader kommer att bli något högre

eftersom alla kommuner knappast har tillgång till ett lägenhetsbestånd motsvarande dagens anläggningsboende. Utredningen har därför i beräkningarna utgått från en ersättningsnivå som är cirka 25 procent högre än kostnaden givet dagens dygnskostnad och ett antagande om boendemix.[9] Ersättningen blir då cirka 115 kronor per plats och dygn.

De dygnskostnader som vi har använt oss av i beräkningarna redovisar vi i tabell 11.5. Vad som ingår i boendekostnaden skiljer sig åt beroende på vilken boendeform som avses. För vissa boendeformer ingår kost, medan det inte ingår för andra. Asylsökande som bor i ett boende med självhushåll får en högre dagersättning. För att få fram den totala kostnaden per dygn måste man alltså korrigera för att dagersättningen skiljer sig åt mellan boendeformerna. I beräkningen har vi utgått från den genomsnittliga dagersättningen för olika boendeformer baserat på åldersfördelningen för de inskrivna i mottagandesystemet 2016.

Tabell 11.5 Dygnskostnader för olika boendeformer

Kronor per dygn vid full beläggning

Boendeform	Boende-kostnad	Kost ingår?	Genomsnittlig dagersättning	Total dygnskostnad
Eget boende (EBO)	0	Nej	59	59
Tillfälligt anläggningsboende (ABT)	320	Ja	19	359
Anläggningsboende korridor (ABK)	138	Nej	59	197
Anläggningsboende lägenhet (ABE)	75	Nej	59	134
Steg 1/2	200	Ja	19	219
Ankomstcenter	200	Ja	19	219
Avresecenter	138	Nej	59	197
Kommunalt asylboende	113	Nej	59	172

Källa: Migrationsverket, antaganden för ankomstcenter, avresecenter och boende i kommun.

Kommentar: Dagersättning beräknad utifrån ålder på de inskrivna i mottagandesystemet 2016.

[9] Antagen fördelning är 25 procent ABK och 75 procent ABE, vilket baserar sig på Migrationsverkets prognos (P5-17) för 2020.

Kortare handläggningstider och övriga effektivitetsvinster

Förslaget om obligatoriska ankomstcenter bör korta handläggningstiderna och förslaget om obligatoriska avresecenter bör förkorta tiden innan ett återvändande kan verkställas. I båda dessa fall minskar behovet av platser i mottagandesystemet, vilket minskar kostnaden.

Hur mycket handläggningstiderna kan kortas beror i hög utsträckning på hur Migrationsverket organiserar sin verksamhet. Handläggningstiderna påverkas också i hög utsträckning av hur många asylsökande som kommer i förhållande till tillgänglig handläggarkapacitet. Om det kommer fler asylsökande än väntat riskerar handläggningstiderna att bli långa trots att ledtider kortats. Vi har i vårt räkneexempel därför valt att utgå från oförändrade handläggningstider. Vad effekten av kortare handläggningstider blir för kostnaden för staten redovisas i stället i känslighetsanalysen. Vi har dock antagit att resekostnaderna för asylsökande minskas med 20 miljoner kronor som en följd av att huvuddelen av prövningen görs i ankomstcentret.[10]

Kostnader för administration och behov av anslag

Det förenklade ersättningssystem som utredningen föreslår kommer att innebära minskade kostnader för administration för Migrationsverket. Å andra sidan medför förslaget om social prövning av eget boende ökade administrationskostnader. Eftersom Arbetsförmedlingen ska genomföra en kartläggning i ankomstcentret finns också ett visst behov av ökat anslag för detta. Följande har antaganden har gjorts:

- Det förenklade ersättningssystemet minskar Migrationsverkets administrationskostnader med motsvarande cirka en tredjedel av kostnaden för administration av ersättningarna 2016.[11]
- Migrationsverket får hantera cirka 6 000 ansökningar om eget boende i en kommun med social prövning, till en styckkostnad om 1 500 kronor.[12]

[10] Migrationsverket har på utredningens begäran gjort en bedömning av effekten. Förutsatt att all muntlig utredning görs i ankomstcentret uppskattar Migrationsverket att kostnaderna minskar med mellan 20 och 50 miljoner kronor per år för åren 2018–2021.
[11] Vi har utgått från kostnadsuppskattningen i Riksrevisionen (2017).

- Migrationsverket hanterar den obligatoriska samhällsinformationen i ankomstcentret och all nedsättning av dagersättning till följd av förslagen inom befintlig ram. Vår bedömning är att detta är möjligt eftersom införandet av obligatoriska ankomstcenter ger Migrationsverket goda förutsättningar att effektivisera verksamheten.
- Arbetsförmedlingen genomför en kartläggning av samtliga vuxna nya asylsökande som ska anvisas till kommun, till en styckkostnad om cirka 1 500 kronor.[13]
- Vi bedömer att de eventuella konsekvenser som de föreslagna ändringarna av det arbetsmarknadspolitiska regelverket kan få i form av fler anvisningar till arbetsmarknadspolitiska program och andra insatser kan hanteras inom befintliga ramar. Anledningen är att ändringen främst syftar till att förtydliga Arbetsförmedlingens befintliga uppdrag och underlätta för myndighetens verksamhet.

Kostnader för kommunala insatser

Förslaget om väntan i kommun innebär att kommunen ska erbjuda asylsökande undervisning i svenska och lokalt anpassad samhällsinformation samt insatser som syftar till att ge asylsökande kunskap om och kontakter med den svenska arbetsmarknaden. Därutöver ska kommunen ansvara för att individer vars beslut i asylärendet har dröjt mer än sex månader och som har deltagit i undervisning i svenska och samhällsinformation får erbjudande om att delta i aktiviteter som syftar till att motverka passiv väntan. Asylsökande som låtit bli att bo i ett ankomstcenter, eller som bor i ett eget boende som inte levt upp till kraven i en social prövning omfattas inte av insatserna.

[12] Det motsvarar cirka fyra timmars arbete för en handläggare med en månadslön på 30 000 kronor, och en OH-kostnad på 50 procent.
[13] Det motsvarar cirka fyra timmars arbete för en handläggare med en månadslön på 30 000 kronor, och en OH-kostnad på 50 procent.

Förslaget innebär att kommunerna åläggs nya uppgifter. I enlighet med finansieringsprincipen ska staten då ersätta kommunerna för dessa åtaganden. För att beräkna kostnaderna för denna verksamhet har utredningen utgått från följande:

- Kommunerna ersätts med 8 100 kronor per asylsökande för undervisning i svenska. Nivån har beräknats utifrån en ambitionsnivå om 40 timmars undervisning samt en timkostnad baserad på vad studieförbundens undervisning i svenska för asylsökande kostar.[14]
- Kommunerna ersätts med 2 200 kronor per asylsökande för samhällsinformation och insatser som syftar till att ge kunskap om och kontakter med den svenska arbetsmarknaden. Nivån har beräknats utifrån en ambitionsnivå om 20 timmar och en timkostnad som motsvarar kostnaden för samhällsorientering.[15]
- Kommunerna ersätts med 6 300 kronor per asylsökande som väntat mer än sex månader för aktiviteter som syftar till att motverka passiv väntan på beslut i asylärendet. Nivån har beräknats utifrån en ambitionsnivå om aktiviteter under 30 dagar och dygnskostnaden för en sysselsättningsplats i jobb- och utvecklingsgarantin.[16] Vi antar att 15 procent av de asylsökande över 18 år väntar mer än sex månader på beslut.[17]
- Ankomstkommunerna ersätts med ett belopp om 9 400 kronor för verksamhet för barn per plats i ankomstcentret. Nivån har beräknats utifrån att cirka 30 procent av platserna avser barn under 18 år, och att kostnaden per barn motsvarar genomsnittskostnaden för fritidsverksamhet i riket.[18]

[14] Utifrån uppgifter om antalet timmar, och totalkostnaden för all undervisning i svenska för asylsökande som studieförbunden har tillhandhållit har timkostnaden beräknats till 203 kronor. Se Folkbildningsrådet (2016).
[15] SOU 2010:37 beräknade kostnaden för 60 timmars samhällsorientering till 6 000 kronor. Vi har inflationsjusterat beloppet.
[16] Sysselsättning hos anordnare var fram till den 31 januari 2018 en insats inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantin. För tillhandhållandet av en sysselsättningsplats utgick ett anordnarbidrag med 210 kronor per dag och deltagare.
[17] Baserat på motsvarande siffra för 2012, då handläggningstiderna ungefär motsvarande de enligt prognosen för 2020.
[18] Andelen barn utgår från andelen barn av samtliga inskrivna i mottagandesystemet 2016 (exklusive ensamkommande barn). Kostnaden för fritidsverksamhet per inskrivet barn var enligt räkenskapssammandraget för kommunerna 32 324 kronor.

Minskad ersättning till kommuner för ekonomiskt bistånd

Eftersom utredningen föreslår att samtliga asylsökande ska vara inskrivna i mottagandesystemet i en månad efter uppehållstillstånd, minskar kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd. Kommunen slipper stå för ekonomiskt bistånd den första månaden efter uppehållstillstånd, och individen kan bo kvar i asylboendet med bibehållen dagersättning. Statens ersättning till kommuner bör därför minska med motsvarande belopp (7 500 kronor per kommunmottagen).[19]

Målpeng för mottagande av asylsökande

Utredningen föreslår att ett generellt statsbidrag som ersätter kommunerna i förhållande till måluppfyllelse i mottagandet av asylsökande ska införas, och att ett motsvarande belopp av stödet till kommunerna med anledning av flyktingsituationen tas i anspråk för det riktade bidraget i stället för att fasas in i det kommunala utjämningssystemet. Därigenom medför förslaget inga ökade utgifter för staten, och oförändrade intäkter för kommunsektorn. I vårt räkneexempel utgår vi från att nivån på statsbidraget sätts till 210 kronor per invånare, vilket motsvarar cirka 2 200 miljoner kronor 2020.[20]

11.3.2 Konsekvenser för statens finanser

Ökade utgifter för staten

I tabell 11.6 redovisar vi effekterna på utgifterna för staten för de olika förslagen enligt vårt räkneexempel. Sammantaget uppskattar utredningen att våra förslag kommer att öka statens utgifter med 360 miljoner kronor. Det är framför allt den dyrare boendemixen som gör att statens utgifter ökar. Förslagen om ankomstcenter, avresecenter och väntan i kommun bidrar till att boendemixen blir dyrare. Även förslaget om social prövning leder till en dyrare boendemix.

[19] Vid beräkningen av den minskade kostnaden för kommunerna har vi utgått från det antal kommunmottagna som enligt prognos väntas tas emot från ett anläggningsboende.
[20] Enligt Statistiska centralbyråns prognoser uppgår befolkningen till 10,4 miljoner 2020.

Förslaget om väntan i kommun påverkar på flera sätt. Beräkningsantagandet om en ersättningsnivå cirka 25 procent dyrare än dagens boendekostnad innebär en utgiftsökning för staten. Samtidigt medför tidigare utskrivningar ur mottagandet till följd av att inskrivna med uppehållstillstånd inte väntar på bosättning kostnadsbesparingar genom att såväl boendekostnaden som dagersättningen minskar. Andra betydande kostnadsposter är ersättningarna till kommunerna för deras nya åtaganden.

I beräkningen har vi inte tagit hänsyn till att förslagen väntas förbättra etableringen på arbetsmarknaden, vilket på sikt leder till minskade kostnader och högre intäkter för staten. Dessa effekter redogör vi för i avsnitt 11.4.1. Vi har inte heller beaktat att förslagen väntas korta handläggningstiderna och påskynda återvändandet.

Tabell 11.6 Räkneexempel – Förändringar av utgifter för staten 2020

Miljoner kronor

Förslag	Uppskattad effekt
Ankomstcenter	**94**
Högre dygnskostnad och lägre beläggningsgrad än i befintligt boendebestånd	147
Färre väljer eget boende	16
Indragen dagersättning	-103
Arbetsförmedlingens kartläggning	15
Ersättning till kommuner för verksamhet för barn i ankomstcenter	38
Minskade resekostnader för Migrationsverket	-20
Avresecenter	**63**
Högre dygnskostnad än i befintligt boendebestånd	99
Färre väljer eget boende	39
Indragen dagersättning	-75
Väntan i kommun	**199**
Färre boendedygn till följd av färre inskrivna med uppehållstillstånd	-60
Färre väljer eget boende	42
Dyrare boendemix (ersättningsnivån höjd i förhållande till befintlig boendekostnad)	86
Ersättning för kommunala insatser	138
Minskad ersättning till kommuner för ekonomiskt bistånd	-38
Länsstyrelsens medel för att stimulera till beredskap och kostnadseffektiva boendelösningar	30
Social prövning av eget boende	**24**
Färre väljer eget boende	26
Indragen dagersättning	-11
Ökade administrationskostnader för Migrationsverket	9
Nytt ersättningssystem	**-20**
Minskade administrationskostnader för Migrationsverket	-20
Generellt statsbidrag till kommuner för måluppfyllelse i mottagandet av asylsökande	-2 200
Minskning av stödet till kommunerna med anledningen av flyktingsituationen	-2 200
Summa	**360**

Källa: Utredningens beräkningar.

Känslighetsanalys

Utredningen vill återigen framhålla att uppskattningen ovan är ett räkneexempel. Effekten på kostnaden för staten kan ändras av en rad faktorer. Inte minst påverkar antalet asylsökande som följer kravet på att bo i ankomst- och avresecenter. Som vi visar i tabell 11.7 kan kostnaderna bli i storleksordningen 250 miljoner kronor högre eller lägre beroende på vilka antaganden som görs. Därtill har valet av nivåer för ersättningarna till kommunsektorn betydelse. Kortare handläggningstider har potentialen att minska kostnaderna något. En högre beläggningsgrad i ankomstcentren skulle innebära att kostnaderna minskade avsevärt.

Tabell 11.7 Känslighetsanalys – Förändringar av utgifter för staten 2020

Miljoner kronor

Ändrat antagande	Uppskattad effekt på utgifterna för staten	Effekten av ändrat beräkningsantagande
Endast 60 procent bor i ankomstcenter under den inledande tiden (-15 procent)	217	-143
Hela 90 procent bor i ankomstcenter under den inledande tiden (+15 procent)	530	170
Endast 45 procent bor i avresecenter under återvändandefasen (-15 procent)	246	-114
Hela 75 procent bor i avresecenter under återvändandefasen (+15 procent)	419	59
Beläggningsgrad i ankomstcenter 80 procent (+20 procent)	277	-83
Nivån för ersättning till kommuner för boenden för asylsökande motsvarar dygnskostnad i befintlig boendemix	275	-85
Nivån för ersättning till kommuner för boenden för asylsökande 50 procent högre än dygnskostnad i befintlig boendemix	445	85
Ankomstcenter innebär att handläggningstiderna kortas med 15 dagar	323	-37
Avresecenter innebär att tiden för återvändande kortas med 15 dagar	344	-16

Källa: Utredningens beräkningar.

11.3.3 Förslag på finansiering

För att finansiera utgiftsökningarna har utredningen tagit fram en rad finansieringsförslag (se tabell 11.8). Våra finansieringsförslag utgår från den övergripande principen att statliga stöd till kommuner och civilsamhället ska vara långsiktiga och att statsbidrag till kommuner främst ska ges som generella bidrag. Tillfälliga satsningar och riktade bidrag med komplicerade ansökningsförfaranden ska undvikas. Därtill medför utredningens förslag att behovet av förvaltningsanslag minskar för vissa myndigheter.

Vi vill betona att finansieringsförslaget ska ses som *ett alternativ* av många möjliga för att finansiera förslagen. Valet av finansiering är alltid föremål för avvägningar mellan olika angelägna mål.

Några av finansieringsförslagen följer direkt av utredningens förslag i övrigt. Eftersom länsstyrelsernas ansvar för tidiga insatser för asylsökande övergår till kommunerna kan länsstyrelsernas förvaltningsanslag minskas och de medel som länsstyrelserna disponerar för tidiga insatser omfördelas. Även de medel länsstyrelserna disponerar för att skapa beredskap och tillräcklig mottagningskapacitet och för insatser för att stärka och utveckla verksamhet med flyktingguider och familjekontakter kan omfördelas eftersom länsstyrelsernas ansvar inom mottagandet förändras.

Eftersom Arbetsförmedlingen ska genomföra en kartläggning av asylsökande i ankomstcentret bedömer vi att någon ytterligare kartläggning av asylsökande inte är nödvändig. Arbetsförmedlingens nuvarande anslag för att genomföra kompetenskartläggning av asylsökande kan därmed omfördelas (notera att kostnaden för Arbetsförmedlingens kartläggning i ankomstcentret finns med som en kostnadspost).

Utöver det som följer av utredningens förslag i övrigt har vi ytterligare ett finansieringsförslag. Vi föreslår att 200 miljoner kronor av stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande omfördelas. Statsbidraget fördelas till 60 procent efter behovet av bostäder till nyanlända och antalet startbesked för bostäder som motsvarar detta behov.

Eftersom utredningens förslag väntas resultera i ett jämnare mottagande bedömer vi att behovet att fördela medel för bostadsbyggande efter antalet nyanlända minskar. Den föreslagna målpengen bidrar även till att ge kommuner drivkrafter för att planera för en långsiktig bostadsförsörjning som gör att de klarar av sina åtaganden inom mottagandet. Förslaget innebär visserligen minskade intäkter för kommunsektorn, men eftersom utredningens förslag väntas bidra till ett jämnare mottagande och förbättrade planeringsförutsättningar uppnås betydande fördelar för kommunsektorn. Det är därför rimligt att kommunsektorn är med och bidrar till finansieringen av förslagen.

Vårt finansieringsförslag uppgår till 404 miljoner kronor, vilket mer än väl motsvarar utgiftsökningarna enligt vårt räkneexempel.

Tabell 11.8 Finansieringsförslag – Förändringar av utgifter för staten 2020

Miljoner kronor

Finansieringsförslag	Avsatta medel 2020	Varav permanenta	Föreslagen förändring
Medel för Länsstyrelsernas arbete med tidiga insatser för asylsökande (U1, anslag 5:1)	72	72	-60
Medel för tidiga insatser för asylsökande med flera (U13, anslag 1:1 ap.1)	68	38	-38
Ersättning till kommuner för att stärka och utveckla verksamhet med flyktingguider och familjekontakter (U13, anslag 1:1 ap.4)	26	11	-11
Ersättning till kommuner och kommunalförbund för insatser för att skapa beredskap och tillräcklig mottagningskapacitet (U13, anslag 1:2 ap.11)	40	40	-40
Förvaltningsanslag för Arbetsförmedlingens arbete med kompetenskartläggning av asylsökande (U14, anslag 1:1)	55	55	-55
Stöd till kommuner för ökat bostadsbyggande för nyanlända*	780	780	-200
Summa finansieringsförslag	**1 041**	**996**	**-404**

Kommentar: * Anslaget uppgår till 1,3 miljarder, varav 60 procent fördelas efter antalet kommunmottagna nyanlända.

11.3.4 Konsekvenser för kommuners och landstings finanser

En förutsättning för att utredningens förslag ska kunna genomföras är att ersättningsnivåerna utformas så att kommunsektorn kompenseras fullt ut för sina nya uppgifter. Ersättningsnivåer bör därför sättas så att kommunsektorns genomsnittliga kostnader täcks över tid. Det innebär dock att för enskilda kommuner kan kostnaden vara högre eller lägre än ersättningen. Förutsatt att ersättningsnivåerna sätts så att kommuners och landstings genomsnittliga kostnader över tid täcks bedömer vi att förslagen om nya uppgifter för kommunerna inte har några effekter på kommuners och landstings finanser.

Förslaget om ett nytt ersättningssystem innebär att kommuners rätt till ersättning för kostnader för ekonomiskt bistånd begränsas till de två första åren som en individ vistas i kommunen efter beslut om uppehållstillstånd. Vidare begränsas kommuners och landstings

rätt till ersättning för vård- och omsorgskostnader. Begränsningen innebär att kommuner och landsting har rätt till ersättning under de två första åren som en individ vistas i kommunen eller landstinget efter beslut om uppehållstillstånd om de totala kostnaderna för en person uppgått till minst 300 000 kronor under ett år.

Förslaget innebär att statens kostnadsansvar för nyanlända invandrare minskar. Utfallet för hur mycket ersättning som totalt betalas ut är helt beroende på hur staten sätter ersättningsnivåerna för de ersättningar vi föreslår. Utredningen har inte i uppdrag att föreslå ersättningsnivåer. Eftersom det saknas tillräcklig kunskap om kommunernas faktiska kostnader för mottagandet är det också svårt att uppskatta vad som är lämpliga ersättningsnivåer.

11.4 Samhällsekonomiska konsekvenser

11.4.1 Snabbare etablering

Ett av de huvudsakliga syftena med utredningens förslag är att främja etableringen så att nyanlända invandrare snabbare kommer i arbete och blir självförsörjande. Våra förslag underlättar etableringen på två sätt.

För det första så kommer fler asylsökande att hamna i kommuner med goda arbetsmarknadsförutsättningar. I förlängningen kommer det sannolikt även att bidra till ett jämnare mottagande av nyanlända invandrare och att färre bosätter sig på egen hand i kommuner med mindre goda arbetsmarknadsförutsättningar. Anledningen till detta är att kommuner som historiskt sett haft ett högt mottagande av asylsökande även tagit emot många nyanlända invandrare som bosatt sig på egen hand samtidigt som dessa kommuner tenderat att vara små kommuner med mindre goda arbetsmarknadsförutsättningar.

Lokala arbetsmarknadsförutsättningar har betydelse för andelen flyktinginvandrare som förvärvsarbetar. Exempelvis visar en studie av Bevelander och Lundh att variabler som arbetslöshet och sysselsättning i kommunen samt den lokala arbetsmarknadens storlek har betydelse för flyktinginvandrares förvärvsfrekvens.[21] En analys

[21] Bevelander & Lundh (2007).

utförd av Sweco på uppdrag av Riksrevisionen påvisar ett samband mellan lokal sysselsättningstillväxt och flyktinginvandrares förvärvsfrekvens.[22] Vidare visar utvärderingar av den så kallade Hela Sverigestrategin att arbetsmarknadsutfallet för flyktinginvandrare försämrades jämfört med innan reformen.[23]

Det är således troligt att flyktinginvandrares etablering skulle förbättras om fler asylsökande placerades i kommuner med goda arbetsmarknadsförutsättningar.

För det andra så innebär utredningens förslag ett större fokus på etableringsfrämjande insatser redan under asyltiden. Eftersom insatserna med utredningens förslag i högre grad kommer igång redan under asyltiden kan etableringen tänkas påskyndas för individer som får uppehållstillstånd.

Eftersom individen inte behöver bryta upp och flytta vid ett uppehållstillstånd ges individen starkare drivkrafter att knyta kontakter och etablera sig lokalt redan under asyltiden. Samtidigt ges kommunen starkare möjligheter och drivkrafter att påbörja integrationsarbetet redan under asyltiden. Förslagen antas därför även korta etableringstiden genom ett större fokus på tidiga etableringsfrämjande insatser.

En snabbare etablering, uttryckt som högre sysselsättningsgrad för flyktinginvandrare, har stor effekt på de offentliga finanserna. Genom att sysselsättningen för flyktinginvandrare höjs ökar skatteintäkterna samtidigt som kostnaderna för transfereringar minskar.

11.4.2 Ett effektivare återvändande

En central utgångspunkt för utredningen har varit att öka benägenheten att återvända. Utredningens förslag om ett obligatoriskt avresecenter innebär att samhället sänder en tydligare signal till den som fått ett lagakraftvunnet avslag på sin asylansökan att man måste återvända.

För den som fått avslag innebär flytten till avresecenter ett uppbrott och att befintliga nätverk bryts upp. Anknytningen till Sverige torde därmed minska. Eftersom den som ska återvända bor i ett

[22] Riksrevisionen (2015), bilaga D.
[23] Edin med flera (2004) och Åslund & Rooth (2007).

avresecenter ges Migrationsverket större möjlighet att förmå den enskilde att medverka till återvändandet genom samtal och andra insatser. Av ovan angivna skäl är det utredningens bedömning att förslagen kommer att öka benägenheten att återvända och påskynda återvändandet för de som fått ett verkställbart avlägsnandebeslut.

En trolig effekt av förslaget om obligatoriska avresecenter är även att personer som avser avvika gör det tidigare i processen. Den som redan har bestämt sig för att avvika har knappast något skäl att flytta till avresecentret. Att fler som ändå tänkt avvika gör det tidigare påverkar inte benägenheten att återvända, men innebär att det offentligas kostnader för denna grupp minskar.

11.4.3 Minskad segregation och utsatthet

Utredningens förslag om att vissa asylsökande ska vänta i en kommun innebär ett jämnare mottagande mellan rikets kommuner. På sikt bör det innebära en minskad geografisk koncentration även av nyanlända, och därmed mindre risk för att nyanlända invandrare inledningsvis hamnar i kommuner med utsatta bostadsområden. I förlängningen bör därför även färre nyanlända hamna i ekonomiskt och socialt utsatta bostadsområden.

Förslaget om att social prövning ska gälla i vissa kommuner väntas minska trångboddhet och kan också minska koncentrationen av asylsökande och nyanlända invandrare till socialt och ekonomiskt utsatta bostadsområden.

11.5 Konsekvenser för kommuner och landsting

11.5.1 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Den kommunala självstyrelsen och proportionalitetsprincipen

Av regeringsformen framgår att den svenska folkstyrelsen förverkligas dels genom det representativa och parlamentariska statsskicket, dels genom kommunal självstyrelse.[24] Där anges också att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt

[24] 1 kap. 1 § regeringsformen.

intresse på den kommunala självstyrelsens grund, att närmare bestämmelser om detta finns i lag och att kommunerna sköter de övriga angelägenheter som bestäms i lag på samma grund.[25] Enligt den så kallade proportionalitetsprincipen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett inskränkningen.[26]

Det finns emellertid ingen allmän accepterad definition av den kommunala självstyrelsen. Detta är avsiktligt och beror delvis på att det inte ansetts önskvärt att dra en tydlig gräns mellan det statliga och kommunala åtagandet. I förarbetena till regeringsformen uttalade regeringen bland annat att det varken är lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlagen kring en kommunal självstyrelsesektor och att arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun i ganska vid omfattning i stället måste kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen. Regeringen uttalade vidare att det var av grundläggande betydelse för kommunernas kompetens att de utöver sina särskilda skyldigheter hade en fri sektor inom vilken de kunde ombesörja egna angelägenheter och att det inom detta område fanns utrymme för en kommunal initiativrätt. Det anfördes även att denna initiativrätt kunde sägas bilda en kärna i den kommunala självbestämmanderätten som borde komma till klart uttryck i regeringsformen.[27]

Kommunallagen innehåller grundläggande bestämmelser om kommunerna och deras kompetens. Där anges att Sverige är indelat i kommuner och landsting och att dessa på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i lagen eller i särskilda föreskrifter.[28] Av lagen framgår att kommuner och landsting själva tar hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte ska skötas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Denna reglering brukar benämnas kommunernas allmänna kompetens. Det framgår även att den allmänna kompetensen begränsas av att en angelägenhet måste bäras upp av ett till kom-

[25] 14 kap. 2 § regeringsformen.
[26] 14 kap. 3 § regeringsformen.
[27] Prop. 1973:90, bet. KU 1973:26, rskr. 1973:626.
[28] 1 kap. 1 § kommunallag (2017:725).

munen eller till dess medlemmar knutet intresse för att kunna bli föremål för kommunens omvårdnad (lokaliseringsprincipen).[29]

Vid sidan av kommunallagen finns ett stort antal lagar som innehåller bestämmelser om kommunernas befogenheter och skyldigheter på olika områden.[30] De uppgifter som regleras av sådana speciallagar brukar kallas för den specialreglerade kompetensen.

Av proportionalitetsprincipen i regeringsformen följer att en bedömning ska göras av förslag till ny lagstiftning som inskränker den kommunala självstyrelsen. Vid en sådan bedömning ska en analys av de konsekvenser förslaget får för den kommunala självstyrelsen göras. Därefter ska en avvägning mellan de kommunala självstyrelseintressena och de nationella intressena som motiverar den föreslagna lagstiftningen göras.

Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun påverkas

Utredningens förslag innebär att kommunerna får ansvar för uppgifter som staten i dag har ansvar för. Kommuner får ansvar för att ordna boende åt vissa asylsökande liksom för att erbjuda tidiga insatser till asylsökande.

De nya uppgifterna kan inte anses rymmas inom kommunernas allmänna kompetens. Det rör sig om insatser till personer som inte redan vistas i kommunen. Verksamheten knyter inte an till det egna geografiska området eller till de egna medlemmarna. Slutligen är mottagandet i dag ett statligt åtagande.

Utredningens förslag innebär att obligatoriska uppgifter tillkommer inom den specialreglerade kompetensen, vilket kan betraktas som en inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

Även med nuvarande ordning påverkas kommunerna dock i allra högsta grad av asylmottagandet. I dagens system kan en kommun inte påverka hur många asylsökande som befinner sig i kommunen eller var i kommunen dessa bor. Detta eftersom placeringen styrs helt av var Migrationsverket placerar sina anläggningsboenden och var asylsökande som väljer eget boende bosätter sig. Även om dagens ordning i formell mening inte är att betrakta som en inskränkning i

[29] 2 kap. 1 § kommunallag (2017:725).
[30] Exempelvis socialtjänstlag (2001:453) och plan- och bygglag (2010:900).

den kommunala självstyrelsen, innebär det ändå i praktiken att handlingsutrymmet för kommuner med högt mottagande är kraftigt begränsat.

Allmänintresset väger över

Utredningens förslag syftar till att underlätta etableringen av individer som får uppehållstillstånd, uppnå ett jämnare mottagande av asylsökande och nyanlända och förbättra kommunernas planeringsförutsättningar. Vår bedömning är att dessa motiv är av sådan betydelse för såväl staten som kommunerna att den inskränkning av den kommunala självstyrelsen som förslagen innebär är proportionerlig med hänsyn till de motiv som föranleder förslagen.

Vi vill särskilt framhålla att det inte finns några alternativa lösningar som i samma utsträckning uppnår det önskade resultatet men som inte innebär någon inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Det vore praktiskt mycket svårt för staten att på ett kostnadseffektivt sätt bedriva boenden i samtliga rikets kommuner. Med en jämnare fördelning av asylsökande skulle det också vara ineffektivt och opraktiskt att staten ska bygga upp en ny parallell struktur för att tillhandahålla samhällsinformation och svenskundervisning för asylsökande när kommuner redan genomför snarlika uppgifter för nyanlända invandrare.

Slutligen vill vi framhålla att även om förslagen i formell mening innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen så innebär de samtidigt en decentralisering av såväl makt som ansvar. Med utredningens förslag får kommuner ett stort utrymme att utforma mottagandet efter lokala förutsättningar och behov.

11.5.2 Övriga konsekvenser för kommuner och landsting

Ett jämnare mottagande innebär en omfördelning av ansvar mellan kommuner

Våra förslag kommer med säkerhet att leda till ett jämnare mottagande av asylsökande mellan rikets kommuner. Kommuner som historiskt sett haft ett mycket lågt mottagande av asylsökande kommer att behöva ta emot fler asylsökande. Samtidigt kommer kommuner

som haft ett högt mottagande ta emot betydligt färre. Utredningens förslag innebär alltså en omfördelning av ansvar för mottagandet mellan kommuner.

Bättre planeringsförutsättningar innebär effektivitetsvinster

Våra förslag förbättrar kommunernas planeringsförutsättningar. Genom att kommunerna vet sitt andelstal och känner till prognosen för antalet asylsökande kan kommunen få en uppskattning av hur många asylsökande som ska tas emot i kommunen. Naturligtvis innebär detta fortfarande en betydande osäkerhet, eftersom prognoser inom migrationsområdet är osäkra och kan slå fel. Men kommuner kommer inte att ställas inför situationer där Migrationsverket med kort varsel öppnar ett anläggningsboende med följd att snabb anpassning av kommunal verksamhet krävs. Det blir därmed lättare för kommuner att planera mottagandet och att dimensionerna kommunala verksamheter som skola och förskola. Genom att det blir lättare att dimensionera den kommunala verksamheten över tid uppnås även effektivitetsvinster.

11.6 Övriga konsekvenser

11.6.1 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

I den mån utredningens förslag ökar benägenheten att återvända för dem som fått ett lagakraftvunnet avslagsbeslut kommer det att bli färre personen som vistas i Sverige utan tillstånd. Därmed motverkas uppkomsten av parallellsamhällen med svartarbete och annan kriminalitet.

Utredningens förslag väntas leda till att färre bor i trångboddhet i utsatta områden. Det leder sannolikt till att färre hamnar i brottsliga sammanhang eller utsätts för brottslighet.

Effekten kan dock vara motsatt för dem som trots allt bor i ett otillåtet eget boende och får dagersättningen indragen.

11.6.2 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i alla delar av landet

Utredningens förslag väntas generellt sett inte ha någon betydelse för sysselsättningen i alla delar av landet. Men eftersom utredningens förslag innebär ett jämnare mottagagande av asylsökande kommer naturligtvis arbetstillfällen att försvinna i kommuner som tidigare haft ett mycket högt mottagande av asylsökande för att i stället uppstå i kommuner som tidigare haft ett lågt mottagande. Samtidigt innebär ett jämnare mottagande att enskilda kommuner i mindre utsträckning får ett stort inflöde av personer som i många fall står långt ifrån arbetsmarknaden. För sådana kommuner innebär utredningens förslag en lägre arbetslöshet.

Ett jämnare mottagande förbättrar även den offentliga sektorns förutsättningar att tillgodose behoven av offentlig service hos befolkningen. Exempelvis minskar troligen risken för överfulla skolor eller vårdcentraler i kommuner som på kort tid tagit emot många asylsökande eller nyanlända invandrare.

11.6.3 Konsekvenser för små företags förutsättningar

Utredningen bedömer att förslagen i detta betänkande inte har någon betydelse för små företags förutsättningar.

11.6.4 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Mottagandeutredningen bedömer att förslagen som helhet kommer att ha en positiv effekt för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Till exempel bör de obligatoriska ankomstboendena och den föreslagna prövningen av vissa asylsökandes val av eget boende under asyltiden göra att fler asylsökande får en ordnad och socialt hållbar boendesituation. Detta bör ha en positiv effekt när det gäller kvinnors möjligheter att ta del av och delta i de insatser och aktiviteter som erbjuds under väntetiden. Kvinnors aktivitetsgrad och deltagande i etableringsfrämjande insatser under väntetiden bör därmed kunna öka. Detta eftersom det är vanligare att kvinnor som bor i anläggningsboenden deltar i undervisning i svenska och praktik

eller annan sysselsättning än kvinnor som bor i eget boende under asyltiden.

På längre sikt bör detta skapa förutsättningar för en snabbare etablering i arbets- och samhällslivet för utrikes födda kvinnor vilket bör vara positivt för jämställdheten mellan kvinnor och män i samhället. I dag är det till exempel så att utomeuropeiskt födda kvinnor i större utsträckning står utanför arbetsmarknaden än andra grupper.[31] Genom de föreslagna förändringarna av mottagandet borde de långsiktiga förutsättningarna för ett ökat deltagande i arbetskraften för dessa kvinnor förbättras.

Vi bedömer också att verksamheten för barn i ankomstcenter kan ha potential att öka asylsökande kvinnors möjlighet att delta i insatser och aktiviteter samt knyta kontakter med lokalsamhället.

Även förslagen om obligatorisk samhällsinformation och kartläggning och dokumentation av individens yrkes- och utbildningsbakgrund bör ha positiva effekter för jämställdheten mellan kvinnor och män. En stor andel av de asylsökande kvinnorna kan generellt sett antas ha kortare och mer avgränsade utbildnings- och yrkeserfarenheter än asylsökande män. Kunskapen om detta behöver öka och beaktas i större utsträckning i utformningen av insatser och aktiviteter för asylsökande och nyanlända invandrare. Förslaget om obligatorisk kartläggning kan därmed antas ha större effekt för asylsökande kvinnor än för asylsökande män.

De obligatoriska ankomstcentren där Migrationsverket och andra myndigheter är närvarande bör också leda till att förutsättningarna att tidigt upptäcka förekomst inom en familj av mäns våld mot kvinnor och barn samt hedersrelaterat våld förbättras. På samma sätt bör förslaget om att kommunerna får ansvar för vissa asylsökandes boende under väntetiden öka de kommunala verksamheternas möjligheter att på ett tidigt stadie identifiera olika typer av problem relaterade till patriarkala strukturer och hederskulturer. Detta kommer i sin tur ha positiva effekter för jämställdheten mellan kvinnor och män.

[31] Statskontoret (2018).

11.6.5 Konsekvenser för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen

Integrationspolitikens mål om lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund kan inte nås om inte nyanlända invandrare ges goda förutsättningar att etablera sig på arbetsmarknaden. Eftersom utredningens förslag förbättrar möjligheten för etablering på arbetsmarknaden ökar möjligheten att uppnå de integrationspolitiska målen.

11.6.6 Konsekvenser för barn och unga

En positiv effekt av utredningens förslag är att asylsökande barn kommer att erbjudas verksamhet i ankomstcentren. Därmed får de tillgång till en verksamhet redan från första dagen, i stället för att behöva vänta på att få en plats i skolan. Det kan bidra till att skapa en meningsfull vardag för asylsökande barn i väntan på att de kan påbörja sin skolgång.

Förslaget att begränsa asylsökandes möjlighet till eget boende väntas leda till att färre bor i trångboddhet i utsatta områden. Det i sin tur kan antas ha positiva effekter, särskilt ur ett barnperspektiv. Dels eftersom trångboddheten leder till att ungdomar (särskilt pojkar) tillbringar mycket tid ute i den offentliga miljön, vilket i vissa av dessa områden innebär en särskild risk för att exponeras för kriminella strukturer.[32] Dels eftersom trångboddheten kan antas bidra till sämre hälsa och sämre skolresultat.

Förslaget om obligatoriskt avresecenter för asylsökande som fått avslag på sin ansökan innebär att barnfamiljer kommer att behöva flytta från den kommun där de vistats under tiden de väntat på beslut. I samband med detta kommer de i många fall att behöva byta skola. Dessa barn befinner sig i en utsatt situation och ett uppbrott är därmed inte det bästa ur ett strikt barnperspektiv. Mot bakgrund av behovet att uppmuntra återvändande bedömer dock utredningen att det ändå är nödvändigt att även barnfamiljer flyttar till ett avresecenter. Därtill är avresecenter avsett för en begränsad tidsperiod. Å andra sidan är det också psykiskt påfrestande, särskilt för barn, att vistas i ett land utan tillstånd. Därmed kan en snabb

[32] Polismyndigheten (2017).

process för återvändande anses som mer humanitär än en utdragen process.

En stor andel av de asylsökande är unga vuxna mellan 18 och 25 år. År 2016 uppgick andelen i denna ålder till cirka 15 procent av alla asylsökande. Utredningens förslag kommer att få betydelse för denna målgrupp genom att förbättra förutsättningarna för en snabbare etablering, vilket är viktigt inte minst ur ett ungdomsperspektiv.

Vi bedömer också att de obligatoriska ankomstcentren där Migrationsverket och andra myndigheter är närvarande och de kommunala asylboendena kan få positiva effekter för barn och ungdomar. Detta eftersom boendeformerna bör göra det lättare att på ett tidigt stadium identifiera och upptäcka förekomst av olika typer av problem relaterade till patriarkala strukturer och hederskulturer inom en familj eller en grupp asylsökande.

Utredningen vill också uppmärksamma att förslagen innebär att mottagandet av asylsökande barn i familj och mottagandet av asylsökande ensamkommande barn – precis som i dag – kommer att skilja sig åt. Barn i familj kommer att bo vid ankomstcenter och därmed få tillgång till den service och de fördelar som finns med att bo i ett ankomstcenter, medan ensamkommande barn kommer att bo i en kommun. Det är därför viktigt att Migrationsverket säkerställer att ensamkommande barn i möjligaste mån får samma möjligheter att tillgodogöra sig sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter som barn i familj som bor i ett ankomstcenter under de första 30 dagarna.

11.6.7 Konsekvenser för hbtq-personer

De obligatoriska ankomstcentren skulle kunna innebära att vissa grupper av asylsökande, till exempel hbtq-personer, hamnar i en utsatt situation. Utredningen har dock föreslagit att det ska vara möjligt för Migrationsverket att i situationer där det inte är lämpligt att låta en person med särskilda behov bo vid ett ankomstcenter anvisa personen till ett annat boende. I händelse av en sådan situation ska Migrationsverket ordna en godtagbar boendelösning i närheten av ett ankomstcenter så att den enskilde fortfarande har goda förutsättningar att tillgodogöra sig sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter. Det är också lämpligt att vid ett eventuellt införande

av ankomstcenter följa upp om den nya boendeformen är en trygg boendemiljö för asylsökande med särskilda behov.

I övrigt bedömer utredningen att förslagen inte har några direkta konsekvenser för hbtq-personer.

12 Utredningens alternativa upplägg

12.1 En komplex utmaning kan lösas på olika sätt

Mottagandeutredningen har arbetat fram ett huvudförslag till ett nytt system för mottagande av asylsökande och nyanlända som bygger på att staten och kommunsektorn tar ett gemensamt ansvar för boende och insatser (se kapitel 5–11). Förslaget syftar främst till att främja en rättssäker och snabb prövning, en sammanhållen process för den enskilde, en effektiv etablering i arbets- och samhällslivet och ett effektivt arbete med återvändande.

Komplexa samhällsutmaningar kan dock sällan lösas genom enbart ett handlingsalternativ vilket utesluter alla andra. Den enda vägens lösning är en sällsynt företeelse i svåra samhällsfrågor. Under arbetets gång har det också framkommit att det finns behov av att även redovisa ett alternativ till utredningens huvudförslag.

Utredningen har alltså utrett sig fram till att det ur de flesta aspekter är bäst att vissa asylsökande väntar i en kommun.

Vi har vidare observerat en brist på tillit för staten i många kommuner vilken skulle kunna försvåra genomförandet av huvudförslaget. Skälet till att utredningen därför väljer att lägga fram det alternativa upplägget är att det ska finnas handlingsmöjligheter för staten även om man inte skulle komma överens med kommunerna om genomförandet av huvudförslaget.

Det alternativa upplägget bygger på att staten behåller ansvaret för boende och insatser för asylsökande under hela asyltiden. I upplägget ges vidare verksamhets- och prövningsperspektivet stor betydelse. I detta kapitel redogör vi för utgångspunkterna för det alternativa upplägget, i kapitel 13 presenterar vi själva upplägget och i kapitel 14 beskriver vi konsekvenserna.

12.2 Utgångspunkter för ett mottagandesystem med statligt ansvar och koncentrerad struktur

Genomgående gäller samma utgångspunkter för det alternativa upplägget som för utredningens huvudförslag. Regeringens direktiv är desamma vilket utredningen har förhållit sig till och hanterat. De mål och värden som ett nytt mottagandesystem ska beakta är också desamma. För ett mer utförligt resonemang om dessa mål, värden och utgångspunkter hänvisar vi till kapitel 5.

Det alternativa upplägget där staten ensamt tar ansvar för boende och tidiga insatser för asylsökande innebär dock att vi har viktat om vissa av dessa mål och värden. Detta har gjort att vi också har korrigerat vissa av utgångspunkterna i det alternativa upplägget.

12.2.1 Prövningen i fokus

I ett alternativt upplägg där staten ensamt ska ansvara för boende och tidiga insatser för asylsökande under hela asyltiden blir asylprövningen och Migrationsverkets verksamhetsperspektiv än mer central än i utredningens huvudförslag. Detta perspektiv behöver därför ges större vikt i ett alternativt upplägg. Anledningen till detta är att ett sådant system har svårare att hantera och fungera med långa handläggnings- och vistelsetider än ett system som bygger på en tydlig spårindelning och ett decentraliserat mottagande där staten och kommunsektorn delar på ansvaret.

Givet detta bör boende och mottagande organiseras och struktureras så att det utgår från och underlättar samt effektiviserar Migrationsverkets prövningsverksamhet och arbete med återvändande. En konsekvens av detta är att boende och mottagande i ett alternativt upplägg behöver koncentreras till orter och kommuner där Migrationsverket har prövningsverksamhet.

12.2.2 Jämnare fördelning först efter uppehållstillstånd

Eftersom prövningen och verksamhetsperspektivet hamnar än mer i fokus i ett alternativt upplägg kommer en sådan ordning att innebära mer koncentrerade boendelösningar. Organisering och lokalisering behöver därmed ta större hänsyn till kommuners och lands-

tings kapacitet än i utredningens huvudförslag. Detta eftersom ett system med statliga boenden där asylsökande bor under hela asyltiden innebär ett mer omfattande och längre åtagandet för den kommun och det landsting dit boenden och verksamhet lokaliseras. I och med att anläggningarna också bör vara stora blir antalet möjliga kommuner färre vilket måste beaktas vid utformningen av förslagen.

Regeringens direktiv understryker att förslagen ska syfta till ett jämnare mottagande mellan Sveriges kommuner. Utredningen delar bedömningen att det är önskvärt med ett jämnare mottagande, men menar att det är svårt att få till i ett system där prövnings-perspektivet viktas upp och där staten på egen hand ska ta ansvar för boende och tidiga insatser under hela asyltiden.

I ett alternativt upplägg där prövningen står i centrum är det svårt att undvika koncentration till ett färre antal platser i landet. Det blir därmed svårt att uppnå en jämnare fördelning av mottagandet av asylsökande mellan Sveriges kommuner. Mottagandeutredningen menar därför att man i ett alternativt upplägg behöver säkerställa att mottagandet av nyanlända invandrare kan fördelas jämnare mellan landets kommuner.

12.3 Staten kan inte lösa allt på egen hand

Även om vårt alternativa upplägg går ut på att staten på egen hand tar ansvar för boende och tidiga insatser för asylsökande innebär det inte att staten ska bygga upp en parallell struktur för skola, vård eller socialtjänst. Att göra det är knappast förenligt med en god hushållning med statliga medel.

Även i ett alternativt upplägg bör dessa uppgifter hanteras av kommuner och landsting. Det är i kommunerna och landstingen som resurser och kompetens finns och detta bör även utnyttjas i ett alternativt upplägg. Staten ska då ersätta kommuner och landsting för de åtaganden de har i det alternativa upplägget.

13 Mottagandecenter för ankomst, väntan och återvändande

13.1 Obligatoriska boenden för snabbare prövning och återvändande

Förslag: En ordning med särskilda mottagandecenter som Migrationsverket ansvarar för införs. Migrationsverket ska ordna boende till alla asylsökande. Det ska vara obligatoriskt för asylsökande att bo i ett mottagandecenter under 30 dagar. Migrationsverket får fatta beslut om att förlänga den obligatoriska tiden i mottagandecenter.

Vissa asylsökande ska bo i ett mottagandecenter under hela asylprocessen. Migrationsverket ska fatta ett beslut om förlängning av den obligatoriska tiden för dessa asylsökande. Vid bedömningen av vilka asylsökande som ska stanna i mottagandecenter ska hänsyn tas till hur omfattande handläggningsåtgärder som kommer att krävas samt vilket beslut som kan komma att fattas i ärendet.

Det ska vara obligatoriskt även för individer med ett verkställbart avlägsnandebeslut att bo i ett mottagandecenter under den lagstadgade fristen för avresa.

Asylsökande som inte bor i ett mottagandecenter under föreskriven tid ska inte ha rätt till dagersättning eller särskilt bidrag. Asylsökande som återvänder till ett mottagandecenter ska åter ha rätt till dagersättning och särskilt bidrag.

Bostadsersättning enligt lagen om mottagande av asylsökande med flera ska tas bort.

Bedömning: En ansökan om asyl bör lämnas in vid Sveriges gräns eller vid ett mottagandecenter.

Migrationsverket bör prioritera handläggning av ärenden till asylsökande som bor i mottagandecenter under den obligatoriska tiden.

Regeringen bör ge Statskontoret i uppdrag att kartlägga och analysera metoder och arbetssätt för att öka det frivilliga återvändandet.

13.1.1 Ett ordnat mottagande i mottagandecenter

Våra överväganden och motiv till införandet av mottagandecenter i det alternativa upplägget är i princip desamma som de som gäller för ankomst- och avresecentren i utredningens huvudförslag. Följande förslag och bedömningar är identiska med de som finns i utredningens huvudförslag. För en utförlig beskrivning av dessa förslag och bedömningar hänvisar vi till avsnitt 6.1, 8.1.1 och 8.2.

- Det ska vara obligatoriskt för asylsökande att bo i ett mottagandecenter under 30 dagar. Migrationsverket får fatta beslut om att förlänga den obligatoriska tiden i mottagandecenter.
- Vissa asylsökande ska bo i ett mottagandecenter under hela asylprocessen. Migrationsverket ska fatta ett beslut om förlängning av den obligatoriska tiden för dessa asylsökande. Vid bedömningen av vilka asylsökande som ska stanna i mottagandecenter ska hänsyn tas till hur omfattande handläggningsåtgärder som kommer att krävas samt vilket beslut som kan komma att fattas i ärendet.
- Det ska vara obligatoriskt även för individer med ett verkställbart avlägsnandebeslut att bo i ett mottagandecenter under den lagstadgade fristen för avresa.
- Asylsökande som inte bor i ett mottagandecenter under föreskriven tid ska inte ha rätt till dagersättning eller särskilt bidrag. Asylsökande som återvänder till ett mottagandecenter ska åter ha rätt till dagersättning och särskilt bidrag.
- Bostadsersättning enligt lagen om mottagande av asylsökande med flera ska tas bort.

- En ansökan om asyl bör lämnas in vid Sveriges gräns eller vid ett mottagandecenter.
- Migrationsverket bör prioritera handläggning av ärenden till asylsökande som bor i mottagandecenter under den obligatoriska tiden.
- Statskontoret bör få i uppdrag att kartlägga och analysera metoder och arbetssätt för att öka det frivilliga återvändandet för personer som fått avslag på sin asylansökan.

13.1.2 Sammanhållet mottagande med verksamhetsperspektiv

En ordning med mottagandecenter bygger på ett verksamhetsperspektiv där en rättssäker och snabb asylprövning är det överordnade målet. Mottagandecentren ska utgå och utformas från ett prövningsperspektiv och Migrationsverkets verksamhetsbehov till stora delar på samma sätt som vad gäller ankomstcenter. Centren ska utformas så att flödet i verksamheten underlättas liksom utifrån verksamhetens behov av tillgänglighet till de asylsökande. Migrationsverket och andra aktörer ska kunna genomföra sina insatser och åtgärder på ett enkelt och smidigt sätt. Alla aktörer ska kunna dra nytta av stordriftsfördelar och därigenom genomföra fler insatser på kort tid.

Till skillnad från ankomstcenter blir verksamhetsperspektivet starkare när asylsökande samlas i större boenden så att asylprocessen i sin helhet kan genomföras samlat. När olika verksamhetsgrenar finns representerade vid boendena och hela verksamheten är samlad på ett ställe är det lättare att få till ett kunskapsutbyte mellan olika verksamheter. Det ger Migrationsverket goda möjligheter att bygga upp en effektiv prövningsprocess. Det underlättar också för myndigheten att redan initialt ha ett fokus på att utreda den asylsökandes identitet och tidigt vidta åtgärder för ett eventuellt återvändande.

Utifrån ett verksamhetsperspektiv med fördelning av boendeplatser är det en fördel om det endast finns en typ av boendeplatser. Det saknar betydelse vilket skede i processen – ankomst, väntan eller återvändande – som en person befinner sig i utan varje plats kan användas till en inskriven person. Det innebär att platserna kan an-

vändas mer effektivt än när en individ ska bo i en särskild typ av boende beroende på var i processen personen befinner sig.

13.1.3 Ett boende under hela asyltiden

En stabil och förutsägbar tillvaro under asyltiden

Mottagandecenter ska vara det boende som Migrationsverket driver för statens räkning. Det finns bara en typ av boende och det används för asylsökande under hela processen. Individer kan bo i ett mottagandecenter från att de lämnar in sin asylansökan fram till att de som nyanlända ska bosätta sig i en kommun eller till de ska lämna Sverige efter att de fått avslag på sin ansökan. I mottagandecenter kommer det därför att finnas asylsökande i alla skeden av asylprocessen.

Utredningen anser att det finns ett värde i att asylsökande bor på ett ställe under hela asyltiden. För den enskilda blir det tydligt och förutsägbart vad som gäller och det finns en viss trygghet i att slippa uppbrott under asyltiden. När den asylsökande vet att han eller hon kommer att stanna i boendet under en förhållandevis lång period kan det leda till att individen skapar nätverk och tar kontakt med myndigheter, lokalsamhället och föreningar på orten. Dessa kontakter skapar i förlängningen förutsättningar för att individen etablerar sig på orten eller i kommunen efter uppehållstillstånd.

Många asylsökande kommer därmed att få en anknytning till och hinna rota sig på de orter och i de kommuner där mottagandecentren ligger. En senare flytt till en anvisad bosättningskommun kommer därför att innebära ett uppbrott och en omstart för den enskilde individen. I ett system där utflytt till en bosättningskommun sker först efter uppehållstillstånd går det inte att undvika sådana uppbrott. Mottagandeutredningen ser trots detta att det finns vissa fördelar med att den asylsökande stannar på ett ställe under hela asyltiden. Individen får då en stabil och förutsägbar tillvaro under asyltiden och för Migrationsverket underlättas prövningsverksamhet och logistik. Det är dock extra viktigt att Migrationsverket då har förmåga, förutsättningar och kapacitet att hålla handläggnings- och vistelsetiderna korta.

Uppehållstillstånd är nyckeln in i Sverige

Asylsökande ska under asyltiden och efter avslag på ansökan stanna i ett mottagandecenter. De stannar på den ort där de ansökte om asyl för att därifrån lämna Sverige. Individer som får uppehållstillstånd anvisas till en kommun och får flytta vidare och påbörja sin etableringsprocess.

I systemet finns en skarp gräns mellan asylsökande och nyanlända invandrare. Individer som ännu inte har fått besked om de har rätt att stanna och individer som ska återvända ska inte ges falska förhoppningar om en framtid i Sverige. Först efter att det finns ett beslut om att individen får stanna öppnas möjligheten att ta nästa steg. Samhället erbjuder då ett annat boende och mer etableringsinriktade insatser.

Utredningen menar att det skapar en tydlighet i systemet och ökar förutsättningarna för att få till ett effektivt återvändande. Mot bakgrund av att handläggningstiderna kan hållas nere i ett processorienterat system kommer tiden till etablering i Sverige att kunna hållas kort.

Det kan även ge det alternativa upplägget ett starkare återvändandeperspektiv än huvudförslaget. I vissa fall kan det vara enklare och snabbare att motivera personer till ett återvändande när de bor i ett mottagandecenter vid avreseorten än om de bor i en kommun och har hunnit rota sig där. Det kan dock vara så att färre asylsökande väljer att stanna i ett offentligt anordnat boende i det alternativa upplägget än i huvudförslaget. För de individer som väljer eget boende underlättas troligen inte återvändandet utan det kan bli svårare att få dessa personer att återvända än personer i ett kommunalt asylboende.

Förberedelser för återvändandet sker vid mottagandecentret

Utredningen menar att alla individer som har ett verkställbart avlägsnandebeslut ska bo i mottagandecenter för att där kunna medverka till att förbereda återvändandet. I huvudförslaget får individer om det föreligger synnerliga skäl bo kvar i det tidigare boendet under den lagstadgade fristen för avresa. Vi ser dock inte att det ska finnas några sådana undantagssituationer i det alternativa upplägget.

Anledningen till att det är en avvikelse mellan förslagen är att det kan finnas behov av en ventil för att tillåta individer att bo kvar i ett offentligt anordnat boende om det exempelvis har gjorts specialanpassningar för särskilda behov. Utredningen ser inte att motsvarande behov kan finnas när en person bor i ett eget boende eftersom personer med särskilda behov hänvisas till mottagandecenter om särskilda anpassningar krävs.

13.2 Center i kommuner med rätt förutsättningar

Bedömning: Mottagandecenter bör vara större anläggningar. De bör vara lokaliserade till större kommuner inom ett begränsat geografiskt avstånd från en internationell flygplats. Centren bör erbjuda självhushåll.

Migrationsverket bör anskaffa mottagandecenter genom kontrakt med långa avtalstider. Innan staten lokaliserar ett mottagandecenter i kommunen bör Migrationsverket föra dialog med aktuell kommun.

Migrationsverket bör säga upp kontrakten på de lägenheter som myndigheten i dag hyr och använder som boende för asylsökande. I anslutning till uppsägningen bör Migrationsverket föra en dialog med fastighetsägaren och den aktuella kommunen om det finns intresse och möjlighet för kommunen att överta kontrakten så att dessa kan användas för mottagande av nyanlända.

13.2.1 Långsiktig planering ger stabilitet

Våra överväganden och motiv till lokalisering och anskaffande av mottagandecenter är i princip desamma som i huvudförslaget. Följande bedömningar är desamma som i huvudalternativet. För en utförlig beskrivning av dessa bedömningar hänvisar vi till kapitel 6.2 och 7.1.3.

- Mottagandecenter bör vara större anläggningar.
- De bör vara lokaliserade till större kommuner inom ett begränsat geografiskt avstånd från en internationell flygplats.

- Migrationsverket bör anskaffa mottagandecenter genom kontrakt med långa avtalstider.
- Innan staten lokaliserar ett mottagandecenter i kommunen bör Migrationsverket föra dialog med aktuell kommun.
- Migrationsverket bör säga upp kontrakten på de lägenheter som myndigheten i dag hyr och använder som boende för asylsökande. I anslutning till uppsägningen bör Migrationsverket föra en dialog med fastighetsägaren och den aktuella kommunen om det finns intresse och möjlighet för kommunen att överta kontrakten så att dessa kan användas för mottagande av nyanlända.

13.2.2 Lokalisering för en snabb och rättssäker asylprocess

Verksamhetsperspektivet väger tyngst vid lokalisering

Mottagandecentren skiljer sig från ankomstcentren på så sätt att de asylsökande vistas i centren under en längre tid. En längre boendetid i kommunen påverkar såväl individen som kommunen. Vid längre vistelser kommer asylsökande att ha högre krav på att utnyttja väntetiden effektivt samt på att få en meningsfull vardag. De kommer troligen i högre utsträckning att söka sig ut i lokalsamhället och vilja ta del av kommunal service och föreningslivet i närområdet.

För kommunens del kan en längre vistelse i kommunen göra att fler asylsökande kommer i kontakt med och har behov av välfärdstjänster som skola och socialtjänst men också annan service som bibliotek, sportanläggningar med mera. Effekterna av den längre vistelsen i mottagandecenter bör beaktas vid överväganden om en lämplig geografisk lokalisering av mottagandecenter.

Mottagandeutredningens utgångspunkt enligt direktiven ska vara såväl ett verksamhetsperspektiv som en jämnare fördelning av mottagandet mellan landets kommuner. Dessa utgångspunkter står i strid med varandra när det gäller den geografiska lokaliseringen av mottagandecentren. Utredningen har övervägt olika alternativ och kommit fram till att skälen är starka för att verksamhetsperspektivet bör väga tyngre vid val av centrens lokalisering. Det alternativa upplägget kommer inte att ge samma möjligheter till geografisk spridning av asylboenden över landet som huvudförslaget

ger. Möjligheterna som en tidig etablering på en ort ger kan därmed inte väga särskilt tungt i detta upplägg. Samma resonemang gällande lokaliseringen av centren gäller därmed för såväl utredningens huvudförslag som för det alternativa upplägget.

Migrationsverket har nyligen centraliserat ansökningen av asyl till de tre storstadsregionerna.[1] Anledningen till detta är att det vid större enheter finns en bredare kunskapsbank hos personalen och möjlighet att effektivisera arbetet genom stordriftsfördelar. Närhet till större städer ger också bättre tillgång till personal med rätt kompetens. Det är även logistiskt fördelaktigt att vara nära internationella flygplatser vid såväl ankomst som avresa.

I det alternativa upplägget med mottagandecenter har utredningen värderat verksamhetsperspektivet högre än en jämnare fördelning av asylsökande mellan kommunerna. Utredningen ser det som än mer angeläget att ha en snabb asylprocess när de asylsökande bor i mottagandecenter. Vi menar att det inte underlättar för den enskildes etablering att bo på stora anläggningar på andra orter än där en eventuell framtida bosättning kommer att ske. Genom att prioritera verksamhetsperspektivet kan individen få en snabbare asylprocess och kan på så sätt tidigare påbörja sin etablering.

Mottagandeutredningen menar att Migrationsverket bör geografiskt lokalisera och anpassa kapaciteten i mottagandecenter efter där de asylsökande lämnar in sin ansökan. Ambitionen är att den asylsökande i möjligaste mån ska stanna under hela asyltiden vid det mottagandecenter där individen ansökte om asyl. Endast i undantagsfall vid platsbrist eller om det kan påskynda handläggningen av asylärendet bör den asylsökande flyttas till ett annat center.

Jämnare geografisk fördelning har tonats ner vid lokalisering

Även om målet om en jämnare geografisk fördelning av mottagandet finns också för det alternativa upplägget så har utredningen tonat ner detta mål och i stället ökat betydelsen av Migrationsverkets verksamhetsperspektiv och målet om en snabb och rättssäker prövning. Vi har dock inte helt släppt ambitionen att få en geografiskt mer välfungerande fördelning än i dagens ordning och

[1] Migrationsverket (2017c).

redovisar nedan hur en jämnare fördelning över landet skulle kunna vara utformad utifrån ett system som bygger på mottagandecenter.

För att åstadkomma en jämnare fördelning av asylsökande i landet skulle exempelvis mottagandecenter kunna placeras i varje län. En sådan regional ordning skulle kunna utgå ifrån kommunernas fastställda andel för mottagande av nyanlända. För individen skulle det innebära att han eller hon efter asyltiden kommer att anvisas till en kommun inom länet. Individerna skulle under asyltiden få viss lokalkännedom och skulle kunna behålla kontakter som har etablerats under asyltiden även om barnen i de flesta fall skulle behöva byta skola.

Migrationsverkets verksamhet skulle däremot försvåras av en länsvis fördelning. Det blir en geografiskt spridd verksamhet som i vissa län blir förhållandevis begränsad i storlek. Asylansökningarna inkommer inte heller jämnt fördelat över landet utan är starkt koncentrerade till de tre storstadsregionerna. Det skulle innebära att många asylsökande direkt efter ansökan skulle behöva skickas vidare till ett annat mottagandecenter med lediga platser utifrån ett fördelningsschema.

13.2.3 Självhushåll för en mer normal vardag

Mottagandecentren kommer att vara den kontakt som en asylsökande har med ett statligt anordnat boende. Det är därför viktigt att vistelsen i centret ger en positiv helhetsbild för individen. Ambitionen med de obligatoriska mottagandecentren är att asylsökande ska vilja bo kvar i ett mottagandecenter även efter den obligatoriska tiden i boendet.

Vistelsetiden i mottagandecenter kommer att variera mellan några månader och i vissa fall upp till ett år eller längre. Det beror på flera faktorer som handläggningstider, komplexiteten i det enskilda asylärendet, utgången i ärendet, väntetider för bosättning i en kommun eller mottagandet i ett annat land vid avresa. Även individens medverkan och tillgänglighet kan påverka vistelsetiden.

Utredningen bedömer att självhushåll är att föredra i mottagandecentren eftersom vistelsetiderna i centret kan komma att bli långa. Hushållsarbete bidrar till sysselsättning för de asylsökande och självhushåll ger en möjlighet till eget ansvar och kontroll över

vardagen. I Migrationsverkets nuvarande anläggningsboenden där asylsökande vistas under längre tider strävar Migrationsverket också efter att erbjuda boenden med självhushåll. Anledningen till detta är att asylsökande ska kunna upprätthålla en normalitet i sin vardag.[2]

13.3 Sammanhållet mottagande påskyndar etablering

Förslag: Asylsökande som bor i mottagandecenter ska anvisas till en kommun i direkt anslutning till att de får uppehållstillstånd om inte en anvisning har gjorts under asyltiden.

Migrationsverket får anvisa en kommun innan den asylsökande har fått uppehållstillstånd. Vid bedömningen av vilka asylsökande som kan anvisas under asyltiden ska hänsyn tas till hur omfattande handläggningsåtgärder som kommer att krävas samt vilket beslut som kan komma att fattas i ärendet.

Anvisad kommun ska ta emot individen inom tre veckor från tidpunkten för beslut om anvisning dock tidigast när individen har fått uppehållstillstånd.

Läns- och kommuntal ska ersättas med att varje kommun tilldelas ett andelstal för mottagande av nyanlända. Migrationsverket ska årligen fastställa andelstalet. Såväl asylsökande som nyanlända som anvisas ska fördelas mellan kommunerna enligt det fastställda andelstalet.

Bedömning: Nyanlända invandrare ska anvisas till en kommun där det finns goda förutsättningar för framtida etablering. Anvisningen ska ske utifrån ett arbetsmarknadsperspektiv och ta hänsyn till kommunala behov och förutsättningar. Alla nyanlända, även de som bosätter sig på egen hand, ska beaktas fullt ut i fördelningsmodellen.

Regeringen bör ge Arbetsförmedlingen och Migrationsverket i uppdrag att i samarbete med länsstyrelserna, Sveriges Kommuner och Landsting, Statistiska centralbyrån och Tillväxtverket utveckla fördelningsmodellen så att arbetsmarknadsperspektivet stärks.

[2] SOU 1992:133 och SOU 2009:19.

Regeringen bör ge Migrationsverket i uppdrag att, i samarbete med Arbetsförmedlingen och Sveriges Kommuner och Landsting utveckla en modell för matchning mellan enskilda nyanlända och kommuner.

Regeringen bör vidta åtgärder som syftar till att korta väntetiden för nyanlända invandrare att få en individuell handlingsplan inom etableringsprogrammet. Vidare bör regeringen vidta åtgärder som möjliggör en sammanhållen övergång mellan de statliga individersättningarna för asylsökande och nyanlända (det så kallade glappet).

Våra överväganden, förslag och bedömningar gällande kommunanvisning och fördelning av nyanlända invandrare mellan Sveriges kommuner och bedömningar om en sammanhållen och snabb etablering är i stora delar identiska med förslagen i huvudalternativet. Följande förslag och bedömningar är desamma som i huvudförslaget:

- Anvisad kommun ska ta emot individen inom tre veckor från tidpunkten för beslut om anvisning dock tidigast när individen har fått uppehållstillstånd.
- Läns- och kommuntal ska ersättas med att varje kommun tilldelas ett andelstal för mottagande av nyanlända. Migrationsverket ska årligen fastställa andelstalet. Såväl asylsökande som nyanlända som anvisas ska fördelas mellan kommunerna enligt det fastställda andelstalet.
- Nyanlända invandrare ska anvisas till en kommun där det finns goda förutsättningar för framtida etablering. Anvisningen ska ske utifrån ett arbetsmarknadsperspektiv och ta hänsyn till kommunala behov och förutsättningar. Alla nyanlända, även de som bosätter sig på egen hand, ska beaktas fullt ut i fördelningsmodellen.
- Regeringen bör ge Arbetsförmedlingen och Migrationsverket i uppdrag att i samarbete med länsstyrelserna, Sveriges Kommuner och Landsting, Statistiska centralbyrån och Tillväxtverket utveckla fördelningsmodellen så att arbetsmarknadsperspektivet stärks.

- Regeringen bör ge Migrationsverket i uppdrag att, i samarbete med Arbetsförmedlingen och Sveriges Kommuner och Landsting utveckla en modell för matchning mellan enskilda nyanlända och kommuner.
- Regeringen bör vidta åtgärder som syftar till att korta väntetiden för nyanlända invandrare att få en individuell handlingsplan inom etableringsprogrammet. Vidare bör regeringen vidta åtgärder som möjliggör en sammanhållen övergång mellan de statliga individersättningarna för asylsökande och nyanlända (det så kallade glappet).

För en utförlig beskrivning av dessa överväganden, förslag och bedömningar hänvisar vi till avsnitt 6.1.4, 7.1.1, 7.1.3, 7.1.4 och 8.1.2.

13.3.1 Anvisning ska ske i samband med uppehållstillstånd

Utredningen föreslår att asylsökande som bor i mottagandecenter ska anvisas till en kommun i direkt anslutning till att de får uppehållstillstånd. Arbetsförmedlingen har under asyltiden kartlagt den asylsökandes utbildning och yrkeserfarenheter. Därmed finns den information som behövs inför anvisning och Migrationsverket kan anvisa en bosättningskommun i samband med att beslut om uppehållstillstånd fattas.

Den stora skillnaden mellan huvudförslaget och det alternativa upplägget är att mottagandet i kommun sker först efter att individen har fått uppehållstillstånd. Skillnaderna mot dagens ordning är att anvisningen ska ske vid första möjliga tillfälle i det alternativa upplägget. När väl ett beslut om anvisning har tagits ska kommunens mottagandetid börja löpa. Genom att korta ledtiderna kan en tidigare start för individens etablering möjliggöras. Utredningen anser att det är angeläget att individen så snabbt som möjligt kan flytta till sin bosättningskommun för att där påbörja sin etablering i Sverige.

13.3.2 En kommun kan anvisas redan under asyltiden

Mottagandeutredningen föreslår att Migrationsverket får anvisa en kommun innan den asylsökande har fått uppehållstillstånd. Anvisningen bör ske senast en vecka efter individen ansökte om asyl. Det är samma tidsfrist som gäller i huvudförslaget. Vid bedömningen av vilka asylsökande som kan anvisas under asyltiden ska hänsyn tas till hur omfattande handläggningsåtgärder som kommer att krävas samt vilket beslut som kan komma att fattas i ärendet.

Utredningen anser att de grupper som bör beröras av anvisning under asyltiden är asylsökande med god prognos för att få uppehållstillstånd och vars ärenden hanteras i ett snabbt förfarande. Migrationsverkets målsättning är att beslut för denna typ av ärenden ska kunna fattas inom 30 till 60 dagar och i stort sett alla i denna grupp får uppehållstillstånd.[3]

Anledningen till att utredningen anser att just denna målgrupp bör anvisas under asyltiden är att asylsökande med hög sannolikhet att få stanna så snabbt som möjligt ska komma ut i en kommun och påbörja sin etableringsprocess. Syftet med att anvisningen sker under asyltiden är alltså att påskynda etableringen. Utredningen menar att individer med hög sannolikhet att få stanna ska ha ett snabbförfarande genom hela systemet, inte bara i Migrationsverkets prövning.

Individer som anvisas under asyltiden ska dock tas emot i en bosättningskommun först när de har fått ett uppehållstillstånd. Genom att anvisningen till en kommun sker innan individen får uppehållstillstånd kan individen flytta ut i sin bosättningskommun tidigare utan att kommunens förberedelsetid minskar. Kommunen får härigenom samma eller längre förberedelsetid för sitt mottagande än för andra grupper och individens väntan på att bli mottagen i en kommun blir kortare.

För övriga grupper av asylsökande där det råder större osäkerhet om utgången i asylärendet bör ett beslut om uppehållstillstånd inväntas innan en kommun anvisas. En bosättningsanvisning kan ge individen falska förhoppningar om att få stanna i Sverige. Denna typ av besked kan därmed påverka och försvåra ett återvändandearbete.

[3] Se tabell 6.1.

Det är också viktigt att kommunerna får rimliga planeringsförutsättningar. Om kommunerna får många anvisningar som avbryts på grund av att den asylsökande inte får uppehållstillstånd kommer det att påverka kommunernas förberedelsearbete negativt. Även detta talar för att ha en restriktiv hållning till vilka anvisningar som ska ske under asyltiden.

13.4 Ett mottagande där individen står i centrum

Förslag: Asylsökande ska erbjudas insatser som syftar till att förbereda för etablering i Sverige eller återvändande till ett annat land, liksom aktiviteter som syftar till en meningsfull vardag. Vid bedömningen av vilka insatser och aktiviteter som ska erbjudas den enskilda individen ska hänsyn tas till hur omfattande handläggningsåtgärder som kommer att krävas samt vilket beslut som kan komma att fattas i ärendet.

Migrationsverket ska ansvara för att, i samverkan med andra berörda myndigheter och aktörer, informera asylsökande om deras rättigheter och skyldigheter och om att leva i det svenska samhället. Ansvaret ska även omfatta att lämna fördjupad samhällsinformation till vissa asylsökande.

Arbetsförmedlingen ska ansvara för att en kartläggning sker av den asylsökandes utbildning och yrkeserfarenheter.

Att delta i samhällsinformation och kartläggning ska vara obligatoriskt för den asylsökande. Migrationsverket ska kunna sätta ned dagersättningen för personer som väljer att inte delta i obligatoriska insatser.

Landstingen ska erbjuda asylsökande som bor i mottagandecenter en hälsoundersökning under den obligatoriska vistelsen i centret.

Bedömning: Regeringen bör ge Migrationsverket i uppdrag att, i samverkan med relevanta myndigheter och andra aktörer, ta fram ett material för den samhällsinformation som ska ges till asylsökande.

13.4.1 Mottagandecentren ska lägga grunden för den fortsatta vistelsen i Sverige eller för återvändande till annat land

Mottagandeutredningens förslag och bedömningar i fråga om vilka insatser som ska erbjudas under den obligatoriska vistelsen i ett center är i princip identiska i huvudförslaget respektive i det alternativa upplägget. För våra överväganden och en mer utförlig beskrivning av dessa insatser hänvisar vi till kapitel 6.3.

- Asylsökande ska erbjudas insatser som syftar till att förbereda för etablering i Sverige eller återvändande till ett annat land och aktiviteter som syftar till en meningsfull vardag.
- Migrationsverket ska ansvara för, att i samverkan med andra berörda myndigheter och aktörer, informera asylsökande om deras rättigheter och skyldigheter och om det svenska samhället.
- Migrationsverket bör, i samverkan med andra relevanta myndigheter och aktörer, ta fram ett material för den samhällsinformation som ska ges till asylsökande.
- Arbetsförmedlingen ska ansvara för att en kartläggning sker av den asylsökandes utbildning och yrkeserfarenheter.
- Att delta i samhällsinformation och kartläggning ska vara obligatoriskt för den asylsökande. För personer som väljer att inte delta i obligatoriska insatser ska dagersättningen kunna sättas ned.
- Landstingen ska erbjuda asylsökande som bor i mottagandecenter en hälsoundersökning under den obligatoriska vistelsen i centret.

13.4.2 Kartläggning i två olika spår

I likhet med den kartläggning som föreslås i ankomstcentren enligt huvudförslaget ska Arbetsförmedlingen ansvara för att kartlägga den asylsökandes utbildning och yrkeserfarenheter. Utgångspunkten är att samtliga vuxna asylsökande, förutom asylsökande med mindre goda möjligheter att få uppehållstillstånd och vars ärenden hanteras i ett snabbt förfarande eller enligt Dublinförordningen[4], ska om-

[4] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013.

fattas av kartläggningen. Kartläggningen kommer sedan att vara en utgångspunkt för andra åtgärder inom mottagandet.

En skillnad gentemot huvudförslaget är att kartläggningen kommer att ske i två olika spår, beroende på Migrationsverkets bedömning av hur omfattande handläggningsåtgärder som kommer att krävas samt vilket beslut som kan komma att fattas i ärendet. För dessa båda spår kommer olika tidsfrister att gälla.

Asylsökande med en god prognos för att få uppehållstillstånd och vars ärenden hanteras i ett snabbt förfarande kan anvisas en kommun redan innan ett beslut om uppehållstillstånd har fattats (se avsnitt 13.3.2). För att underlaget ska kunna användas i bosättningsprocessen ska kartläggning ske inom sju dagar från att en ansökan om asyl lämnades in. Syftet är också att Arbetsförmedlingen tidigt ska komma i kontakt med de individer som med stor sannolikhet kommer att tillhöra målgruppen för etableringsprogrammet.

På så sätt kan myndigheten redan under asyltiden göra delar av den kartläggning som enligt reglerna för etableringsinsatser[5] ska föregå ett beslut om en individuell handlingsplan, och andra åtgärder som underlättar för etableringsprocessen. Detta kortar sannolikt tiden mellan beslut om uppehållstillstånd och det att individen kan påbörja etableringsinsatser.

Arbetsförmedlingen ska även ansvara för att inom 30 dagar från att asylansökan har lämnats in göra en kartläggning av utbildning och yrkeserfarenheter hos asylsökande som hör till målgruppen för de arbetsmarknadsinriktade insatser som Arbetsförmedlingen förslås ansvara för i mottagandecentren (se avsnitt 13.6).

13.4.3 Utökad samhällsinformation för vissa asylsökande

När det gäller Migrationsverkets ansvar för att lämna samhällsinformation till asylsökande finns en viktig skillnad jämfört med utredningens huvudförslag. Migrationsverket ska enligt vårt alternativa upplägg även ansvara för att lämna fördjupad samhällsinformation till vissa asylsökande, utifrån en bedömning av hur omfattande handläggningsåtgärder som kommer att krävas samt

[5] 11 § förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

vilket beslut som kan komma att fattas i ärendet. Syftet är att samtliga vuxna asylsökande, förutom asylsökande med mindre goda möjligheter att få uppehållstillstånd och vars ärenden hanteras i ett snabbt förfarande eller enligt Dublinförordningen, ska delta i den fördjupade samhällsinformationen.

En annan skillnad är att vi föreslår att den utökade skyldigheten att erbjuda samhällsinformation också ska motsvaras av en skyldighet för individen att delta. Vi föreslår därför att utebliven närvaro ska medföra att Migrationsverket ska kunna sätta ned individens dagersättning. Det är lämpligt att Migrationsverket lämnar information under de 30 dagar då individen ska bo i mottagandecentret.

Bortsett från möjligheten att sätta ned dagersättningen överensstämmer uppdraget i princip med det uppdrag som utredningen i huvudförslaget föreslår att kommunerna ska ansvara för, i fråga om asylsökande som anvisas till ett kommunalt asylboende (se avsnitt 7.2.3). Informationen ska alltså ha till syfte att underlätta individens kontakter med samhället, både i vardagslivet och för att väntetiden ska kunna utnyttjas mer konstruktivt.

Eftersom det är Migrationsverket i stället för kommunen som ska ansvara för den fördjupade samhällsinformationen i mottagandecentret försvinner därmed en naturlig koppling till den samhällsorientering som kommunerna är skyldig att erbjuda vissa nyanlända invandrare som folkbokförs i kommunen.[6] Målsättningen för den fördjupade samhällsinformation som ges till asylsökande i mottagandecenter ska dock precis som för nyanlända vara att ge en grundläggande förståelse för det svenska samhället.

Migrationsverket bör därför samverka med andra myndigheter och berörda aktörer om informationen till asylsökande. Myndigheten bör som en del i uppdraget föra en dialog med den kommun där mottagandecentret ligger. Dialogen ska syfta till att anpassa informationen efter lokala förutsättningar och till de riktlinjer som finns för den information som ska lämnas till nyanlända invandrare inom ramen för samhällsorienteringen.

[6] Lag (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

13.5 Asylsökande barns skolgång underlättas

Förslag: Migrationsverkets rutin att informera asylsökande barn och deras vårdnadshavare om rätten till utbildning och att lämna vidare uppgifter om barnen till hemkommunen ska ges stöd i författning. Uppgifter om asylsökande barn ska lämnas till kommunen skyndsamt efter att asylansökan har registrerats, eller när det annars finns anledning.

Bedömning: Regeringen bör överväga att i särskild ordning se över hur asylsökande barns rätt till utbildning bäst kan tillgodoses i en ny mottagandestruktur.

Förslaget att Migrationsverket ska informera asylsökande barn och deras vårdnadshavare om rätten till utbildning och skyndsamt lämna vidare uppgifter om asylsökande barn till barnets hemkommun är detsamma i utredningens huvudförslag såväl som i vårt alternativa upplägg.

Vi bedömer också att regeringen bör överväga att se över hur asylsökande barns rätt till utbildning bäst kan tillgodoses när en ny ordning för mottagandet införs, oavsett om det sker genom utredningens huvudförslag eller genom det alternativa upplägget med statliga mottagandecenter. För utredningens motivering till förslaget och bedömningen hänvisar vi till kapitel 6.5. Det finns dock vissa skillnader i inriktningen på den översyn som bör göras. Det som i det alternativa upplägget främst bör ses över är om rätten till utbildning bör tillgodoses genom att inrätta en särskild utbildningsform för barn i mottagandecenter som kan antas komma att vistas i Sverige endast en kortare tid, eller om den vanliga kommunala skolan är det mest lämpliga alternativet.

Den stora skillnaden mellan utredningens huvudförslag och vårt alternativa upplägg är att vi inte anser att det finns skäl att införa ett särskilt ansvar för kommunen där ett mottagandecenter ligger att anordna verksamhet för barn.

Det främsta syftet med utredningens huvudförslag är att ge barnet en möjlighet att förbereda sig för kommande skolgång i den kommun barnet och dess vårdnadshavare anvisas till, och erbjuda en strukturerad vardag. Detta eftersom det både ur ett barnperspektiv och ur ett kommunalt verksamhetsperspektiv framstår som

mindre lämpligt att barnet först ska börja i en skola i den kommun där ankomstcentret ligger, för att efter en kort tid behöva bryta upp och börja om i en ny skola.

Mottagandecentret är däremot det enda offentligt anordnade boende som en asylsökande erbjuds under tiden som asylansökan prövas. Ett asylsökande barn kommer alltså inte att behöva bryta upp och invänta ett beslut i en annan kommun. Därmed faller det huvudsakliga skälet för att erbjuda en verksamhet som kompletterar och erbjuder ett alternativ till den ordinarie skolgången. Skolan är viktig för asylsökande barn. Barn i mottagandecenter bör därför så snart som möjligt ges möjlighet att börja i skolan i kommunen där mottagandecentret ligger.

Förslaget innebär att mottagandecenter blir ett större åtagande än ankomstcenter för de kommuner där centren etableras. Kommunen kommer att behöva ha beredskap för att erbjuda skolplatser till de barn som bor i mottagandecentren. Sannolikt kommer det ojämna mottagande som mottagandecentren innebär medföra att en etablering av ett center inom kommunen på ett annat sätt blir märkbar för skolverksamheten. Vi anser därför att hur skolverksamheten påverkas bör vara en faktor som tas med i bedömningen av i vilka kommuner som mottagandecentren bör lokaliseras (se 13.2).

13.6 Väntan med etableringsfrämjande insatser

Förslag: Det temporära statsbidrag som folkbildningens aktörer får för folkbildningsinsatser för asylsökande ska permanentas. Arbetsförmedlingen ska ansvara för att asylsökande som bor i ett mottagandecenter får information om aktörer som tillhandahåller utbildning i svenska för asylsökande.

Arbetsförmedlingen ska även ansvara för att asylsökande erbjuds insatser som syftar till att ge kunskap om och kontakter med den svenska arbetsmarknaden.

Migrationsverket ska ansvara för att asylsökande för vilka beslut i asylärendet har dröjt mer än sex månader från ansökningstillfället får erbjudande om att delta i aktiviteter som syftar till att motverka passiv väntan.

Innan en asylsökande erbjuds en insats som är förlagd till en arbetsplats ska viss kontroll av arbetsgivaren eller anordnaren ske.

I lag förtydligas att kommuner får erbjuda asylsökande att delta i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare och i samhällsorientering.

Arbetsförmedlingens uppdrag i fråga om stöd och service till asylsökande ska förtydligas genom ändringar i det arbetsmarknadspolitiska regelverket.

Bedömning: Regeringen bör ge Migrationsverket i uppdrag att, tillsammans med Arbetsförmedlingen, föra en dialog med Kammarkollegiet angående behovet av försäkringar för asylsökande som deltar i insatser och aktiviteter.

13.6.1 Mottagandet ska stödja framtida etablering

Mottagandeutredningens överväganden i fråga om inriktningen på den verksamhet som ska erbjudas asylsökande är i princip desamma i huvudförslaget som i det alternativa upplägget. Det innebär att utredningens förslag och bedömningar i fråga om vilka insatser som bör erbjudas efter den obligatoriska vistelsen i ett center i princip är identiska.

Följande förslag och bedömning är identiska i de båda alternativen. För en mer utförlig beskrivning och motivering av förslagen och bedömningen hänvisar vi till kapitel 7.2.

- Innan en asylsökande erbjuds en insats eller aktivitet som är förlagd till en arbetsplats ska viss kontroll ske av arbetsgivaren eller anordnaren.
- I lag förtydligas att kommuner får erbjuda asylsökande att delta i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare och i samhällsorientering.
- Arbetsförmedlingens uppdrag i fråga om stöd och service till asylsökande ska förtydligas genom ändringar i det arbetsmarknadspolitiska regelverket.

- Migrationsverket bör, tillsammans med Arbetsförmedlingen, föra en dialog med Kammarkollegiet angående behovet av försäkringar för asylsökande som deltar i insatser och aktiviteter.

Delat ansvar för etableringsfrämjande insatser

När det gäller ansvarsfördelningen mellan systemets aktörer i fråga om de etableringsfrämjande insatserna i det alternativa upplägget anser vi, till skillnad från i huvudförslaget, att det är staten som bör ha ansvaret. Ansvaret ska fördelas på följande sätt:

- Det temporära statsbidrag som folkbildningens aktörer får för folkbildningsinsatser för asylsökande permanentas. Arbetsförmedlingen ska ansvara för att informera asylsökande som bor i ett mottagandecenter om aktörer som tillhandahåller utbildning i svenska för asylsökande.
- Arbetsförmedlingen ska ansvara för att asylsökande som bor i ett center får insatser som syftar till att ge kunskap om och kontakter med den svenska arbetsmarknaden.
- Migrationsverket ska ansvara för att individer för vilka beslut i asylärendet har dröjt mer än sex månader från ansökningstillfället får erbjudande om att delta i aktiviteter som syftar till att motverka passiv väntan.

Även hur målgruppen avgränsas skiljer sig något åt, men avsikten är att i princip samma kategorier av asylsökande som i huvudförslaget ska erbjudas etableringsfrämjande insatser. Ansvaret ska omfatta asylsökande som har undantag från kravet på arbetstillstånd, och som har fyllt 18 år och inte getts plats i gymnasieskolan.

13.6.2 Undervisning i svenska för de som bor i centren

En del i ansvaret för etableringsfrämjande insatser är att underlätta för asylsökande att få undervisning i svenska. Vi anser att en lämplig undervisningsform är den svenska som folkbildningens aktörer erbjuder asylsökande och som finansieras genom en tillfällig sats-

ning på ett särskilt statsbidrag.[7] För en beskrivning och våra överväganden i fråga om denna verksamhet se avsnitt 7.2.3. För att tillgodose de behov som finns av tillgång till undervisning i svenska i mottagandecentren föreslår vi att denna satsning ska permanentas.

Arbetsförmedlingens uppgift i denna del begränsas till att informera individen om befintliga undervisningsformer som erbjuds till asylsökande vid mottagandecentret eller i dess närhet.

Den statligt finansierade verksamheten bör finnas vid eller i nära anslutning till mottagandecentren. Studieförbunden och folkhögskolorna bör därför föra en dialog med Arbetsförmedlingen om var de verksamheter som statsbidraget lämnas för ska bedrivas. Det innebär att den förordning som reglerar statsbidraget för verksamheter bör ändras i denna riktning.

13.6.3 Arbetsförmedlingen ansvarar för arbetsmarknadsinriktade insatser

Det finns flera skäl som talar för att Arbetsförmedlingen ska ges ansvaret för insatser som syftar till att ge asylsökande som bor i mottagandecenter kunskap om och kontakter med den svenska arbetsmarknaden. Genom att målgruppen omfattar asylsökande som har undantag från kravet på arbetstillstånd handlar det om individer som har möjlighet att ta en anställning på den svenska arbetsmarknaden. Generellt kan gruppen antas ha bristfälliga kunskaper om hur den svenska arbetsmarknaden fungerar och vilken efterfrågan som finns på arbetskraft i olika branscher och yrken. Förutom de uppenbara svårigheter som det för med sig för individen att hitta arbetsgivare som efterfrågar arbetskraft innebär det också att asylsökande som grupp är särskilt utsatt för att utnyttjas av oseriösa arbetsgivare.

Arbetsförmedlingen ansvarar för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Myndighetens övergripande uppdrag är att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt, bland annat genom att effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft och att prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden. Myndigheten ska bedriva sin verksamhet i samverkan med andra

[7] Förordning (2015:521) om statsbidrag till särskilda folkbildningsinsatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare.

aktörer på arbetsmarknaden, såsom arbetsmarknadens parter, myndigheter, kommuner, enskilda företag och organisationer. Arbetsförmedlingen har ett stort kunnande när det gäller förhållandena på den svenska arbetsmarknaden och en struktur för att ge stöd och service till arbetsgivare och arbetssökande.[8]

Myndigheten har därutöver ett särskilt ansvar för att nyanlända invandrare erbjuds insatser som syftar till att underlätta och påskynda deras etablering i arbets- och samhällslivet. Myndigheten har därför ett stort kunnande om de hinder som nyanlända invandrare generellt står inför på arbetsmarknaden. Myndigheten har också i uppdrag att verka för att asylsökande kvinnor och mäns kompetenser kartläggs och har inom ramen för det uppdraget tagit fram det digitala självskattningsverktyget jobskills.se.[9]

Mottagandeutredningen anser att Arbetsförmedlingens generella och specifika uppdrag gör myndigheten väl lämpad att ge stöd till asylsökande. Förslaget kan ses som att myndigheten får ett nytt uppdrag som avser en helt ny målgrupp. Vi menar dock att förslaget framför allt innebär att redan befintliga uppdrag utökas och förtydligas, samt inlemmas i en tydligare struktur för mottagandet av asylsökande och nyanlända. Det innebär också en möjlighet att påverka inriktningen på verksamheten under asyltiden, så att den på bästa sätt förbereder för och kortar etableringsprocessen för de individer som får stanna i Sverige.

Vårt förslag innebär att Arbetsförmedlingen får ansvar för att erbjuda sådana etableringsfrämjande insatser som har en tydlig arbetsmarknadsinriktning, genom att de ska syfta till att ge individen kunskaper om och kontakter med den svenska arbetsmarknaden. Till stor del innebär förslaget att Arbetsförmedlingen ska erbjuda asylsökande sådant stöd och service som de redan i dag har möjlighet att ta del av. Detta både genom myndighetens uppdrag att ge asylsökande kunskap om det stöd som Arbetsförmedlingen kan erbjuda i samband med kompetenskartläggning och genom möjligheten att skriva in sig som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen (se avsnitt 7.2.7).

[8] Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.
[9] Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Arbetsförmedlingen, uppdrag 4.

13.6.4 Migrationsverket ska motverka passiv väntan

Till sin inriktning är förslaget att erbjuda asylsökande, som har väntat länge på ett beslut i asylärendet, aktiviteter som motverkar passiv väntan identiskt med huvudförslaget. För utredningens överväganden i denna del hänvisar vi till avsnitt 7.2.5.

Det som skiljer vårt alternativa upplägg från huvudförslaget är att Migrationsverket och inte kommunen ska ansvara för verksamheten. Vi anser att det skäl som starkast talar för att ge uppdraget till Migrationsverket är att uppdraget då ges till den myndighet som ansvarar för asylförfarandet och därmed kan påverka handläggningstidernas längd. Det skapar ett tydligt incitament för myndigheten att avgöra ärenden snabbt och effektivisera asylprövningen.

Mottagandeutredningen anser att Migrationsverket ska ansvara för att samverka med organisationer i det civila samhället om meningsfulla aktiviteter för asylsökande som bor i mottagandecentren (se avsnitt 13.7). Även för det särskilda uppdraget att anordna aktiviteter för att motverka passiv väntan kan det civila samhällets organisationer vara en viktig samarbetspartner. Eftersom de båda uppdragen också har liknande syften, att erbjuda asylsökande en strukturerad och meningsfull vardag, talar även det för att en myndighet ska ansvara för båda verksamheterna.

Det som talar mot Migrationsverket som ansvarig myndighet är ambitionen att så långt som möjligt renodla myndighetens uppdrag. Förslaget innebär att myndigheten får ett uppdrag som delvis liknar uppdraget att anordna organiserad sysselsättning. Eftersom ansvaret inträder efter sex månader är det dock en väsentligt mindre personkrets som uppdraget avser. Det kan dessutom antas att det är vid tillfälliga toppar i antalet asylsökande som ansvaret kommer att aktualiseras.

Vi menar därför att förslaget är förenligt med våra förslag i övrigt, som syftar till att mottagandet ska underlätta för myndigheten att effektivisera verksamheten och koncentrera de åtgärder som kräver att den asylsökande personligen närvarar till den första tiden i Sverige.

Vi har även övervägt om Arbetsförmedlingen i stället bör ges uppdraget. För denna lösning talar att insatserna då kan ges en tydlig arbetsmarknadsinriktning. De kan då också länkas ihop med insatserna inom den arbetsmarknadsinriktade verksamheten för

asylsökande, som Arbetsförmedlingen enligt utredningens alternativa upplägg ska ansvara för.

Mot Arbetsförmedlingen som ansvarig myndighet talar att syftet med verksamheten inte främst har ett arbetsmarknadsperspektiv. Det vill säga, verksamheten syftar inte direkt till att matcha individen eller rusta individen utifrån behoven på arbetsmarknaden. Verksamheten syftar inte heller till att i egentlig mening kontrollera att individen står till arbetsmarknadens förfogande. Verksamhetens koppling till grundidéerna bakom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och till det övergripande målet för arbetsmarknadspolitiken[10] är därför tämligen svag.

Det tydliga incitament som uppdraget innebär för Migrationsverket att effektivisera sin verksamhet och de skäl som talar mot att ge uppdraget till Arbetsförmedlingen medför sammantaget att vi anser att Migrationsverket ska ha uppdraget.

13.7 Tydligare samarbete med det civila samhället

Förslag: Migrationsverket ska ansvara för att i samverkan med det civila samhällets organisationer erbjuda individer som bor i mottagandecenter aktiviteter för att erbjuda en meningsfull vardag och insatser för att underlätta ett återvändande till ett annat land.

Migrationsverket ska ansvara för att kontrollera att organisationer som erbjuder verksamhet uppfyller grundläggande krav på att dess syften och verksamheter överensstämmer med demokratins idéer, och att den erbjudna verksamheten överensstämmer med det övergripande målet för asylmottagandet.

Bedömning: Regeringen bör ta initiativ till en dialog mellan staten och det civila samhällets organisationer, i syfte att ta fram gemensamma åtaganden för fördjupad samverkan inom asylmottagandet.

[10] Prop. 2011/12:1 utg. omr. 14, bet. 2011/12:AU2, rskr. 2011/12:88.

Regeringen bör överväga att i medelstilldelningen till det civila samhället genom statsbidrag tydligt inkludera och prioritera organisationer, verksamheter och projekt som verkar inom mottagandet.

13.7.1 Tydligt uppdrag att samarbeta med det civila samhället

Mottagandeutredningen framhåller i avsnitt 9.8 att organisationer i det civila samhället har en viktig roll att spela i mottagandet i fråga om aktiviteter och insatser i ankomst- och avresecenter. Det gäller också i en ordning med mottagandecenter, där individer generellt kommer att vistas längre än i ankomstcenter. Våra överväganden, förslag och bedömningar i denna del är identiska med huvudförslaget. För en utförlig motivering av förslagen och bedömningarna hänvisas till avsnitt 9.8.

- Migrationsverket ska ansvara för att i samverkan med det civila samhällets organisationer erbjuda individer som bor i mottagandecenter aktiviteter för att erbjuda en meningsfull vardag och insatser för att underlätta ett återvändande till ett annat land.
- Migrationsverket ska ansvara för att kontrollera att organisationer som erbjuder verksamhet uppfyller grundläggande krav på att dess syften och verksamheter överensstämmer med demokratins idéer, och att den erbjudna verksamheten överensstämmer med det övergripande målet för asylmottagandet.
- Regeringen bör ta initiativ till en dialog mellan staten och det civila samhällets organisationer om en fördjupad samverkan inom asylmottagandet.
- Regeringen bör överväga att i medelstilldelningen till det civila samhället genom statsbidrag tydligt inkludera och prioritera organisationer, verksamheter och projekt som verkar inom mottagandet.

13.8 Ett värdigt och socialt hållbart eget boende under asyltiden

Förslag: Asylsökandes möjlighet att ordna boende på egen hand under asyltiden begränsas genom att en modell med social prövning av eget boende införs.

En kommun ska kunna ansöka hos Migrationsverket om att en asylsökandes eget ordnade boende inom kommunen ska prövas så att boendet är socialt hållbart. Prövning ska bara ske i kommuner som uppfyller vissa på förhand uppställda kriterier gällande social och ekonomisk utsatthet eller i kommuner som tagit emot många asylsökande i eget boende under längre tid. Regeringen eller den myndighet som regeringen pekar ut ska fastslå de kriterier som ska beaktas i den sociala prövningen.

I de kommuner där en ordning med social prövning har införts ska en asylsökande som själv vill ordna sitt boende ansöka om en social prövning av boendet. För att boendet ska bli godkänt vid en prövning ska boendet ha en skälig boendestandard och vara av lämplig storlek för det antal personer som ska bo i den.

Asylsökande som väljer att bosätta sig i ett eget boende som inte uppfyller de uppställda kraven ska inte ha rätt till dagersättning och särskilt bidrag. Migrationsverket ska i en sådan situation erbjuda den asylsökande hjälp med boende eller anvisning till en kommun.

Bedömning: Regeringen bör överväga att som ett komplement till utredningens förslag om social prövning även temporärt helt undanta vissa kommundelar från möjligheten till eget boende under asyltiden.

Förslaget och bedömningen är identiska med det som presenterats i utredningens huvudförslag. För motiv till förslaget och bedömningen hänvisar vi därför till avsnitt 7.3.

13.9 Barnets bästa motiverar några förändringar för ensamkommande barn

Förslag: Migrationsverket ska anvisa en kommun, så kallad ankomstanvisning, när ett ensamkommande barn ansöker om asyl. Den anvisade kommunen ska ansvara för det initiala mottagandet fram till att ansvaret övertas genom boendeanvisning av en annan kommun.

Migrationsverket ska årligen fastställa antal platser som kommuner ska hålla tillgängligt för det initiala mottagandet av ensamkommande barn. Det berör endast de kommuner där en betydande andel av barnen ansöker om asyl. Det fastställda antalet platser ska användas för beräkningen av ersättning.

Bedömning: Migrationsverket bör ge ensamkommande barn tydlig information om asylprocessen och om mottagandet av ensamkommande barn i Sverige. Informationen ska vara anpassad till och utformad efter barnets ålder och förutsättningar. Migrationsverket bör i möjligaste mån försäkra sig om att barnet har tagit del av och förstått informationen.

Förslagen och bedömningen är i stort sett identiska med huvudförslaget. För en utförlig beskrivning av dessa förslag och bedömningen hänvisar vi till avsnitt 6.6.

13.10 Statlig ersättning till kommuner och landsting

Våra förslag gällande statliga ersättningar till kommuner och landsting skiljer sig bara på ett fåtal punkter från vad som beskrivits i kapitel 10. Motiv och bedömningar gällande förändringar av ersättningar för befintliga uppgifter skiljer sig inte åt. De skillnader som finns är relaterade till att kommunerna får nya uppgifter med huvudförslaget vilka inte blir aktuella i det alternativa upplägget.

13.10.1 Ersättning till kommuner för asylsökande med flera

Förslag: Ersättningen för *barn i förskola och skola* betalas ut till kommunerna utan ansökan. Ersättningen för *ankomstboende för ensamkommande barn* ska ersättas av en ersättning för *boende under tiden för ankomstanvisning*. Ersättningen ska ges utifrån ett av Migrationsverket i förhand fastställt antal platser och antalet dygn där platsantalet har överskridits. Ersättningarna för *extraordinära kostnader för asylsökande barn*, *ekonomiskt bistånd och sjukvård för personer som beviljats uppehållstillstånd av medicinska skäl*, *ekonomiskt bistånd och sjukvård för så kallade bevispersoner* och *bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande med flera till tillståndssökande* ska avskaffas.

Bedömning: Övriga ersättningar till kommuner för asylsökande ska kvarstå oförändrade

Skillnaden mot huvudförslaget består i att de ersättningar som föreslås för nya uppgifter för kommunerna inom asylmottagandet inte behövs i ett system där staten har ansvaret för boende och tidiga insatser för samtliga asylsökande. De ersättningar som föreslås med huvudförslaget, men inte med det alternativa upplägget är:

- Boende för asylsökande i kommun
- Insatser för asylsökande i kommun
- Insatser för asylsökande barn i ankomstcenter.

I övrigt är förslagen identiska med det som presenterats i utredningens huvudförslag. För motiv till förslagen och bedömningen hänvisar vi till avsnitt 10.1.5.

13.10.2 Ersättning till kommuner för nyanlända invandrare

Förslag: Kommunerna ska ersättas för initiala kostnader förknippade med mottagandet av nyanlända invandrare genom en åldersdifferentierad schablonersättning för *initiala kostnader för mottagande av nyanlända invandrare.* Den nya schablonersättningen ska ersätta dagens *schablonersättning för mottagande*.

Ersättningen kompletteras med en ersättning för *betydande vård- och omsorgskostnader.*

Ersättningarna för *initiala kostnader för ekonomiskt bistånd till nyanlända personer*, *ekonomiskt bistånd*, *stöd och hjälp i boendet*, *tomhyra*, *vissa särskilda kostnader*, *varaktig vård* och *kostnader för äldre, sjuka och funktionshindrade* ska avskaffas.

Beträffande *schablonersättningen för ensamkommande unga* ska kravet på erhållen studiehjälp tas bort samtidigt som rätten till ersättning begränsas till ensamkommande unga som har fyllt 18 men inte 20 år. Ersättningarna för *försörjningsstöd för ensamkommande unga* och *särskild förordnad vårdnadshavare för kommunmottagna ensamkommande barn* ska avskaffas.

De ersättningar som administreras av länsstyrelserna ska avskaffas. Länsstyrelserna ska i stället disponera medel för att stimulera kommuner till att ta fram kostnadseffektiva boendeformer för nyanlända och utveckla kapacitet att klara av tillfälliga ökningar av mottagandet.

Bedömning: *Grundersättningen* ska finnas kvar. Utöver vad som angivits ovan ska inga förändringar göras av ersättningarna för ensamkommande barn och unga med uppehållstillstånd.

Precis som med utredningens huvudförslag har länsstyrelserna en viktig strategisk roll i mottagandet. Men inriktningen på detta uppdrag skiljer sig åt med det alternativa upplägget. Med det alternativa upplägget finns inget behov av att länsstyrelserna ska verka för att kommuner tar fram kostnadseffektiva boendeformer för asylsökande och har kapacitet att klara av tillfälliga ökningar av mottagandet. I stället bör länsstyrelserna verka för att kommunerna skapar beredskap och tillräcklig kapacitet att snabbt ta emot vissa nyanlända invandrare efter anvisning. För detta ändamål bör länsstyr-

elserna disponera utvecklingsmedel som kommunerna kan ansöka om.

I jämförelse med de medel som länsstyrelserna i dag disponerar innebär det en avgränsning: Länsstyrelserna ska inte disponera medel för att skapa samverkan för att underlätta etablering. Därtill innebär förändringen ett tydligare fokus på beredskap att ta emot nyanlända snabbt efter anvisning.

I övrigt är förslagen identiska med det som presenterats i utredningens huvudförslag. För motiv till förslaget och övriga bedömningar hänvisar vi till avsnitt 10.1.6.

13.10.3 Ersättning till landsting för asylsökande med flera

Förslag: Ersättningen för *hälsoundersökning för asylsökande* ska betalas ut utan ansökan.

De separata ersättningarna för förvarstagna ska avskaffas, och *schablonersättning för hälso- och sjukvård* samt ersättningen för *kostnadskrävande vård* ska även omfatta förvarstagna.

En bestämmelse om återkrav och återbetalning införs för ersättningar till landsting för asylsökande med flera.

Förslaget är identiskt med det som presenterats i utredningens huvudförslag. För motiv till förslaget och överväganden hänvisar vi till avsnitt 10.1.7.

13.10.4 Ersättning till landsting för nyanlända invandrare

Förslag: Ersättningarna för *varaktig vård* ska avskaffas även för landstingen. Även ersättningen för *betydande extraordinära kostnader för vårdinsatser till personer med uppehållstillstånd* ska avskaffas. Landsting ska i stället ersättas genom en ersättning för *betydande vård- och omsorgskostnader.*

Ersättningen för *hälsoundersökning av personer med uppehållstillstånd* ska betalas ut utan ansökan för vidarebosatta och anhöriga till asylsökande som är mottagna i en kommun.

Förslagen är identiska med det som presenterats i utredningens huvudförslag. För motiv till förslaget hänvisar vi till avsnitt 10.1.8.

13.10.5 Motiv för målpeng saknas

Vi bedömer att förslaget om ett generellt statsbidrag som ersätter kommunerna i förhållande till sin måluppfyllelse i mottagandet av asylsökande (målpeng) inte är motiverat i ett system där staten står för boende för samtliga asylsökande. Även om det är av yttersta vikt att kommuner skyndsamt tar emot nyanlända i ett system där staten ordnar boende åt samtliga asylsökande, blir staten inte helt beroende av kommunerna för att ordna boende åt asylsökande. Motivet för en målpeng försvinner därmed.

14 Konsekvensbeskrivningar av utredningens alternativa upplägg

I detta kapitel redovisar vi konsekvensbeskrivningar av utredningens alternativa upplägg. Kapitlet fokuserar på skillnaderna i konsekvenser mellan utredningens huvudförslag och utredningens alternativa upplägg.

14.1 Utredningens förslag i korthet

Mottagandeutredningens alternativa upplägg syftar till att skapa ett sammanhållet system som främjar snabb etablering och skyndsamt återvändande. Till skillnad från utredningens huvudförslag syftar det alternativa upplägget inte till att uppnå ett jämnare mottagande av asylsökande. Förslagen kan sammanfattas i följande punkter:

- **Obligatoriskt mottagandecenter.** Det ska vara obligatoriskt för asylsökande att bo i ett mottagandecenter under den tid det finns behov av personlig inställelse för att säkerställa en rättssäker och snabb asylprövning. Det ska vara obligatoriskt även för asylsökande med ett verkställbart avlägsnandebeslut att bo i ett mottagandecenter under den lagstadgade fristen för avresa. Asylsökande som inte följer detta har inte rätt till dagersättning. Under den obligatoriska tiden i mottagandecentret ska Arbetsförmedlingen kartlägga den asylsökandes utbildning och yrkeserfarenheter. De asylsökande ska även få samhällsinformation och erbjudas en hälsoundersökning. Dagersättningen ska kunna sättas ned för asylsökande som inte deltar i obligatoriska insatser.
- **Väntan med etableringsfrämjande insatser.** Asylsökande som bor i ett mottagandecenter och som har undantag från kravet på arbetstillstånd ska erbjudas att delta i undervisning i svenska och

insatser som syftar till att ge kunskap om och kontakter med den svenska arbetsmarknaden. Individer för vilka beslut i asylärendet har dröjt mer än sex månader ska erbjudas att delta i aktiviteter som motverkar passiv väntan.

- **Snabbare anvisning**. Migrationsverket får anvisa en kommun innan den asylsökande har fått uppehållstillstånd. Asylsökande ska dock inte tas emot i en bosättningskommun förrän individen har fått ett uppehållstillstånd. Anvisad kommun ska ta emot en nyanländ invandrare inom tre veckor från att kommunen fick del av anvisningen.
- **Social prövning av eget boende.** Asylsökandes möjlighet att ordna eget boende under asyltiden begränsas genom att en modell med social prövning införs. Prövningen ska bara ske i kommuner som ansökt om det och där vissa kriterier är uppfyllda.
- **Nytt ersättningssystem.** Ett nytt och förenklat system för ersättning till kommuner och landsting införs. Genom ersättningssystemet ska staten ersätta kommunsektorn för kostnader för mottagandet av asylsökande och för initiala kostnader för mottagandet av nyanlända. Långsiktiga och strukturella kostnader som uppstår till följd av flyktinginvandringen ska hanteras av systemet för kommunalekonomisk utjämning.

14.2 Offentligfinansiella konsekvenser

Precis som för utredningens huvudförslag presenterar vi ett *räkneexempel* på förslagens effekter. Även här utgår räkneexemplet från vad effekten skulle bli om förslaget var fullt infört 2020.

14.2.1 Beräkningsantaganden

Boendemix

När det gäller antaganden om boendemixen antar vi att den obligatoriska ankomst- respektive avresetiden i mottagandecentret har samma effekt som ankomst- och avresecentret. Beträffande inskrivna som inte befinner sig i ankomst- eller avresefasen antar vi att de

som enligt prognos skulle bo i ett statligt anläggningsboende kommer att bo i ett mottagandecenter.

Vi tror inte att mottagandecenter är tillräckligt attraktiva för att förmå asylsökande att välja bort eget boende. Det är en skillnad mot utredningens huvudförslag där vi tror att möjligheten att erbjudas boende i en kommun där man kan påbörja sin etablering kommer att ha den effekten.

Antagandena beträffande förslaget om social prövning är desamma som för utredningens huvudförslag, förutom att det antas finnas fler i eget boende som omfattas av förslaget. Därmed blir effekten av förslaget större. Slutligen antas förslaget om snabbare anvisning minska antalet inskrivna i mottagandesystemet som väntar på en anvisning med drygt 60 procent.[1] Den samlade effekten av antagandena ovan på boendemixen redovisar vi i tabell 14.1.

Tabell 14.1 Räkneexempel – Inskrivna i mottagandesystemet 2020

Antaget antal inskrivna i mottagandesystemet (exklusive ensamkommande barn) om förslagen genomförs

	Ankomstfas		Väntefas		Avresefas		Totalt	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Tillåtet eget boende	-	-	2 900	18	-	-	2 900	9
Otillåtet eget boende	800	26	4 600	29	3 500	39	8 900	33
Mottagande-center	2 400	74	8 200	52	5 500	61	16 100	58
Totalt	**3 200**	**100**	**15 700**	**100**	**9 000**	**100**	**27 900**	**100**

Källa: Utredningens beräkningar.

Dimensionering av platser och dygnskostnader

Mottagandecentren kommer inte att vara lika känsliga för säsongsvisa variationer som ankomstcentren. Anledningen är att mottagandecentren har fler platser, vilket gör det lättare att hantera tillfälliga inströmningar.

Å andra sidan är ett system med stora mottagandecenter mer känsligt för avvikelser från prognos jämfört med utredningens huvudförslag. Migrationsverket kan inte förlita sig på att kommuner

[1] Baserat på att anvisningen tar i genomsnitt tre veckor i stället för åtta veckor.

ordnar boende åt vissa asylsökande utan samtliga asylsökande måste kunna inrymmas i det statliga boendet. Vidare torde långa kontraktstider för mottagandecentren medföra att möjligheten att snabbt öppna och stänga anläggningar blir mer begränsad än i dag. En lägre beläggningsgrad än i prognosen för 2020 är därför motiverad. I vårt räkneexempel har vi därför utgått från en beläggningsgrad om 75 procent för mottagandecentren. Antagandet baserar sig på en beläggningsgrad om 80 procent (motsvarande prognosen för 2020) för ankomstfasen och avresefasen, och en beläggningsgrad om 70 procent för väntefasen.

Dygnskostnaden för mottagandecenter antas vara densamma som dygnskostnaden för Migrationsverkets korridorsboenden (138 kronor per plats och dygn). Till skillnad från ankomstcenter har mottagandecenter självhushåll. Dygnskostnaden för själva boendet blir därför lägre, samtidigt som dagersättningen blir högre (59 kronor per inskriven och dygn, jämfört med 19 kronor per inskriven och dygn). Den totala dygnskostnaden vid full beläggning blir dock lägre, eftersom den extra ersättningen är mindre än kostnaden för kost (197 kronor per plats och dygn jämfört med 219 kronor per plats och dygn).

I tabell 14.2 redovisar vi antalet platser 2020 enligt Migrationsverkets prognos och enligt vårt räkneexempel. Jämfört med utredningens huvudförslag är den stora skillnaden att de asylsökande som bor i ett kommunalt asylboende i stället bor i mottagandecenter. Andelen som bor i ett eget boende är också något högre med utredningens alternativa upplägg.

Tabell 14.2 Räkneexempel – Platser i mottagandesystemet 2020

Antalet inskrivna och platser i mottagandesystemet (exklusive ensamkommande barn)

Boendeform	Enligt prognos				Om förslagen genomförs			
	Inskrivna		Platser		Inskrivna		Platser	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Eget boende (EBO)	14 200	50	14 200	44	11 800	42	11 800	35
Tillfälligt anläggningsboende (ABT)	0	0	0	0	0	0	0	0
Anläggningsboende korridor (ABK)	3 000	11	3 800	12	0	0	0	0
Anläggningsboende lägenhet (ABE)	9 500	34	12 000	38	0	0	0	0
Steg 1/2	1 600	6	2 000	6	0	0	0	0
Mottagandecenter			0	0	16 100	58	21 500	65
Summa	**28 300**	**100**	**32 000**	**100**	**27 900**	**100**	**33 300**	**100**

Källa: Migrationsverket och utredningens beräkningar.

Kommentar: I beräkningen av antalet platser har utredningen antagit en beläggningsgrad om 75 procent för mottagandecenter.

Kostnader för insatser

När det gäller kostnader för insatser till asylsökande och nya uppgifter för myndigheter gör vi samma antaganden om styckkostnader som för utredningens huvudförslag. Målgruppen skiljer sig dock åt något, då asylsökande som bor i eget boende inte omfattas av de etableringsfrämjande insatserna i det alternativa upplägget.

14.2.2 Konsekvenser för statens finanser

I tabell 14.3 redovisar vi effekterna på utgifterna för staten för utredningens alternativa upplägg enligt vårt räkneexempel. Sammantaget visar vårt räkneexempel att förslagen kommer att öka statens utgifter med 387 miljoner kronor, vilket är knappt 30 miljoner kronor mer än med utredningens huvudförslag. Skillnaden ska dock inte överdrivas, då den är känslig för ändrade beräkningsantaganden.

Det alternativa upplägget medför lägre kostnader under ankomstfasen. Orsaken är att dygnskostnaden blir lägre till följd av att självhushåll tillämpas i mottagandecentret och till följd av att beläggningsgraden är högre. Under väntefasen blir kostnaden högre med det alternativa upplägget, eftersom dygnskostnaden är högre i mottagandecentret än den antagna platsersättningen per dygn för kommunala asylboenden. Den högre andelen i eget boende med det alternativa upplägget har motsatt effekt, men är inte tillräcklig för att kompensera för den högre dygnskostnaden under väntefasen. Under avresefasen blir kostnaderna desamma.

Jämfört med nuvarande ordning innebär det alternativa upplägget främst kostnadsökningar genom att dygnskostnaderna för mottagandecentret är högre än dygnskostnaderna för befintligt boendebestånd, som till stor del består av lägenhetsboenden. De etableringsfrämjande insatserna och den minskade andelen i eget boende är också viktiga förklaringar till kostnadsökningen i räkneexemplet.

Tabell 14.3 Räkneexempel – Förändringar av utgifter för staten 2020

Miljoner kronor

Förslag	Uppskattad effekt
Mottagandecenter	**293**
Högre dygnskostnad och lägre beläggningsgrad än i befintligt boendebestånd	354
Färre väljer eget boende	116
Indragen dagersättning	-178
Arbetsförmedlingens kartläggning	15
Fördjupad samhällsinformation (Migrationsverket)	7
Minskade resekostnader för Migrationsverket	-20
Väntan med etableringsfrämjande insatser	**126**
Aktiviteter mot passiv väntan (Migrationsverket)	10
Svenskundervisning (Folkbildningsrådet)	100
Arbetsmarknadsinriktade insatser (Arbetsförmedlingen)	16
Snabbare anvisning	**-53**
Färre inskrivna	-83
Länsstyrelsens medel för att stimulera till beredskap och tillräcklig kapacitet att snabbt ta emot nyanlända efter anvisning	30
Social prövning av eget boende	**41**
Färre väljer eget boende	47
Indragen dagersättning	-15
Ökade administrationskostnader för Migrationsverket	9
Nytt ersättningssystem	**-20**
Minskade administrationskostnader för Migrationsverket	-20
Summa	**387**

Källa: Utredningens beräkningar.

Känslighetsanalys

Även detta räkneexempel är känsligt för beräkningsantaganden. Precis som med utredningens huvudförslag har andelen som under ankomst- och avresefasen bor i eget boende stor betydelse (se känslighetsanalysen i avsnitt 11.3.2).

Antagandet om beläggningsgrad i mottagandecentret har stor betydelse för hur stor utgiftsökningen blir. Vidare skulle en lägre dygnskostnad i mottagandecentren medföra avsevärt lägre kostnader.

Tabell 14.4 Känslighetsanalys – Förändringar av utgifter för staten 2020

Miljoner kronor

Ändrat antagande	Uppskattad effekt på utgifterna för staten	Effekten av ändrat beräkningsantagande
Beläggningsgrad i mottagandecenter 80 procent (+5 procent)	315	-72
Beläggningsgrad i mottagandecenter 70 procent (-5 procent)	468	81
Mottagandecenter med 10 procent lägre dygnskostnad	179	-108

Källa: Utredningens beräkningar.

14.2.3 Förslag på finansiering

De förslag på finansiering som vi redovisat för huvudförslaget (se avsnitt 11.3.3) kan tillämpas även med det alternativa upplägget. Våra finansieringsförslag är tillräckliga för att motsvara kostnaderna även för det alternativa upplägget, enligt räkneexemplet.

Argumenten för att omfördela medel från stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande är dock svagare med det alternativa upplägget. Utredningens alternativa upplägg syftar inte till att uppnå ett jämnare mottagande mellan rikets kommuner. Därmed minskar inte behovet av att omfördela medel för bostadsbyggande efter mottagandet av nyanlända. Det alternativa upplägget väntas inte förbättra planeringsförutsättningarna för kommuner i samma utsträckning som huvudförslaget. Därmed är argumentet för att kommunsektorn ska vara med och finansiera utredningens förslag svagare. I det alternativa upplägget finns inte heller någon målpeng, som kan ge kommuner drivkrafter för att planera för en långsiktig bostadsförsörjning som innebär att de klarar av sina åtaganden inom mottagandet.

14.2.4 Konsekvenser för kommuners och landstings finanser

Till skillnad från i utredningens huvudförslag tillförs inga nya uppgifter till kommunerna i det alternativa upplägget. Utredningens alternativa förslag rörande mottagandecenter och väntan med etableringsfrämjande insatser har därmed ingen effekt på kommuners och landstings finanser.

Gällande effekten av det nya ersättningssystemet hänvisas till avsnitt 11.3.4.

14.3 Samhällsekonomiska konsekvenser

14.3.1 Mindre effekt på etableringen

Precis som utredningens huvudförslag så innebär utredningens alternativa förslag ett större fokus på etableringsfrämjande insatser redan under asyltiden. Eftersom insatserna med utredningens förslag i högre grad kommer igång redan under asyltiden kan etableringen tänkas påskyndas för individer som får uppehållstillstånd. Mekanismen är dock svagare med det alternativa upplägget eftersom individen behöver bryta upp och flytta vid ett uppehållstillstånd och därmed inte ges samma drivkraft att knyta kontakter och etablera sig lokalt redan under asyltiden. Kommunerna ges inte heller samma drivkrafter att påbörja integrationsarbetet redan under asyltiden.

Det alternativa upplägget viktar upp arbetsmarknadsperspektivet i fördelningen av nyanlända invandrare för anvisning, och väntas leda till att fler anvisas. Modellens styreffekt begränsas dock av att en stor andel av individerna åtminstone inledningsvis efter att de har fått uppehållstillstånd kommer att bli kvar i den kommun där de tillbringade asyltiden. Färre nyanlända invandrare kommer därför att bo i kommuner med goda arbetsmarknadsförutsättningar med det alternativa förslaget.

Sammantaget är vår bedömning därför att det alternativa upplägget kommer att förbättra förutsättningarna för en snabb etablering, men inte i samma utsträckning som utredningens huvudförslag.

14.3.2 Större effekt för återvändande

Utredningens förslag gällande återvändande skiljer sig inte nämnvärt åt mellan huvudförslaget, och det alternativa upplägget. Däremot kommer asylsökande under hela asyltiden att bo i stora statliga anläggningsboenden. Jämfört med utredningens huvudförslag innebär det att Migrationsverkets förutsättningar att jobba med återvändandeförberedelser stärks. Det alternativa upplägget torde därmed

öka benägenheten att återvända samt påskynda återvändandeprocessen för dem som fått ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut i högre utsträckning än huvudförslaget.

14.3.3 Mindre effekt på segregation och utsatthet

Förslaget om att kommuner ska ges möjlighet att införa en modell med social prövning väntas minska trångboddhet och kan också minska koncentrationen av asylsökande och därmed i förlängningen, nyanlända invandrare till socioekonomiskt utsatta bostadsområden.

Till skillnad från utredningens huvudförslag kan det alternativa upplägget inte väntas ge upphov till ett jämnare mottagande av asylsökande. Därmed torde även fler nyanlända invandrare hamna i kommuner med utsatta bostadsområden jämfört med huvudförslaget.

Sammantaget torde därför det alternativa upplägget minska förekomsten av segregation och utsatthet, men inte i samma utsträckning som huvudförslaget.

14.4 Konsekvenser för kommuner och landsting

Utredningens alternativa upplägg innebär, till skillnad från huvudförslaget, inte att några nya obligatoriska uppgifter tillförs kommunerna. Därmed innebär det alternativa upplägget inte någon inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

Till skillnad från huvudförslaget syftar inte det alternativa upplägget till att uppnå ett jämnare mottagande av asylsökande mellan rikets kommuner. Tvärtom innebär det att asylmottagandet i stor utsträckning koncentreras till de kommuner där Migrationsverket etablerar mottagandecenter. Det alternativa upplägget innebär alltså en högre geografisk koncentration av asylsökande än vad som är fallet med nuvarande ordning. Mottagandecentren kommer för de kommuner där de etableras att innebära ett större åtagande än ankomstcentren inom vissa kommunala verksamheter.

I och med att mottagandet koncentreras till färre kommuner, kommer kommunernas planeringsförutsättningar att påverkas på olika sätt. Huvuddelen av kommunerna kommer i normalfallet inte ha något mottagande av asylsökande, förutom de som väljer eget bo-

ende. I andra kommuner kommer det att finnas stora mottagandecenter, som löper på långa kontraktstider. Det torde därmed bli färre situationer där Migrationsverket med kort varsel öppnar ett anläggningsboende med följd att snabb anpassning av kommunal verksamhet krävs. Samtidigt kommer det naturligtvis även i ett system med mottagandecenter att krävas att nya anläggningar öppnar eller att befintliga stänger. Eftersom systemet bygger på stora anläggningar blir påverkan på kommunen större när en ny anläggning väl öppnar eller stänger.

Förslaget om att korta tiden för anvisning till tre veckor kan göra det svårare för kommunerna att planera mottagandet av nyanlända.

14.5 Övriga konsekvenser

Utredningens bedömning av det alternativa förslagets övriga konsekvenser skiljer sig i stort sett inte från bedömningarna av huvudförslagets övriga konsekvenser. Dessa redovisas i avsnitt 11.6.

Undantaget är bedömningen av konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i alla delar av landet. Koncentrationen av asylmottagandet till ett mindre antal kommuner innebär att de arbetstillfällen som uppstår inom asylmottagandet koncentreras till de kommuner där det finns ett mottagandecenter.

15 Genomförande

15.1 En reform kräver planering och tid

Våra förslag till ett nytt mottagandesystem är omfattande och genomgripande. Det gäller inte minst huvudförslaget där staten och kommunsektorn delar på uppgiften att ansvara för ett kvalitativt och effektivt mottagande.

Utredningens huvudförslag ger flexibla och långsiktiga förutsättningar där kompetensen, initiativkraften och förmågan hos Sveriges 290 kommuner tas till vara. Reformen kräver dock ett väl planerat genomförande.

Motsvarande krav på god planering gäller utredningens alternativa upplägg där staten tar sig an merparten av uppdraget.

15.1.1 Tidsfaktorn avgörande

Tiden är sannolikt den mest avgörande faktorn i planeringen av reformens genomförande. Dagens ordning för mottagandet har utvecklats löpande under decennier. Någon samlad idé på systemnivå om hur och varför förändringar skett har inte alltid funnits. I en reformering av mottagandesystemet bör man därför ha respekt för att ett sådant arbete tar, och bör få ta, tid.

Däremot får genomförandet självklart inte ta längre tid än nödvändigt. Poängen med reformerna riskerar att gå om intet om man får en orimligt utdragen och oklar process. Det behövs därför en tydlig ledning av genomförandet.

Enligt utredningens bedömning kommer huvuddelen av förslagen att kunna genomföras lämpligast kring 2020. Det finns alltså möjlighet och goda skäl för att anslå gott om tid såväl till remissbehandling, politisk diskussion som till det praktiska införandet.

15.1.2 Bättre förutsättningar för samspel

I utredningens direktiv betonar regeringen att det krävs en mer ändamålsenlig ansvarsfördelning mellan statliga och kommunala aktörer i alla delar av processen. Regeringen framhåller också att varken staten eller kommunerna har något samlat mandat eller ansvar i dagens mottagande. Vid införandet av reformerna bör detta tas i beaktande. Ett effektivt och individfokuserat mottagande kräver tydlig ansvarsfördelning mellan aktörer.

Mottagandeutredningens uppfattning är alltså att en tydlig ansvars- och uppgiftsfördelning är en central förutsättning för ett effektivt samspel mellan statliga aktörer och inte minst mellan stat och kommunsektor. Liksom mellan den offentliga sektorn å ena sidan och ideella och privata aktörer å den andra. Högstämda ord om samverkan och samarbete ger sällan några praktiska resultat om de inte utgår från en tydlig fördelning av ansvar och uppgifter.

Utredningen lämnar inte förslag på detaljnivå angående styrningen av berörda myndigheter. Vi vill dock poängtera vikten av att regeringen genomför en översyn av bland andra Migrationsverkets, Arbetsförmedlingens och andra relevanta myndigheters instruktioner i samband med införandet av ett nytt sammanhållet system för mottagandet.

Korrigeringar och förtydliganden av myndigheternas uppdrag i syfte att ge myndighetsledningarna förutsättningar för att agera utifrån såväl en tydlig roll för den egna verksamheten som i att hitta effektiva former för samverkan med andra aktörer kommer att krävas.

15.2 Bosättningslagen fungerar bättre än förväntat

När man resonerar kring genomförandet av en reform finns det anledning att titta på andra betydande och nyligen genomförda reformer inom angränsande områden. En viktig sådan reform är införandet av bosättningslagen. Lagen och dess genomförande innehåller flera centrala ingångsvärden för utredningens huvudförslag. Huvudförslagets utformning, med ett mottagande som bygger på samtliga kommuners medverkan, bör ses som en direkt vidareutveckling av bosättningslagens mål och utgångspunkter.

I skrivande stund har inte någon utvärdering skett av bosättningslagen eller dess införande. Utredningen anser sig dock kunna dra några slutsatser av arbetet så här långt.

15.2.1 Kommunerna har löst sina nya uppgifter

Mottagandeutredningens uppfattning är att genomförandet av bosättningslagen gått bättre än många förväntade sig när beslutet fattades. Reformen är omfattande och syftar till att råda bot på problem som orsakats av många års brister i bosättningen av nyanlända invandrare. Trots detta har det absoluta flertalet av Sveriges kommuner lyckats väl med att ta emot för bosättning.[1]

Bosättningslagen har förhållandevis snabbt lett till en jämnare fördelning av nyanlända mellan kommuner.[2] De goda erfarenheter som kan dras när det gäller bosättningen av nyanlända ger också skäl att föra motsvarande resonemang när det gäller asylsökande vilket också är en kärnpunkt i Mottagandeutredningens huvudförslag.

Bosättningslagen infördes i en tid av stora utmaningar för mottagandet av asylsökande och nyanlända. Införandet skedde relativt snabbt och utan någon egentlig förberedelsetid för kommunerna. Som en följd av detta har vi också fått se prov på en del icke önskvärda lösningar i vissa kommuner. Det finns därför anledning att vid införandet av utredningens förslag dra lärdomar av detta och ge möjligheter till mer av tid och dialog än vad som var möjligt vid införandet av bosättningslagen.

[1] Migrationsverkets statistik över genomförda anvisningar för 2016 och 2017.
[2] Enligt diskussioner med bland annat Sverige Kommuner och Landsting, Stockholms stad och Göteborgs stad.

15.3 Ett genomförande av huvudförslaget där kommunerna och staten delar på uppgiften

15.3.1 Vad ska göras?

Av kapitel 6, 7, 8, 9 och 10 framgår att det är många funktioner och insatser som ska inrättas för att dessa gemensamt ska utgöra ett nytt sammanhållet system för mottagandet.

Som utredningen diskuterar i avsnitt 15.5 finns det anledning att ha en samlad ledningsfunktion för genomförandet av reformen. Samverkan mellan statliga myndigheter och kommuner liksom landstingen blir avgörande för om arbetet ska kunna ske effektivt.

I detta sammanhang vill utredningen också lyfta fram den resurs som länsstyrelserna, och inte minst landshövdingarna personligen, är för att samordna och utveckla samverkan i länen.

Etablering av ankomst- och avresecenter

Denna del av arbetet kommer att kräva en grundlig dialog mellan Migrationsverket som ansvarig myndighet och de kommuner och landsting som kan beröras av etableringen av ankomst- och avresecenter. Vidare måste de statliga aktörerna, främst Migrationsverket och Arbetsförmedlingen, men även andra relevanta aktörer, involveras på ett aktivt sätt i planering och genomförande.

Etableringen av ankomst- och avresecentren bör ske på ett affärsmässigt, kostnadseffektivt och långsiktigt sätt. Migrationsverkets förmåga att uppnå förmånliga och långsiktiga avtal med aktuella utförare blir därför av avgörande vikt för att etableringen ska lyckas. Erfarenheter av tidigare upphandlingsverksamhet, inte minst i samband med de höga nivåerna av asylsökande under 2014 och 2015, bör tas tillvara i detta arbete.

Slutligen är det viktigt att Migrationsverket och övriga aktörer utvecklar sin samverkan med civilsamhället på ett sätt så att dessa aktörer kan ge viktiga bidrag under väntetiden i ankomst- och avresecentren.

Kommunernas ansvar för boende för asylsökande

Liksom i andra delar av det nya mottagandesystemet är det av avgörande betydelse att ansvarsförhållanden är tydliggjorda och dialogen väl fungerande när det gäller kommunernas nya ansvar att anordna boende åt vissa asylsökande under väntan på beslut.

Det är utredningens uppfattning att kommunerna har en god förmåga och möjlighet att hitta lämpliga boenden. Kommunerna kan också utnyttja möjligheter genom sin lokala kännedom som en centralstyrd process inte kan dra nytta av. De har dessutom möjlighet att använda de verktyg som det kommunala planmonopolet ger för att stimulera byggandet nya bostäder i allmännytta och hos privata aktörer. Kommunerna får vidare genom vårt förslag rådighet över hur boendet för asylsökande hanteras i och lokaliseras inom kommunen.

Trots detta kommer många kommuner att ställas inför utmaningar i rådande bostadssituation. En del av boendeanskaffningen i ett antal kommuner blir att kommunen kan få möjlighet att ta över lägenheter som Migrationsverket lämnar när man inte längre har ansvaret för boendeförsörjningen för vissa asylsökande. Utredningen vill här understryka vikten av att såväl Migrationsverket som aktuell kommun genomför denna process på ett effektivt sätt med öppen dialog och informationsutbyte.

Utredningen vill i denna del särskilt understryka betydelsen av ersättningssystemets utformning och att de olika ersättningarna får rimliga nivåer så att kommunerna kan ta sig an sina nya uppgifter. En väl fungerande dialog mellan staten och kommunsektorn blir därför särskilt viktig i denna del av genomförandet. Det kan också finnas behov av att ta fram kompletterande underlag gällande kommunsektorns kostnader för mottagandet.

Länsstyrelserna ska vidare bidra strategiskt genom att ha ett uppdrag att verka för kapacitet och beredskap inom denna del av mottagandet på samma sätt som man i dag har när det gäller nyanlända invandrares bosättning och mottagandet av ensamkommande barn.

Kommunernas ansvar för tidiga insatser

När det gäller kommunernas ansvar för tidiga insatser till de asylsökande som tillbringar väntan på beslut i en kommun gäller i hög grad motsvarande krav som sagts ovan angående boende.

Länsstyrelserna har här en viktig strategisk roll. Genom det nuvarande uppdrag länsstyrelserna har inom tidiga insatser har man också byggt upp kunskap och kompetens som bör kunna användas i att ge stöd till kommunerna när dessa påbörjar arbetet med att anordna tidiga insatser.

Även på detta område bör betydelsen av en god dialog och förtroendefull samverkan med civilsamhället understrykas. Det är utredningens bedömning att civilsamhället kommer att vara en central samarbetspartner till kommunerna inom detta område.

En social prövning av eget boende för asylsökande

Vad som ovan sagts om tydlighet i ansvarsförhållanden gäller självklart även prövningen av om en lösning med eget boende kan bedömas vara socialt hållbar. Eftersom den nya ordningen bygger på att kommunen anmäler ett behov om social prövning och Migrationsverket sedan utför prövningen är ett tillitsfullt samarbete nödvändigt för att verksamheten ska fungera.

Mottagandeutredningen vill här också tydliggöra att det, enligt vår bedömning, är fullt möjligt att genomföra förslaget om social prövning av eget boende tidigare än övriga delar av systemet för mottagande. Det som dock då krävs är att Migrationsverket upprätthåller en beredskap för att ta emot de asylsökande som inte kan bo i ett eget boende.

15.3.2 Framförhållning

Vikten av framförhållning och förberedelsetid för kommunsektorn kan inte nog understrykas när det gäller ett effektivt och lyckosamt genomförande av utredningens huvudförslag.

Utredningen vill här lyfta fram en parallell till införandet av nytt ersättningssystem för ensamkommande barn. Mottagande av människor kräver många gånger att kommuner går in i längre kontrakt

för boenden och tjänster av olika slag. Detta medför inte sällan att kommunerna sitter fast i lösningar som de riskerar att inte få täckning för när spelreglerna ändras på kort tid. Kommunerna bör därför ges tillräckligt med tid för att ställa om inför genomförandet av reformen.

15.3.3 Olika tidsperspektiv på skilda delar av reformen

Även om det finns mycket som talar för att genomföra en sammanhållen reform i enlighet med de förslag Mottagandeutredningen här presenterar finns det också möjlighet att tidsmässigt gå före med vissa delar. Vi har ovan diskuterat möjligheten att tidigarelägga genomförandet av en social prövning av eget boende för asylsökande och de förutsättningar detta kräver.

Minst ytterligare en del av reformen bör med fördel kunna genomföras tidigare än 2020. När det gäller utredningens förslag till ett nytt ersättningssystem finns det delar där det förefaller särskilt angeläget med en snabb förändring.

Åtminstone när det gäller ersättningen till kommunerna för de kostnader de har i samband med förskola och skola för asylsökande barn finns det starka skäl som talar för ett genomförande av våra förslag så snart som möjligt. Att vänta tills ett samlat genomförande av reformen ska kunna ske 2020 är knappast motiverat.

15.3.4 Landshövdingar och länsstyrelser en viktig resurs

Som utredningen tidigare lyft fram finns det anledning att utnyttja länsstyrelsernas och landshövdingarnas uppdrag att samordna staten i länen. Mottagandeutredningen menar generellt att länsstyrelsernas, och inte sällan landshövdingarnas personliga, kännedom och kontaktnät i länet, dess kommuner, näringsliv och civila sektor utgör en viktig resurs för införandet av ett nytt mottagandesystem.

Allmänt sett menar utredningen att länsstyrelsernas roll i mottagandet bör fokuseras på strategiska och långsiktiga uppgifter där myndigheternas uppdrag, erfarenhet och kompetens att samordna verksamheter utifrån ett geografiskt perspektiv utnyttjas effektivt.

15.4 Ett genomförande av det alternativa upplägget där staten tar huvudansvaret

De hänsyn utredningen framhåller angående tid och framförhållning när det gäller ett genomförande av vårt huvudförslag gäller också i hög grad om i stället det alternativa upplägget skulle genomföras.

På några områden innebär dock ett genomförande av det alternativa upplägget att staten själv råder över genomförandet och att dialogen med kommunsektorn inom några verksamheter inte blir lika detaljerad eller omfattar samtliga kommunala huvudmän.

Med ett mera renodlat statligt ansvar för boende och tidiga insatser för samtliga asylsökande finns det dock anledning att arbeta aktivt med samverkan mellan ansvariga statliga myndigheter. Inte minst mellan Arbetsförmedlingen och Migrationsverket. Här finns anledning för regeringen att överväga hur styrningen av myndigheterna kan utvecklas för att uppnå mer av helhetsperspektiv på mottagandets utmaningar.

Slutligen innebär inte det alternativa upplägget att staten själv ansvarar för samtliga verksamheter kopplade till mottagandet. Skola, hälso- och sjukvård, socialtjänst och andra kommunala tjänster kommer att behöva nyttjas även om riksdag och regering väljer att genomföra det alternativa upplägget.

Eftersom detta alternativ också kommer att innebära mer koncentrerade boendelösningar, med större lokal påverkan, finns det här starka skäl att utveckla dialogen med kommunsektorn på motsvarande sätt som vi resonerat kring ett genomförande av huvudförslaget.

15.5 Samordning och mandat att genomföra reformer

Mottagandet av asylsökande och nyanlända invandrare är ett gemensamt åtagande för hela samhället. Målet är ordning och reda i mottagandet och goda förutsättningar till etablering i alla kommuner och ett effektivt arbete med återvändande. Enligt utredningens uppfattning är det inte minst därför viktigt att tydligt klargöra ledningsansvaret för införandet av ett nytt samlat mottagandesystem.

Mottagandeutredningen föreslår inte i detalj hur regeringen bör lägga upp genomförandet av ett nytt sammanhållet mottagandesystem. Att inrätta en tydlig ledning av genomförandet med ett uppdrag att samordna berörda aktörer, liksom ett mandat att föra dialog med kommunsektorn, bör dock vara en central förutsättning för att lyckas väl.

Vi menar därför att erfarenheterna från hösten 2015 bör tas tillvara när ledningsfunktionen för genomförandet utvecklas. Då fick till exempel arbetsmarknads- och etableringsministern ett uppdrag att samordna och inrikta regeringens arbete med flyktingsituationen. Samordningsarbetet har även stötts av en särskild funktion inom Regeringskansliet, sekretariatet för samordning och inriktning av Regeringskansliets arbete med flyktingsituationen.

En samordnad styrning av de berörda myndigheterna bör vara en viktig framgångsfaktor för att uppnå ett helhetsperspektiv på införandet av det nya systemet.

Vidare bör det finnas ett särskilt ansvar när det gäller att hålla kontakten med civilsamhället i syfte att upprätthålla ett fortsatt starkt engagemang för mottagandet inom denna viktiga samhällssektor.

16 Författningskommentarer

Utredningens huvudförslag

Mottagandeutredningen redovisar ett huvudförslag där staten, kommunerna och landstingen tar ett gemensamt ansvar för mottagandet av asylsökande och nyanlända invandrare. Därutöver redovisas ett alternativt upplägg där staten tar ansvar för mottagandet av asylsökande på i huvudsak egen hand. Betänkandets upplägg finns närmare beskrivet i kapitel 2.

I huvudförslaget lämnar vi förslag till en ny mottagandelag, lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar. Lagen kommenteras nedan.

Utredningen lämnar även förslag till ändringar i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning, lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl., skollagen (2010:800), lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare, lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten samt lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Även dessa lagförslag kommenteras nedan.

16.1 Förslaget till lag om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar

1 §

Paragrafen är ny och anger lagens innehåll. Uppräkningen görs för att orientera läsaren i lagen.

2 §

Paragrafen anger vilka utlänningar som omfattas av lagen. Den motsvarar nuvarande 1 § första stycket 1 och 2. Den tredje punkten har utgått, eftersom den i sin nuvarande utformning är obsolet och det är oklart vilka utlänningar den avser att omfatta.

3 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 1 a §.

4 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 1 b §.

5 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 1 c §.

6 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 1 § andra stycket. En mindre språklig justering har gjorts, då uttrycket ”förmåner av motsvarande karaktär” har bytts ut mot ”motsvarande förmån”. Ingen förändring i sak är avsedd.

7 §

Paragrafen är ny och anger den grundläggande ansvarsfördelningen på området.

Första stycket överensstämmer delvis med nuvarande 2 § första stycket. Liksom i dag har Migrationsverket huvudansvaret för mottagandet av asylsökande och andra utlänningar som omfattas av lagen.

I andra stycket fastslås Migrationsverkets ansvar för att driva ankomstcenter och avresecenter. Verket får uppdra åt andra att driva sådana center. Förslaget behandlas i avsnitten 6.1 och 8.2.

I tredje stycket anges att kommunerna har ansvar för att efter anvisning anordna boenden för utlänningar som omfattas av lagen. Förslaget behandlas i avsnitt 7.1.

8 §

Paragrafen är ny.

I första stycket fastslås Migrationsverkets skyldighet att tilldela utlänningar plats i ett ankomstcenter. Ankomstcenter är en ny form av boende som behandlas i avsnitt 6.1.

Syftet med dessa center anges i det andra stycket. Att Migrationsverket även får anvisa en annan plats för utlänningens boende anges i det tredje stycket.

9 §

Paragrafen är ny och förslaget behandlas i 6.1.2. Den behandlar utlänningars skyldighet att bo i ett ankomstcenter efter ankomsten till Sverige.

Det ska vara obligatoriskt att bo på en bestämd plats så länge det finns ett behov av personlig närvaro för att säkerställa en rättssäker och snabb prövning av ansökan om uppehållstillstånd. Utlänningen ska bo i ankomstcentret eller en annan anvisad plats under 30 dagar från det att ansökan om uppehållstillstånd ges in.

I andra stycket anges att Migrationsverket får fatta beslut om att förlänga den tid som utlänningen ska bo i ankomstcentret eller på den anvisade platsen. När personlig närvaro skulle kunna påskynda den resterande prövningsprocessen bör tiden förlängas. Det bör därmed alltid vara motiverat med en förlängning för utlänningar som inte har bott i ankomstcenter under de första 30 dagarna efter att en ansökan om asyl har lämnats in.

10 §

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 3 § tredje stycket och reglerar Migrationsverkets skyldighet att registrera samtliga utlänningar som omfattas av lagen, även ensamkommande barn, vid ett ankomst-

center. Även de som inte bor vid ett ankomst- eller avresecenter ska registreras.

11 §

Paragrafen är ny. Den behandlar kommunernas skyldighet att ta emot utlänningar för boende i kommunen. Det sker efter anvisning i enskilda fall. Förslaget behandlas i avsnitt 7.1.1.

Av andra stycket framgår att det är Migrationsverket som får fatta sådana beslut. Bestämmelsen kompletteras med ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter bland annat om vilka grupper av utlänningar som ska bli föremål för anvisning, se nedan kommentaren till 51 §.

12 §

Paragrafen är ny. Den klargör att det är möjligt för en kommun att erbjuda en boendeplats åt en utlänning i en annan kommun. Vissa förutsättningar ska dock vara uppfyllda. För det första ska de berörda kommunerna ha ingått en överenskommelse om detta. För det andra ska det finnas synnerliga skäl. Exempelvis kan utlänningen ha omfattande, specifika behov av vård eller andra insatser på grund av fysiska eller psykiska besvär eller sociala problem.

13 §

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 3 § andra stycket, dock har vissa språkliga justeringar gjorts. Ingen förändring i sak är avsedd.

14 §

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 3 § andra stycket. En nyhet i sak är att bestämmelsen innehåller två olika typer av beslut om anvisning, nämligen ankomstanvisning och boendeanvisning. Den första anvisningen omfattar det initiala skedet av mottagandet då en viss omfördelning mellan kommuner kan behöva ske. Boendeanvisningen

motsvarar den anvisning som regleras i nuvarande lag. Förslaget behandlas i avsnitt 6.6.1.

15 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 3 § andra stycket, tredje meningen.

16 §

Paragrafen är ny och reglerar möjligheten att i en kommun införa en ordning med en social prövning av utlänningars eget boende. Migrationsverket beslutar om detta efter ansökan från en kommun.

I det andra stycket förklaras vad en social prövning innebär, det vill säga att Migrationsverket prövar om boendet ska godkännas.

Förslaget behandlas i avsnitt 7.3.1.

17 §

I paragrafen anges att den sociala prövningen ska införas i kommuner där social eller ekonomisk utsatthet förekommer eller i kommuner som tagit emot många utlänningar i eget boende under längre tid.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer har getts bemyndigande att meddela föreskrifter om kriterier för bedömning av vilka kommuner som ska omfattas av en ordning med social prövning. Bemyndigandet omfattar även föreskrifter om ansökningsförfarandet och förandet av en förteckning över de kommuner som omfattas av en ordning med social prövning. Se nedan kommentaren till 52 §.

18 §

Paragrafen är ny. Det anges att utlänningar får ansöka hos Migrationsverket och på så vis initiera en social prövning. För att boendet ska bli godkänt ska det ha en skälig boendestandard och vara av lämplig storlek för det antal personer som ska bo i det. Den som flyttar in i ett eget boende trots att det inte har godkänts vid en

social prövning förlorar rätten till dagersättning och särskilt bidrag, se kommentaren till 35 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har getts bemyndigande att ge ut ytterligare föreskrifter bland annat om de kriterier som ska beaktas vid den sociala prövningen av boenden som utlänningar ordnar på egen hand, ansökningsförfarandet och den sociala prövningen i övrigt, se 52 § nedan.

Vid myndigheters handläggning av förvaltningsärenden gäller förvaltningslagen (1986:223), om det inte finns avvikande bestämmelser i en annan lag eller en förordning.

19 §

Paragrafen är ny. I första meningen anges att Migrationsverket ansvarar för avresecenter. Avresecenter är en ny form av boende som behandlas i avsnitt 8.2.2. Syftet med dessa center anges i den andra meningen, till exempel förbereda återvändandet till ett annat land. Det är viktigt att tydligt förmedla att den som inte ha fått tillstånd att vistas i landet ska återvända.

20 §

Paragrafen är ny och anger vilka utlänningar som ska tilldelas plats i ett avresecenter. Förslaget behandlas i avsnitt 8.2.2.

21 §

Paragrafen är ny. Den behandlar den enskildes skyldighet att bo i ett avresecenter under den föreskrivna tidsfristen för avresa. Utlänningen ska bo i avresecentret från det att en plats tilldelas enligt 20 § och fram till dess att rätten till bistånd upphör enligt 40 §. Förslaget behandlas i avsnitt 8.2.2.

22 §

Paragrafen är ny och klargör syftet med de insatser och aktiviteter som ska erbjudas utlänningar som omfattas av lagen. Förslagen behandlas i avsnitten 6.3, 6.5, 7.2 och 9.7. Begränsningar för när en utlänning ska erbjudas insatser och aktiviteter framgår av 28 §, se nedan.

Bestämmelser om kommunernas ansvar för insatser och aktiviteter har tagits in i lagen, se 23–26 §§ nedan.

De statliga myndigheternas ansvar att erbjuda insatser i ankomst- och avresecenter regleras i huvudsak i förordning.

23 §

Paragrafen om verksamhet åt barn som vistas i ett ankomstcenter är ny. Förslaget behandlas i avsnitt 6.5.

Bestämmelsen i andra stycket om överlämnande av information syftar till att sådan information ska överlämnas till en annan kommun som kan vara till nytta vid en sådan bedömning av en elevs kunskaper som ska göras enligt 3 kap. 12 c § skollagen (1980:100).

24 §

Paragrafen är ny. Förslaget behandlas i avsnitt 7.2.

Första stycket behandlar kommunens ansvar för undervisning i svenska, samhällsinformation samt insatser som syftar till att ge kunskap om och kontakter med den svenska arbetsmarknaden. Syftet med undervisningen i svenska är att deltagaren lär sig grunderna i svenska språket, för att kunna göra sig förstådd och förstå andra i olika vardagssituationer. Syftet med samhällsinformationen är att ge deltagaren en grundläggande förståelse för det svenska samhället och att lämna information som underlättar individens vardag och kontakter med samhället.

I andra stycket anges vilka utlänningar som kommunernas ansvar enligt första stycket omfattar. Det handlar om att insatserna ska avse personer som är vuxna och som inte går i gymnasiet, och som medverkar till att klarlägga sin identitet.

I 28 § finns bestämmelser om begränsningar för när en utlänning ska erbjudas insatser.

25 §

Paragrafen om aktiviteter för att motverka passiv väntan är ny och förslaget behandlas i avsnitt 7.2.5. Det kan röra sig om arbetsplatsförlagda aktiviteter och yrkesinriktad utbildning. Endast de som har deltagit i insatser enligt 24 § 1 ska kunna komma ifråga.

Erbjudandet ska lämnas när sex månader ha passerat sedan ansökan om asyl lämnades in. Detta framgår av andra stycket.

I 28 § finns bestämmelser om begränsningar för när en utlänning ska erbjudas insatser.

26 §

Paragrafen är ny och reglerar när kommunernas ansvar enligt 24 och 25 §§ upphör. Förslaget behandlas i avsnitt 7.2.

27 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 §. Vissa språkliga justeringar har gjorts. Ingen förändring i sak är avsedd.

Regleringen gäller generellt för asylsökande som deltar i arbetsplatsförlagda insatser, oavsett vilken aktör som ansvarar för verksamheten. Detta behandlas i avsnitt 7.2.

28 §

Paragrafen är ny och reglerar begränsningar beträffande insatser och aktiviteter. Förslaget behandlas i avsnitt 7.2.

Exempelvis exkluderas den som underlåter att bo i ett ankomst- eller avresecenter eller som bor i ett eget boende som inte godkänts av Migrationsverket i en social prövning från insatser och aktiviteter enligt lagen. Det motsvarar grunderna för när en utlänning förlorar rätten till dagersättning och särskilt bidrag enligt 35 §.

29 §

Paragrafen motsvarar till viss del nuvarande 13 §. De former för bistånd som anges är boende, dagersättning och särskilt bidrag. Bostadsersättningen har utmönstrats.

30 §

Paragrafen är ny. I första stycket anges att Migrationsverket svarar för att ekonomiskt bistånd i form av dagersättning och särskilt bidrag lämnas. Det innebär att myndigheten beslutar om och betalar ut ersättningen.

I andra stycket anges att såväl Migrationsverket som en kommun kan svara för bistånd i form av boende.

31 §

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 14 § och anger att utlänningar som omfattas av lagen har rätt till bistånd i form av boende.

32 §

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 17 §.

I första stycket fastslås att asylsökande som omfattas av den nya lagen och som saknar egna medel för sin försörjning har rätt till dagersättning. Asylsökande som har egna inkomster eller tillgångar och därför kan försörja sig själva har inte rätt till ersättning.

Vid bedömningen av ett barns behov ska föräldrarnas ekonomi beaktas. Detta innebär att dagersättning inte ska utbetalas om föräldrarna har egna inkomster eller tillgångar och därför möjlighet att på egen hand försörja barnet. En tillämpning av bestämmelsen förutsätter att barnet bor tillsammans med föräldrarna.

33 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 18 § och reglerar rätten till särskilt bidrag. Vissa språkliga justeringar har gjorts. Ingen förändring i sak är avsedd.

34 §

Paragrafens första stycke motsvarar delvis nuvarande 8 § första stycket och innebär att utlänningar ska vara registrerade vid ett ankomstcenter för att ha rätt till bistånd enligt lagen.

Andra stycket motsvarar nuvarande 8 § fjärde stycket och medför att ekonomiskt bistånd inte får betalas ut till den som kan ha rätt till etableringsersättning.

Tredje och fjärde stycket motsvarar delvis nuvarande 8 § andra och tredje stycket. Till skillnad från nuvarande bestämmelse avser rätten till fortsatt bistånd i fjärde stycket utlänningar som vistas på ett kommunalt ordnat boende eller i eget boende.

35 §

Paragrafen är ny och anger att en utlänning i vissa fall saknar rätt till ekonomiskt bistånd. Förslagen behandlas i avsnitten 6.1.2, 7.1.2, 7.3.1 och 8.2.2. Detta gäller om han eller hon underlåter att bo i ett ankomst- eller avresecenter under den tidsperiod då detta är obligatoriskt enligt 9 respektive 21 §§. På motsvarande sätt exkluderas en utlänning som i en kommun där en ordning med social prövning har införts bor i ett eget boende trots att det inte har godkänts vid en social prövning enligt 18 § från ekonomiskt bistånd i form av dagersättning och särskilt bidrag.

36 §

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 15 §. Vissa språkliga justeringar och anpassningar till förslagen i övrigt har gjorts. Uttrycket ”har logi på en förläggning” har bytts ut mot uttrycket ”har ett statligt eller kommunalt ordnat boende”.

37 §

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 10 § första stycket.

Första stycket 3, som ger Migrationsverket möjlighet att sätta ned dagersättningen vid uteblivet deltagande i obligatoriska insatser och aktiviteter, har en annan utformning. I dessa fall får nedsättning endast ske om den asylsökande kan tillförsäkras en rimlig levnadsstandard enligt artikel 17 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning). Denna konstruktion har valts eftersom direktivet inte medger medlemsstaterna möjlighet att på denna grund dra in eller sätta ned de förmåner som i direktivet betecknas som materiella mottagningsvillkor.

I 53 § 2 anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att insatser och aktiviteter ska vara obligatoriska att delta i.

38 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 10 § tredje stycket.

39 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 10 § fjärde stycket.

40 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 11 §.

41 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 11 a §.

42 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 12 §.

43 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 12 a §. En ändring har gjorts som möjliggör även för en kommun att begära hjälp av polisen.

44 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 22 § första stycket. Det finns inte längre behov av att reglera överklagande av en socialnämnds beslut. Beslut om anvisning får inte överklagas.

45 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 22 § andra–fjärde styckena.

46 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 20 §.

47 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 21 §.

48 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 24 §. Vissa språkliga justeringar och språkliga anpassningar till övriga förslag har gjorts. Även enskild verksamhet som bedrivs på uppdrag av en kommun omfattas.

49 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 23 §. Utformningen har anpassats efter att kommunerna inte längre betalar ut ekonomiskt bistånd enligt denna lag.

50 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 25 §.

51 §

Paragrafen är ny. Den slår fast att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om anvisningar till boende i en kommun. De grundläggande bestämmelserna finns i 11–12 §§.

52 §

Paragrafen är ny. Den reglerar rätten att meddela ytterligare föreskrifter om den sociala prövningen av eget boende. De grundläggande bestämmelserna finns i 16–18 §§.

53 §

Paragrafen är ny. Den reglerar rätten att meddela ytterligare föreskrifter om insatser och aktiviteter för utlänning som omfattas av lagen. De grundläggande bestämmelserna finns i 22–28 §§.

Bestämmelsen ger möjlighet att meddela föreskrifter om de närmare förutsättningar för att utlänningen ska erbjudas insatser och aktiviteter, till exempel vilka insatser som ska erbjudas olika kategorier av asylsökande utifrån Migrationsverkets ärendesortering, innehållet i och omfattningen av insatser och aktiviteter som erbjuds asylsökande i ankomst- och avresecenter och vilka insatser och aktiviteter som ska vara obligatoriska för individen att delta i.

54 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 19 §. Vissa ändringar av språklig natur samt följdändringar har gjorts.

16.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning

6 §

Första stycket har ändrats så att det framgår att det är Migrationsverket som får besluta om anvisning enligt 5 §.

Andra stycket är nytt. Det klargör förhållandet mellan den föreslagna, nya mottagandelagen och den här lagen. En nyanländ invandrare som tidigare har anvisats ett boende med stöd av 11 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar, ska anses anvisad för bosättning i en kommun enligt den här lagen. När utlänningen inte längre omfattas av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar övergår han eller hon till vara nyanländ och omfattas då av den här lagen. Den kommun där han eller hon bor har fortsatt ansvar för bosättningen.

8 §

Vissa delar av bemyndigandet har utgått. Regeringen ska inte längre fastställa antalet nyanlända invandrare som ska omfattas av anvisningar under året. Bakgrunden är att utredningen föreslår en ny ordning som bygger på andelstal för mottagande av asylsökande och nyanlända invandrare. Förslaget redovisas i avsnitt 7.1.4.

16.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten

2 §

Bestämmelsen i första stycket 6 innebär att all verksamhet som bedrivs av en kommun med stöd av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar betraktas som socialtjänst i den här lagen. Det innebär att lagen till exempel blir tillämplig när en kommun efter anvisning ordnar med ett boende åt en utlänning

med stöd av 11–12 §§ lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.

16.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

1 §

Bestämmelsen i andra stycket, som är nytt, innebär att lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten tillämpas vid behandling av personuppgifter i den verksamhet som Arbetsförmedlingen bedriver med stöd av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.

5 §

I paragrafen anges när Arbetsförmedlingen får behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs hos andra myndigheter. Bestämmelsen i första stycket 7 innebär att sådan behandling får ske för att tillhandahålla information som behövs inom kommunernas verksamhet enligt lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar. Det gäller till exempel kommunernas ansvar för att erbjuda insatser och aktiviteter enligt 23–26 §§. Ändringen i första stycket 6 är en följdändring med anledning av att lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande med flera ersätts av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.

16.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

7 §

Andra stycket är nytt. Där klargörs att en utlänning som bor i ett sådant ankomstcenter som avses i 8 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar ska erbjudas en

hälsoundersökning så snart som möjligt efter det att en ansökan om uppehållstillstånd har lämnats in. Förslaget behandlas i avsnitt 6.3.5.

16.6 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

20 kap. 28 §

Ett nytt tredje stycke har lagts till. Ändringen innebär att den kommun som enligt 29 kap. 6 § är att betrakta som hemkommun får erbjuda utbildning i svenska för invandrare även till sådana utlänningar som nämns i 20 kap. 31 §, se kommentaren nedan. Förslaget behandlas i avsnitt 7.2.3.

20 kap. 31 §

Ett nytt tredje stycke har lagts till. Ändringen innebär att utlänningar som omfattas av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar får medges rätt att delta i utbildning i svenska för invandrare. Detta under förutsättning att utlänningen saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge. Rätten gäller från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 16 år. Förslaget behandlas i avsnitt 7.2.3.

16.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare

2 b §

Paragrafen är ny. I bestämmelsen klargörs att lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare även gäller för utlänningar som omfattas av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.

3 a §

Paragrafen är ny och i bestämmelsen anges att en kommun får erbjuda samhällsorientering till utlänningar som omfattas av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar. Förslaget behandlas i avsnitt 7.2.3.

Utredningens alternativa upplägg

Mottagandeutredningen redovisar också ett alternativt upplägg där staten tar ansvar för mottagandet av asylsökande på i huvudsak egen hand.

Liksom i huvudförslaget lämnar vi förslag till en ny mottagandelag, lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar. Lagen kommenteras nedan.

Utredningen lämnar även förslag till ändringar i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning, lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl., skollagen (2010:800), lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare samt lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Även dessa lagförslag kommenteras nedan.

16.8 Förslaget till lag om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar

1 §

Paragrafen är ny och anger lagens innehåll. Uppräkningen görs för att orientera läsaren i lagen.

2 §

Paragrafen anger vilka utlänningar som omfattas av lagen. Den motsvarar nuvarande 1 § första stycket 1 och 2. Den tredje punkten har utgått, eftersom den i sin nuvarande utformning är obsolet och det är oklart vilka utlänningar den avser att omfatta.

3 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 1 a §.

4 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 1 b §.

5 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 1 c §.

6 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 1 § andra stycket. En mindre språklig justering har gjorts, då uttrycket ”förmåner av motsvarande karaktär” har bytts ut mot ”motsvarande förmån”. Ingen förändring i sak är avsedd.

7 §

Paragrafen anger den grundläggande ansvarsfördelningen på området. Den överensstämmer i huvudsak med nuvarande 2 § första stycket. Liksom i dag har Migrationsverket huvudansvaret för mottagandet av asylsökande och andra utlänningar som omfattas av lagen.

Migrationsverket ansvarar för att driva mottagandecenter. Verket får uppdra åt andra att driva sådana center. Mottagandecenter är en ny form av boende som behandlas i avsnitt 13.1.

8 §

Paragrafen är ny. I första stycket fastslås Migrationsverkets skyldighet att tilldela asylsökande plats i ett mottagandecenter.

Syftet med dessa center anges i det andra stycket.

Att Migrationsverket även får anvisa en annan plats för utlänningens boende anges i det tredje stycket.

9 §

Paragrafen är ny och anger att utlänningar som omfattas av lagen ska bo i ett mottagandecenter. Förslaget behandlas i avsnitt 13.1.

Det ska vara obligatoriskt att bo på en bestämd plats så länge det finns ett behov av personlig närvaro för att säkerställa en rättssäker och snabb prövning av ansökan om uppehållstillstånd. Utlänningen ska därför bo i mottagandecentret eller en annan anvisad plats under 30 dagar från det att ansökan om uppehållstillstånd ges in.

I andra stycket anges att Migrationsverket får fatta beslut om att förlänga den tid som utlänningen ska bo i mottagandecentret eller på den anvisade platsen. När personlig närvaro skulle kunna påskynda den resterande processen bör tiden förlängas. Det bör därmed alltid vara motiverat med en förlängning för utlänningar som inte har bott i mottagandecenter under de första 30 dagarna efter att en ansökan om asyl har lämnats in.

10 §

Paragrafen är ny och anger att utlänningar ska bo i ett mottagandecenter om ett verkställbart beslut om avvisning eller utvisning eller överföring enligt Dublinförordningen har fattats. Utlänningen ska bo i mottagandecentret från det att en plats tilldelas enligt 8 § och fram till dess att rätten till bistånd enligt lagen upphör.

Förslaget behandlas i avsnitt 13.1.

11 §

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 3 § tredje stycket och reglerar Migrationsverkets skyldighet att registrera samtliga utlänningar som omfattas av lagen, även ensamkommande barn, vid ett mottagandecenter. Även de som inte bor i ett sådant center ska registreras.

12 §

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 3 § andra stycket, dock har vissa språkliga justeringar gjorts. Ingen förändring i sak är avsedd.

13 §

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 3 § andra stycket. En nyhet i sak är att bestämmelsen innehåller två olika typer av beslut om anvisning, nämligen ankomstanvisning och boendeanvisning. Den första anvisningen omfattar det initiala skedet av mottagandet då en viss omfördelning mellan kommuner kan behöva ske. Boendeanvisningen motsvarar den anvisning som regleras i nuvarande lag. Förslaget behandlas i avsnitt 13.9.

14 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 3 § andra stycket, tredje meningen.

15 §

Paragrafen är ny och reglerar möjligheten att i en kommun införa en ordning med en social prövning av utlänningars eget boende. Migrationsverket beslutar om detta efter ansökan från en kommun.

I det andra stycket förklaras vad en social prövning innebär, det vill säga att Migrationsverket prövar om boendet ska godkännas.

Förslaget behandlas i avsnitt 13.8.

16 §

I paragrafen anges att den sociala prövningen får införas i kommuner där social eller ekonomisk utsatthet förekommer eller i kommuner som tagit emot många utlänningar i eget boende under längre tid.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer har getts bemyndigande att meddela föreskrifter om kriterier för bedömning av vilka kommuner som ska omfattas av en ordning med social prövning (42 §). Bemyndigandet omfattar även föreskrifter om ansökningsförfarandet och förandet av en förteckning över de kommuner som omfattas av en ordning med social prövning. Se nedan kommentaren till 42 §.

17 §

Paragrafen är ny. Det anges att utlänningar får ansöka hos Migrationsverket och på så vis initiera en social prövning. För att boendet ska bli godkänt ska det ha en skälig boendestandard och vara av lämplig storlek för det antal personer som ska bo i det. Den som flyttar in i ett eget boende trots att det inte har godkänts vid en social prövning förlorar rätten till dagersättning och särskilt bidrag, se kommentaren till 27 §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har i 42 § getts bemyndigande att ge ut ytterligare föreskrifter bland annat om de kriterier som ska beaktas vid den sociala prövningen av boenden som utlänningar ordnar på egen hand, ansökningsförfarandet och den sociala prövningen i övrigt, se kommentaren till 42 § nedan.

Vid myndigheters handläggning av förvaltningsärenden gäller förvaltningslagen (1986:223), om det inte finns avvikande bestämmelser i en annan lag eller en förordning.

18 §

Paragrafen är ny och klargör syftet med de insatser och aktiviteter som ska erbjudas utlänningar som omfattas av lagen. Att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om insatser och aktiviteter framgår av 43 §, se nedan kommentaren till 43 §.

Utgångspunkten är att vid bedömningen av vilka insatser och aktiviteter som ska erbjudas den enskilda individen ska hänsyn tas till hur omfattande handläggningsåtgärder som kommer att krävas samt vilket beslut som kan komma att fattas i ärendet. Till exempel bör insatser som syftar till att förbereda för etablering i Sverige erbjudas vuxna utlänningar, förutom utlänningar som har mindre goda möjligheter att få uppehållstillstånd och vars ärenden hanteras i ett snabbt förfarande eller enligt Dublinförordningen.

Förslagen behandlas i avsnitten 13.4–13.7.

Begränsningar för när en utlänning ska erbjudas insatser och aktiviteter framgår av 20 §, se nedan kommentaren till 20 §.

19 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 §. Vissa språkliga justeringar har gjorts. Ingen förändring i sak är avsedd.

Regleringen gäller generellt för utlänningar som deltar i arbetsplatsförlagda insatser, oavsett vilken aktör som ansvarar för verksamheten.

20 §

Paragrafen är ny och reglerar begränsningar beträffande insatser och aktiviteter.

Exempelvis exkluderas den som underlåter att bo i ett mottagandecenter under den obligatoriska tiden enligt 9 och 10 §§, eller som bor i ett eget boende i en kommun där en ordning med social prövning har införts enligt 15 § och boendet inte har godkänts av Migrationsverket från insatser och aktiviteter enligt lagen. Det motsvarar grunderna för när en utlänning förlorar rätten till dagersättning och särskilt bidrag enligt 27 §, se nedan kommentaren till 27 §.

21 §

Paragrafen motsvarar till viss del nuvarande 13 §. De former för bistånd som anges är boende, dagersättning och särskilt bidrag. Bostadsersättningen har utmönstrats.

22 §

Paragrafen är ny. I paragrafen anges att Migrationsverket svarar för att ekonomiskt bistånd i form av boende, dagersättning och särskilt bidrag lämnas. Det innebär att myndigheten anvisar plats i ett mottagandecenter, samt beslutar om och betalar ut dagersättning och särskilt bidrag.

23 §

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 14 § och anger att utlänningar som omfattas av lagen har rätt till bistånd i form av boende.

24 §

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 17 §.

I paragrafen fastslås att utlänningar som omfattas av den nya lagen och som saknar egna medel för sin försörjning har rätt till dagersättning. Utlänningar som har egna inkomster eller tillgångar och därför kan försörja sig själva har inte rätt till ersättning.

Vid bedömningen av ett barns behov av dagersättning ska föräldrarnas ekonomi beaktas. Detta innebär att dagersättning inte ska utbetalas om föräldrarna har egna inkomster eller tillgångar och därför möjlighet att på egen hand försörja barnet. En tillämpning av bestämmelsen förutsätter att barnet bor tillsammans med föräldrarna.

25 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 18 § och reglerar rätten till särskilt bidrag. Vissa språkliga justeringar har gjorts. Ingen förändring i sak är avsedd.

26 §

Paragrafens första stycke motsvarar delvis nuvarande 8 § första stycket och innebär att utlänningar ska vara registrerade vid ett mottagandecenter för att ha rätt till bistånd enligt lagen.

Andra stycket motsvarar nuvarande 8 § fjärde stycket och medför att ekonomiskt bistånd inte får betalas ut till den som kan ha rätt till etableringsersättning enligt förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

Tredje och fjärde stycket motsvarar i huvudsak nuvarande 8 § andra och tredje stycket.

27 §

Paragrafen är ny och anger att en utlänning i vissa fall saknar rätt till ekonomiskt bistånd. Detta gäller om han eller hon underlåter att bo i ett mottagandecenter under den tidsperiod då detta är obligatoriskt enligt 9–10 §§. På motsvarande sätt exkluderas en utlänning som bor i ett eget boende i en kommun där en ordning med social prövning har införts, trots att boendet inte har godkänts vid en social prövning enligt 17 §, från ekonomiskt bistånd i form av dagersättning och särskilt bidrag.

Förslagen behandlas i avsnitt 13.1 och 13.8.

28 §

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 15 §. Vissa språkliga justeringar och anpassningar till förslagen i övrigt har gjorts. Uttrycket ”har logi på en förläggning” har bytts ut mot uttrycket ”bor i ett mottagandecenter”.

29 §

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 10 § första stycket.

Första stycket 3, som ger Migrationsverket möjlighet att sätta ned dagersättningen vid uteblivet deltagande i obligatoriska insatser och aktiviteter, anger ytterligare en förutsättning för att nedsättning ska få sättas ned. Det får i dessa fall endast ske om den asylsökande kan tillförsäkras en rimlig levnadsstandard enligt artikel 17 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning). Denna konstruktion har valts eftersom direktivet inte medger medlemsstaterna möjlighet att på denna grund dra in eller sätta ned de förmåner som i direktivet betecknas som materiella mottagningsvillkor.

I 43 § 2 anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka insatser och aktiviteter som ska vara obligatoriska att delta i, se nedan kommentaren till 43 §.

30 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 10 § tredje stycket.

31 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 10 § fjärde stycket.

32 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 11 §.

33 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 11 a §.

34 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 12 §.

35 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 12 a §. Vissa språkliga justeringar har gjorts. Ingen förändring i sak är avsedd.

36 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 22 § första stycket. Det finns inte längre behov av att reglera överklagande av en socialnämnds beslut. Beslut om anvisning får inte överklagas.

37 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 22 § andra–fjärde styckena.

38 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 20 §.

39 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 21 §.

40 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 24 §.

41 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 25 §.

42 §

Paragrafen är ny. Den reglerar rätten att meddela ytterligare föreskrifter om den sociala prövningen av eget boende. De grundläggande bestämmelserna finns i 15–17 §§.

43 §

Paragrafen är ny. Den reglerar rätten att meddela ytterligare föreskrifter om insatser och aktiviteter för utlänning som omfattas av lagen. De grundläggande bestämmelserna finns i 18–20 §§.

Bland annat ger bestämmelsen möjlighet att meddela föreskrifter om hur Migrationsverkets ärendesortering ska påverka innehållet i och omfattningen av insatser och aktiviteter som erbjuds utlänningar i mottagandecenter och vilka insatser och aktiviteter som ska vara obligatoriska för individen att delta i.

44 §

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 19 §. Vissa språkliga justeringar har gjorts.

16.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning

1 §

I paragrafen har orden nyanlända invandrare bytts ut mot utlänningar. Detta innebär att lagens tillämpningsområde vidgas. Lagens bestämmelser om bosättning genom anvisning till en kommun gäller inte bara nyanlända invandrare utan även utlänningar som omfattas av 2 § 1 lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar. Förslaget behandlas i avsnitt 13.3.

1 a §

Paragrafen är ny. Den anger att lagen gäller en utlänning som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser (asylsökande). Det är således möjligt för Migrationsverket att fatta ett beslut om anvisning även före det att ärendet om uppehållstillstånd har avgjorts.

5 §

Ordet nyanländ har ersatts av utlänning med anledning av det vidgade tillämpningsområdet. Se kommentaren till 1 §.

Vidare anges i andra meningen att utlänningen ska ha beviljats ett uppehållstillstånd vid tidpunkten för mottagandet i kommunen.

6 §

Paragrafen har ändrats så att det framgår att det är Migrationsverket som får besluta om anvisning enligt 5 §. Det kan ses som en anpassning till regelverket om ensamkommande barn, där det framgår av lag att Migrationsverket ska besluta om anvisning.

8 §

Vissa delar av bemyndigandet har utgått. Regeringen ska inte längre fastställa antalet nyanlända invandrare som ska omfattas av anvisningar under året. Bakgrunden är att utredningen föreslår en ny ordning som bygger på andelstal för mottagande av asylsökande och nyanlända invandrare.

Ordet nyanländ har ersatts av utlänning. Hänvisningen till 7 § lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning har tagits bort eftersom den paragrafen har utgått.

Förslaget behandlas i avsnitt 13.3.

16.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

1 §

Bestämmelsen i andra stycket, som är nytt, innebär att lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten tillämpas vid behandling av personuppgifter i den verksamhet som Arbetsförmedlingen bedriver med stöd av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.

5 §

I paragrafen anges när Arbetsförmedlingen får behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs hos andra myndigheter. Ändringen i första stycket 6 är en följdändring med anledning av att lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande med

flera ersätts av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.

16.11 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.

7 §

Andra stycket är nytt. Där klargörs att en utlänning som bor i ett sådant mottagandecenter som avses i 8 § lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar ska erbjudas en hälsoundersökning så snart som möjligt efter det att en ansökan om uppehållstillstånd har getts in.

Förslaget behandlas i avsnitt 13.4.

16.12 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

20 kap. 28 §

Ett nytt tredje stycke har lagts till. Ändringen innebär att den kommun som enligt 29 kap. 6 § är att betrakta som hemkommun får erbjuda utbildning i svenska för invandrare även till sådana utlänningar som nämns i 20 kap. 31 §, se kommentaren nedan. Förslaget behandlas i avsnitt 13.6.

20 kap. 31 §

Ett nytt tredje stycke har lagts till. Ändringen innebär att utlänningar som omfattas av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar får medges rätt att delta i utbildning i svenska för invandrare. Detta under förutsättning att utlänningen saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge. Rätten gäller från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 16 år.

Förslaget behandlas i avsnitt 13.6.

16.13 Förslaget till lag om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare

2 b §

Paragrafen är ny. I bestämmelsen klargörs att lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare även gäller för utlänningar som omfattas av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar.

Förslaget behandlas i avsnitt 13.6.

3 a §

Paragrafen är ny. I bestämmelsen anges att en kommun får erbjuda samhällsorientering till utlänningar som omfattas av lagen (xxxx:xx) om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar. Förslaget behandlas i avsnitt 13.6.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av expert Karin Perols, Sveriges Kommuner och Landsting

Mottagandeutredningen har haft regeringens uppdrag att föreslå åtgärder för att skapa ett sammanhållet system för mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända. Det är ett välkommet och angeläget initiativ. En genomgripande reform som omfattar hela kedjan är avgörande för att bryta den oordning som präglar dagens mottagande. Rådande system främjar inte att enskilda tar ansvar för sin framtida etablering eller återvändande och det försvårar också för olika organisationer att utföra sina uppdrag effektivt, det gäller inte minst för kommuner och andra lokala aktörer. Det har varit påtagligt sedan ett antal år och redan innan flyktingsituationen hösten 2015.

Ett sammanhållet system med en tydlig röd tråd

Ett sammanhållet mottagandesystem måste ha en röd tråd som är tydlig för såväl asylsökande som för aktörerna. Det omfattar ankomst, asylprocess, boende, arbete och försörjning, samspel med lokalsamhället, ansvarsfördelning och samarbete mellan aktörer. Sveriges Kommuner och Landsting har framhållit, i det så kallade 35-punktprogrammet[1] och senare i SKL:s agenda för integration[2], att ett långsiktigt hållbart och sammanhållet mottagandesystem måste ha en jämnare fördelning över landet och mellan kommuner

[1] 35 åtgärdsförslag för ett hållbart asyl- och flyktingmottagande (Sveriges Kommuner och Landsting 2013).
[2] SKL:s agenda för integration. Om asylmottagande och nyanländas etablering (Sveriges Kommuner och Landsting 2017).

som bättre säkerställer lokal kapacitet. Det ska motverka segregation och konsekvenser av eget boende samt främja tidiga och lokalt anpassade insatser för integration och etablering. Vidare bör det minimera flyttar mellan olika orter för att säkerställa kontinuitet i skolan och andra verksamheter och för att ta tillvara möjligheter med tidigt etablerade sociala nätverk.

Mottagandeutredningens huvudförslag kan främja dessa delar i ett sammanhållet mottagandesystem. Än tydligare skulle systemet och den röda tråden bli om samtliga asylsökande, det vill säga även ensamkommande barn och unga omfattades av det statliga initiala mottagandet innan anvisning till kommun.

Ekonomiska förutsättningar och långsiktigt perspektiv

Ett sammanhållet mottagandesystem med ny ansvarsfördelning kräver att kommuner ges erforderliga och stabila ekonomiska förutsättningar. I betänkandet föreslås att regeringen och kommunsektorn ska ha regelbundna samråd om ekonomisk ersättning och andra förutsättningar. Ett sådant samråd måste utgå från den grundläggande principen att staten har det ekonomiska ansvaret för insatser som följer av asylmottagandet. Det är helt avgörande att det finns en samsyn mellan staten och kommunerna om kommunernas kostnader för åtaganden i det initiala mottagandet och tills nyanlända är etablerade.

Mottagandeutredningen har haft i uppdrag att lämna förslag på effektiviseringar och förenklingar av ersättningssystem, men inte att föreslå nivåer på statens ersättning till kommuner och landsting. För den ekonomiska konsekvensanalysen redovisar Mottagandeutredningen i betänkandet räkneexempel som utgår från befintliga ersättningar till kommuner och landsting och Migrationsverkets kostnader i asylmottagandet, till exempel för asylboenden. Ett kommande samråd mellan regeringen och kommunsektorn måste istället bygga på bedömningar av kommuners och landstings praktiska förutsättningar och faktiska kostnader för befintliga och nya uppdrag. Det nya ersättningssystemet måste också omfatta landstings- och kommunal verksamhet som påverkas av till exempel statens etablering av ankomst- eller avresecenter på vissa orter.

Det vore olyckligt om ett sammanhållet system som bedöms kunna ge bättre förutsättningar för både individer och samhället i stort, inte kan genomföras eller ges förutsättningar att i praktiken bli framgångsrikt på grund av kortsiktiga ekonomiska konsekvenser för staten. Att staten lämnar över både ansvar och kostnader till kommunerna är varken ett rimligt eller hållbart alternativ.

Helhetsperspektiv och samspel måste prägla framtida mottagandesystem

Det är vidare av stor vikt att alla delar av mottagandet beaktas och synliggörs i ett sammanhållet system, det vill säga mottagandet av asylsökande vuxna och familjer i såväl eget som offentligt ordnat boende, ensamkommande barn och unga, nyanlända och deras anhöriga samt kvotflyktingar. Ett sådant helhetsperspektiv på mottagandet måste prägla statliga aktörers inbördes samordning liksom samspelet med kommuner och landsting.

Samspelet mellan stat och kommun gynnas inte av en för staten ensidig sanktionsmöjlighet om kommuner inte klarar vissa åtaganden, vilket i praktiken är innebörden av Mottagandeutredningens förslag om den så kallade målpengen. Ett system som bygger på delat ansvar och ett ömsesidigt beroende mellan stat och kommun måste istället tydligt styra och ge incitament till samtliga aktörer i kedjan att ta ansvar för sina egna åtaganden och stödja andras.

Mottagandeutredningen föreslår ett för aktörerna gemensamt mål för mottagandet. Med utgångspunkt i målet, och i vad som anförts ovan, bör ersättningar till kommuner och landsting samt uppdrag till olika aktörer utvecklas i fortsatt beredning, genomförande och styrning av ett framtida och sammanhållet mottagandesystem.

Särskilt yttrande av expert Per Ibertsson, Arbetsförmedlingen

Mottagandeutredningen har regeringens uppdrag att föreslå åtgärder för att skapa ett sammanhållet system för mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända. Utredningens ambition att skapa ett mer sammanhållet system för mottagande av asylsökande och nyanlända är god. Ur individens perspektiv är det positivt om en snabb och sömlös process genom mottagandesystemet kan åstadkommas och om samhället därigenom förbättrar förutsättningarna för etablering i arbets- och samhällslivet.

Arbetsförmedlingen avser att lämna sina samlade synpunkter på utredningens förslag i ett remissförfarande. Jag vill dock redan i detta skede lyfta fram ett par frågor som kommer att vara av vikt för myndigheten i den fortsatta beredningen av utredningens förslag.

Utredningen föreslår vissa förändringar i det arbetsmarknadspolitiska regelverket i syfte att möjliggöra för asylsökande med undantag från kravet på arbetstillstånd att ta del av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, såsom exempelvis arbetspraktik, validerande insatser eller kortare arbetsmarknadspolitiska program. Utredningen föreslår att det ska vara upp till Arbetsförmedlingen att, efter en arbetsmarknadspolitisk bedömning, avgöra vem som ska få ta del av verksamheten och på vilka grunder. Jag har därmed svårt att fullt ut bedöma i vilken omfattning som utredningen anser att detta bör ske, men noterar att förslaget inte tas upp som en kostnad i utredningens konsekvensbeskrivningar. Jag bedömer att Arbetsförmedlingen kommer att behöva ett förtydligande avseende denna del av utredningen för att fullt ut kunna ta ställning till förslaget.

Om Arbetsförmedlingen därtill, i enlighet med utredningens alternativa förslag om ett statligt mottagandesystem, ska ansvara för att asylsökande erbjuds insatser som syftar till att ge kunskap om och kontakter med den svenska arbetsmarknaden bör detta betraktas som ett helt nytt uppdrag för myndigheten. Ett sådant uppdrag skulle dessutom vara riktat till en kundgrupp som vi idag inte har det huvudsakliga ansvaret för. Det är viktigt att påpeka att myndigheten behöver ges stabila och långsiktiga ekonomiska förutsättningar att omhänderta ett sådant eventuellt uppdrag.

Särskilt yttrande av expert Lars G Brandt, Länsstyrelsen i Västerbottens län

Utredningens huvudfokus har varit den centrala och lokala nivåns innehåll och funktion, medan den regionala nivån och regionala arenan inte har ägnats lika stor uppmärksamhet. Utredningen betonar länsstyrelsernas och därtill landshövdingarnas viktiga strategiska betydelse i mottagandet, men avstår beträffande målgruppen asylsökande från att ge länsstyrelseuppdraget adekvat innehåll och föreslår därtill en reducering av idag tillgängliga arbetsverktyg. Behovet av genomarbetade uppdrag och nödvändiga resurser för genomförande är lika stort på regional nivå som på nationell och lokal nivå. Det är även viktigt att det på den regionala arenan finns sammanhang med en röd tråd hela vägen, från asylmottagande till etablering.

Länsstyrelsernas uppdragsbeskrivning gällande asylsökande har, enligt min mening, fått för stort fokus på uppgifter där länsstyrelserna har endast begränsade handlingsmöjligheter (kostnadseffektiva boendelösningar och tillgång på bostäder i bristlägen) och för litet fokus på övriga delar av mottagandet (mottagandeplanering, mellankommunal samverkan, inomstatlig koordinering, verksamhetsutveckling). Det innebär dels att flera viktiga frågor lagts åt sidan utan att någon alternativ aktör pekas ut, dels att sektoriseringen av asylmottagandet förstärks då länsstyrelsernas multisektoriella kompetens (jämställdhet, folkhälsa, landsbygdsutveckling, näringsliv) inte efterfrågas.

Finansieringsprincipen är en avvägning mellan enkelhet och precision. I grunden delar jag utredningens finansieringsförslag. Utredningen överskattar dock föreslagna schablonersättningars möjligheter att tillgodose de behov som finns. Föreslaget ersättningssystem behöver kompletteras med regionala och lokala verksamhetsnära dialoger, med möjlighet för staten – förslagsvis även fortsättningsvis länsstyrelserna – att lämna ekonomiska stöd till såväl verksamhetsutveckling i olika former som till mellankommunala och länsgemensamma behov.

Utredningens förslag till samordnad fördelningsmodell utgående från andelar instämmer jag i med eftertryck, men även här bör regionala och lokala hänsyn ges större plats. Länsstyrelsernas uppdrag att besluta om kommuntal eller motsvarande bör ligga fast.

Civilsamhället har fått växande betydelse i landets flyktingmottagande. Även där är stödet från det offentliga på mellankommunal och regional nivå fortsatt viktigt och bör finnas kvar.

Referenser

Offentligt tryck

Proposition 1973:90 *med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning med mera.*

Proposition 1979/80:38 *Om ersättning till kommunerna för hjälp till flyktingar med flera.*

Proposition 1983/84:124 *Mottagande av flyktingar och asylsökande med mera.*

Proposition 1987/88:80 *Bistånd åt asylsökande*.

Proposition 1989/90:105 *Samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna med mera.*

Proposition 1993/94:94 *Mottagande av asylsökande med mera.*

Proposition 1997/98:16 *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik*.

Proposition 2000/01:115 *Asylsökande barns skolgång med mera*.

Proposition 2005/06:46 *Mottagande av ensamkommande barn*.

Proposition 2007/08:105 *Lag om hälso- och sjukvård åt asylsökande med flera*.

Proposition 2007/08:147 *Nya regler för arbetskraftsinvandring*.

Proposition 2009/10:31 *Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet.*

Proposition 2009/10:55 *En politik för det civila samhället*.

Proposition 2009/10:60 *Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd*.

Proposition 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

Proposition 2011/12:60 *Genomförande av återvändandedirektivet*.

Proposition 2012/13:162 *Kommunalt mottagande av ensamkommande barn*.

Proposition 2013/14:248 *Genomförande av det omarbetade skyddsgrundsdirektivet*.

Proposition 2015/16:43 *Stödboende – en ny placeringsform för barn och unga*.

Proposition 2015/16:54 *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända*.

Proposition 2015/16:136 *Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd*.

Proposition 2015/16:174 *Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.*

Proposition 2016/17:61 *Uppföljning av återvändandedirektivet och direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning*.

Proposition 2016/17:175 *Ett nytt regelverk för nyanlända invandrares etablering i arbets- och samhällslivet.*

Proposition 2017/18:105 *Ny dataskyddslag*.

Proposition 2017/18:112 *Anpassningar av registerförfattningar på arbetsmarknadsområdet till EU:s dataskyddsförordning*.

Proposition 2017/18:119 *Ändringar i fråga om kommunplacering av ensamkommande barn*.

Ds A 1981:11 *Ett lokalt omhändertagande av flyktingar*.

Ds A 1983:10 *Genomförande av ändrad statlig ansvarsfördelning inom flyktingomsorgen*.

Ds A 1987:1 *Ett stödsystem för asylsökande*.

Ds A 1987:3 *Kortare väntetider i asylärenden*.

Ds 2004:54 *Mottagandet av barn från annat land som kommer till Sverige utan medföljande legal vårdnadshavare (så kallade ensamkommande barn)*.

Ds 2011:34 *Ersättning ensamkommande barn*.

Ds 2015:33 *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända.*

Ds 2016:21 *Ändringar i fråga om sysselsättning för asylsökande och kommunplacering av ensamkommande barn.*

Ds 2017: 16 *Arbetsplatsinspektioner och höjd särskild avgift*.

Ds 2017:45 *En omarbetad utlänningsdatalag Anpassning till EU:s dataskyddsförordning.*

SOU 1983:29 *Invandringspolitiken. Betänkande invandrarpolitiska kommittén*.

SOU 1988:2 *Kortare väntan*.

SOU 1992:69 *Meningsfull vistelse på asylförläggning*.

SOU 1992:133 *Mottagandet av asylsökande och flyktingar*.

SOU 1996:55 *Sverige, framtiden och mångfalden*.

SOU 1996:55 *Vägar in i Sverige. Bilaga till invandrarpolitiska kommitténs slutbetänkande*.

SOU 2003:75 *Etablering i Sverige – möjligheter och ansvar för individ och samhälle*.

SOU 2003:89 *EG-rätten och mottagande av asylsökande*.

SOU 2007:10 *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft*.

SOU 2007:75 *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.

SOU 2008:58 *Egenansvar – med professionellt stöd*.

SOU 2009:19 *Aktiv väntan – asylsökande i Sverige*.

SOU 2009:38 *Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten*.

SOU 2010:37 *Sverige för nyanlända utanför flyktingmottagandet*.

SOU 2010:88 *Vägen till arbete. Arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration*.

SOU 2011:31 *Staten som fastighetsägare och hyresgäst*.

SOU 2011:64 *Asylsökande ensamkommande barn – En översyn av mottagandet*.

SOU 2012:69 *Med rätt att delta – Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden*.

SOU 2014:3 *Boende utanför det egna hemmet – placeringsformer för barn och unga*.

SOU 2015:48 *Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen, Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2015*.

SOU 2015:95 *Migration, en åldrande befolkning och offentliga finanser, Bilaga 6 till Långtidsutredningen 2015*.

SOU 2015:101 *Demografins regionala utmaningar, Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2015*.

SOU 2015:105 *Plats för fler som bygger mer*.

SOU 2015:109 *Bättre samarbete mellan stat och kommun vid planering för byggande*.

SOU 2016:13 *Palett för ett stärkt civilsamhälle*.

SOU 2017:12 *Att ta emot människor på flykt Sverige hösten 2015*.

SOU 2017:37 *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*.

SOU 2017:82 *Vägledning för framtidens arbetsmarknad.*

SOU 2017:86 *Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning.*

Regeringskansliet (2016a) *Ett nytt ersättningssystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga*. Promemoria.

Regeringskansliet (2016b) *Regeringens faktapromemoria 2015/16:FPM79 Meddelande om framtida gemensamt asylsystem och utökade lagliga vägar till Europa.*

Regeringskansliet (2017) *Långsiktigt reformprogram för minskad segregation år 2017–2025*, Promemoria.

Skrivelse 1993/94:127 *Invandrar- och flyktingpolitiken*.

Skrivelse 2001/02:129 *Integrationspolitik för 2000-talet*.

Skrivelse 2008/09:24 *Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration*.

Skrivelse 2009/10:233 *Egenmakt mot utanförskap – redovisning av regeringens strategi för integration*.

Skrivelse 2013/14:73 *Migration och asylpolitik.*

EU-kommissionens meddelande, COM (2016) 465 final, 13.7.2016, *Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning)*.

Rapporter m.m.

Arbetsförmedlingen (2016a) *Årsredovisning 2015*.

Arbetsförmedlingen (2016b) *Arbetsmarknadsrapport 2016*.

Arbetsmiljöverket (2017) *Återrapportering – regeringsuppdrag om webbaserad information till utländska arbetstagare, arbetsgivare och egenföretagare som verkar eller avser att verka i Sverige*.

Barnombudsmannen (2017a) *Ensamkommande barn som försvinner*.

Barnombudsmannen (2017b) *Barn på flykt. Barns och ungas röster om mottagandet av ensamkommande*.

Bertelsmann Stiftung (2016) *Migration Policy Centre From refugees to workers: Mapping labour market integration support measures for asylum seekers and refugees in EU member states*.

Boverket (2006) *Var finns rum för våra barn? En rapport om trångboddhet i Sverige*.

Boverket (2008) *Asylsökandes möjligheter till eget boende, EBO – en kartläggning*.

Boverket (2015a) *Nyanländas boendesituation – delrapport*.

Boverket (2015b) *Boendesituationen för nyanlända, Slutrapport*.

Boverket (2017) *Aktuella planeringsfrågor Sverige 2017. Boverkets rapportering till nordiska planmyndighetsmötet*.

Ekonomistyrningsverket (2014) *Analys statliga myndigheters lokaler – Utveckling av lokalhyror och areor*.

Ekobrottsmyndigheten (2014) *Ekobrottsmyndighetens lägesbild 2014*.

Ekobrottsmyndigheten (2016) *Ekobrottsmyndighetens lägesbild om ekonomisk brottslighet i Sverige 2016*.

Folkbildningsrådet (2016) *Folkbildning med asylsökande. Studieförbundens särskilda insatser* 2015.

Folkbildningsrådet (2017a) *Folkbildning med asylsökande. Svenska från dag ett och Vardagssvenska i studieförbund och folkhögskolor.*

Folkbildningsrådet (2017b) *Folkbildningens betydelse för samhället – Folkbildningsrådets samlade bedömning 2016*.

Folkhälsomyndigheten (2014) *Möten om hälsa – Vägledning inför hälsoundersökningar för migranter*.

Folkhälsomyndigheten (2015) *Vaccinationer till människor på flykt – Rekommendationer till hälso- och sjukvården.*

Folkhälsomyndigheten (2016) *Vägledning om Migrationsverkets asylboenden*.

Folkhälsomyndigheten och Socialstyrelsen (2016) *Delrapportering av regeringsuppdrag Stöd till genomförande av hälsoundersökningar.*

Forte (2016) *Nyanlända barn och den svenska mottagningsstrukturen. Röster om hösten 2015 och en kunskapsöversikt*.

Gunnar Hedberg & Lars Stjernkvist (2014) *Slutrapport – Regeringens samordnare för kommunalt flyktingmottagande*.

Integrationsverket (2000) *Räcker ersättningen? Täcker den statliga ersättningen kommunernas kostnader för flyktingar mottagna år 1995 respektive år 1996?*

Integrationsverket (2001) *Trenden vänder – Kommunernas kostnader för försörjningsstöd för de flyktingar som mottagits 1997.*

Integrationsverket (2002) *Ett steg bakåt? Kommunernas kostnader för försörjningsstöd för de flyktingar som mottogs år 1998.*

Integrationsverket (2003) *Systemfel! Ett ersättningssystem i obalans. Uppföljning av kommunernas kostnader för försörjning av 1999 års mottagna flyktingar.*

Integrationsverket (2006) *Redovisning till regeringen om sekundärflyttningens struktur och omfattning*.

Joyce, Patrick (2015) *Integrationspolitik och arbetsmarknad, en översikt av integrationsåtgärder i Sverige 1998–2014,* Delmis kunskapsöversikt 2015:3.

Länsstyrelserna (2017), *Samhällsorientering för nyanlända. Länsstyrelsernas gemensamma redovisning 2017.* Meddelande 2017:04.

Länsstyrelsen i Jönköpings län (2017), *Länsstyrelsernas återrapportering av uppdrag 47 enligt regleringsbrevet för 2016,* 851-749-2017.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2012) *Rapport angående uppdrag till länsstyrelserna rörande bosättning av nyanlända invandrare.*

Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2017) *Redovisning av uppdraget till länsstyrelserna att förbättra tillsynen över och stödet till överförmyndarna*.

Migrationsverket (2009) *Verksamhetschefens instruktion om nedsättning av dagersättning*.

Migrationsverket (2013a) *Årsredovisning 2012.*

Migrationsverket (2013b), *Slutrapport för regeringsuppdrag, Asylprocessen – en analys av ett komplext system utifrån en systemansats*, Ju2013/8626/SIM.

Migrationsverket (2014) *Boendeplanering som skapar nya möjligheter*.

Migrationsverket (2015a) *Årsredovisning 2014.*

Migrationsverket (2015b) *Utvärdering av boendeformer*.

Migrationsverket (2015c) *Redogörelse för vistelsetider för de som fått lagakraftvunna avlägsnandebeslut samt hur myndigheten arbetar för ett effektivt och rättssäkert återvändande*.

Migrationsverket (2015d) *Generaldirektörens administrativa beslut om handlingsprogram för organiserad sysselsättning, A-39/2015*.

Migrationsverket (2016a), *Årsredovisning 2015.*

Migrationsverket (2016b) *Skyddsprocessen Vårlabbets rapport*.

Migrationsverket (2017a) *Omfördelning av återvändandeuppdraget i region väst*.

Migrationsverket (2017b) *Kvalitetschefens reviderade instruktion om standard för omplacering av asylsökande från Italien och Grekland eller annan medlemsstat i EU (I-24a/2017)*.

Migrationsverket (2017c) *Inriktning omställning 2018 för asylprövning, tillståndsprövning och medborgarskapsprövning (A-143/2017)*.

Migrationsverket (2017d) *Processbeskrivning Migrationsverkets skyddsprocess (I-16/2017)*.

Migrationsverket (2017e) *Verksamhets- och utgiftsprognos. Oktober 2017 (P5-17).*

Migrationsverket (2017f) *Årsredovisning 2016*.

Mottagandeutredningen (2018) *Uppgiftsöverföring, sekretess och personuppgiftshantering*. Promemoria, Komm2018/00237-1.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2016) *Flyktingmottagandet – det civila samhällets roll och villkor.*

Polismyndigheten (2015) *Utsatta områden – sociala risker, kollektiv förmåga och oönskade händelser*, Nationella operativa avdelningen, Underrättelseenheten.

Polismyndigheten (2017) *Utsatta områden – Social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen*, Nationella operativa avdelningen, Underrättelseenheten.

Riksrevisionen (2012) *Början på något nytt – Etableringsförberedande insatser för asylsökande*.

Riksrevisionen (2014) *Nyanländ i Sverige – effektiva insatser för ett snabbt mottagande?*

Riksrevisionen (2015) *Nyanländas etablering – är statens insatser effektiva?*

Riksrevisionen (2016) *Asylboenden – Migrationsverkets arbete med att ordna boenden åt asylsökande*.

Riksrevisionen (2017) *Kommunersättningar för migration och integration – ett ogenomtänkt system*.

Röda korsets högskola (2016) *En studie av psykisk ohälsa, trauma och levnadsvillkor*.

OECD (2016a) *Making integration work: Refugees and others in need of protection*.

OECD (2016b) *Working Together: Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Sweden*

Skatteverket (2016) *Samordningsnummer till asylsökande*, Dnr 1 31 176575-16/113.

Skolinspektionen (2017) *Skolhuvudmännens mottagande av nyanlända elever i grundskolan. Utbildning så fort som möjligt*.

Socialstyrelsen och Migrationsverket (2002) *Förbättringar i mottagandet av barn från annat land som kommer till Sverige utan medföljande legal vårdnadshavare (s.k. ensamkommande barn)*.

Socialstyrelsen (2013) *Socialtjänstens arbete med ensamkommande barn och ungdomar*.

Socialstyrelsen (2015a) *Psykisk ohälsa och asylsökande och nyanlända migranter. Ett kunskapsunderlag för primärvården*.

Socialstyrelsen (2015b) PM Enheten för förvaltningsjuridik, 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Socialstyrelsen (2016a) *Hälso- och sjukvård och tandvård till asylsökande och nyanlända. Slutrapport oktober 2016*.

Socialstyrelsen (2016b) *Ensamkommande barn och unga. Handbok om socialnämndens ansvar och uppgifter*.

Statskontoret (2012) *Etableringen av nyanlända. En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen*.

Statskontoret (2015) *Statligt ägda asylbostäder? Kostnader och konsekvenser.*

Statskontoret (2017) *Folkbildningen – en utvärdering utifrån syftena med statsbidraget*.

Statskontoret (2018) *Sammanställning av kunskap om utomeuropeiskt födda kvinnor som står utanför arbetskraften. Slutrapport.*

Statistiska centralbyrån (2008) *Demografiska rapporter 2008:4 Invandrares flyttmönster*.

Statistiska centralbyrån (2009) *Invandrare som fått asyl flyttar mest*, SCB Välfärd nr. 1.

Statistiska centralbyrån (2015) *Integration rapport 8 Integration – med fokus på 15 stadsdelar*

Statistiska centralbyrån (2016a) *Integration rapport 9 Integration – utrikes föddas etablering i arbets- och samhällslivet*.

Statistiska centralbyrån (2016b) *Integration rapport 10, Integration – flyktingars flyttmönster i Sverige*.

Statistiska centralbyrån (2017) *Trender och prognoser om utbildning och arbetsmarknad*.

Strömsunds kommun (2014), *Mellan avslag och utvisning. Rapport om situationen för ensamkommande barn med avslag. Förstudie Återvändande ensamkommande*.

Sundström, Marianne m.fl. (2016) *Etableringsreformens effekter på de nyanländas integration*. *Slutrapport*.

Svenska Röda Korset (2016) *Avslag på asylansökan – Återvändande.*

Sveriges kommuner och landsting (2012) *SKL och folkbildningspolitiken.*

Sveriges kommuner och landsting (2016a) *Hälso- och sjukvård åt asylsökande under år 2015*.

Sveriges kommuner och landsting (2016b) *Positiv hälsoutveckling för asylsökande och nyanlända*.

Sveriges kommuner och landsting (2017a) *SKL:s agenda för integration. Om asylmottagande och nyanländas etablering*.

Sveriges kommuner och landsting (2017b) *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken – En redogörelse för aktuell lagstiftning och samverkansforme*r.

Sveriges kommuner och landsting (2017c) *Hälso- och sjukvård åt asylsökande under år 2016*.

Sveriges kommuner och landsting (2017d) *Hälsa i Sverige för asylsökande och nyanlända*.

Sveriges kommuner och landsting (2018) *Sveriges viktigaste jobb finns i välfärden. Rekryteringsrapport 2018*.

Totalförsvarets forskningsinstitut (2015) *Strategisk migrationsanalys*.

Artiklar, avhandlingar m.m.

Aldén, Lina & Hammarstedt, Mats (2016a) *Boende med konsekvens – En ESO-rapport om etnisk bostadssegregation och arbetsmarknad*.

Aldén, Lina & Hammarstedt, Mats (2016b) *Flyktinginvandring. Sysselsättning, förvärvsinkomster och offentliga finanser*.

Andersson, Roger m.fl. (2016) *Mångfaldens dilemma. Boendesegregation och områdespolitik*.

Andersson, Roger (2017) *Migration och segregation – några reflektioner om dilemma och utmaningar*, i *Migration och socialförsäkringen.* Socialförsäkringsrapport 2017:6.

Andersson, Tommy (2017) *Beskrivning av ett automatiserat system för att matcha asylsökande med kommuner*, Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet.

van Aerschot, Paul & Daenzer, Patricia (2014) *The Integration and Protection of Immigrants Canadian and Scandinavian Critiques*.

Bansak, Kirk m.fl. (2018) *Improving refugee integration through data-driven algorithmic assignment*, Science Vol. 359, Issue 6373.

Bevelander, Pieter & Lundh, Christer (2007) *Employment Integration of Refugees: The Influence of Local Factors on Refugee Job Opportunities in Sweden*.

Bevelander, Pieter & Pendakur, Ravi (2017) *The relationship between employment outcomes and the initial housing choice of asylum seekers in Sweden*.

Brekke, Jan-Paul (2004) *While we are waiting. Uncertainty and empowerment among asylum-seekers in Sweden*.

Damm, Anna Piil & Rosberg Michael (2005) *Employment effects of spatial dispersal of refugees*, University of Copenhagen.

Edin Per-Anders m.fl. (2003) *Ethnic enclaves and the economic success of immigrants-evidence from a natural experiment*, Quarterly Journal of Economics 118 (1).

Edin Per-Anders m.fl. (2004) *Settlement policies and the economic success of immigrants*, Journal of Population Economics, 17:1.

Hadodo, Behiye & Åkerlund, Eva-Marie (2004) *För den som väntar stelnar tiden: En studie av barn och föräldrars livsvillkor i den asylsökande familjen*.

Hammarstedt, Mats & Mikkonen, Maria (2007) *Geografisk rörlighet och sysselsättning bland flyktingar*, Ekonomisk debatt, nr 3.

Hellström, Mikael Ragnar (2014) *Immigrant Agency in Labour Market Integration in Sweden and Canada.*

Joyce, Patrick (2015) *Integrationspolitik och arbetsmarknad, en översikt av integrationsåtgärder i Sverige 1998–2014*.

Lennartsson, Rebecca (2007) *Mellan hopp och förtvivlan: Erfarenheter och strategier i väntan på asyl, Asylmottagande i fokus*.

Lundh, Christer (2010) *Invandringen till Sverige*, SNS Förlag.

Malmström, Jenny (2012) *I transit – ensamkommande barn berättar*.

Morville, Anne-Le (2014) *Daily occupations among asylum seekers – Experience, performance and perception*, Department of Health Sciences, Lund University.

Nordström Skans, Oskar & Åslund, Olof (2009) *Segregationen i storstäderna*, SNS Välfärdsrapport.

Pfeiffer, Christian m.fl. (2018) *Zur Entwicklung der Gewalt in Deutschland Schwerpunkte: Jugendliche und Flüchtlinge als Täter und Opfer*.

Ruist, Joakim (2015) *The fiscal cost of refugee immigration: The example of Sweden*, I Population and Development Review, 41, 567–581.

Segendorf, Åsa Olli & Teljosuo, Tommi (2011) *Sysselsättning för invandrare – en ESO-rapport om arbetsmarknadsintegration.*

Szulkin, Ryszard & Jonsson, Jan O (2007) *Ethnic Segregation and Educational Outcomes in Swedish Comprehensive Schools*, Working Paper 2007:2 Stockholms Universitet.

Tinghög, Petter m.fl. (2016) *Nyanlända och asylsökande i Sverige. En studie av psykisk ohälsa, trauma och levnadsvillkor*.

Vikman, Ulrika & Westerberg Alexander (2017) *Arbetar kommunerna på samma sätt? Om kommunal variation inom arbetsmarknadspolitiken*. IFAU rapport 2017:7.

Zenou, Yves m.fl. (2006) *Hur viktig är närheten till jobb för chanserna på arbetsmarknaden?* Ekonomisk debatt nr 6.

Åslund, Olof, m.fl. (2011) *Peers, Neighborhoods and Immigrant Student Achievement – evidence from a Placement Policy*, Working Paper 2011:02, Stockholms universitet.

Kommittédirektiv 2015:107

Översyn av mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända

Beslut vid regeringssammanträde den 5 november 2015

Sammanfattning

En särskild utredare ges i uppdrag att föreslå åtgärder för att skapa ett sammanhållet system för mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända. Utgångspunkten ska vara att systemet ska främja en snabb etablering i arbets- och samhällslivet för de personer som beviljas uppehållstillstånd och stödja en effektiv och 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 barn[1] anvisar Migrationsverket till en kommun som ska ordna boende, omsorg och skola m.m. Arbetsförmedlingen har huvudansvaret för insatser och samordning av etableringen för vissa nyanlända invandrare, inklusive ett bosättningsuppdrag, enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringslagen).

Det statliga ansvaret för bosättning av nyanlända invandrare som omfattas av etableringslagen är idag delat mellan Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och länsstyrelserna, vilket regleras i förordningen (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare.

Arbetsförmedlingen ska när det finns behov anvisa bosättning i en kommun till en nyanländ som har rätt till en etableringsplan enligt etableringslagen och som inte är vidarebosatt (kvotflykting). Migrationsverket anvisar bosättning i en kommun till nyanlända som är vidarebosatta och till nyanlända som inte har rätt till en etableringsplan enligt etableringslagen. En bosättningsanvisning innebär att den nyanlände anvisas plats för bosättning i en kommun, d.v.s. får ett erbjudande om mottagande, inklusive bostad, i en kommun. Anvisningar enligt förordningen kan bara ske till kommuner som har en överenskommelse med länsstyrelsen om mottagande för bosättning.

Mottagandet av asylsökande ensamkommande barn utgår i första hand från överenskommelser som tecknas mellan Migrationsverket och kommunerna. När det inte finns lediga överenskomna platser i någon kommun har kommuner skyldighet att ta emot de barn som

[1] Med asylsökande ensamkommande barn avses barn som vid ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare.

anvisas till kommunen enligt fastställda fördelningstal för varje kommun. Barnen stannar i den anvisade kommunen även efter att de beviljats uppehållstillstånd.

Uppdraget att förbättra mottagandet och bosättningen av asylsökande och nyanlända

Idag saknas ett helhetsperspektiv för mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända samt anvisning av ensamkommande barn. Asylsökandes boende bör planeras och genomföras så att det stöder Migrationsverkets verksamhet och främjar etableringen för dem som beviljas uppehållstillstånd och ska påbörja sin framtid i Sverige utan att försvåra en eventuell verkställighetsprocess. För att uppnå detta krävs en ändamålsenlig ansvarsfördelning mellan statliga och kommunala aktörer i alla delar av processen. Varken staten eller kommuner har idag något samlat mandat eller ansvar som främjar kontinuitet under individens första tid i Sverige.

Den av riksdagen beslutade migrationspolitiken förutsätter att kommunerna tar emot de personer som beviljas uppehållstillstånd, men kommunernas mottagande har visat sig inte vara tillräckligt. Landets förutsättningar för en gynnsam etablering används därför inte på bästa sätt. Långa väntetider för nyanlända till bosättning i en kommun fördröjer etableringen i samhället och på arbetsmarknaden. För att åstadkomma ett mottagande som är både etableringsfrämjande, mer proportionerligt fördelat och tillräckligt behövs bättre styrmedel.

Idag beaktas inte en kommuns totala mottagande av asylsökande, nyanlända och ensamkommande barn samlat. Olika aktörer ansvarar för olika delar av processen och olika styrsystem gäller. Vissa kommuner har en hög andel asylsökande i anläggningsboende, andra en hög andel egenbosatta, åter andra har ett högt totalt mottagande av alla tre grupperna: asylsökande, nyanlända och ensamkommande barn. Samtidigt tar ett fåtal kommuner endast emot ensamkommande barn, vilka anvisas efter fördelningstal när överenskomna platser inte räcker till, och har i övrigt ett nästan obefintligt mottagande. Det ojämnt fördelade mottagandet mellan kommunerna leder till utmaningar hos de kommuner som tar ett stort ansvar för mottagandet. För myndigheterna kan dagens styrsystem innebära dubbelarbete, eftersom Migrationsverket, Arbetsförmed-

lingen och länsstyrelsen var för sig har kontakter med kommunerna i bosättnings- och anvisningsfrågor.

Det finns en rad delvis motstående intressen i boendefrågan. Ett exempel är att tillgången till bostäder inte nödvändigtvis sammanfaller med var arbetstillfällen finns. Andra intressekonflikter är individens möjlighet att välja boende kontra det allmännas intresse av boendelösningar som inte leder till bostadssociala problem eller det kommunala självstyret i förhållande till statens möjlighet att fullfölja nationella åtaganden på migrationsområdet.

Till följd av att en helhetssyn saknas stöder mottagandet idag inte individens framtida etablering på ett önskvärt sätt.

Mottagandet i kommunerna är otillräckligt och främjar inte etablering i tillräcklig utsträckning

Cirka 80 procent av alla nyanlända bosätter sig på egen hand, ofta i en kommun där släktingar eller andra landsmän bor. Övrigt mottagande av nyanlända regleras genom frivilliga överenskommelser mellan staten (genom länsstyrelserna) och kommuner. Överenskommelserna är svaga eftersom kommunerna varken är förpliktigade att teckna eller följa dem. Platserna som genereras är för få och fördelningen utgår från kommunernas vilja och kapacitet för mottagande. Det skapar inte ett mottagande med gynnsamma förutsättningar för etablering. En kommun som upplever mottagandet av asylsökande, ensamkommande barn eller egenbosatta som för omfattande har därmed incitament att hålla nere det mottagande de kan styra över. När det överenskomna mottagandet inte räcker till uppstår väntetider som bidrar till att även de nyanlända som bor i anläggningsboenden ordnar boende på egen hand, ofta i kommuner som redan har ett högt mottagande.

Väntetider i anläggningsboenden innebär att personer med uppehållstillstånd upptar platser för nya asylsökande. Det ökar kraven på Migrationsverkets kapacitet att ordna boende. Migrationsverket hänvisas till upphandling av tillfälliga anläggningsboenden samt, när dessa inte räcker till, att uppföra tält, vilket ytterligare försämrar kommunernas planeringsförutsättningar. De tillfälliga anläggningsboendena samt uppförande av tält är betydligt mer kostsamt för staten än Migrationsverkets ordinarie anläggningsboende och placeringen är inte ändamålsenlig ur etableringssynpunkt. I stället eta-

bleras de där det finns lediga hyreslägenheter, lediga lokaler att hyra, tillfälliga boenden hos privata aktörer eller där det finns lämpliga markområden att uppföra tält.

Liksom för nyanlända baseras mottagandet av asylsökande ensamkommande barn i första hand på överenskommelser. För att möta barnens behov och för en mer rättvis fördelning av mottagandet mellan kommunerna infördes i januari 2014 en utvidgad möjlighet att anvisa till kommuner även utöver överenskommelserna.

Systemet med överenskommelser både för nyanlända och för ensamkommande barn behöver ses över. Det finns behov av ett mottagande av nyanlända som har tillräcklig kapacitet och som samtidigt tar hänsyn till individernas etableringsförutsättningar och önskemål samt till kommunernas behov.

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). Sysslolöshet 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 invandrares arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd (prop. 2009/10:60) angavs att Arbetsförmedlingen i ett historiskt perspektiv oftast kommit i kontakt med de nyanlända först efter avslutad introduktion och att nyanlända haft otillräcklig tillgång till arbetsmarknads-

insatser. Med den nuvarande arbetsfördelningen skulle bättre förutsättningar ges för att individen kommer i sysselsättning. Riksrevisionen framför i sin granskning av mottagandet, Nyanländ i Sverige – effektiva insatser för ett snabbt mottagande? (RIR 2014:15), att den matchning mot arbetsmarknaden som ska vara vägledande för Arbetsförmedlingens anvisningar i praktiken inte fungerar. För majoriteten bosättningsärenden är Arbetsförmedlingens bedömning att den nyanlände har mer eller mindre likvärdiga möjligheter till etablering oavsett var i landet denne bosätts.

Den nuvarande uppdelningen har också inneburit att Migrationsverket och Arbetsförmedlingen idag har parallella organisationer med separata platshanteringssystem för att hantera samma fråga vad gäller bosättning av personer med uppehållstillstånd. Flera av de kommuner Riksrevisionen var i kontakt med anger brister i dialogen mellan myndigheterna. Förkommunerna innebär denna uppdelning att de saknar en förutsägbar och konsekvent dialog med staten om mottagandebehovet. Riksrevisionen anför att myndigheternas befintliga resurser inte används på ett effektivt sätt. Konkurrens om bostäder för Arbetsförmedlingens och Migrationsverkets målgrupper av nyanlända samt en bristande överblick över det samlade behovet[2] 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

[2] Migrationsverkets hyr reguljära lägenheter från bostadsföretag för asylsökande. Därutöver består Migrationsverkets anläggningsboenden främst av s.k. korridorsboenden och tillfälliga anläggningsboenden. Det senare kan bland annat vara vandrarhem eller hotell.

i förhållande till det kommunala självstyret, kommuners demografiska och ekonomiska förutsättningar samt redovisa förslagens kommunalekonomiska konsekvenser.

Utgångspunkter som ska beaktas är att behovet av mottagningskapacitet och antal som beviljas uppehållstillstånd kan förändras med kort varsel och att asyl- och kommunmottagandet måste vara hållbart över tid och fungera vid förändringar av antalet personer som ansöker om och beviljas uppehållstillstånd. Vidare ska hänsyn tas till att fördelning av mottagande blir jämnare mellan kommunerna. Asylmottagandet ska stödja Migrationsverkets möjligheter att bedriva en rättssäker och effektiv prövningsverksamhet samt stödja återvändande för de personer som har ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut, samtidigt som det ska främja en god etablering på arbetsmarknaden och i samhällslivet för dem som beviljas uppehållstillstånd. Kommunernas mottagande av asylsökande, nyanlända och ensamkommande barn måste beaktas samlat. Systemet bör även bidra till att ge kommuner och landsting goda planeringsförutsättningar så att en långsiktighet i mottagandet kan främjas. Principen om barnets bästa ska vara vägledande i frågor som rör barn. Vidare ska statens resurser användas kostnadseffektivt.

En utgångspunkt ska vara att ge en myndighet ett samlat 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 tillfällen[3] 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 ersättning för utbildning i svenska för invandrare som ges till vissa utlänningar i Migrationsverkets anläggningsboenden och förordning (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande.

[3] 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).

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 Välfärdsutredningen (Fi 2015:01) samt hålla sig informerad om och i förekommande fall beakta relevant lagstiftningsarbete i Regeringskansliet.

Utredaren ska samråda med Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna, Sveriges Kommuner och Landsting, kommuner och landsting samt andra berörda myndigheter och aktörer som är relevanta för utredningsuppdraget. Utredaren ska vidare samråda med organisationer inom den idéburna sektorn som är engagerade i mottagandet och introduktionen av asylsökande, nyanlända och ensamkommande barn. Om möjligt bör erfarenheter från personer som tidigare varit registrerade i Migrationsverkets mottagande beaktas i översynen.

Utredaren ska utforma sina förslag så att de är förenliga med det omarbetade mottagandedirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd). Utredaren ska även ta del av övrigt arbete som sker på området inom EU och analysera förslagen i

förhållande till Sveriges internationella åtaganden. Utredaren ska, i relevanta delar, inhämta erfarenheter från andra länders system för mottagande och vid behov redovisa detta.

Utredaren ska redovisa vilka konsekvenser förslagen får för barn och ungdomar, hbtq-personer och jämställdheten mellan kvinnor och män samt analysera förslagen utifrån ett ungdomsperspektiv samt utifrån kostnadseffektivitet. I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar det kommunala självstyret ska därför, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas.

Uppdraget som avser mottagandet av asylsökande och nyanlända samt myndighetsorganisationen ska utredaren delredovisa senast den 16 januari 2017. Uppdraget om statlig ersättning ska utredaren slutligt redovisa senast den 31 oktober 2017.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Kommittédirektiv 2016:112

Tilläggsdirektiv till Mottagandeutredningen (A 2015:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 22 december 2016.

Ändrad tid för redovisning av uppdraget

Regeringen beslutade den 5 november 2015 att ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå åtgärder för att skapa ett sammanhållet system för mottagande och bosättning av asylsökande, nyanlända samt ensamkommande barn (dir. 2015:107).

Enligt de ursprungliga kommittédirektiven skulle ett delbetänkande redovisas senast den 16 januari 2017 i den del av uppdraget som rör mottagandet av asylsökande och nyanlända samt myndighetsorganisationen. Uppdraget ska i stället slutredovisas i sin helhet senast den 31 oktober 2017.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Kommittédirektiv 2017:48

Tilläggsdirektiv till Mottagandeutredningen (A 2015:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 4 maj 2017.

Utvidgning av uppdraget

Regeringen beslutade den 5 november 2015 att ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå åtgärder för att skapa ett sammanhållet system för mottagande och bosättning av asylsökande, nyanlända och ensamkommande barn (dir. 2015:107).

Uppdraget utvidgas när det gäller tidiga insatser för asylsökande kvinnor och män. Utredaren ska inom ramen för det befintliga uppdraget se över möjligheten för asylsökande att delta i praktik och andra arbetsplatsförlagda aktiviteter som ökar kontakten med arbetsmarknaden. Utredaren ska även inom ramen för det befintliga uppdraget föreslå utformningen av ett system för tidiga insatser för asylsökande, där dagersättning kopplas till deltagande. Utgångspunkten bör vara att dagersättningen ska sättas ned vid frånvaro, såvida det inte finns giltiga skäl för frånvaron, t.ex. omständigheter utanför den enskildes kontroll.

Utredaren ska vidare undersöka förutsättningarna för att införa en möjlighet att sätta ned dagersättningen även vid t.ex. missköt-samhet från den asylsökandes sida eller vid annat agerande som försvårar mottagandet.

Vidare utvidgas uppdraget så att utredaren ska föreslå hur regelverket för dagersättning kan utformas så att begränsad inkomst av arbete inte påverkar dagersättningen.

Utredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska fortfarande slutredovisas senast den 31 oktober 2017.

Det ursprungliga uppdraget

Enligt kommittédirektivet (dir. 2015:107) ska utredaren bl.a. analysera och föreslå en ändamålsenlig ordning för mottagande av asylsökande, nyanlända och ensamkommande barn där ett helhetsperspektiv ska gälla. Utredaren ska även analysera hur ansvarsfördelning och samverkan mellan Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, länsstyrelserna och kommunerna fungerar och vid behov föreslå förändringar. Utredaren ska analysera hur insatser som stödjer en framtida etablering i samhälls- och arbetslivet, t.ex. organiserad sysselsättning, språkutbildning och arbetsförberedande insatser, kan komma in i asylmottagandet. Vidare ska utredaren föreslå hur utformningen av den statliga ersättningen till kommuner och landsting för insatser inom mottagandet av asylsökande, nyanlända och ensamkommande barn bör utformas i syfte att effektivisera och förenkla systemet.

Utvidgning av uppdraget när det gäller tidiga insatser för asylsökande

Olika aktörer erbjuder insatser för asylsökande

Migrationsverket har enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. huvudansvaret för mottagande av asylsökande. Migrationsverket ska i lämplig omfattning ge asylsökande m.fl. sysselsättning genom att ge dem tillfälle att delta i svenskundervisning, i skötseln av förläggningar och i annan verksamhet som bidrar till att göra vistelsen meningsfull. Den dagersättning som betalas ut enligt lagen får sättas ned bl.a. om en asylsökande utan giltigt skäl vägrar att delta i sådan verksamhet.

Vid utgången av 2016 var 72 000 personer (exklusive ensamkommande barn) inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem med ett öppet asylärende i väntan på beslut om uppehållstillstånd. Av dessa var ca 28 procent flickor och kvinnor och 72 procent pojkar och män. Långa tider i ovisshet och sysslolöshet för asylsökande medför försämrade förutsättningar för etablering. Mot bakgrund av

det kraftigt ökade antalet personer som sökt asyl i Sverige och de längre handläggningstiderna för asylprövning har behovet av tidiga insatser ökat. Med tidiga insatser avses aktiviteter som bl.a. syftar till att förbättra kvinnors och mäns möjligheter till etablering, framför allt insatser som syftar till att stärka asylsökandes kunskaper i svenska, kunskaper om det svenska samhället och andra etableringsfrämjande åtgärder.

Ett stort antal organisationer i civilsamhället bidrar i mottagandet av asylsökande, bl.a. genom sociala mötesplatser, rådgivning, språkcaféer och andra verksamheter. Idrottsrörelsen kan erbjuda meningsfulla aktiviteter. Studieförbunden bedriver sedan hösten 2015 särskilda insatser för asylsökande som syftar till att stärka kunskaperna i svenska språket och om samhället och till att främja deltagande i arbets- och samhällslivet. Under 2016 blev det möjligt även för folkhögskolor att genomföra sådana insatser, och från 2017 även för studieförbundet SISU Idrottsutbildarna. Insatserna har kommit många asylsökande till del. En utmaning är dock att verka för att kvinnor och män ges jämställda förutsättningar att ta del av aktiviteterna och undanröja eventuella hinder som motverkar ett deltagande på lika villkor.

Ökat behov av insatser för framtida etablering

Mot bakgrund av flyktingsituationen under hösten 2015 enades regeringspartierna och Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna i oktober 2015 om insatser för att säkra förmågan i det svenska mottagandet av asylsökande och för att stärka individens möjligheter till etablering. Överenskommelsen betonar vikten av tidiga insatser under asyltiden och att det är viktigt att de asylsökande själva i högre utsträckning bidrar till mottagandet och etableringsprocessen. Väntan på att få asylansökan prövad ska användas för meningsfulla aktiviteter som motverkar sysslolöshet och som förbättrar individens möjligheter till etablering. En obligatorisk samhällsorientering under asyltiden anges i överenskommelsen och studieförbunden lyfts fram som lämpliga utförare av vissa språkinsatser.

För att tillgodose behoven av tidiga insatser för asylsökande behöver strukturen för insatserna göra det möjligt för olika typer av aktörer att bedriva verksamhet.

Genom förordningen (2016:1363) om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare har länsstyrelserna fått ett samordnande uppdrag för insatser för asylsökande m.fl. Vidare har ett nytt statsbidrag för tidiga insatser införts genom förordningen (2016:1364) om statsbidrag till verksamheter för asylsökande m.fl. Förordningarna trädde i kraft den 1 februari 2017.

I departementspromemorian Ändringar i fråga om sysselsättning för asylsökande och kommunplacering av ensamkommande barn (Ds 2016:21) föreslås ändringar i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Departementspromemorian har remitterats. Frågan bereds inom Regeringskansliet.

Tilläggsuppdraget

För att främja en framtida etablering i samhället och på arbetsmarknaden för de kvinnor och män som beviljas uppehållstillstånd är det viktigt att asylsökande deltar i tidiga insatser och därmed kan tillägna sig bl.a. språkkunskaper och kunskap om det svenska samhällssystemet. Det är särskilt angeläget att kvinnor tar del av tidiga insatser i samma utsträckning som män.

Utredaren har enligt de ursprungliga kommittédirektiven i uppdrag att föreslå åtgärder för att skapa ett sammanhållet system för mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända. Utredaren ska analysera hur insatser som stödjer en framtida etablering i samhälls- och arbetslivet, t.ex. organiserad sysselsättning, språkutbildning och arbetsförberedande insatser, kan komma in under tiden personer väntar på besked om uppehållstillstånd.

Enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. har asylsökande som saknar egna medel rätt till bistånd, bl.a. dagersättning, för sin dagliga livsföring. Enligt samma lag får dagersättning sättas ned om den asylsökande vägrar att delta i verksamhet eller försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet eller genom att hålla sig undan.

Uppdraget utvidgas så att utredaren inom ramen för det befintliga uppdraget också ska

- se över möjligheten för asylsökande att delta i praktik och andra arbetsplatsförlagda aktiviteter som ökar kontakten med arbetsmarknaden,
- föreslå utformningen av ett system för tidiga insatser för asylsökande, där dagersättning kopplas till deltagande – utgångspunkten bör vara att dagersättningen ska sättas ned vid frånvaro, såvida det inte finns giltiga skäl för frånvaron, t.ex. omständigheter utanför den enskildes kontroll,
- undersöka förutsättningarna för att införa en möjlighet att sätta ned dagersättningen även vid t.ex. misskötsamhet från den asylsökandes sida eller vid annat agerande som försvårar mottagandet, och
- föreslå hur regelverket för dagersättning kan utformas så att begränsad inkomst av arbete inte påverkar dagersättningen.

Utredaren ska beakta kvinnors och mäns förutsättningar att delta, förutsättningarna för olika typer av utförare och insatser samt berörda aktörers förutsättningar för en effektiv och ändamålsenlig administration och uppföljning. Utredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag.

Redovisning av uppdraget

Enligt de ursprungliga kommittédirektiven skulle ett delbetänkande redovisas senast den 16 januari 2017 i den del av uppdraget som rör mottagandet av asylsökande och nyanlända samt myndighetsorganisationen. Regeringen beslutade den 22 december 2016 tilläggsdirektiv (dir. 2016:112) som innebar att uppdraget i stället ska slutredovisas senast den 31 oktober 2017.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Kommittédirektiv 2017:101

Tilläggsdirektiv till Mottagandeutredningen (A 2015:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 19 oktober 2017.

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 5 november 2015 att ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå åtgärder för att skapa ett sammanhållet system för mottagande och bosättning av asylsökande, nyanlända samt ensamkommande barn (dir. 2015:107). Enligt de ursprungliga direktiven skulle ett delbetänkande redovisas senast den 16 januari 2017 i den del av uppdraget som rör mottagandet av asylsökande och nyanlända samt myndighetsorganisationen, och uppdraget slutredovisas senast den 31 oktober 2017. Regeringen beslutade den 22 december 2016 om tilläggsdirektiv med innebörden att uppdraget i sin helhet skulle slutredovisas senast den 31 oktober 2017 (dir. 2016:112).

I tilläggsdirektiv den 4 maj 2017 beslutade regeringen om ett utvidgat uppdrag när det gäller tidiga insatser för asylsökande kvinnor och män. Vidare ska utredaren undersöka förutsättningarna för att införa en möjlighet att sätta ned asylsökandes dagersättning vid t.ex. misskötsamhet från den asylsökandes sida eller vid annat agerande som försvårar mottagandet (dir. 2017:48). Tidpunkten för redovisning av uppdraget ändrades inte. Den 21 juni 2017 fattades beslut om en ny särskild utredare (A2017/01388/SV).

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska slutredovisas i sin helhet senast den 31 mars 2018.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Kontakter under utredningsarbetet

Mottagandeutredningen har bedrivit sitt utredningsarbete öppet och inriktat sig på att ta del av viktiga kunskaper och erfarenheter från många håll. Vi har därför lagt tid och resurser på kontakter med enskilda personer, civilsamhälle, företag, kommuner, landsting, regioner, statliga myndigheter, forskare och andra med erfarenhet och kunskap av relevans för utredningens uppdrag.

Sveriges Kommuner och Landsting har till exempel inbjudit till ett stort antal träffar och möten (cirka 25 möten) inom ramen för sitt arbete med frågor som är relaterade till utredningens uppdrag. Här har inte minst möten med styrelse, styrelsens arbetsutskott, beredningar, delegationer och särskilda grupperingar med koppling till utredningens arbete gett goda möjligheter till dialog och kunskapsutbyte med kommun- och landstingsföreträdare från hela Sverige. Vi har dessutom haft bilaterala träffar med enskilda kommuner och landsting.

Vi har också mött flera kommuner samtidigt vid möten som länsstyrelser eller andra har arrangerat. Det totala antalet kommuner som vi träffat, enskilt eller i grupp, är därför betydande. På motsvarande sätt har vi träffat representanter för samtliga länsstyrelser, enskilt eller i grupp.

Utredningen har under arbetets gång haft många kontakter med Migrationsverket på olika nivåer och i flera olika delar av verksamheten. Vi har träffat nuvarande och tidigare generaldirektör, chef och processägare vid kvalitetsavdelningen, myndighetens ekonomi- och statistikfunktioner, upphandlings- och inköpsavdelningen, nationell samordning och den operativa verksamheten genom företrädare för ett flertal enheter, bland annat *boendeplanering*, *omvärldsenheten* och *mottagningsstöd och etablering*. Utredningen har haft omkring 40 möten med företrädare för Migrationsverket. Myndigheten har varit till hjälp i vår informationsinhämtning och bistått

med information, statistik och en första bedömning av effekter av vissa av utredningens förslag.

Vi har även besökt asylboenden i Märsta, Östersund, Vänersborg, Skara, Roskilde, Heidelberg, Ter Apel och Ås för att studera olika typer av boenden. I samband med dessa besök har vi bland annat träffat asylsökande och representanter för civilsamhället. Vi har också träffat representanter för civilsamhället i samband med möten som Kulturdepartementet har hållit med organisationer i civilsamhället om flyktingsituationen.

Främst har vi mött människor i Sverige, men vi har också besökt Danmark, Nederländerna, Norge, Tyskland och Österrike för att få kunskap om hur dessa länder arbetar med sitt mottagande av asylsökande, nyanlända invandrare och ensamkommande barn.

Nedan redogör vi för de planerade besök och möten vi haft under arbetets gång.

Statliga myndigheter

Arbetsförmedlingen
Boverket
Kammarkollegiet
Kulturdepartementet
Landshövdingemötet
Länsstyrelsen i Dalarnas län (inklusive kommunerna i länet)
Länsstyrelsen i Jämtlands län (bland annat möte med integrationsråd inklusive kommuner och andra aktörer i länet)
Länsstyrelsen i Jönköpings län (bland annat möte med integrationsråd inklusive kommuner och andra aktörer i länet)
Länsstyrelsen i Kalmar län (bland annat möte med integrationsråd inklusive kommunerna och andra centrala aktörer i länet)
Länsstyrelsen i Kronobergs län (bland annat möte med integrationsråd inklusive kommuner och andra aktörer i länet)
Länsstyrelsen i Skåne län (inklusive kommuner i länet)
Länsstyrelsen i Södermanlands län (bland annat möte med integrationsråd inklusive kommunerna och andra aktörer i länet)
Länsstyrelsen i Västerbottens län (inklusive kommunerna i länet)
Länsstyrelsen i Västernorrlands län (inklusive kommunerna i länet)

Länsstyrelsen i Västra Götalands län (inklusive kommuner och andra aktörer i länet)
Länsstyrelsen i Örebro län (bland annat möte med integrationsråd inklusive kommunerna och andra aktörer i länet)
Länsstyrelsen i Östergötlands län (bland annat möte med integrationsråd inklusive kommunerna och andra aktörer i länet)
Länsstyrelsernas integrationshandläggare med flera
Migrationsverket
Näringsdepartementet
Polismyndigheten
Riksrevisionen
Samverkansdelegationen
Skolverket
Socialstyrelsen
Statens servicecenter
Statskontoret
Tillväxtanalys
Tillväxtverket
Trafikanalys
Utbildningsdepartementet
Universitetskanslersämbetet

Kommunsektorn

Alvesta kommun
Avesta kommun
Botkyrka kommun
Borlänge kommun
Degerfors kommun
Eskilstuna kommun
Falköpings kommun
Filipstads kommun
Flens kommun
Gävle kommun
Göteborgs kommunalförbund
Göteborgs stad
Helsingborgs stad
Hultsfreds kommun

Högsby kommun
Karlskoga kommun
Kommunförbundet Skåne
Lindesbergs kommun
Malmö stad
Mölndals kommun
Norbergs kommun
Norrköpings kommun
Nässjö kommun
Region Jämtland-Härjedalen
Regionala samverkansrådet i Jämtlands län
Skellefteå kommun
Solna stad
Stockholms stad
Strömsunds kommun
Sundbybergs kommun
Sveriges Kommuner och Landsting
Södertälje kommun
Uppvidinge kommun
Vingåkers kommun
Vänersborgs kommun
Växjö kommun
Åre kommun
Östersunds kommun
Östra Göinge kommun

Civilsamhället

Arbetarnas bildningsförbund
Flyktinggruppernas riksråd
Folkbildningsforum 2016 (konferens)
Folkbildningsrådet
Folkhögskolespåret – nationellt projekt
FORUM Idéburna organisationer med social inriktning
Frälsningsarmén
Hej Främling – Grytans asylboende, Östersund
IM Individuell människohjälp Swedish Development Partner
IOGT-NTO

Islamic Relief Sverige
Konstnärernas riksorganisation
Lantbrukarnas riksförbund
Läsa för integration – projekt i Södertälje
Morgonforum (seminarium)
Refugees Welcome Stockholm
Riksföreningen Sveriges stadsmissioner/Stockholm stadsmission
Riksidrottsförbundet
The Rocking Pots – Grytans asylboende, Östersund
Rädda Barnen
Skyddsvärnet
SPRINT
Studieförbundet Vuxenskolan i Jämtlands län
Studieförbunden
Support Group – Asylboendet Restad gård, Vänersborg
Svenska Kyrkan
Svenska Röda Korset
UNHCR:s regionkontor för norra Europa
Örebro läns bildningsförbund
Örebro läns idrottsförbund

Arbetsmarknadens parter och näringslivet

Invandrarindex AB
Jokarjo AB
Kommunal
Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien
Landsorganisationen i Sverige
Ramböll Sverige
Restad Gård AB
Rådet för integration i arbetslivet
Sveriges allmännyttiga bostadsföretag
Sveriges akademikers centralorganisation inklusive medlemsförbund
Stiftelsen svensk industridesign
Svenskt Näringsliv
Sveriges arbetsterapeuter
Sweco Sverige AB

Tjänstemännens centralorganisation inklusive medlemsförbund
Örebrobostäder AB

Forskarvärlden och statliga utredningar och delegationer

Agenda 2030 (Fi 2016:01)
Roger Andersson, Uppsala universitet
Tommy Andersson, Lunds universitet
Arbetsmarknadsutredningen (A 2016:03)
Asylmottagningsutredningen (Ju 2007:18)
Pieter Bevelander, Malmö högskola
Delegationen för unga och nyanlända till arbete (A 2014:06)
Delegationen för migrationsforskning (Ju 2013:17)
Delegationen mot segregation (Ku 2017:01)
Ersta Sköndal Bräcke Högskola (seminarium)
Mats Hammarstedt, Linneuniversitetet
Indelningskommittén (Fi 2015:09)
Kostnadsutjämningsutredningen (Fi 2016:12)
Kommunutredningen (Fi 2017:02)
Regeringens samordnare för flyktingmottagande
Anna Sjöström, Uppsala universitet
Marianne Sundström, Stockholms universitet
Sveriges Universitets- och högskoleförbund
Tillitsdelegationen (Fi 2016:03)
Utredningen om effektiva och ändamålsenliga tolktjänster (U 2017:09)
Välfärdsutredningen (Fi 2015:01)
Utredningen om kommunal planering för bostäder (N 2017:04)
Utredningen om migrationsmottagandet 2015 (Ju 2016:15)
Delegationen för arbetsplatslärande vid yrkesintroduktionsanställningar (U 2014:07)
Susanna Öhman, Mittuniversitetet

Andra aktörer

Föreningen Sveriges socialchefer
Förnyelselabbet
Nationellt Forum för regional utveckling (regeringen, regionalt utvecklingsansvariga med flera)

Jens Nilsson, Europaparlamentet
Riksdagens Arbetsmarknadsutskott (s-ledamöter)
Riksdagens Socialförsäkringsutskott

Internationella besök

Danmark

Center Roskilde, Roskilde
Danska Röda korset, Roskilde
Roskilde kommun, Roskilde
Styrelsen for International Rekruttering og Integration, Köpenhamn
Udlændinge- og Integrationsministeriet, Köpenhamn
Udlændingestyrelsen, Roskilde, Köpenhamn

Nederländerna

Afdeling Vreemdelingen Identificatie en Mensenhandel, Ter Apel
Centraal Orgaan opvang asielzoekers, Ter Apel
Dienst Terugkeer en Vertrek, Ter Apel
Immigratie- en Naturalisatiedienst, Ter Apel
Reception center Ter Apel, Ter Apel

Norge

Bjørnebekk asylmottak, Ås
Bjørnebekk asylmottaks beboerråd
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Oslo
Justis- og beredskapsdepartementet, Oslo
Kommunesektorens organisasion, Oslo
Utlendingsdirektoratet, Oslo
Ås kommune, Ås

Tyskland

Bundesagentur für Arbeit, Berlin Süd
Bundesministerium des Innern, Berlin
Bundesagentur für Arbeit, Heidelberg, Baden-Württemberg
Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin
Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Ankunftszentrum Heidelberg
Deutsches Rotes Kreuz, Heidelberg, Baden-Württemberg
Patrick Henry Village, Heidelberg, Baden-Württemberg
Regierungspräsidium Karlsruhe, Baden-Württemberg

Österrike

Austrian Integration Fund, Wien
Federal Ministry for Europe, Integration and Foreign Affairs, Wien
Fond Soziales Wien
Jonas Norling, Sveriges ambassad, Wien
Rafael Sternfeld, Wien

Statens offentliga utredningar 2018

Kronologisk förteckning

1. Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. Fi.
2. Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. En strategisk agenda för internationalisering. U.
4. Framtidens biobanker. S.
5. Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. S.
6. Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. Ju.
7. Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. Fö.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. M.
9. Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. U.
10. Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. Fi.
11. Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. U.
12. Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår. A.
13. Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? Fi.
14. Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. Fi.
15. Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. M.
16. Vägen till självkörande fordon – introduktion. Del 1 + 2. N.
17. Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. U.
18. Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. Ku.
19. Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. U.
20. Gräsrotsfinansiering. Fi.
21. Flexibel rehabilitering. A.
22. Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. A.

Statens offentliga utredningar 2018

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår. [12]

Flexibel rehabilitering. [21]

Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. [22]

Finansdepartementet

Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. [1]

Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. [10]

Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? [13]

Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. [14]

Gräsrotsfinansiering. [20]

Försvarsdepartementet

Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. [7]

Justitiedepartementet

Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. [2]

Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. [6]

Kulturdepartementet

Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. [18]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. [8]

Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. [15]

Näringsdepartementet

Vägen till självkörande fordon – introduktion Del 1 + 2. [16]

Socialdepartementet

Framtidens biobanker. [4]

Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. [5]

Utbildningsdepartementet

En strategisk agenda för internationalisering. [3]

Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. [9]

Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. [11]

Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. [17]

Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. [19]

Socialnämnden 12

Yttrande över kommunrevisionens uppföljning av tidigare genomförda granskningar

Sn 2018:130

Sammanfattning

Kommunens revisorer har med stöd av Deloitte AB genomfört en uppföljning av tidigare genomförda granskningar för perioden 2012-2016. I samband med granskningen har en rapport upprättats. Rapporten inkom till förvaltningen 2018-06-07. I rapporten finns iakttagelser samt rekommendationer som nämnden har att beakta. Kommunens revisorer önskar få del av nämndens synpunkter på de rekommendationer som framkommer i rapporten, senast 2018-08-28.

Beslutsunderlag

Socialförvaltningens tjänsteskrivelse, daterad 2018-07-10
Kommunrevisionens rapport *”Uppföljning av tidigare granskningar”*, Jönköpings kommun, daterad 2018-05-31.

Förslag till socialnämnden

– att godkänna förvaltningens tjänsteskrivelse, daterad 2018-07-10 och att låta skrivelsen utgöra socialnämndens svar till kommunens revisorer.

Ärendet berör barn indirekt eller direkt i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter.

Ärende

Kommunens revisorer har att värdera om nämnden bedriver en ändamålsenlig verksamhet samt årligen hantera frågan om nämndens ansvarsfrihet gentemot kommunfullmäktige. Med det som bakgrund gör kommunrevisionen en årlig ansvarsprövning. För detta arbete sammanställer kommunrevisionen en revisionsplan med syfte att bland annat genomföra olika fördjupade granskningar inom specifika verksamheter eller rörande olika arbetsprocesser.

Deloitte AB har av förtroendevalda revisorer i Jönköpings kommun fått uppdraget att granska och följa upp hur nämnden hanterat de rekommendationer som kommunens revisorer sammanställt samt huruvida

SOCIALTJÄNSTEN
Besöksadress: Juneporten
V. Storgatan 16, Jönköping
social@jonkoping.se
Fax diariet 036-10 77 85

JÖNKÖPINGS KOMMUN
Ljuset vid Vättern

nämnderna vidtagit tillfredsställande åtgärder till följd av tidigare granskningar inom nämndens ansvarsområde.

Kommunrevisionen sammanställer i rapporten ett antal iakttagelser baserat på tidigare granskningar. Det framkommer bland annat att nämnden har implementerat den så kallade Göteborgsmodellen för att löpande värdera socialsekreterarnas arbetssituation, samt att chefer löpande kan följa sjukfrånvaro och arbetsrehabilitering genom verksamhetssystemet Adato. Vidare anser revisionen att nämnden har beslutat och säkerställt att familjehemsrekrytering organiseras genom en länsgemensam verksamhet. I rapporten framhåller också kommunrevisionen att nämnden har organiserat en samlokalisering av familjehemssekreterare och uppföljare i Huskvarnas nya stadshus.

Kommunrevisionen sammanfattande bedömning är att nämnden i huvudsak vidtagit tillfredsställande åtgärder till följd av tidigare granskningar.

Kommunrevisionens anser dock inte att nämnden har behandlat 2013 års granskningsrapport avseende socialsekreterarnas arbetssituation. De anser däremot att nämnden vidtagit åtgärder som är i linje med kommunrevisionens rekommendationer i aktuell granskning. Mot bakgrund av kommunrevisionens bedömning rekommenderas nämnden att granskningsrapporter från kommunrevisionen alltid tas upp för behandling som ett beslutsärende.

Överväganden
Förvaltningen kan notera att kommunrevisionen bedömning är att nämnden i huvudsak vidtagit åtgärder baserat på revisonens tidigare rekommendationer. Förvaltningen kan därmed konstatera att nämnden har en fungerande ledning och styrning vad gäller att genomföra och säkerställa att aktuella åtgärder och förbättringar leder fram till en ändamålsenlig verksamhet.

Ansvarig nämnd har att hantera kommunrevisionens granskningar med syfte att bedöma vilka åtgärder som är ändamålsenliga att vidta samt säkerställa att lämpliga åtgärder genomförs i verksamheten. En förutsättning är dock att kommunrevisionen delger aktuella granskningsrapporter för en vidare hanteringen i nämnden, något förvaltningen framhållit i sin sakgranskning av aktuell rapport.

Karl Gudmundsson
Socialdirektör

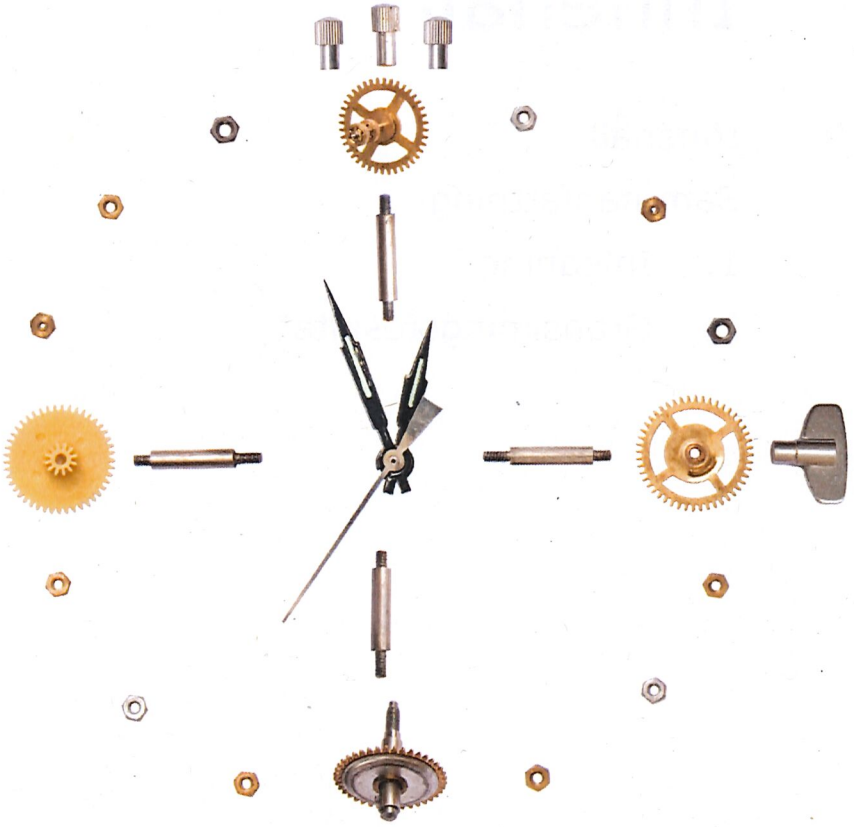
Stefan Österström
Biträdande Socialdirektör

Beslutet expedieras till:
Kommunrevisionen

SN 2018:130 700

Deloitte.

JÖNKÖPINGS KOMMUN



Uppföljning av tidigare granskningar

Jönköpings kommun

Maj 2018 – Torbjörn Bengtsson och Revsul Dedic

Innehåll

Innehåll 1
Sammanfattning 2
1. Inledning 4
2. Granskningsresultat 6

Sammanfattning

Deloitte AB har av de förtroendevalda revisorerna i Jönköpings kommun fått uppdraget att genomföra en uppföljning av tidigare fördjupade granskningar inom kommunen.

Revisionsfråga

Har kommunstyrelsen och nämnderna vidtagit tillfredställande åtgärder till följd av tidigare fördjupade granskningar?

Svar på revisionsfråga

Vår sammanfattande bedömning är att kommunstyrelsen, socialnämnden, äldrenämnden, barn- och utbildningsnämnden samt miljö- och hälsoskyddsnämnden i huvudsak vidtagit tillfredställande åtgärder till följd av tidigare granskningar och att stadsbyggnadsnämnden till stor del vidtagit tillfredställande åtgärder till följd av tidigare fördjupade granskningar.

Iakttagelser

Granskning av kvaliteten i förskolan

- En ny brukarenkät har tagits fram, vilket medfört en markant högre svarsfrekvens på i stort sett samtliga förskolor.
- Ett arbete har påbörjats för att säkerställa en likvärdig kompetens bland personalen på kommunens förskolor.

Granskning av lokalutnyttjande äldreomsorg

- Äldrenämnden har en god uppföljning över antalet platser inom särskilt boende samt användningen av dessa platser.
- Nämnden har inte beslutat om höjda avgifter inom särskilt boende trots upprepade förslag grundade på genomförd utredning.
- Äldrenämnden har i sina VIP förslag beslutat om avgiftshöjningar som sedan avvisats av kommunfullmäktige.

Granskning av bygglovsprocessen

- De svar som stadsbyggnadskontoret lämnat avseende bygglovsavgifter och uppföljning av bygglovsansökningars handläggningstid bemöter inte på ett tillfredställande sätt rekommendationerna i rapporten.

Granskning av detaljplaneprocessen

- Inga särskilda åtgärder vidtagits för att utarbeta en prioriteringsordning för grunderna till detaljplanebeslut. De styrdokument stadsbyggnadskontoret hänvisar till utgör inte en prioriteringsordning som externa intressenter enkelt kan relatera detaljplanebeslut till.
- Enligt stadsbyggnadskontoret utreds detaljnivån i varje plan på grund av ärendenas olikheter. Rapportens rekommendation syftar dock till en utredning av hur detaljplanerna överlag utformas.

Granskning av socialsekreterarnas arbetssituation

- Det finns ingen protokollföring eller annan dokumentation som tyder på att socialnämnden formellt behandlat granskningen.

- IFO har implementerat den s.k. Göteborgsmodellen för att löpande och systematiskt kunna bedöma socialsekreterarnas arbetsbelastning.
- Samtliga chefer inom socialförvaltningen kan följa medarbetarnas sjukfrånvaro och eventuella rehabiliteringsärenden i verksamhetssystemet Adato.

Granskning av tillsyn och uppföljning av barn placerade i familjehem

- Sedan år 2016 finns en länsgemensam resurs som arbetar med rekrytering av familjehem.
- Familjehemssekreterare och uppföljare har sedan hösten 2017 samorganiserats i gemensamma lokaler i Huskvarnas nya stadshus.

Granskning av intern kontroll avseende investeringskalkyler

- Stadskontoret har genomfört en uppföljning av större investeringar som pågår inom TK:s verksamhet år 2018. De förvaltningar som omfattats av uppföljningen har uppmanats att informera nämnderna om läget i respektive investerings genomförande.

Granskning av tillsynsverksamheten inom miljö- och hälsoskyddsnämnden

- Målet för finansieringsgraden fastställdes (efter genomförd behovsutredning) i juni 2016 till 60 %.
- Fullmäktige beslutade i januari 2017 (enligt förslag från miljö- och hälsoskyddsnämnden) att alla livsmedelsverksamheter, även de med mindre än en timmes kontrolltid, ska betala avgift.

Rekommendationer

Äldrenämnden rekommenderas följande:

- Mot bakgrund av det ekonomiska underskott nämnden redovisat för år 2017 rekommenderas äldrenämnden att återigen se över principerna för avgiftsnivåerna inom äldreomsorgen.

Stadsbyggnadsnämnden rekommenderas följande:

- Stadsbyggnadsnämnden rekommenderas agera efter de rekommendationer som lämnas i granskningsrapporten.
- Stadsbyggnadsnämnden rekommenderas särskilt svara på de rekommendationer avseende bygglovsavgifter och uppföljning av bygglovsansökningars handläggningstid som lämnats i 2015 års granskning av bygglovsprocessen. Utarbeta en tydlig prioriteringsordning för beslut om detaljplaner.
- Utreda om detaljplanerna är allt för detaljreglerande och kan hanteras så att fler justeringar tillåts genom bygglovshanteringen istället för att göra ny detaljplan.

Socialnämnden rekommenderas följande:

- Svara på 2013 års granskningsrapport avseende socialsekreterarnas arbetssituation.
- Säkerställa att granskningsrapporter från kommunrevisionen alltid tas upp för behandling som beslutsärende i nämnden.

Jönköping den 23 maj 2018

DELOITTE AB

Torbjörn Bengtsson
Certifierad kommunal revisor

Revsul Dedic
Verksamhetskonsult

1. Inledning

Bakgrund

I de förtroendevalda revisorernas uppdrag ingår att varje år granska all verksamhet inom kommunen. Granskningen ska vara så omfattande att revisorerna årligen kan pröva och uttala sig om ansvarstagande för samtliga styrelser och nämnder. För att få underlag för detta uttalande genomför revisorerna bland annat fördjupade granskningar av utvalda verksamheter.

Revisorerna har under perioden 2012-2016 genomfört ett antal olika fördjupade granskningsprojekt inom Jönköpings kommun. I granskningsrapporterna har iakttagelser och rekommendationer lämnats. Revisorerna ser ett behov av att följa upp huruvida nämnderna vidtagit tillfredställande åtgärder till följd av tidigare års fördjupade granskningar.

Syfte och avgränsning

Den uppföljande granskningens syfte är att undersöka huruvida kommunens nämnder vidtagit åtgärder till följd av de rekommendationer som revisorerna lämnat i tidigare granskningar. Uppföljningen har (utifrån granskningsobjektens väsentlighet, svaret på revisionsfrågan samt de svar nämnden lämnat efter genomförd granskning) begränsats till följande åtta fördjupade granskningar:

1) Kvaliteten i förskolan (2015, BUN)
2) Lokalutnyttjande äldreomsorg (2014, ÄN)
3) Bygglovsprocessen (2015, STBN)
4) Detaljplaneprocessen (2016, STBN)
5) Socialsekreterarnas arbetssituation (2013, SN)
6) Tillsyn och uppföljning av barn placerade i familjehem (2015, SN)
7) Intern kontroll avseende investeringskalkyler (2016, KS)
8) Tillsynsverksamheten inom MHN (2015, MHN).

Revisionsfråga

Har berörda nämnder vidtagit tillfredställande åtgärder till följd av tidigare fördjupade granskningar?

Underliggande frågeställningar

- På vilket sätt har berörd nämnd behandlat granskningen?
- Vilka beslut har fattats till följd av granskningens rekommendationer?
- Vilka åtgärder har vidtagits inom berörd förvaltning för att verkställa besluten?
- Hur har nämnden följt upp att besluten verkställts?
- Vilka effekter har granskningens rekommendationer medfört i verksamheten?

Metod och granskningsinriktning

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier samt genom korrespondens med följande befattningshavare:

- Utbildningsdirektör
- Socialdirektör
- Stadsbyggnadsdirektör
- Miljö- och hälsoskyddschef
- Ekonomichef, stadskontoret.

Granskningen har delats in i följande sju faser:

- Planering.
- Samla fakta/underlag genom korrespondens och dokumentgranskning.
- Genomgång, sammanställning och analys av insamlat material. Vid behov komplettering med mer material.
- Framtagning av viktiga iakttagelser och rekommendationer samt svar på revisionsfråga.
- Rapportskrivning inkl. sakavstämning.
- Presentation av granskning till revisorer.
- Godkänd rapport skickas till berörda nämnder & revisorer.

Kvalitetssäkring

Kvalitetssäkring har skett genom Deloittes interna kvalitetssäkringssystem. Rapporten har även kvalitetssäkrats av de intervjuade personerna.

2. Granskningsresultat

Utifrån genomförd korrespondens och granskat material har en övergripande beskrivning av tidigare fördjupade granskningar och nämndernas åtgärder gjorts nedan. De iakttagelser som framkommit till följd av korrespondens och dokumentstudier redogörs under den rubrik som ansetts mest lämplig.

Uppföljning #1 – Kvaliteten i förskolan

På vilket sätt har berörd nämnd behandlat granskningen?
Barn- och utbildningsnämnden behandlade granskningen avseende kvaliteten i förskolan vid sitt sammanträde 2015-12-14. Granskningen bereddes inför nämndens sammanträde av utbildningsförvaltningen, vilket sammanfattades i en tjänsteskrivelse daterad 2015-10-14. Facklig överläggning om granskningen enligt MBL (lagen om medbestämmande i arbetslivet) har skett i kommunens centrala samverkansgrupp.

Vilka beslut har fattats till följd av granskningens rekommendationer?
Barn- och utbildningsnämnden har utifrån sina protokoll inte fattat några särskilda beslut till följd av granskningens rekommendationer. Nämnden beslutade 2015-12-14 att utbildningsförvaltningens tjänsteskrivelse utgör nämndens yttrande över granskningsrapporten.

Vilka åtgärder har vidtagits inom berörd förvaltning för att verkställa besluten?
De åtgärder som enligt utbildningsförvaltningen vidtagits till följd av granskningens rekommendationer redogörs i tabell 1 nedan.

Tabell 1. Kvaliteten i förskolan

Rekommendationer i rapporten	Vidtagna åtgärder	Verifikat på åtgärden (beslutsprotokoll/annan dokumentation)	Deloittes bedömning av underlag
Barn- och utbildningsnämnden rekommenderas att sträva efter en enhetlig syn på kvalitetsbegreppen i förskolan mellan olika aktörer.	Sedan 2016 ett nytt systematiskt kvalitetsarbete. Nämnd och verksamhet är informerade och överens om begrepp och kvalitetskriterier.	• Balansdokument 2017. Bilaga 1 • Dokumentationsmall Bilaga 2 • Nämndprotokoll från redovisning (november 2017) Bilaga 3	Tillfredställande.
Barn- och utbildningsnämnden rekommenderas att fortsätta arbetet med att utveckla nya metoder för att ta tillvara föräldrarnas uppfattning om förskolan.	Nya rutiner för brukarenkät. Totalundersökning och svarsmöjlighet direkt på förskolan. Svarsfrekvensen ökat markant på i stort sett samtliga enheter.	• Rapport brukarenkät. Bilaga 4 • Information från hemsidan. Bilaga 5 • Protokoll från BUN juni 2017. Bilaga 6	Tillfredställande.
Barn- och utbildningsnämnden rekommenderas att vidta åtgärder för ökad samverkan mellan samt återkoppling från grundskola till förskola avseende barnens kunskapsnivåer.	Inom ramen för vårt nya systematiska kvalitetsarbete sker organiserade avstämningssamtal i geografiska grupper mellan förskolechefer och rektorer. Fokus i samtalen är barns och elevers kunskapsutveckling. Vid övergång från förskola till förskoleklass sker organiserad överlämning mellan avlämnande förskola och mottagande skola. Lärare i grundskolan uttalar tydligt att riktade insatser på förskolor återspeglas i berörda elevers kunskapsutveckling. Uppföljning sker via Fonolek och Läsettan. De vikande kunskapsresultaten i matematik i grundskolan har bl.a. medfört en kommungemensam satsning på matematik i förskolan 2016.	• Spårmöte i rutinen för SKA (systematiskt kvalitetsarbete). Bilaga 7 • Överlämningsrutin förskola-skola. Bilaga 8 • Rapport Fonolek och Läsettan. Bilaga 9 • Projektplan Matematik. Bilaga 10	Tillfredställande.

Barn- och utbildningsnämnden rekommenderas att fortsätta arbetet med att utveckla metoder för att kunna verifiera huruvida en större resursinsats i förskolan leder till bättre resultat i grundskolan.	Forskning visar tydligt effekten av tidiga insatser. Elevers kunskapsutveckling följs inom vårt nya systematiska kvalitetsarbete. Vi har tecken på att elevers kunskapsresultat utvecklas i grundskolan. Särskilt tydligt är detta i de yngre skolåren. I överlämningssamtalen mellan för skola och grundskola (punkt 3) framkommer att skolan noterar att särskilda insatser inom förskolan får positiva effekter i skolan. Organiserat erfarenhetsutbyte sker mellan förskolor. Skolverket har identifierat några skolor och förskolor med stora utmaningar kopplat till resultat. PÅ dessa sker ett utvecklingsarbete inom ramen för Samverkan för bästa skola. Treårigt projekt med start 2017.	• Hänvisning till forskning. Bilaga 11 • Grundskolans balansdokument. Bilaga 12 • SBS-dokument. Bilaga 13	Tillfredställande.
Barn- och utbildningsnämnden rekommenderas att utveckla det sista steget i processen avseende satsningar i förskolan för högre kvalitet, så att faktiska förändringar säkerställs.	I rutinen för det nya systematiska kvalitetsarbetet finns fastställda rutiner för att överföra förskolans och skolans analyser och åtgärdsplaner till huvudmannens arbete med verksamhets- och utvecklingsplaner. Verksamheternas analyser ligger till grund för beställningar av utvecklingsprojekt till vår Utveckling- och kvalitetsenhet. Kompetensförsörjningsstrategier finns. Kartläggning av legitimerade förskollärare på förskolorna sker. Ett arbete har påbörjats för att säkerställa likvärdig kompetens på kommunens förskolor.	• Sidhänvisning i balansdokument. Bilaga 14 • Sammanfattning av kommunens kompetensförsörjningsstrategier. Bilaga 15	Tillfredställande.

Källa: *Utbildningsförvaltningen*

Hur har nämnden följt upp att besluten verkställts?
Det finns tillfredställande underlag som bekräftar verkställandet av samtliga de åtgärder förvaltningen framhåller vidtagna.

Vilka effekter har granskningens rekommendationer medfört i verksamheten?
Utbildningsförvaltningen tillämpar sedan 2016 ett nytt systematiskt kvalitetsarbete, där såväl nämnd som verksamheter är informerade (och överens) om begrepp och kvalitetskriterier.

Till följd av granskningen har tillvaratagandet av föräldrarnas uppfattningar om förskolan utvecklats i form av nya rutiner för brukarenkäten. Den nya enkäten är en totalundersökning och föräldrarna har möjlighet att lämna svar direkt på förskolan. Svarsfrekvensen har ökat markant på i stort sett samtliga förskolor.

Inom ramen för det nya systematiska kvalitetsarbetet genomförs avstämningssamtal mellan förskolechefer och rektorer avseende elevernas kunskapsutveckling. Uppföljning av elevernas kunskaper och behov görs via testerna Fonolek och Läsettan. Grundskollärare framhåller att riktade insatser på förskolan återspeglas i de berörda elevernas kunskapsutveckling.

Inom de enheter där Skolverket identifierat särskilda utmaningar med elevernas resultat påbörjade förvaltningen ett treårigt utvecklingsarbete kallat "Samverkan för bästa skola". Ett organiserat erfarenhetsutbyte genomförs även mellan kommunens förskolor.

Rutiner för att överföra förskolans/skolans analyser till huvudmannens utvecklingsplaner har fastställts i det nya systematiska kvalitetsarbetet. Verksamheternas analyser utgör grunden för de utvecklingsprojekt som förvaltningen genomför.

Ett arbete har påbörjats för att säkerställa en likvärdig kompetens bland personalen på kommunens förskolor.

Bedömning
Vår bedömning är att barn- och utbildningsnämnden vidtagit tillfredställande åtgärder till följd av granskningen.

Uppföljning #2 – Lokalutnyttjande äldreomsorg

På vilket sätt har berörd nämnd behandlat granskningen?
Äldrenämnden behandlade granskningen avseende äldreomsorgens utnyttjande av lokaler vid sitt sammanträde 2015-03-18. Inför nämndens sammanträde bereddes granskningen av socialförvaltningen, vilket sammanfattades i en tjänsteskrivelse daterad 2015-02-27.

Vilka beslut har fattats av nämnden till följd av granskningens rekommendationer?
Till följd av granskningen beslutade äldrenämnden vid sitt sammanträde 2015-03-18 att godkänna socialförvaltningens tjänsteskrivelse som nämndens yttrande. Nämnden beslutade även att de åtgärder som vidtas med anledning av granskningsrapporten ska redovisas till kommunens revisorer.

Vilka åtgärder har vidtagits inom berörd förvaltning för att verkställa besluten?
De åtgärder som enligt socialförvaltningen vidtagits till följd av granskningens rekommendationer redogörs i tabell 2 nedan.

Tabell 2. Lokalutnyttjande äldreomsorg

Rekommendationer i rapporten	Vidtagna åtgärder	Verifikat på åtgärden (beslutsprotokoll/annan dokumentation)	Deloittes bedömning av underlag
Vi rekommenderar att det nuvarande antalet särskilda boenden ses över.	Utblick 2030 är en årligen återkommande utblick som ligger som grund för planering av t.ex. den investeringsbudget som tas fram och beslutas av ÄN. År 2017 beslutades om medel för investering i ett äldreboende (som ersätter ett befintligt). År 2018 kommer förslaget till investeringsbudgeten att innehålla fler nybyggnationer av äldreboenden, grundat i analyserna som gjorts i Utblick 2030. Förvaltningen följer i månadsrapporter antalet lägenheter på särskilda boenden som finns och vad de används till. Förvaltningen följer även vilka lägenheter som är tillfälligt utlånade och till vem. Uppföljningen grundas i Utblick 2030 och det faktum att vi nu har en överkapacitet på lägenheter men kommer att behöva nyttja dessa i en framtid. Därför lånas ett antal ut tillfälligt till andra verksamheter i förvaltningen.	• ÄN 2017-05-17 § 59	Tillfredställande.
Vi rekommenderar äldrenämnden att göra en bedömning av de långsiktiga behovet av antalet platser inom särskilt boende med hänsyn till förändringen av antalet äldre och andra för äldreomsorgen väsentliga omvärldsfaktorer.	Utblick 2030 är en årligen återkommande utblick som ligger som grund för planering av t.ex. den investeringsbudget som tas fram och beslutas av ÄN. År 2017 beslutades om medel för investering i ett äldreboende (som ersätter ett befintligt). År 2018 kommer förslaget till investeringsbudgeten att innehålla fler nybyggnationer av äldreboenden, grundat i analyserna som gjorts i Utblick 2030. Förvaltningen följer i månadsrapporter antalet lägenheter på särskilda boenden som finns och vad de	• ÄN 2017-05-17 § 59	Tillfredställande.

	används till. Förvaltningen följer även vilka lägenheter som är tillfälligt utlånade och till vem. Uppföljningen grundas i Utblick 2030 och det faktum att vi nu har en överkapacitet på lägenheter men kommer att behöva nyttja dessa i en framtid. Därför lånas ett antal ut tillfälligt till andra verksamheter i förvaltningen.		
Vi rekommenderar att äldrenämnden utreder och tar ställning avseende principerna för avgiftsuttaget inom särskilt boende.	Skrivelsen "Avgifter inom äldre- och handikappomsorgen" utgör ett underlag för de tjänstemannaförslag som läggs varje år i VIP. Återkommande har förslag lagts att höja avgifter grundat på ovan nämnda utredning (inget förslag har beslutats). Förslag har även lagts på andra avgifter (lunchpris för gästande pensionär i restaurang), vilka har beslutats och genomförts. Äldrenämnden i sina VIP förslag beslutat om avgiftshöjningar som sedan avvisats av kommunfullmäktige.	Avgifter i äldreomsorgen 2015 Beslut 2016-06-22 §75 2017-06-19 §77	Tillfredställande.

Källa: *Socialförvaltningen*

Hur har nämnden följt upp att besluten verkställts?
Äldrenämnden har fått löpande information om vidtagna åtgärder genom förvaltningens månadsrapporter samt den årliga rapporten Utblick 2030. En särskild skrivelse avseende avgifter i äldreomsorgen har utgjort underlag för nämndens ställningstagande i frågan om avgiftsuttag.

Vilka effekter har granskningens rekommendationer medfört i verksamheten?
Socialförvaltningen följer upp antalet platser inom särskilt boende (och användningen av dessa) i månadsrapporter. Utöver månadsrapporterna tas även en årlig rapport (kallad Utblick 2030) fram beslutsunderlag för nämndens långsiktiga investeringar och planering. Utifrån de analyser som presenterats i Utblick 2030 har äldrenämnden avsatt medel för att ersätta ett existerande äldreboende genom nybyggnation.

Förslag har återkommande lags i äldrenämnden avseende höjning av avgifterna inom särskilt boende. Nämnden har dock inte beslutat i enlighet med något av förslagen. Dock har beslut fattats om lunchavgift för gästande pensionärer i äldreboendenas restauranger, vilket även implementerats i verksamheten. Vidare framgår av svaren att äldrenämnden i sina VIP förslag beslutat om avgiftshöjningar som sedan avvisats av kommunfullmäktige.

Bedömning
Vår bedömning är att äldrenämnden har en god uppföljning över antalet platser inom särskilt boende samt användningen av dessa platser.

Vi noterar att nämnden inte beslutat om höjda avgifter inom särskilt boende trots upprepade förslag grundade på av förvaltningen genomförd utredning. Vi noterar även att äldrenämnden år 2017 gjorde ett ekonomiskt underskott på 32 mkr gentemot budget. Vår bedömning är att intäktsnivåerna både påverkar det ekonomiska utfallet och efterfrågan av tjänsterna.

Rekommendation
Mot bakgrund av det ekonomiska underskott nämnden redovisat för år 2017 rekommenderas äldrenämnden att återigen se över principerna för avgiftsnivåerna inom äldreomsorgen.

Uppföljning #3 - Bygglovsprocessen

På vilket sätt har berörd nämnd behandlat granskningen?
Stadsbyggnadsnämnden behandlade granskningen avseende bygglovsprocessen vid sitt sammanträde 2015-10-15. Inför nämndens sammanträde bereddes granskningen av stadsbyggnadskontoret, vilket sammanfattades i en tjänsteskrivelse daterad 2015-10-02.

Vilka beslut har fattats av nämnden till följd av granskningens rekommendationer?
Vid sitt sammanträde 2015-10-15 beslutade stadsbyggnadsnämnden att granskningsrapporten är besvarad med de kommenterar som lämnats i stadsbyggnadskontorets tjänsteskrivelse.

Vilka åtgärder har vidtagits inom berörd förvaltning för att verkställa besluten?
De åtgärder som enligt stadsbyggnadskontoret vidtagits till följd av granskningens rekommendationer redogörs i tabell 3 nedan.

Tabell 3. Bygglovsprocessen

Rekommendationer i rapporten	Vidtagna åtgärder	Underlag för åtgärden (beslutsprotokoll/annan dokumentation)	Deloittes bedömning av underlaget
Stadsbyggnadsnämnden rekommenderas att vidta åtgärder för att kunna följa upp att bygglovsavgifterna är i nivå med den genomsnittliga kostnaden för handläggningen.	Jönköpings kommun, som nästan alla kommuner i Sverige, använder sig av den bygglovtaxa som SKL tagit fram. Den är anpassad för kommuner i olika storlekar och har tagit hänsyn till alla tänkbara parametrar som kan påverka kostnaderna vid bygglovhantering i en kommun. I taxekonstruktionen har avvägningarna mellan avgifter och kostnader gjorts. Det finns inga kommuner som arbetar med eget framtagna taxor. Det är också mycket få som har frågor eller synpunkter på bygglovavgifterna då det är en relativt liten del av totalkostnaden för en byggnation.	SKL:s PBL taxa 2011, med förklaringar om taxekonstruktion.	Tillfredställande
Stadsbyggnadsnämnden rekommenderas att vidta åtgärder för att korta ned handläggningstiden för bygglovsärenden.	Bygglovavdelningen har gått från 18 tjänster 2010 till 22 tjänster 2018. En bygglovkoordinator finns för att svara på frågor från allmänheten, byggherrar och kontaktcenter. Detta frigör tid hos handläggarna. Nu försöker vi rekrytera en biträdande bygglovschef, för att hitta effektivare arbetssätt inom avdelningen. Om man vill korta ner handläggningstiderna ytterligare måste ännu fler tjänster skapas. Idag är konkurrensen om arbetskraft stenhård och det är svårt att hitta erfarna medarbetare. Dessutom har stadsbyggnadsnämnden ett sparbeting på 3 % år 2018.	Verksamhetsberättelse 2017 för STBK. Godkänd i STBN 2018-02-15.	Tillfredställande

Stadsbyggnadsnämnden rekommenderas att följa upp tiden från att bygglovsansökningar först inkommer till nämnden till att bygglov beslutas.	Enligt PBL ska bygglov lämnas inom tiden 10 eller 20 veckor från det att ansökan är komplett. All mätning och uppföljning i hela landet är inriktad på detta mått. Det finns också ett förlag ute på remiss att återbetalning av del av avgiften ska göras om inte lov beviljas inom dessa tider. Jönköpings kommun har svarat att det som skulle snabba upp processen är istället fler som jobbar med dessa frågor och att pengarna borde gå till utbildning. Det kommer att ställa stora krav på att bestämma när ansökan är att anse som komplett om förslaget går igenom.	SKL:s yttrande om tidsfrister (visar att det är PBL:s tidsfrister som blir relevanta, dvs från det ansökan är komplett), Tidigare svar i tjänsteskrivelse och beslut i stadsbyggnadsnämnden.	Tillfredställande
Stadsbyggnadsnämnden rekommenderas att motivera eventuella nedsättningar av sanktionsavgifter i syfte att säkerställa en rättssäker och likvärdig behandling av bygglovsärenden.	Åtgärden är genomförd och stadsbyggnadsnämnden motiverar nedsättningar varje gång det sker.	Fyra exempel på nedsättning av sanktionsavgifter tagna av stadsbyggnadsnämnden	Tillfredställande

Källa: *Stadsbyggnadskontoret*

Hur har nämnden följt upp att besluten verkställts?
De åtgärder som vidtagits framgår av stadsbyggnadskontorets verksamhetsberättelse för år 2017.

Vilka effekter har granskningens rekommendationer medfört i verksamheten?
Avseende rekommendation kring bygglovsavgifterna anger stadsbyggnadskontoret i sitt svar att bygglovsavgifterna är i nivå med kostanden som rekommenderas enligt SKL:s PBL taxa 2011.

Bygglovsavdelningen har vidtagit flera åtgärder för att korta handläggningstiden för bygglovsärenden. Avdelningen har över tiden utökat sitt totala antal tjänster, från 18 tjänster år 2010 till 22 tjänster år 2018. En bygglovskoordinator finns numera vid förvaltningen för att svara på frågor från allmänheten, byggherrarna och kommunens kontaktcenter, vilket frigör tid hos handläggarna. Rekrytering av en biträdande bygglovschef pågår.

Gällande rekommendation om att STBN rekommenderas följa upp tiden från att bygglovsansökningar först inkommer till nämnden till att bygglov beslutas, hänvisar STBK till tidigare svar i tjänsteskrivelse och beslut i stadsbyggnadsnämnden om att Jönköpings kommun, liksom övriga kommuner i resultatnätverket, har därför inriktat mätningen på lagens krav och ser inte behovet av att mäta den totala tiden.

Stadsbyggnadskontoret framhåller att nämnden till följd av granskningen motiverar nedsättningar av sanktionsavgifter varje gång det sker.

Bedömning
Stadsbyggnadskontoret har vidtagit tillfredställande åtgärder kopplade till rekommendationen om att korta ned handläggningstiden för bygglovsärenden.

De svar stadsbyggnadskontoret lämnat kring rapportens rekommendationer avseende bygglovsavgifter och uppföljning av bygglovsansökningars handläggningstid innehåller konstateranden och information om nuläget. Av informationen i svaren framgår inte huruvida några särskilda åtgärder vidtagits. Vi har inte heller erhållit några särkilda underlag som styrker eventuella åtgärder, utöver hänvisningar till stadsbyggnadskontoret tidigare svar i tjänsteskrivelse och beslut i stadsbyggnadsnämnden samt till SKL:s PBL taxa 2011, avseende bygglovsavgifterna.

Vår uppfattning är att nämnden inte har bemött rapportens rekommendationer på ett tydligt sätt. I de fall nämnden inte avser genomföra en rekommendation bör nämnden tydligt klargöra detta i såväl yttrande kring granskningen som vid eventuella uppföljningar. Nämnden bör även kommentera anledningen till sitt ställningstagande.

Rekommendation
Stadsbyggnadsnämnden rekommenderas agera efter de rekommendationer som lämnas i granskningsrapporten.

Stadsbyggnadsnämnden rekommenderas särskilt svara på de rekommendationer avseende bygglovsavgifter och uppföljning av bygglovsansökningars handläggningstid som lämnats i 2015 års granskning av bygglovsprocessen.

Uppföljning #4 - Detaljplaneprocessen

På vilket sätt har berörd nämnd behandlat granskningen?
Stadsbyggnadsnämnden behandlade granskningen avseende detaljplaneprocessen vid sitt sammanträde 2017-04-20. Inför nämndens sammanträde bereddes granskningen av stadsbyggnadskontoret, vilket sammanfattades i en tjänsteskrivelse daterad 2017-03-08.

Till följd av nämndens behandling ställde kommunrevisionen ett antal kompletterande frågeställningar. Stadsbyggnadsnämnden behandlade de kompletterande frågorna vid sitt sammanträde 2017-08-24. Även denna behandling bereddes av stadsbyggnadskontoret i form av en tjänsteskrivelse (2017-07-05).

Vilka beslut har fattats av nämnden till följd av granskningens rekommendationer?
Vid sitt sammanträde 2017-04-20 beslutade stadsbyggnadsnämnden att granskningen av detaljplaneprocessen är besvarad med de kommentarer som lämnats i tjänsteskrivelse 2017-03-08.

Nämnden beslutade vidare 2017-08-24 att tjänsteskrivelse 2017-07-05 lämnas som svar på kommunrevisionens kompletterande frågeställningar.

Vilka åtgärder har vidtagits inom berörd förvaltning för att verkställa besluten?
De åtgärder som enligt stadsbyggnadskontoret vidtagits till följd av granskningens rekommendationer redogörs i tabell 4 nedan.

Tabell 4. Detaljplaneprocessen

Rekommendationer i rapporten	Vidtagna åtgärder	Underlag för åtgärden (beslutsprotokoll/annan dokumentation)	Deloittes bedömning av underlaget
Stadsbyggnadsnämnden rekommenderas att utarbeta en tydlig prioriteringsordning som anger vilka grunder beslut om detaljplaner fattas på. *Prioriteringen ska vara i linje med kommunens strategier och fullmäktiges långsiktiga mål för bostadsförsörjningen.*	Styrande dokument för prioriteringar är Översiktsplan 2016, med utpekade utbyggnadsområden, och den kommunala bostadsförsörjningsplanen (KBFP) som antas av KF. Utifrån dessa prioriterar stadsbyggnadsnämnden och tekniska nämnden planerna. Det är viktigt att ha en stor flexibilitet, eftersom det dyker upp privata initiativ som kan ge stort tillskott av bostäder (t.ex. gamla posten och f.d. SAAB Combitechs tomter). Tekniska utskottet får varje månad en genomgång av vilka tidiga förfrågningar det finns och vilka som ansökt om planbesked. Stadsbyggnadsnämnden tar upp frågan en gång i början av året för att diskutera prioriteringar.	Planprioritering - årlig genomgång i stadsbyggnadsnämnden 2018-04-19 och tekniska utskottet 2018-05-16 *Bifogat bildspel är ännu bara behandlat i STBN, inte i tekniska utskottet, och är arbetsmaterial fram till dess.*	Tillfredställande
Stadsbyggnadsnämnden rekommenderas att införa rutiner som säkerställer en dokumenterad återkoppling i detaljplaneärenden samt en kontaktperson för externa intressenter.	Rutin är införd: När något begär ett planbesked får denne ett svar med uppgift om vem som är deras kontaktperson. När arbetet med planen startar kallas exploatören till ett startmöte med kommunens arbetsgrupp där projektledaren, som är exploatörens kontaktperson, presenteras. Alla ärenden behandlas på samma sätt sedan vi infört PLEX-processen.	PLEX-processen	Tillfredställande.

Stadsbyggnadsnämnden rekommenderas att arbeta för en kontinuitet bland handläggarna genom att erbjuda en attraktiv arbetsplats på stadsbyggnadskontoret.	Planavdelningen har successivt utökat antalet medarbetare och gått från 10 st år 2010 till att bli 15 st idag. En bitr. planchef håller på att rekryteras för att avlasta planchefen och därmed stötta medarbetarna. En plankoordinator har rekryterats, hon arbetar med verksamhetsutveckling på avdelningen. Förvaltningen har också skapat en ny tjänst, en HR-strateg, som ska vara ett stöd i arbetsmiljöarbetet och i rekryteringsärenden. Sammantaget bör detta innebära att vi uppfattas som en mer attraktiv arbetsplats på sikt. Det bör påpekas att förvaltningen har ett sparbeting på 3 % år 2018, vilket innebär att vi inte kan utöka på det sätt vi skulle behöva med tanke på det tryck det är på vår förvaltning.	Verksamhetsberättelse 2017 för STBK. Godkänd i STBN 2018-02-15.	Tillfredställande
Stadsbyggnadsnämnden rekommenderas att utreda om detaljplanerna är allt för detaljreglerande och kan hanteras så att fler justeringar tillåts genom bygglovshanteringen istället för att göra om planen.	Frågan utreds i respektive plan: Det är så olika förutsättningar i varje planärende. Ibland är det en administrativ ändring, t.ex. upphävande av en tomtindelning som är mycket enkel. Ibland handlar det om ett industriområde, som kan behöva relativt få regleringar. Ibland är det ytterst komplicerade ärenden, t.ex. Munksjöstaden, där förvaltningen måste visa att den klarar bullernivåer för varje lägenhet. Nämnden måste därför bedöma vilken detaljeringsnivå som är rimlig i respektive ärende. Det finns ingen anledning att göra planer mer detaljerade än de behöver vara.	PBL kunskapsbanken, Boverkets handbok om detaljplaner.	Tillfredställande
Stadsbyggnadsnämnden rekommenderas att avsätta resurser för att utveckla medborgardialogen för tänkbara intressenter i det specifika ärendet.	När tjänsten som plankoordinator tillsattes ökade möjligheterna till en utvecklad medborgardialog. I ett flertal planärenden har man haft en ny typ av samråd, med kort information följt av "bikupor" där man diskuterar olika frågor i respektive grupp (t.ex. trafikfrågor,	Verksamhetsberättelse 2017 för STBK. Godkänd i STBN 2018-02-15.	Tillfredställande

	grönområden, lekplatser, byggnadernas höjder). Nu planeras en bred, tidig medborgardialog i exempelvis Tenhult. Förvaltningen har också haft bred medborgardialog när det gäller cykelprogrammet och grönstrukturplanen (där över 900 personer lämnat sina synpunkter).		
Stadsbyggnadsnämnden rekommenderas att utarbeta rutiner som säkerställer att korrekta uppgifter om antalet påbörjade lägenheter lämnas till intressenter samt till Statistiska centralbyrån.	Rutin är införd: En tjänst som bygglovkoordinator är tillsatt. Denna person har inloggning till SCB och svarar för inrapportering där. Tekniska nämnden har ansvar för kommunens statistik när det gäller byggande. Stadsbyggnadskontoret lämnar underlag till tekniska kontoret inför varje kvartalsrapport.	Kvartalsrapporten för bostadsbyggande med beslut i tekniska nämnden.	Tillfredställande
Stadsbyggnadsnämnden rekommenderas att säkerställa att processen kompletteras med ett verktyg som även kan signalera i fall ett ärende fördröjs i processen.	En utvärdering pågår av PLEX-processen. Det handlar om att se om processen fungerar som förvaltningen har tänkt och även att se vilka förbättringar som kan göras. Revisionsfrågan är svår att besvara. Det finns inga färdiga verktyg på marknaden att köpa. Jönköpings kommun har, i jämförelse med andra likvärdiga kommuner, rimliga handläggningstider. Att ett ärende stannar upp kan bero på många olika saker, oftast väntar vi på speciella utredningar där konsulter är en bristvara idag. Men eftersom vi har en utsedd projektledare i varje plan så är det mycket enkelt att svara på status i respektive plan.	Utredning kommer att göras om det finns processverktyg som ännu bättre kan stödja plan- och exploateringsprocessen. Idag används tekniska kontorets verktyg KMA.	Tillfredställande
Stadsbyggnadsnämnden rekommenderas att utreda vilka möjligheter kommunen har för att genom avtalen ställa krav på att en detaljplan ska vara bindande för byggherren att påbörja byggnationen.	Utredning är genomförd: Stadsbyggnadsnämnden har ansvar för myndighetsutövningen enligt plan- och bygglagen (PBL). Tekniska nämnden är kommunens fastighetsägare och har ansvar för markanvisningsavtal (när kommunen äger marken) och exploateringsavtal (när marken ägs av någon annan). I PBL är det detaljstyrt vad planer får omfatta och idag är det inte möjligt att i planen ställa denna typ av krav. När kommunen är markägare och tecknar	PBL 4 kap Boverkets allmänna råd (2014:5) om planbestämmelser för detaljplan 8. Administrativa bestämmelser 8.1 Anger vad som får bestämmas	Tillfredställande.

	markanvisningsavtal kan vi ställa krav på genomförande inom en viss tid, vilket också tillämpas idag. En markanvisning återgår normalt till kommunen efter två år om inte exploatören startat.	(Det är bara plankartan med bestämmelser som är bindande, inget i planbeskrivningen.)	

Källa: *Stadsbyggnadskontoret*

Hur har nämnden följt upp att besluten verkställts?
De åtgärder som vidtagits framgår av stadsbyggnadsnämndens verksamhetsberättelse för år 2017 och förvaltningens rutinbeskrivning för plan- och exploateringsprocessen (PLEX-processen). Avseende utredningen om bindande avtal för byggherrar hänvisar stadsbyggnadskontoret till plan- och bygglagens 4 kapitel samt Boverkets allmänna råd om planbestämmelser för detaljplaner.

Vilka effekter har granskningens rekommendationer medfört i verksamheten?

Stadsbyggnadskontoret har infört en rutin avseende återkoppling i detaljplaneärenden. När en extern intressent begär ett planbesked får denne svar med uppgifter om vem som är tilldelad kontaktperson (projektledare). När planarbetet startar kallas exploatören till ett startmöte med kommunens arbetsgrupp där kontaktpersonen presenteras. PLEX-processen utvärderas för närvarande av stadsbyggnadskontoret.

Förvaltningen har över tiden utökat antalet medarbetare vid planavdelningen, från 10 st år 2010 till 15 st första kvartalet 2018. Rekrytering av en biträdande planchef pågår i syfte att avlasta planchefen och därmed öka stödet till medarbetarna. En särskild plankoordinator har rekryterats för att arbeta med planavdelningens verksamhetsutveckling. Stadsbyggnadskontoret har även skapat en ny tjänst för en HR-strateg som stödfunktion i arbetsmiljöarbete och rekryteringsfrågor.

Förvaltningen har konstaterat att färdiga systemverktyg som signalerar när ärende fördröjs saknas på marknaden. Samtidigt framhåller dock förvaltningen att projektledaren för respektive detaljplan enkelt kan besvara frågor om planens status.

I och med tillsättandet av avdelningens plankoordinator har möjligheterna till medborgardialog ökat. En ny typ av samråd har genomförts i flertalet planärenden, vilka inletts med kort delgivning av information följt av gruppdiskussioner i olika frågor (t.ex. trafik, grönområden och byggnaders höjder). En bred medborgardialog har genomförts i kommunen avseende cykelprogrammet och grönstrukturplanen (där över 900 personer lämnat synpunkter).

För att säkerställa att korrekta uppgifter om antalet påbörjade lägenheter lämnas till intressenter såväl som till SCB har stadsbyggnadskontoret tillsatt en tjänst som bygglovskoordinator. Bygglovskoordinatorn svarar för rapportering till SCB och har inloggningsuppgifter till deras databaser. Stadsbyggnadskontoret lämnar underlag avseende byggande till tekniska kontoret (som ansvarar för denna statistik) inför varje kvartalsrapport.

En utredning har genomförts avseende kommunens möjligheter att genom avtalen ställa krav på att byggherrarna genom detaljplanerna ska vara bundna att påbörja byggnation. Utredningen har visat att stadsbyggnadsnämnden ansvarar för myndighetsutövning enligt plan- och bygglagen medan tekniska nämnden är kommunens fastighetsägare med ansvar för markanvisnings- och exploateringsavtal. I plan- och bygglagen detaljstyrs vad planer får omfatta och i dagsläget är krav på byggherrar att påbörja byggnation ej möjligt. I de fall där kommunen är markägare och tecknar markanvisningsavtal kan

dock krav ställas på genomförande inom viss tid. Sådana krav nyttjas idag.

Gällande rekommendation om att STBK rekommenderas utreda om detaljplanerna är allt för detaljreglerande och om dessa kan hanteras så att fler justeringar tillåts genom bygglovshanteringen istället för att göra om hänvisar STBK bara till PBL kunskapsbanken, Boverkets handbok om detaljplaner.

Bedömning

Utifrån de svar stadsbyggnadskontoret lämnat inom ramen för vår uppföljande granskning framgår att inga särskilda åtgärder vidtagits för att utarbeta en prioriteringsordning för grunderna till detaljplanebeslut. Av svaret framgår att förvaltningen anser att stor flexibilitet krävs i beslutsprocessen, samt att besluten utgår ifrån Översiktsplan 2016 och fullmäktiges kommunala bostadsförsörjningsplan.

Vår uppfattning är dock att dessa styrdokument inte utgör en prioriteringsordning som är lättolkad för externa intressenter. Detta är en viktig fråga som inte minst kan leda till minskat förtroende. Det är också viktigt att rutiner införs för att prioriteringen blir transparent och att beslut fattas på politisk nivå. De svar stadsbyggnadskontoret lämnat kring flera rapportens rekommendationer innehåller konstateranden, och hänvisningar samt information om nuläget. Av informationen i svaren framgår inte tydligt huruvida några särskilda åtgärder vidtagits.

Vår uppfattning är att stadsbyggnadskontoret inte bemött granskningens rekommendation avseende utredning av planernas detaljreglering på ett tillfredställande sätt. Stadsbyggnadskontoret har svarat att detaljnivån i varje plan utreds för sig på grund av ärendenas olikheter. Rapportens rekommendation syftar dock till en utredning av hur detaljplanerna överlag utformas. Vi instämmer i förvaltningens synpunkt att det inte finns anledning att göra detaljplaner mer detaljerade än nödvändigt.

Rekommendation

Stadsbyggnadsnämnden rekommenderas utarbeta en tydlig prioriteringsordning för beslut om detaljplaner.

Stadsbyggnadsnämnden rekommenderas utreda om detaljplanerna är allt för detaljreglerande och kan hanteras så att fler justeringar tillåts genom bygglovshanteringen istället för att göra ny detaljplan.

Uppföljning #5 – Socialsekreterarnas arbetssituation

På vilket sätt har berörd nämnd behandlat granskningen?
Vi har följt upp samtliga socialnämndens protokoll för år 2013 och 2014 och kan i dessa inte identifiera något ärende där granskningen av socialsekreterarnas arbetssituation behandlas. Vid korrespondens med socialförvaltningen framkom att det inte finns något ärende som behandlar granskningen i vare sig socialnämndens eller kommunstyrelsens diarieföring.

Vilka beslut har fattats av nämnden till följd av granskningens rekommendationer?
Då granskningen inte har behandlats av socialnämnden finns inga formella beslut fattade till följd av rapportens rekommendationer.

Vilka åtgärder har vidtagits inom berörd förvaltning för att verkställa besluten?
De åtgärder som enligt socialförvaltningen vidtagits till följd av granskningens rekommendationer redogörs i tabell 5 nedan.

Tabell 5. Socialsekreterarnas arbetssituation

Rekommendationer i rapporten	Vidtagna åtgärder	Underlag för åtgärden (beslutsprotokoll/annan dokumentation)	Deloittes bedömning av underlaget
Vi rekommenderar att det inom individ- och familjeomsorgen utarbetas centrala riktlinjer som tydligt beskriver hur och på vilket sätt förvaltningen skall stödja socialsekreterarna i sin yrkesroll.	En uppföljning är gjord över de åtgärder som vidtagits under 2016 - 2017 för att säkerställa en god personalförsörjning inom IFO.	• Bilaga 1. Uppföljning av åtgärdsförslag.	Tillfredställande.
För att säkerställa att samtliga nyanställda får samma möjlighet och stöd rekommenderar vi att individ- och familjeomsorgen utarbetar riktlinjer för hur nyanställda skall hanteras och vilken utbildning och stöd de skall erhålla.	Checklistor för arbetsplatsintroduktion finns på intranätet. Budget finns avsatt centralt på IFO för basutbildningar/yrkesintroduktionsutbildningar till samtlig personal inom IFO. Fungerar som buffert för att hög personalomsättning inte ska påverka enskilda arbetsgrupper negativt. Här anges också vilka utbildningar man ska gå inom respektive område. För yrkesintroduktionsutbildningar finns särskilt program inom barn och ungdom. Dels ett länsgemensamt program, dels ett för Jönköpings kommun. En rutin för introduktion finns i syfte att säkerställa att introduktionen kan genomföras och inte förhindras av hög arbetsbelastning.	• Bilaga 2. Utbildningar IFO 2018. • Bilaga 3. Kompetensutvecklingsplan. • Bilaga 4. Introduktion och kompetensutvecklingsplan.	Tillfredställande.
Vi rekommenderar att det upprättas individuella långsiktiga utbildningsplaner för samtliga socialsekreterare vilka uppdateras löpande.	Arbete pågår med förvaltningsgemensamt arbetssätt för kompetensutvecklingsplaner. Planerna sammanför förvaltningens långsiktiga kompetensutveckling med medarbetarens individuella kompetensutveckling i vilken även introduktionsutbildningar ska ingå. Arbetsgrupp är igång med att ta fram planen för IFO.	• Bilaga 9. Tjänsteskrivelse kompetensutvecklingsplan.	Tillfredställande.

Vi rekommenderar att individ- och familjeomsorgen inför en rutin för att kontinuerligt följa upp sjukskrivningar samt orsaken till dessa.	Alla chefer har tillgång till och fått/får utbildning i ADATO. ADATO är ett digitalt system för information om aktuella sjukfall, bevakning av sjukfrånvaro, rehab journal, dokumentation av förebyggande insatser, statistik och uppföljning samt kostnadsberäkning. I arbetet med rehabiliteringsärenden får chef stöd av HR-konsult. Statistik över sjukfrånvaro följs regelbundet upp vid samverkan med de fackliga organisationerna.	• Systemet finns tillgängligt för inloggning på intranätet.	Tillfredställande.
Då arbetsbelastningen har en stor inverkan på socialsekreterarnas arbetssituation rekommenderar vi individ- och familjeomsorgen att utveckla arbetet med hur kompetensen bland socialsekreterarna skall nyttjas på bästa sätt. Det är viktigt att löpande bedöma individernas arbetsbelastning och förmågor. Personer med längre erfarenhet bör också ta ett större ansvar i det dagliga arbetet.	Inom myndighetsutövning avs. barn och ungdomar (ej mottagningen) används Göteborgsmodellen för att systematiskt och regelbundet för att mäta arbetsbelastningen. Socialsekretaren skattar sin upplevelse av arbetstyngd utifrån en skala från 1 till 5, samt besvarar frågor kring flextid och oskrivna utredningar. Utifrån den lista som socialsekreteraren sammanställer gör arbetsledaren en beräkning utifrån en poängbedömning samt registrerar resultatet i ett sammanställningsverktyg. Vid återkopplingen går arbetsledaren och socialsekreteraren igenom resultatet och diskuterar den aktuella arbetssituationen. Ju kortare erfarenhet desto lägre poäng bedöms man klara av. Hur upplever socialsekreteraren sin arbetssituation just nu, stämmer det överens med vad resultatet av mätningen visar, finns det behov av någon individuell strategi/handlingsplan? I dialogen kan man även se över flextiden för att få en bild av om socialsekreteraren hinner med sitt arbete inom ordinarie tid eller om flextiden ökar i takt med arbetsbelastningen.	• Bilaga.5. Kvalitetssäkring Göteborgsstad	Tillfredställande.

Källa: *Socialförvaltningen*

Hur har nämnden följt upp att besluten verkställts?
Socialförvaltningen har genomfört en särskilt uppföljning av de åtgärder som vidtagits inom individ- och familjeomsorgen (IFO) för att förbättra personalens arbetssituation och stödja socialsekreterarna i deras yrkesroll.

Det finns tillfredställande underlag som bekräftar verkställandet av samtliga de åtgärder förvaltningen framhåller vidtagna.

Vilka effekter har granskningens rekommendationer medfört i verksamheten?
IFO har avsatt delar av sin budget till basutbildning och yrkesintroduktionsutbildning för samtlig personal inom funktionen. Särskilda checklistor för nyanställdas arbetsplatsintroduktion har tagits fram och finns tillgängliga på kommunens intranät. Av checklistorna framgår vilka utbildningar som medarbetare inom IFO:s olika områden ska gå. En rutin har skapats som säkerställer att introduktionen inte störs av hög arbetsbelastning inom verksamheterna.

För att löpande och systematiskt kunna bedöma socialsekreterarnas arbetsbelastning har IFO implementerat den s.k. Göteborgsmodellen. Modellen innebär att medarbetaren får skatta sin arbetstyngd på en skala från 1 till 5, samt besvara frågor kring flextid och oskrivna utredningar. Utifrån denna redogörelse gör aktuell arbetsledaren en poängsammanställning som återkopplas till medarbetaren. Ju kortare erfarenhet socialsekreteraren har desto lägre poäng bedöms denne kunna hantera.

Samtliga chefer inom förvaltningen har tillgång till och fått utbildning i verksamhetssystemet Adato, som förvaltningen använder för uppföljning av bl.a. sjukfrånvaro och rehabilitering. I rehabiliteringsärenden får berörd chef stöd av HR-konsult.

Förvaltningen arbetar för närvarande med att ta fram ett övergripande arbetssätt för sina kompetensutvecklingsplaner. En särskild arbetsgrupp är tillsatt för att ta fram IFO:s kompetensutvecklingsplan.

Bedömning
Det finns ingen protokollföring eller annan dokumentation som tyder på att socialnämnden formellt behandlat granskningen. Samtidigt har socialförvaltningen angivit ett antal åtgärder som vidtagna till följd av granskningsrapportens rekommendationer. Vår bedömning är att de vidtagna åtgärderna är tillfredställande, men vi anser samtidigt att det är av stor vikt att nämnden formellt behandlar och tar ställning till kommunrevisionens granskningar.

Rekommendation
Socialnämnden rekommenderas svara på 2013 års granskningsrapport avseende socialsekreterarnas arbetssituation.

Socialnämnden rekommenderas säkerställa att granskningsrapporter från kommunrevisionen alltid tas upp för behandling som beslutsärende i nämnden.

Uppföljning #6 – Tillsyn och uppföljning av barn placerade i familjehem

På vilket sätt har berörd nämnd behandlat granskningen?
Socialnämnden behandlade granskningen avseende tillsyn och uppföljning av barn placerade i familjehem vid sitt sammanträde 2015-06-16. Inför nämndens sammanträde bereddes granskningen av socialförvaltningen, vilket sammanfattades i en tjänsteskrivelse daterad 2015-06-08.

Vilka beslut har fattats av nämnden till följd av granskningens rekommendationer?
Vid sitt sammanträde 2015-06-16 beslutade socialnämnden att socialförvaltningens tjänsteskrivelse utgör nämndens svar till kommunens revisorer.

Vilka åtgärder har vidtagits inom berörd förvaltning för att verkställa besluten?
De åtgärder som enligt socialförvaltningen vidtagits till följd av granskningens rekommendationer redogörs i tabell 6 nedan.

Tabell 6. Tillsyn och uppföljning av barn placerade i familjehem

Rekommendationer i rapporten	Vidtagna åtgärder	Underlag för åtgärden (beslutsprotokoll/annan dokumentation)	Deloittes bedömning av underlaget
Socialnämnden rekommenderas att vidta åtgärder för att säkerställa tillgången på familjehem.	Sedan 2016 finns en länsgemensam familjehemsresurs som rekryterar familjehem.	Socialnämndens beslut 2014-06-17 § 129. Webbplats region Jönköping, kommunal utveckling, familjehemsresursen.	Tillfredställande.
Socialnämnden rekommenderas att utreda om det är ändamålsenligt att familjehemssekreterare och uppföljare är organisatoriskt uppdelade på tre geografiska platser.	Sedan hösten 2017 är familjehemssekreterare och uppföljare samorganiserade och placerade i nya stadshuset i Huskvarna.	Bilaga 6. Socialnämndens protokoll 2017-04-18 § 63 a) information om verksamhetsflytt, samlad familjehemsgrupp.	Tillfredställande.
Socialnämnden rekommenderas att utarbeta riktlinjer för hur ofta barn och unga placerade i familjehem skall besökas, för att säkerställa enhetlighet mellan områdesnämnderna.	Finns detaljerade rutiner i Handbok ”Kontaktpersoner, kontaktfamiljer och familjehem”. Ligger på intranätet, på individ- och familjeomsorgens sidor.	Bilaga 7. Kontaktperson kontaktfamilj och familjehem barn och ungdom, sidorna 17 och 18.	Tillfredställande.
Socialnämnden rekommenderas att utarbeta rutiner som säkerställer enhetliga arbetssätt mellan områdesnämnderna.	Finns myndighetsprocesser på intranätet för barn och ungdom, försörjningsstöd och missbruksområdet. Finns även vägledande dokument under barn och ungdoms sidor för vad som gäller för barn med kontaktperson/familj eller för placerade barn.	Intranätet, processer och rutiner för respektive område.	Tillfredställande.
Socialnämnden rekommenderas att överväga alternativa placeringar till ensamkommande flyktingbarn.	Under 2015 ökade mottagandet av ensamkommande flyktingbarn till samtliga Sveriges kommuner. Jönköpings kommun strategiska ställningstagande i den uppkomna situationen var att klara det höga mottagandet genom att startade HVB i kommunal regi. Under perioden juni 2015 till och med december 2015 tillkom 11 HVB i egen regi. Under åren 2016-2017 har kommunen även differentierat boendeformerna.	Bilaga 8. Socialnämndens protokoll 2017-03-21 § 49- § 50.	Tillfredställande.

	Kommunen har därmed möjlighet till alternativa placeringar i egen regi genom en akutenhet, en behandlingsenhet HVB, flera HVB och flera stödboenden.		
Socialnämnden rekommenderas att vidta åtgärder för att uppnå en lägre personalomsättning bland socialsekreterarna som arbetar inom barn och ungdom.	Hänvisar till svaren i blad 1.	Se dokument i blad 1.	Tillfredställande.
Socialnämnden rekommenderas att skapa förutsättningar för nätverk mellan befintliga familjehem i syfte att möjliggöra för kunskaps- och erfarenhetsutbyten.	Kommunens familjehem erbjuds utbildning i ICDP, vägledande samspel. Familjehemsgruppen har en anställd utbildare och utbildningen ges i grupp. Detta skapar förutsättningar för familjehemen att träffas och också ta upp annat som har att göra med att vara familjehem.	Bilaga 10 Projektbeskrivning FFV 150525.	Tillfredställande.

Källa: *Socialförvaltningen*

Hur har nämnden följt upp att besluten verkställts?
Det finns tillfredställande underlag som bekräftar verkställandet av samtliga de åtgärder förvaltningen framhåller vidtagna.

Vilka effekter har granskningens rekommendationer medfört i verksamheten?
Till följd av det ökande mottagandet av flyktingbarn under år 2015 skapade kommunen totalt 11 HVB under perioden juni-december 2015. Under år 2016-2017 differentierade även kommunen boendeformerna, vilket medfört möjlighet till alternativa placeringar i egen regi genom en akutenhet, en behandlingsenhet och flera stödboenden.

För att säkerställa tillgången till familjehem finns sedan år 2016 en länsgemensam resurs som arbetar med rekrytering av familjehem.

Familjehemssekreterare och uppföljare har sedan hösten 2017 samorganiserats och placerats i gemensamma lokaler i Huskvarnas nya stadshus.

Rutiner för besöksfrekvens hos barn placerade i familjehem samt för gemensamma arbetssätt mellan kommunens sociala områdesnämnder har tagits fram och finns bl.a. tillgängliga på kommunens intranät.

Bedömning
Vår bedömning är att socialnämnden vidtagit tillfredställande åtgärder till följd av granskningens rekommendationer.

Uppföljning #7 – Intern kontroll avseende investeringskalkyler

På vilket sätt har berörd nämnd behandlat granskningen?
Kommunstyrelsen behandlade granskningen avseende investeringskalkylering vid sitt sammanträde 2017-04-26. Inför nämndens sammanträde bereddes granskningen av stadsdirektören och stadskontorets ekonomichef, vilket sammanfattades i ett yttrande daterat 2017-04-04.

Vilka beslut har fattats av nämnden till följd av granskningens rekommendationer?
Kommunstyrelsen beslutade vid sitt sammanträde 2017-04-26 att godkänna stadskontorets yttrande och att yttrandet antas som styrelsens svar till kommunrevisionen avseende granskningsrapporten.

Vilka åtgärder har vidtagits inom berörd förvaltning för att verkställa besluten?
De åtgärder som enligt stadskontoret vidtagits till följd av granskningens rekommendationer redogörs i tabell 7 nedan.

Tabell 7. Intern kontroll avseende investeringskalkyler

Rekommendationer i rapporten	Vidtagna åtgärder	Underlag för åtgärden (beslutsprotokoll/annan dokumentation)	Deloittes bedömning av underlaget
Vi rekommenderar att nämnderna efterfrågar efterkalkyler i direkt samband med att investeringen är slutförd och anspråkstagande sker.	-	-	Underlag e/t.
Vi rekommenderar att eventuella budgetavvikelser mellan förkalkyl och efterkalkyl för projekten redovisas och beslutats av den nämnd som tagit beslut om investeringen. För väsentliga poster bör även en beskrivning av orsaker till budgetavvikelsen framgå	Stadsbyggnadskontoret redovisar detaljerad projektredovisning i den fördjupade månadsrapporteringen till nämnd (februari, april, augusti och oktober). UBF och TK kommer att redovisa uppföljning avseende större projekt inom TK till respektive nämnd 4 ggr per år. Projektuppföljningen avseende större investeringsprojekt inom TK skickas även till KFF och SOC för information i respektive nämnd.	• Lägesrapport större investeringsprojekt TK, mars 2018.	Tillfredställande.
Vi rekommenderar även att det görs en detaljerad årlig sammanställning över förkalkyler och upparbetade projektkostnader per nämnd för beslutsfattande. På så sätt ökar transparensen för de ytterligare utgifter som ett projekt genererar och de blir behörigt beslutade.	-	-	Underlag e/t.

Vidare rekommenderar vi att eventuella positiva avvikelser mellan budget och utfall också redovisas i respektive nämnd för beslut. Transparensen ökar även avseende de medel som eventuellt bli "över" på grund av framflyttade projekt alternativt projekt som har utgifter vilka underskrider budget.	-	-	Underlag e/t.

Källa: *Stadskontoret*

Hur har nämnden följt upp att besluten verkställts?
De åtgärder som vidtagits av stadskontoret till följd av granskningen framgår av lägesrapporten över investeringsprojekt från mars 2018 samt en särskild informationsskrivelse från stadskontorets ekonomichef till förvaltningarna.

Vilka effekter har granskningens rekommendationer medfört i verksamheten?
Stadskontoret har genomfört en uppföljning av större investeringar som pågår inom TK:s verksamhet år 2018. De förvaltningar som omfattats av uppföljningen har (genom en särskild skrivelse från stadskontorets ekonomichef) uppmanats att informera sina respektive nämnder om läget i respektive investerings genomförande.

Bedömning
Vår bedömning är att stadskontorets uppföljning av investeringsprojekt och uppmaning till övriga förvaltningar utgör tillfredställande åtgärder kopplat till redovisning av avvikelser mellan projektens för- och efterkalkyler.

Granskningens övriga rekommendationer är i huvudsak riktade till barn- och utbildningsnämnden, tekniska nämnden och stadsbyggnadsnämnden, vilka inte ingår i urvalet för uppföljningen av denna specifika granskning.

Uppföljning #8 – Tillsynsverksamheten inom MHN

På vilket sätt har berörd nämnd behandlat granskningen?
Miljö- och hälsoskyddsnämnden behandlade granskningen avseende nämndens tillsynsverksamhet vid sitt sammanträde 2015-09-17. Granskningen bereddes inför nämndens sammanträde av miljö- och hälsoskyddskontoret, vilket sammanfattades i en tjänsteskrivelse daterad 2015-09-07.

Vilka beslut har fattats av nämnden till följd av granskningens rekommendationer?
Nämnden beslutade vid sitt sammanträde 2015-09-17 att överlämna miljö- och hälsoskyddskontorets tjänsteskrivelse till kommunrevisionen som svar på granskningsrapporten.

Vilka åtgärder har vidtagits inom berörd förvaltning för att verkställa besluten?
De åtgärder som enligt miljö- och hälsoskyddskontoret vidtagits till följd av granskningens rekommendationer redogörs i tabell 8 nedan.

Tabell 8. Tillsynsverksamheten inom MHN

Rekommendationer i rapporten	Vidtagna åtgärder	Underlag för åtgärden (beslutsprotokoll/annan dokumentation)	Deloittes bedömning av underlaget
Miljö- och hälsoskyddsnämnden rekommenderas att utveckla arbetet med att konkretisera målen och göra dem mätbara och specifika.	Från och med verksamhetsplan för 2016 har en förändring av miljö- och hälsoskyddsnämndens mål påbörjats. Ospecifika mer visionsliknande mål för effekter av åtgärder görs om till mätbara mål för arbetet (=produktmål).	• Verksamhetsplan för 2016.	Tillfredställande.
Miljö- och hälsoskyddsnämnden rekommenderas att utarbeta ett mål för finansieringsgraden.	Genom beslut om behovsutredning i nämnden juni 2016 fastställdes målet till 60 %.	• Behovsutredning 2016.	Tillfredställande.
Miljö- och hälsoskyddsnämnden rekommenderas att öka debiteringsnivån och därmed öka kostnadstäckningen i verksamheten.	Två åtgärder bör nämnas här: Dels ovanstående beslut om mål för finansieringsgrad och dels beslut i KF att stryka avgiftsfrihet för mindre verksamheter i livsmedelskontrollen. Under 2018 har förvaltningens ledningsgrupp ett fokus på att höja finansieringsgraden genom avgifter.	• Protokoll: MHN 2016-12-08 § 117. • Protokoll: KF 2017-01-26 § 17.	Tillfredställande.
Miljö- och hälsoskyddsnämnden rekommenderas att tydliggöra måluppfyllelsen för tillsynsverksamheten i verksamhetsbokslutet.	Från och med bokslut för verksamhetsåret 2017 är måluppfyllelser samlad till tabell där jämförelser kan göras med VP och med de två senaste åren görs.	• Bokslut för 2017.	Tillfredställande.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden rekommenderas sammantaget att öka styrning, uppföljning och kontroll av tillsynsverksamheten.	Flera åtgärder har vidtagits här: Förändring av ledningsstrukturen genom att enhetschefer för de tre tillsynsenheterna anställts från och med 2017-01-01. Införande av månatliga avstämningar mellan närmaste chef och medarbetare från och med våren 2017. Genomförande av intern kvalitetskontroll av enskilda tillsynsärenden från och med verksamhetsåret 2016. Införande av arbetsplatsträffar på enhetsnivå från och med hösten 2017. Intensifiering av analys av kompetenstillgången för tillsynen, dvs. identifieringen av områden där MHK har bristande förmåga. Detta inleddes under 2016 och pågår kontinuerligt.	• Tjänsteskrivelse till MHN 2016-10-13.	Tillfredställande.

Källa: *Miljö- och hälsoskyddskontoret*

Hur har nämnden följt upp att besluten verkställts?
Det finns tillfredställande underlag som bekräftar verkställandet av samtliga de åtgärder förvaltningen framhåller vidtagna.

Vilka effekter har granskningens rekommendationer medfört i verksamheten?
Miljö- och hälsoskyddsnämnden har från och med 2016 förändrat sina mål från att vara ospecifika och visionsliknande till att bli mätbara. I juni 2016 fastställdes (efter genomförd behovsutredning) mål för finansieringsgraden till 60 %. Nämndens måluppfyllelse redogörs från och med år 2017 samlat i en särskild tabell i årsredovisningen, där jämförelser kan göras med de två föregående åren.

För att öka verksamhetens debiteringsnivå (och därmed kostnadstäckningen) föreslog miljö- och hälsoskyddsnämnden för fullmäktige att alla livsmedelsverksamheter, även de med mindre än en timmes kontrolltid, ska betala en avgift. Fullmäktige beslutade i enlighet med förslaget vid sitt sammanträde 2017-01-26.

I syfte att öka styrning, uppföljning och kontroll av tillsynsverksamheten har förvaltningen bl.a. förändrat sin ledningsstruktur genom att 2017-01-01 anställa enhetschefer för de tre tillsynsenheterna. Månatliga avstämningar mellan närmaste chef och medarbetare infördes under våren 2017. Sedan år 2016 genomförs intern kvalitetskontroll av enskilda tillsynsärenden. Under 2016 intensifierades även analysarbetet av tillsynsverksamhetens kompetenstillgång.

Bedömning
Vår bedömning är att miljö- och hälsoskyddsnämnden vidtagit tillfredställande åtgärder till följd av granskningen.

Deloitte.

Deloitte refers to one or more of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee ("DTTL"), its network of member firms, and their related entities. DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL (also referred to as "Deloitte Global") does not provide services to clients. Please see www.deloitte.com/about for a more detailed description of DTTL and its member firms.

Deloitte provides audit, consulting, financial advisory, risk management, tax and related services to public and private clients spanning multiple industries. Deloitte serves four out of five Fortune Global 500® companies through a globally connected network of member firms in more than 150 countries bringing world-class capabilities, insights, and high-quality service to address clients' most complex business challenges. To learn more about how Deloitte's approximately 225,000 professionals make an impact that matters, please connect with us on LinkedIn or Twitter.

This communication contains general information only, and none of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, its member firms, or their related entities (collectively, the "Deloitte network") is, by means of this communication, rendering professional advice or services. Before making any decision or taking any action that may affect your finances or your business, you should consult a qualified professional adviser. No entity in the Deloitte network shall be responsible for any loss whatsoever sustained by any person who relies on this communication.

© 2018 Deloitte AB

Administrativa enheten
Lisen Prinzencreutz
036 -10 51 40
lisen.prinzencreutz@jonkoping.se

Socialnämnden 13

Yttrande över ny grönstrukturplan och nytt naturvårdsprogram för Jönköpings kommun

SN 2018:138

Sammanfattning

Jönköpings kommun har tagit fram ett förslag till naturvårdsprogram och grönstrukturplan.

Grönstruktur är sammanhängande system av gröna områden som parker, naturmark och vatten i anslutning till bebyggda miljöer. Dessa områden bidrar med såväl sociala värden genom rekreation och positiva hälsoeffekter, som kulturella värden och ekologiska värden för djur och växter. Nämnden understryker att tillgängligheten vid offentliga gröna områden måste säkras för personer med olika förutsättningar, genom anpassning till framför allt behoven hos äldre och personer med funktionsvariationer.

Beslutsunderlag

Socialförvaltningens tjänsteskrivelse, daterad 2018-08-06
Förslag till ny grönstrukturplan och naturvårdsprogram, digitalt underlag www.jonkoping.se

Förslag till socialnämnden

– Socialnämnden ställer sig bakom förslaget till nytt naturvårdsprogram och grönstrukturplan för Jönköpings kommun.
  Nämnden understryker att tillgängligheten vid offentliga gröna områden måste säkras för personer med olika förutsättningar, genom anpassning till framför allt behoven hos äldre och personer med funktionsvariationer.

Ärende

Grönstrukturplan

Grönstruktur är sammanhängande system av gröna områden som parker, naturmark och vatten i anslutning till bebyggda miljöer. Dessa områden bidrar med såväl sociala värden genom rekreation och positiva hälsoeffekter, som kulturella värden och ekologiska värden för djur och växter. Av förslaget till ny grönstrukturplan för Jönköpings kommun framgår vikten av att grönstrukturen

SOCIALTJÄNSTEN
Besöksadress: Juneporten
V. Storgatan 16, Jönköping
social@jonkoping.se
Fax diariet 036-10 77 85

JÖNKÖPINGS KOMMUN
Ljuset vid Vättern

hänger ihop som stråk eftersom människor, djur och växter gärna vill ha sammanhängande gröna miljöer att förflytta sig igenom.

Grönstrukturplanen föreslår flera mål. Ekosystemens funktioner och processer ska upprätthållas och utvecklas så att de kan bidra till kommunens klimatanpassning och omhändertagande av dagvatten med mera. Gröna sammanhängande stråk med natur- och parkmark ska så långt som möjligt vara mångfunktionella till nytta för tätorterna och deras invånare. Parker och naturområden ska kunna användas av kommunens invånare i vardagen genom att erbjuda varierade gröna områden som är rika på upplevelser och lockar både boende och besökare. Större tätortsnära gröna områden ska vara möjliga att nå till fots eller cykel via gröna stråk. Ingen ska ha längre än 300 meter från sin bostad till ett grönområde av god kvalitet. Tätorternas gröna karaktärsdrag och kulturvärden ska bevaras och förstärkas, liksom naturlivet med målsättning att tätorterna ska ha ett rikt växt- och djurliv som kan utvecklas.

Grönstrukturplanen föreslår ett antal strategier för att uppnå dessa mål. Bland dessa noterar nämnden särskilt följande.

Säkerställ tillräcklig grönska av god kvalitet vid nyexploatering
Vid planering av nya områden är det viktigt att säkerställa tillräcklig och kvalitativ grönska både på kvartersmark och allmänplats.

God tillgång till parker och naturområden
Den sammanlagda mängden parkmark ska vara tillräckligt stor för att tillgodose invånarnas rekreationsbehov och klara besökstrycket med fortsatt hög kvalitet.

Parker och naturområden med god kvalitet och ett varierat innehåll med utrymme för alla
Målsättningen ska vara att skapa inkluderande miljöer som kan användas av många olika grupper i samhället.

Tillgängliga parker och naturområden
Gröna områden av hög kvalitet ska vara nåbara för alla oavsett kön, etnicitet, funktionshinder, socioekonomisk status och ålder. Trygghet är en viktig faktor för att så många som möjligt ska vilja besöka parker och naturområden. För att det ska vara lätt att besöka parker och naturområden är det viktigt att det finns lättillgänglig information både inför besöket och på plats i området.

Nämnden framhåller vikten av att tillräcklig grönska av god kvalitet säkerställs vid planering och genomförande av nybyggnationer inom nämndens verksamhetsområden. För personer med funktionsvariationer samt äldre har ofta avståndet till grönområden en avgörande betydelse för möjligheten att tillgodogöra sig rätten till grönytornas positiva effekter. Därför ser nämnden god tillgång till parker och naturområden med varierat innehåll med utrymme för alla som en viktig målsättning. Detta gäller inte minst i anslutning till kommunens olika befintliga boenden. Fortsatt god tillgång för medborgare till offentliga gröna mötesplatser främjar rekreation, social interaktion och integration, inte minst över generationsgränser. Nämnden understryker att tillgängligheten vid offentliga gröna områden måste säkras för personer med

olika förutsättningar, genom fysisk anpassning till framför allt behoven hos äldre och personer med funktionsvariationer där så är möjligt.

Naturvårdsprogram
Jönköpings kommuns stadsbyggnadskontor har tagit fram förslag till nytt naturvårdsprogram, vilket utgör en revidering av nuvarande program som antogs för 10 år sedan. En stor del av naturvårdsprogrammet är en sammanställning över vilka naturområden som är de allra viktigaste för den biologiska mångfalden och vår nytta av den gröna infrastrukturen i kommunen. Det är även ett dokument med riktlinjer och åtgärder för hur de värden som finns idag ska kunna bestå i framtiden. Programmet omfattar bland annat övergripande mål för att öka förståelsen för naturvårdsfrågor, underlätta vid fysisk planering och utgöra ett underlag för bevarande och vård av värdefulla naturområden. Flera mål och områden relaterar till övergripande nationella och regionala miljökvalitetsmål och mål för naturvård.

Naturvårdsprogrammet fastställer som en av flera övergripande riktlinjer att alla kommuninvånare och besökare ska ha möjlighet till fina naturupplevelser genom rekreation och friluftsliv i en rik och varierad natur. Naturområdena ska vara tillgängliga med hållbara kommunikationer där det är möjligt.
Nämnden ser positivt på detta och understryker vikten av god planering av rekreationsmiljöer för att säkerställa tillgänglighet även för personer med funktionsvariationer samt äldre.

Nämnden ställer sig bakom förslaget till naturvårdsprogram och grönstrukturplan för Jönköpings kommun 2018.

Karl Gudmundsson
Socialdirektör

Lisen Prinzencreutz
Administrativ chef

Beslutet expedieras till:
Stadsbyggnadskontoret

Enheten för analys och strategi
Thomas Axén
036-10 25 36
thomas.axen@jonkoping.se

Socialnämnden 14

Yttrande över förslag till föreskrifter om behörighet för sjuksköterskor att förskriva och ordinera läkemedel

Sn/2018:142

Sammanfattning

Jönköpings kommun har utsetts till remissinstans över förslag till föreskrifter om behörighet för sjuksköterskor att förskriva och ordinera läkemedel. Kommunstyrelsen har remitterat ärendet till socialnämnden för yttrande.
Sammanfattningsvis ställer sig socialförvaltningen positiv till förslaget, som innebär förenklingar i förskrivning och ordination av läkemedlet Naloxon, som används vid överdosering av opioider vid missbruk.

Beslutsunderlag

Socialförvaltningens tjänsteskrivelse, daterad 2018-07-06

Förslag till föreskrift om behörighet för sjuksköterskor att förskriva och ordinera läkemedel.
Konsekvensutredning om förslag till föreskrifter för sjuksköterskor att förskriva och ordinera läkemedel.

Förslag till socialnämnden

Yttrande till kommunstyrelsen

– De synpunkter som redovisas i socialförvaltningens tjänsteskrivelse, daterad 2018-07-06, utgör nämndens yttrande gällande förslaget till föreskrift om behörighet för sjuksköterskor att förskriva och ordinera läkemedel.

Ärende

Tillämpning av barnkonventionen
Ärendet bedöms inte beröra barn och unga i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter.

Bakgrund
Socialstyrelsen har ett förslag till en ny föreskrift som ska ersätta den gamla föreskriften som reglerar sjuksköterskors rätt att förskriva och ordinera läkemedel. Förutom att författningen byter namn så innehåller förslaget två nya ändringar.

Den största förändringen gäller sjuksköterskors behörighet att förskriva och ordinera läkemedlet Naloxon som kan användas vid överdosering av opioidmissbruk. Naloxon är en substans som motverkar effekterna av opioider (t.ex. morfin och heroin). Förändringen innebär att sjuksköterskor som verksamhetschefen utser ska kunna förskriva och ordinera Naloxon till personer som genom sitt missbruk riskerar att överdosera opioider. Tidigare har endast läkare haft behörighet att förskriva och ordinera Naloxon.
Förskrivningen ska gälla Naloxonläkemedel som är godkända att kunna administreras (tillföras) av andra personer än hälso- och sjukvårdspersonal. På så sätt ska läkemedlet kunna finnas tillgängligt för personer i den missbrukandes närhet och kunna ges vid opioidöverdoser. Tidig tillförsel av läkemedlet tillsammans med hjärtlungräddning är en viktig del av det akuta omhändertagandet av en person med andningsdepression efter en opioidöverdos. Läkemedlet har sedan länge använts inom hälso- och sjukvården. Genom denna förändring som är en anpassning till WHO:s riktlinjer förväntas tillgängligheten till Naloxon att öka och därmed ökar också överlevnaden vid opioidöverdoser.
Den andra förändringen i föreskriften är att det tidigare funnits ett krav på att för varje sjuksköterska som har förskrivningsrätt registrera tjänstgöringsställe. Detta krav tas bort och det är upp till varje verksamhet att bedöma om sjuksköterskan ska använda sin förskrivningsrätt för läkemedel i respektive verksamhet.
Socialförvaltningen ställer sig positiva till förändringarna då det är troligt att tillgängligheten till Naloxon ökar och därmed ökar också överlevnaden vid opioidöverdoser hos missbrukare.

Stefan Österström
Bitr. socialdirektör

Thomas Axén
Medicinskt ansvarig sjuksköterska

Beslutet expedieras till:
Kommunstyrelsen
Marianne Lillieberg

Gemensamma författningssamlingen avseende hälso- och sjukvård, socialtjänst, läkemedel, folkhälsa m.m.

ISSN 2002-1054, Artikelnummer xxxxxxxx
Utgivare: Chefsjurist Pär Ödman, Socialstyrelsen

Socialstyrelsens föreskrifter om behörighet för sjuksköterskor att förskriva och ordinera läkemedel;

HSLF-FS 2018:xx

Utkom från trycket den xx xx 2018

beslutade den xx xx 2018.

Socialstyrelsen föreskriver följande med stöd av 8 kap. 1 och 2 §§ hälso- och sjukvårdsförordningen (2017:80) och 7 kap. 4 § och 8 kap. 5 § första stycket 6 patientsäkerhetsförordningen (2010:1369).

Författningens innehåll

1 § Författningen innehåller bestämmelser om

- vilka krav som ska vara uppfyllda för att en sjuksköterska ska vara behörig att förskriva läkemedel och vilken omfattning behörigheten har, samt
- behörighet för sjuksköterskor att ordinera läkemedel för vaccination.

Ledningssystem

2 § Av Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete framgår att varje vårdgivare ansvarar för att det finns de processer och rutiner som behövs för att säkerställa att verksamheten uppfyller kraven som ställs i dessa föreskrifter.

Behörighet att förskriva läkemedel

3 § Efter en sjuksköterskas ansökan prövar Socialstyrelsen om han eller hon ska få förskrivningsrätt.

4 § En sjuksköterskan ska få förskrivningsrätt om han eller hon uppfyller något av följande utbildningskrav:

UTKAST

1. Legitimation som sjuksköterska med vidareutbildning vilken omfattar 50 poäng inklusive 10 poäng i farmakologi och sjukdomslära.
2. Legitimation som sjuksköterska med specialistsjuksköterskeexamen vilken omfattar 50 poäng inklusive 10 poäng i farmakologi och sjukdomslära.
3. Legitimation som sjuksköterska med vidareutbildning vilken omfattar 40 poäng samt därutöver 10 poäng i farmakologi och sjukdomslära.
4. Legitimation som sjuksköterska med specialistsjuksköterskeexamen vilken omfattar 40 poäng samt därutöver 10 poäng i farmakologi och sjukdomslära.
5. Legitimation som sjuksköterska med sjuksköterskeexamen vilken omfattar 120 poäng samt därutöver 20 poäng i farmakologi och sjukdomslära.
6. Grundutbildning som legitimerad sjuksköterska i allmän hälso- och sjukvård vilken omfattar 120 poäng samt därutöver 20 poäng i farmakologi och sjukdomslära.

5 § Av ***bilagan*** framgår vilka godkända läkemedel en sjuksköterska får förskriva. Förskrivningen ska göras på de indikationer och i enlighet med de kommentarer som anges där.

Förskrivning av läkemedel som innehåller naloxon

6 § Utan hinder av vad som anges i 4 § får en sjuksköterska förskriva läkemedel som innehåller naloxon och som enligt sitt godkännande kan administreras av andra personer än hälso- och sjukvårdspersonal. Detta gäller under förutsättning att verksamhetschefen har bedömt att sjuksköterskan har den kompetens som krävs för att förskrivningen ska vara förenlig med en god och säker vård. Bedömningen ska dokumenteras.

Förskrivningen ska göras på de indikationer och i enlighet med vad som övrigt anges i ***bilagan***.

Vilken kompetens som en sjuksköterska ska ha för förskrivningen ska anges i vårdgivarens rutiner för ordination och hantering av läkemedel enligt 4 kap. 2 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (HSLF-FS 2017:37) om ordination och hantering av läkemedel i hälso- och sjukvården.

7 § Bestämmelser om en förskrivares möjlighet att lämna ut sådana läkemedel som anges i 6 § första stycket till en patient som genom missbruk eller beroende löper risk att överdosera opioidpreparat finns i 3 kap. 3 a § Läkemedelsverkets föreskrifter (HSLF-FS 2016:34) om förordnande och utlämnande av läkemedel och teknisk sprit.

Behörighet att ordinera läkemedel för vaccination

8 § En sjuksköterska som har genomgått antingen specialistutbildning till distriktssköterska eller specialistutbildning inom hälso- och sjukvård för barn och ungdomar är behörig att ordinera läkemedel för vaccination i enlighet med vaccinationsprogrammen i följande föreskrifter och rekommendationer:

1. Folkhälsomyndighetens föreskrifter (HSLF-FS 2016:51) om vaccination av barn i enlighet med det allmänna vaccinationsprogrammet för barn
2. Folkhälsomyndighetens rekommendationer för preventiva insatser mot tuberkulos
3. Folkhälsomyndighetens rekommendationer om influensavaccination till riskgrupper
4. Folkhälsomyndighetens rekommendationer om pneumokockvaccination till riskgrupper
5. Folkhälsomyndighetens rekommendationer om vaccination mot hepatit B
6. Socialstyrelsens rekommendationer för profylax till vuxna mot difteri och stelkramp.

En sjuksköterska som har genomgått en utbildning som är likvärdig med specialistutbildningen till distriktssköterska eller specialistutbildningen inom hälso- och sjukvård för barn och ungdomar är behörig att till barn och vuxna ordinera läkemedel för vaccination enligt första stycket 1–6.

En sjuksköterska som har genomgått någon annan utbildning än de som anges i första eller andra styckena och som innefattar kunskapsområdet är behörig att till vuxna ordinera läkemedel för vaccination enligt första stycket 2–6.

Bedömning av utbildningar

9 § Verksamhetschefen ska ansvara för att det görs en bedömning av om utbildningarna enligt 8 § andra och tredje styckena motsvarar specialistutbildningarna som anges i första stycket samma paragraf. Bedömningen ska dokumenteras.

Vissa vaccin som även innehåller vaccin mot Haemophilus influenzae typ b

10 § Vid ordination av dos 4 av det vaccin mot difteri, stelkramp, kikhosta och polio som ska erbjudas vårdnadshavare enligt 5 § Folkhälsomyndighetens föreskrifter (HSLF-FS 2016:51) om vaccination av barn i enlighet med det allmänna vaccinationsprogrammet för barn

är en sjuksköterska med sådan utbildning som omfattas av 8 § första och andra styckena behörig att ordinera sådant vaccin som även innehåller Haemophilus influenzae typ b.

Av ordinationen ska det framgå att vaccinet mot Haemophilus influenzae typ b inte ska administreras till patienten.

---

1. Denna författning träder i kraft den 1 november 2018.
2. Genom författningen upphävs Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2001:16) om kompetenskrav för sjuksköterskor vid förskrivning av läkemedel.

Socialstyrelsen

OLIVIA WIGZELL

Åsa Lindberg

Rättsavdelningen
Åsa Lindberg
asa.lindberg@socialstyrelsen.se

Konsekvensutredning – förslag till föreskrifter om behörighet för sjuksköterskor att förskriva och ordinera läkemedel

Remissens huvudsakliga innehåll

Förslagen i remissen syftar till att möjliggöra för sjuksköterskor att förskriva naloxonläkemedel. Vidare föreslås att kravet på tjänstgöringsställe tas bort. Härutöver ändras namnet på författningen och vissa språkliga och redaktionella ändringar görs.

Bakgrund

Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2001:16) om kompetenskrav för sjuksköterskor vid förskrivning av läkemedel

Bestämmelser om sjuksköterskornas förskrivningsrätt finns idag i Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2001:16) om kompetenskrav för sjuksköterskor vid förskrivning av läkemedel. De sjuksköterskor som idag har förskrivningsrätt är de som uppfyller kompetenskraven i föreskriften, har ansökt om och erhållit förskrivningsrätt hos Socialstyrelsen och som tjänstgör vid någon av verksamheterna som anges i föreskriften.

Den 1 januari 2018 infördes även bestämmelser om sjuksköterskors behörighet att ordinera läkemedel för vaccination i SOSFS 2001:16.

Att göra motgiftet naloxon tillgängligt

WHO:s riktlinjer

Världshälsoorganisationen (WHO) antog under 2014 nya riktlinjer för första hjälpen-insatser vid drogöverdoser (1). WHO:s riktlinjer innehåller rekommendationer som innebär att länder ska göra motgiftet naloxon tillgängligt för personer i högriskindividers närhet och inte bara sjukvårdspersonal. WHO beskriver att en nyckelgrupp som har störst sannolikhet att bevittna en överdos är nära vänner, en partner eller familjemedlem. Den andra nyckelgruppen är personer som arbetar med människor som använder droger. Där inkluderas hälso- och sjukvårdspersonal och de som är först på plats vid en överdos s.k. ”first-responders” som ambulans, polis, räddningstjänst och uppsökande verksamheter.

Om naloxonläkemedel
Naloxon är en substans som motverkar effekterna av opioider (t.ex. morfin och heroin). Tidig tillförsel av naloxonläkemedel utgör tillsammans med hjärtlungräddning en viktig del av det akuta omhändertagandet av en person med andningsdepression efter en opioidöverdos. Sedan länge används naloxonläkemedel inom hälso- och sjukvården för att häva opioidorsakad andningsdepression. Naloxon har enbart effekt på opioidorsakade överdoser. På överdoseringar orsakade av andra preparat än opioider har naloxonläkemedel ingen effekt alls. Naloxon har i sig inga morfinliknande egenskaper och kan inte användas för missbruk.

I Sverige har tills nyligen naloxonläkemedel endast varit tillgängligt för användning inom sjukvården, och då som intravenös eller intramuskulär injektion. 2016 godkändes ett naloxonläkemedel med en förifylld spruta med injektionsvätska avsedd för intramuskulär injektion. Läkemedlet är godkänt för användning av både sjukvårdspersonal och icke sjukvårdsutbildade personer. I november 2017 blev den första nasala beredningen (nässpray) av naloxon godkänd för marknadsföring i Sverige och övriga EU. Läkemedlet är godkänt för användning av både sjukvårdspersonal och icke sjukvårdsutbildade personer.

Tidigare utredningar
I april 2017 publicerade Socialstyrelsen, i samverkan med Folkhälsomyndigheten, förslag till en åtgärdsplan för ett nationellt utvecklingsarbete i syfte att motverka den narkotikarelaterade dödligheten (2). En del i arbetet var att överväga möjligheten att tillgängliggöra naloxonläkemedel i Sverige i enlighet med WHO:s rekommendation. Socialstyrelsen gjorde en juridisk analys och konstaterar i rapporten att svensk hälso- och sjukvårdslagstiftning idag inte är förenlig med konceptet take-home naloxon, d.v.s. att naloxonläkemedel delas ut till personer utanför hälso- och sjukvården utan att någon förskrivning eller ordination till enskild patient har gjorts.

I april 2017 gavs ett nytt regeringsuppdrag till Läkemedelsverket och Socialstyrelsen. I uppdraget ingick att utreda förutsättningarna för ett ökat tillgängliggörande av naloxonläkemedel i syfte att motverka narkotikarelaterad dödlighet. I rapporten (3), som överlämnades till regeringen i januari 2018, föreslår myndigheterna vissa föreskriftsändringar som kan öppna för möjligheter till ett ökat tillgänggörande av naloxonläkemedel. Förslagen innebär:

- att sjuksköterskor ges behörig att förskriva naloxonläkemedel
- att naloxonläkmedel får lämnas ut till patient av förskrivare i samband med ordination
- att icke legitimerad personal i ambulans och räddningstjänsten ges behörighet att administrera naloxonläkemedel.

Läkemedelsverkets nya bestämmelser om utlämnande av naloxonläkmedel
Den 15 mars 2018 infördes en bestämmelse i Läkemedelsverkets föreskrifter (HSLF-FS 2016:34) om förordnande och utlämnande av läkemedel och teknisk

sprit angående utlämnande av naloxonläkmedel från förskrivare till patient i samband med ordination.

I 3 kap. 3 a § första stycket HSLF-FS 2016:34 anges att förskrivare får till patient som genom missbruk eller beroende löper risk att överdosera opioidpreparat lämna ut läkemedel som innehåller naloxon och som enligt sitt godkännande kan administreras av annan än hälso- och sjukvårdspersonal. Ett sådant utlämnande förutsätter att förskrivaren har behörighet att förordna läkemedlet och att patienten kan erbjudas behandling mot missbruk eller beroende. I andra stycket anges att vid utlämnandet ska förskrivaren säkerställa att nödvändig utbildning avseende åtgärder som behöver vidtas vid en överdos, inkluderande administrering av läkemedlet, har genomförts.

Socialstyrelsens föreskriftsarbeten – tillgängliggörande av naloxon
Det pågår ett arbete på Socialstyrelsen med föreskriftsändringar som berör ambulans och räddningstjänstens möjligheter att behandla personer med opioidöverdoser med naloxonläkemedel. Förslag till föreskrifter harremitterats och ärendet bereds nu hos Socialstyrelsen. Avsikten är att ändringarna ska träda i kraft den 1 augusti i år.

I denna konsekvensutredning behandlas de förslag till föreskriftsändringar som innebär att sjuksköterskor ges behörighet att förskriva naloxonläkemedel.

Beskrivning av problemet och vad Socialstyrelsen vill uppnå

Sjuksköterskors förskrivning och ordination av läkemedel som innehåller naloxon

Socialstyrelsen har genom SOSFS 2001:16 föreskrivit om kompetenskrav för sjuksköterskor för att de ska få förskriva läkemedel och om den behörighet som sådan kompetens ger. Av läkemedelslistan i bilagan till föreskriften framgår vad förskrivningsrätten omfattar: vilka godkända läkemedel som ingår, på vilka indikationer samt övriga förutsättningar. Vid bedömningen av om ett läkemedel ska föras upp på läkemedelslistan och under vilka förutsättningar förskrivning ska få göras, utgår Socialstyrelsen från sjuksköterskans kompetensområde samt patientens behov och säkerhet. Socialstyrelsen samråder alltid med Läkemedelsverket vid dessa bedömningar.

Som har framgått ovan beskriver WHO att en nyckelgrupp som har störst sannolikhet att bevittna en överdos är nära vänner, en partner eller familjemedlem. Den andra nyckelgruppen är personer som arbetar med människor som använder droger. Där inkluderas hälso- och sjukvårdspersonal och de som är först på plats vid en överdos s.k. ”first-responders”.

Kort om rättsläget idag
I dag är det endast läkare som har möjlighet att förskriva och ordinera naloxonläkemedel till människa. Närstående till patienten kan, efter en bedömning av

hälso- och sjukvårdspersonal om hälso- och sjukvårdsåtgärden kan utföras som egenvård i enlighet med SOSFS 2009:6, ge naloxonläkemedel till patienten vid en överdos.

Socialstyrelsens förslag

Socialstyrelsen föreslår nu att även att sjuksköterskor under vissa förutsättningar ska få möjlighet att förskriva naloxonläkemedel. De sjuksköterskor som får förskrivningsrätt får även ordinera läkemedlet under samma förutsättningar (5 kap. 1 och 4 §§ Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd [HSLF-FS 2017:37] om ordination och hantering av läkemedel i hälso- och sjukvården). De nya bestämmelserna i 3 kap. 3 a § HSLF-FS 2016:34 kommer då även göra det möjligt för sjuksköterskor att lämna ut naloxonläkemedel direkt till patienten under de förutsättningar som anges där.

Kriminalvården, LVM-verksamheter och sprututbytesverksamheter har som regel vårdmottagningar som oftast bemannas med sjuksköterskor. Att öppna för att låta sjuksköterskor förskriva (och ordinera) naloxonläkemedel i dessa verksamheter ökar tillgången till läkemedlen för brukarna. Det medför också möjligheter till flexibla arbetssätt och utveckling av naloxonprogram. Det finns därför ett behov av att även låta sjuksköterskor kunna förskriva naloxonläkemedel. Om sjuksköterskor ges förskrivningsrätt kan de ävenlämna ut naloxonläkemedel direkt till patienten i enlighet med 3 kap. 3 a § HSLF-FS 2016:34. Genom de föreslagna ändringarna ges ökade förutsättningar för att förskriva, ordinera och lämna ut naloxonläkemedel till personer som riskerar att drabbas av en opioidorsakad överdos inom t.ex. akutsjukvården, beroendevården, sprututbytesverksamheter, mottagningar för läkemedelsassisterad rehabilitering vid opiatberoende (LARO), Kriminalvården och den vård som bedrivs avStatens institutionsstyrelse.

För att göra det möjligt för det verksamheter som främst har kontakt med brukarna att lämna ut naloxonläkemedel till patient har det inte bedömts som tillräckligt att bara ge förskrivningsrätt för naloxonläkemedel till de sjuksköterskor som idag omfattas av föreskriften. Genom att göra det möjligt för vårdgivaren att i sina rutiner för ordination och hantering av läkemedel ange vilken kompetens som en sjuksköterska ska ha för att få förskriva läkemedel som innehåller naloxon och som enligt sitt godkännande kan administreras av andra personer än hälso- och sjukvårdspersonal, blir det möjligt att även låta andra sjuksköterskor än de som uppfyller utbildningskraven i föreskriften (se 4 § i förslaget) att förskriva och lämna ut naloxonläkemedel. Verksamhetschefen ska ansvara för att det görs en bedömning av om sjuksköterskan har den kompetens som krävs för förskrivningen och det är en förutsättning för att läkemedlet ska få förskrivas.

Förskrivarkod och gruppförskrivarkod

För att en sjuksköterska ska kunna förskriva naloxonläkemedel så att det kan expedieras av öppenvårdsapotek krävs att det på recept anges en förskrivarkod. En sjuksköterska som av verksamhetschefen bedömts vara kompetent att förskriva naloxonläkemedel behöver inte uppfylla de kompetenskrav som annars måste

vara uppfyllda för att en sjuksköterska ska kunna ansöka om och få förskrivarkod från Socialstyrelsen. För att de sjuksköterskor som av verksamhetschefen bedömts ha kompetens att få förskriva naloxonläkemedel ska kunna skriva recept för expediering på öppenvårdsapotek behöver de därför använda sig av en gruppförskrivarkod som de erhåller från huvudmannen. Detta kommer att möjliggöras genom att E-hälsomyndigheten lägger till ett villkor för sjuksköterskornas gruppförskrivarkoder så att det blir möjligt med förskrivning och expedition av specificerade läkemedel.

Namnet på författningen ändras

Den 1 januari 2018 infördes även bestämmelser om sjuksköterskors behörighet att ordinera läkemedel för vaccination i SOSFS 2001:16. I och med den ändringen överensstämmer inte längre namnet på föreskriften helt med dess innehåll. Socialstyrelsen föreslår därför ett annat namn på den nya föreskriften, för att det ska överensstämma bättre med innehållet.

Kravet på tjänstgöringsställe tas bort

Tjänstgöringsställe är en förutsättning enligt nu gällande föreskrift att erhålla förskrivningsrätt, och förskrivningsrätten gäller endast under den tid sjuksköterskan tjänstgör inom de i föreskriften angivna verksamheterna. Förskrivningsrätten blir dock inte indragen om en sjuksköterska byter arbetsplats. Däremot ska sjuksköterskan i praktiken inte kunna förskriva läkemedel om den nya arbetsplatsen inte är sådan verksamhet som finns angivet i föreskriften.

Socialstyrelsen bedömer att det centrala är att sjuksköterskan uppfyller kompetenskraven för att få förskrivningsrätt och att det inte finns behov att uppställa krav på tjänstgöringsställe. Socialstyrelsen föreslår därför att kravet på tjänstgöringsställe tas bort.

Övrigt

I övrigt innehåller förslaget endast ändringar av redaktionell karaktär, som alltså inte innebär några ändringar i sak i jämförelse med nuvarande lydelse av SOSFS 2001:16.

Alternativa lösningar och effekter om ingen reglering kommer till stånd

Om ingen ändring av föreskrifterna kommer till stånd saknas förutsättningar för att göra det möjligt för sjuksköterskor att få föreskriva och lämna ut naloxonläkemedel till patienter. Socialstyrelsen bedömer att det inte finns något alternativ till ändring i föreskrifterna för att sjuksköterskor ska få möjlighet att förskriva och lämna ut naloxonläkemedel.

Berörda av regleringen

Personer som riskerar att överdosera opiodpreparat och deras anhöriga berörs framförallt på så sätt att det blir möjligt för sjuksköterskor att förskriva ett naloxonläkemedel och sedan lämna ut det till patienten, efter en bedömning av

om läkemedlet kan ges som egenvård. Landsting och kommun berörs i egenskap av huvudmän. Därutöver berörs vårdgivare och sjuksköterskor inom t.ex. akutsjukvården, beroendevården, sprututbytesverksamheter, mottagningar för läkemedelsassisterad rehabilitering vid opiatberoende (LARO), Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse.

Regleringen som helhet berör även andra sjuksköterskor med förskrivningsrätt samt de läkemedelsföretag vars läkemedel finns med på läkemedelslistan och de läkemedelsföretag som tillhandahåller läkemedel vilka konkurrerar med de läkemedel som finns med på läkemedelslistan i författningen, och patienter.

Barnkonsekvensanalys

Socialstyrelsen bedömer att den föreslagna författningen inte har någon särskild påverkan på barn.

Bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på

7 kap. 4 § och 8 kap. 5 § första stycket 6 patientsäkerhetsförordningen (2010:1369) samt 8 kap. 1 och 2 §§ hälso- och sjukvårdsförordningen (2017:80).

Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Författningsförslaget bedöms inte ha någon betydelse för de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till den Europeiska unionen.

Överväganden enligt 14 kap. 3 § regeringsformen

De förslagna författningsförslaget innebär inga skyldigheter för landsting och kommuner. Socialstyrelsen bedömer därför att förslagen inte innebär en inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Kostnader och intäkter för kommuner och landsting

Förslagen innebär inga skyldigheter för kommuner och landsting utan ger enbart kommuner och landsting frivilliga möjligheter att låta sjuksköterskor förskriva naloxonläkemedel. Förslagen innehåller således inga ekonomiska åligganden för kommunsektorn. Mot bakgrund av att förslagen enbart ger den kommunala sektorn frivilliga möjligheter bedömer Socialstyrelsen att det inte går att göra någon exakt ekonomisk beräkning av förslagens effekter och eventuella kostnader.

Effekter för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt

Förslaget bedöms inte få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Konsekvensutredningen innehåller därför inte någon beskrivning enligt 7 § förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

UTKAST

Ikraftträdande, övergångsbestämmelser och informationsinsatser

Socialstyrelsens föreskrifter föreslås träda i kraft den 1 november 2018. I samband med det upphävs Socialstyrelsens föreskrifter (SOSFS 2001:16) om kompetenskrav för sjuksköterskor vid förskrivning av läkemedel. Socialstyrelsen har bedömt att några övergångsbestämmelser inte behövs.

Socialstyrelsen kommer att gå ut med riktade informationsinsatser till berörda aktörer.

Kontaktperson

Åsa Lindberg, jurist
asa.lindberg@socialstyrelsen.se
Telefon: 075- 247 30 00

Referenser

1. World Health Organization (WHO). Community management of opioid overdose. Geneva, 2014.

2. Socialstyrelsen. Nationellt utvecklingsarbete för att motverka narkotikarelaterad dödlighet: Åtgärdsplan med förslag på insatser och aktörer. Stockholm 2017.

3. Läkemedelsverket. Uppdrag om ökat tillgängliggörande av vissa läkemedel i syfte att motverka narkotikarelaterad dödlighet. Uppsala 2018.

UTKAST

Funktionen för EKB och nyanlända
Åsa Jonsson-Sköld
036-10 8058
asa.jonsson-skold@jonkoping.se

15

Socialnämnden

Återremiss från kommunfullmäktige avseende motion om kommunens ansvar för ensamkommande ungdomar

Sn/2017:175

Sammanfattning

Moa-Sara Marakatt (V) anför i en motion 2017-03-29 att Jönköpings kommun lyckats väl med att ordna HVB-hem till ensamkommande barn och att Migrationsverkets boenden, dit ungdomar flyttas över när de fyller 18 år eller får sin ålder uppskriven, inte är en lämplig miljö för dessa ungdomar. Motionären föreslog mot denna bakgrund att Jönköpings kommun ska låta ensamkommande ungdomar som passerat 18-årsgränsen bo kvar på sitt kommunala boende till asylprocessen är klar.

Kommunfullmäktige beslutade 2017-03-30 att återremittera motionen till socialnämnden för ytterligare beredning mot bakgrund av att det på nationell nivå fördes samtal om att se över situationen för den målgrupp som avsågs i motionen samt utifrån eventuellt kommande förändring i lagstiftningen. Under tiden som gått har socialnämnden vidtagit olika åtgärder i syfte att ordna boende för gruppen asylsökande ensamkommande unga vuxna. Den nya lagstiftningen: ”nya möjligheter att få uppehållstillstånd, den nya gymnasielagen” som började gälla 1 juni 2018, innebär att ytterligare ensamkommande unga vuxna i Jönköping kommer att få stöd med boende i olika former.

Beslutsunderlag

Motion 2017-03-29
Socialnämndens beslut 2017-10-17 § 186 med tillhörande tjänsteskrivelse
Kommunfullmäktiges beslut 2017-03-30 § 60
Kommunstyrelsens beslut 2017:185 139
Socialnämndens tjänsteskrivelse 2018-08-06

Förslag till socialnämnden

Godkänna socialförvaltningens tjänsteskrivelse, daterad 2018-08-06, som svar på kommunfullmäktiges återremiss.

Ärende
Fram till 2017 arbetade socialförvaltningen med att kommunen har ansvar för ensamkommande barn fram till dess att de fyller 21 år. Ensamkommande barn som fyllt 18 år eller som får sin ålder uppskriven till 18 år och som fortfarande var asylsökande var att betrakta som vuxna asylsökande. Vuxna asylsökande skulle i normalfallet hänvisas till Migrationsverkets anläggningsboenden, eftersom det är Migrationsverket, inte kommunen, som ansvarar för boende för myndiga asylsökande.

Under 2017 förändrades socialförvaltningens arbetssätt på så sätt att ensamkommande unga som fyllt 18 år kunde bo kvar på HVB i Jönköping fram till dess att de fick sitt första beslut. Vid ett avslagsbeslut, gjordes en individuell bedömning avseende den unges fortsatta vårdbehov efter 18 år, och om bedömningen var att det inte fanns något vårdbehov, fick den unge därefter flytta vidare till något av Migrationsverkets boenden för vuxna i Jönköping. I flera ärenden kvarstod ett fortsatt vårdbehov och den unge kunde därmed bo kvar i sitt boende.

Under 2018 erhåller Sveriges kommuner tillfälliga kommunbidrag på 395 miljoner kronor, i syfte att möjliggöra att ensamkommande barn som fyllt 18 år eller fått sin ålder uppskriven, under hela asylprocessen ska kunna bo kvar i den kommun som de anvisats till. För Jönköpings kommun uppgår det tillfälliga kommunbidraget till 4,4 mnkr för 2018.

2018-03-20 behandlade socialnämnden en skrivelse som inkommit från Ulrica Heidari, integrationssamordnare i Pingstkyrkan i Jönköping och initiativtagare till ”Agapes vänner Jönköping”, med vädjan om hjälp för en grupp ensamkommande ungdomar. Socialförvaltningen hänvisade då i sin tjänsteskrivelse till nämnden, till att det nu fanns politiska vägval att göra för gruppen ensamkommande barn som blivit eller blir vuxna men där hela asylprocessen inte är klar än. Anledningen till detta övervägande var de nya signalerna från regeringshåll (2018-03-19) om nya möjligheter till uppehållstillstånd för gruppen ensamkommande unga som kommit till Sverige före 24 november 2015 och som väntat 15 månader eller längre på beslut från Migrationsverket. Riksdagen beslutade 2018-04-24 om en ny lagstiftning som omfattar ca 8000-9000 ensamkommande unga vuxna och lagstiftningen börjande gälla 1 juli 2018.

I mars 2018 (2018-03-20, § 53) fattade socialnämnden två inriktningsbeslut avseende gruppen ensamkommande unga vuxna. Det ena beslutet var att kommunen ska ta ett fortsatt ansvar för ensamkommande unga vuxna som fått avslag på sin asylansökan efter 2018-01-01 och som beräknas tillhöra målgruppen som avses i den nya lagen om nya möjligheter till uppehållstillstånd. Dessa ungdomar får stanna i Jönköping och socialförvaltningen tar ansvar för en boendelösning för dem. Boendelösningen beräknas i normalfallet bli i nivå med de genomgångsboenden som finns i kommunen, det vill säga en enkel nivå (inte HVB). Argumentet för denna något mer generösa tillämpning, var att det inte bedömdes vara rimligt att de unga som får avslag ska behöva flytta till Migrationsverkets boende på annan ort, om det ändå inom kort står klart att de hade rätt att få uppehållstillstånd för fortsatta gymnasiestudier. Tiden för att ordna boende för gruppen begränsades i första hand till utgången av september 2018.

Den andra inriktningen i socialnämndens beslut avsåg samverkan med det civila samhället. Socialförvaltningen fick i uppdrag av socialnämnden att skyndsamt ta

fram en överenskommelse om IOP (idéburet offentlig partnerskap) med Pingstkyrkan i Jönköping som primär partner. Framtagen överenskommelse om IOP tar fasta på ensamkommande barn som fått sin ålder uppskriven eller fyllt 18 år, som studerar i Jönköping och som fått avvisningsbeslut, och primärt inte bor på Migrationsverkets boende. Syftet med att teckna en överenskommelse om samverkan mellan Jönköpings kommun och den idéburna sektorn är att motverka psykisk ohälsa och hemlöshet bland ensamkommande unga vuxna. Pingstkyrkan i Jönköping har erhållit 550 000 kr för perioden 2018-04-23 till 2018-12-31. Medlen tas från det tillfälliga kommunbidraget om 4,4 mnkr.

Mot ovanstående bakgrund kan sammanfattningsvis sägas att gruppen ensamkommande unga vuxna som är omnämnda i motionen, i och med socialnämndens olika beslut, har större möjligheter att bo kvar i Jönköpings kommun under sin asylprocess.

Karl Gudmundsson
Socialdirektör

Åsa Jonsson Sköld
Funktionschef

Beslutet expedieras till: Åsa Jonsson Sköld, Karl Gudmundsson

§ 60

Motion om kommunens ansvar för ensamkommande ungdomar

Ks/2017:185 139

Sammanfattning

Moa-Sara Marakatt (V) påtalar i motion 2017-03-29 att Migrationsverkets boenden, dit ungdomar flyttas över när de fyller 18 eller får sin ålder uppskriven, inte är en lämplig miljö för ungdomar. De hamnar i en miljö som är psykosocialt skadlig för dem och som försvårar deras studier och rutinerna på boendena är inte anpassade till studerande ungdomar. Mot denna bakgrund föreslår motionären följande:

- Jönköpings kommun låter ensamkommande ungdomar, som passerar 18-årsgränsen, bo kvar på sitt kommunala boende tills asylprocessen är klar.

Beslutsunderlag

Motion 2017-03-29

KOMMUNFULLMÄKTIGES BEHANDLING 2017-03-30

Kommunfullmäktiges beslut

– Motionen remitteras till kommunstyrelsen som har att göra de remisser som fordras.

Beslutet expedieras till:

Ks

Åsa Jonsson-Sköld
Stab och ledning
036-10 50 00
asa.jonsson-skold@jonkoping.se

Socialnämnden

Yttrande över Motion om kommunens ansvar för ensamkommande ungdomar

Sn/2017:123 130

Sammanfattning

Kommunfullmäktige har beslutat att den motion som inkommit från Moa-Sara Marakatt, daterad 2017-03-29 remitteras till kommunstyrelsen med uppdrag att genomföra de remisser som fordras för att kunna behandla motionen. Socialnämnden har att till kommunstyrelsen inkomma med remissvar före den 23 oktober 2017.

Beslutsunderlag

Socialförvaltningens tjänsteskrivelse, daterad 2017-09-18

Förslag till socialnämnden

– De synpunkter som framkommer i tjänsteskrivelse, daterad 2017-09-18 utgör socialnämndens remissvar till kommunstyrelsen.

Ärende

I motionen yrkar Moa-Sara Marakatt att Jönköpings kommun ska låta ensamkommande ungdomar som passerat 18 år bo kvar på sitt kommunala boende tills asylprocessen är klar. Motionären menar att när åldersuppskrivning sker så skickas ungdomarna till Migrationsverkets boenden och att de då får dela rum med vuxna och hamnar i en miljö som psykosocialt är skadlig för dem och som försvårar studier. Vidare menar motionären bland annat att boendets rutiner inte är anpassade till ungdomar som studerar och tränar med konsekvenser att dessa ungdomar blir utan mat på kvällstid. Av motionen framkommer att motionären anser att dessa ungdomar inte behandlas på ett värdigt sätt och att dessa ungdomar borde få samma möjlighet som andra ungdomar med innebörden att de också har rätt till omsorg från socialtjänsten tills det de fyllt 21 år.

Överväganden

För närvarande bor 192 ensamkommande barn och unga inom kommunens verksamheter. Ytterligare 72 bor i familjehem eller finns placerade på hem för vård och boende (HVB) i andra kommuner. Kommunen har i egen regi en akutenhet med fyra platser, en behandlingsenhet med tre platser och sju så kallade HVB-hem. Vidare arbetar socialförvaltningen med att under 2017 starta

stödboenden för de barn och unga som har en hög grad av mognad och självständighet och som därmed klarar ett mer självständigt boende än vad HVB-boenden erbjuder. HVB-boenden har bland annat krav på en högre personalbemanning, medan stödboende är mer att betrakta som ett eget boende där man delar på gemensamma ytor i from av kök, vardagsrum etc. Att starta fler stödboenden är ett nödvändigt steg, dels för att nyttja den statliga ersättningen så effektivt som möjligt, dels för att ge de ensamkommande barnen och ungdomarna rätt levnadsförhållanden och främja dessa ungdomar i utvecklingen mot ett eget boende och egen försörjning.

Samtliga barn och ungdomar som anvisats till Jönköpings kommun som ensamkommande barn utreds av socialförvaltningens myndighetsutövning. Detta sker inom en särskild enhet med fokus på utredning av just den aktuella målgruppen. Utifrån en individuell prövning fattas ett beslut om vilka insatser som bästa svarar mot den enskildes behov. Valet av placering vid ett stödboende, hem för vård och boende eller familjehem är följaktligen en konsekvens av en individuell prövning. Beslutet har sin grund i socialtjänstlagen eller med stöd av lagen om särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). LVU ger följaktligen samma rättsliga skydd även till gruppen ensamkommande barn som för övriga barn i Sverige. Det innebär att om det föreligger ett så kallat vårdbehov kan socialtjänsten ge stöd till ensamkommande barn upp till 21 år. Vårdbehovet är dock en konsekvens av en individuell prövning och det finns därmed inget juridiskt stöd för att fatta kollektiva myndighetsbeslut för en grupp av ungdomar. Dock kan förvaltningen konstatera att det under 2017 har fattats beslut om att ungdomar med en ålder över 18 fått stanna i kommunens verksamhet, för fortsatt vård baserat på en individuell bedömning.

Migrationsverket är den myndighet som har att avgöra vem som har rätt till asyl i Sverige. Uppehållstillstånd ges antingen tillfälligt eller permanent. Vad gäller ensamkommande barn har kommunen ansvaret att i väntan på Migrationsverket beslut om uppehållstillstånd sörja för att gruppen ensamkommande barns behov tillgodoses. Migrationsverket är också den myndighet som avgör den enskildes ålder, vilket därmed påverkar kommunens möjligheter till att ge stöd till olika individer. Förvaltningen kan konstatera att de beslut om avslag som fattas av Migrationsverket innefattar även en bedömning om att den enskildes ålder är över 18 år. Någon exakt ålder anges aldrig mer än i undantagsfall. Migrationsverkets myndighetsutövning som rör uppehållstillstånd och åldersbedömning är därmed tätt integrerade med varandra. Den enskildes asylprocess som motionären refererar till avslutas därför med att Migrationsverket beslutar om avslag. För den enskilde återstår att invänta ett datum för avvisning. I väntan på avvisning är det Migrationsverket som ansvarar för boende då den enskilde inte längre bedöms vara under 18 eller uppbär rätten att stanna i Sverige.

Karl Gudmundsson
Socialdirektör

Åsa Jonsson-Sköld
Funktionschef

Beslutet expedieras till: Kommunstyrelsen

2017-03-29

Motion
till kommunfullmäktige i Jönköpings kommun

Om kommunens ansvar för ensamkommande ungdomar

Jönköpings kommun har lyckats väl med att ordna HVB-hem åt de ensamkommande barnen. Men när de fyller 18 år, eller får sin ålder uppskriven, och fortfarande inte är klara med asylprocessen skickas de till något av Migrationsverkets boenden. Det kan dessutom bli så illa att de flyttas till en helt annan ort och måste bryta sin skolgång.

Migrationsverkets boenden i Jönköping är inte någon lämplig miljö för dessa ungdomar. De får oftast dela rum med vuxna och hamnar i en miljö som psykosocialt är skadlig för dem och som försvårar deras studier. Ungdomarna berättar själva att det röks, dricks och spelas kort sent på kvällarna i rummen. Detta leder till att de inte kan lägga sig i tid utan får vara vakna långt in på natten. Det finns heller inga utrymmen där de kan få studiero.

De ungdomar som tränar efter skoltid blir ofta utan mat, då de inte hinner tillbaka under de fasta mattiderna. Boendets tider och rutiner är inte anpassade till studerande ungdomar. Skolpersonal bekräftar att skolfrånvaron ökar kraftigt när ungdomarna flyttas till Migrationsverkets boenden. De ser även en ökad psykisk ohälsa hos ungdomarna.

Det är inte värdigt att behandla asylsökande ungdomar på det viset. Det är förödande för deras skolgång och integration i samhället. Vi behöver stötta dessa ungdomar på samma villkor som övriga ungdomar boende i kommunen. Det innebär att de ska ha rätt till omsorg från socialtjänsten upp tills de fyller 21 år, om det inte finns vårdnadshavare som kan stå för omsorgen.

Jag yrkar att

- Jönköpings kommun låter ensamkommande ungdomar, som passerar 18-årsgränsen, bo kvar på sitt kommunala boende tills asylprocessen är klar.

Moa-Sara Marakatt
Vänsterpartiet

§ 186

Yttrande över Motion om kommunens ansvar för ensamkommande ungdomar

Sn 2017/123 130

Sammanfattning
Kommunfullmäktige har beslutat att den motion som inkommit från Moa-Sara Marakatt, daterad 2017-03-29 remitteras till kommunstyrelsen med uppdrag att genomföra de remisser som fordras för att kunna behandla motionen. Socialnämnden har att till kommunstyrelsen inkomma med remissvar före den 23 oktober 2017.

Beslutsunderlag
Socialförvaltningens tjänsteskrivelse, daterad 2017-09-18

Förvaltningens förslag
– De synpunkter som framkommer i tjänsteskrivelse, daterad 2017-09-18 utgör socialnämndens remissvar till kommunstyrelsen.

SOCIALNÄMNDENS BEHANDLING

Yrkanden
Ola Nilsson (KD), för partierna M, KD och C, Eric Winbladh (S), för partierna S, MP och V samt Lizette Bülow (SD) yrkar bifall till förvaltningens förslag.

Socialnämndens beslut
– De synpunkter som framkommer i tjänsteskrivelse, daterad 2017-09-18 utgör socialnämndens remissvar till kommunstyrelsen.

Justering
Denna paragraf förklaras omedelbart justerad.

Beslutet expedieras till:
Kommunstyrelsen

§ 298

Motion om kommunens ansvar för ensamkommande ungdomar

Ks/2017:185 139

Sammanfattning

Moa-Sara Marakatt (V) anför i motion 2017-03-29 att Jönköpings kommun lyckats väl med att ordna HVB-hem åt ensamkommande barn och att Migrationsverkets boenden, dit ungdomar flyttas över till när de fyller 18 eller får sin ålder uppskriven, inte är en lämplig miljö för dessa ungdomar. Mot denna bakgrund föreslår motionären följande:

- Jönköpings kommun låter ensamkommande ungdomar, som passerar 18-årsgränsen, bo kvar på sitt kommunala boende tills asylprocessen är klar.

Kommunfullmäktige har 2017-03-30 § 60 beslutat att remittera motionen till kommunstyrelsen som remitterat ärendet till socialnämnden för synpunkter.

Beslutsunderlag

Motion 2017-03-29
Socialnämndens beslut 2017-10-17 § 186 med tillhörande tjänsteskrivelse
Kommunalrådsyttranden enligt nedan

Majoritetsrådets förslag

Kommunalrådet Andreas Sturesson (KD) yttrande 2017-11-06 med förslag till kommunstyrelsens beslut:
Förslag till kommunfullmäktige

- Motionen avslås.

Oppositionsrådets förslag

Kommunalrådet Ilan De Basso (S) instämmer.

KOMMUNSTYRELSENS BEHANDLING 2017-11-15

Protokollsanteckning

Thordis Samuelsson (V) låter till protokollet anteckna följande:
”Jag anser att det borde finnas både lagliga och praktiska möjligheter för kommunen att låta de ensamkommande ungdomarna som fyller 18 år stanna i kommunen fram till att deras asylprocess är klar.”

Margareta Sylvan (MP) instämmer i protokollsanteckningen.

Kommunstyrelsens förslag till kommunfullmäktiges beslut

- Motionen avslås.

Funktionen för EKB och nyanlända
Åsa Jonsson-Sköld
036-10 8058
asa.jonsson-skold@jonkoping.se

Socialnämnden 16

Förlängning av tillfälligt boende för ensamkommande unga vuxna i Jönköpings kommun

Sn2018:172

Sammanfattning

Det ytterst osäkra rättsläget kring den nya gymnasielagen och Migrationsverkets ställningstagande att avvakta med bifallsbeslut tills Migrationsöverdomstolen kan ge rättslig vägledning innebär att flera ensamkommande unga vuxna kommer att få vänta på en prövning av uppehållstillstånd enligt den nya gymnasielagen.

Mot denna bakgrund föreslår socialförvaltningen att beslutet om tillfälligt boende för grupp A, enligt tidigare beslut i nämnden, förlängs till och med december 2018. Gruppen bör även utökas till att omfatta de unga som under hösten får sitt sista avslag på asylansökan, men har fortsatt rätt att vara i Sverige då deras ärenden har inhiberats i avvaktan på prövning enligt den nya gymnasielagen. Det är inte rimligt eller försvarbart att ungdomarna på mycket kort varsel ska klara av att ordna ett boende på egen hand.

Beslutsunderlag

Socialförvaltningens tjänsteskrivelse, daterad 2018-08-06

Förslag till socialnämnden

- Det tillfälliga boendet för gruppen A i tidigare tjänsteskrivelse förlängs till och med december 2018. Gruppen utökas till att omfatta även ensamkommande unga vuxna som finns på Centria och som under hösten blir tillståndssökande.

Ärende

Under 2018 erhåller Sveriges kommuner tillfälliga kommunbidrag på 395 miljoner kronor, i syfte att möjliggöra att ensamkommande barn som fyllt 18 år eller fått sin ålder uppskriven, under hela asylprocessen ska kunna bo kvar i den kommun som de anvisats till. Ett annat syfte med det tillfälliga kommunbidraget är att motverka hemlöshet och psykisk ohälsa för gruppen ensamkommande unga vuxna. För Jönköpings kommun uppgår det tillfälliga kommunbidraget till 4,4 mnkr för 2018.

Socialnämnden fattade 2018-03-20,§ 53, beslut om ett utökat kommunalt ansvar för grupp A i tjänsteskrivelsen. Grupp A innefattar: De unga som fått avslag på sin asylansökan efter 2018-01-01 och beräknas tillhöra målgruppen för den nya gymnasielagen. De får stanna i Jönköping och socialförvaltningen tar ansvar för en boendelösning för gruppen. Boendelösningen beräknas i normalfallet bli i nivå med de övergångsboenden som finns i kommunen, det vill säga en enkel nivå (inte HVB). Argumentet för denna något mer generösa tillämpning, är att det inte bedöms vara rimligt att de unga som från och med nu får avslag ska behöva flytta till Migrationsverkets boende på annan ort, om det ändå inom kort står klart att de hade rätt att få uppehållstillstånd för fortsatta gymnasiestudier.

Socialförvaltningen föreslog att den tillfälliga policyn skulle gälla fram till som längst 2019 men med anledning av det ytterst osäkra rättsläget kring den nya gymnasielagen fattade socialnämnden beslut om att den tillfälliga policyn skulle gälla till och med september 2018. 2018-04-24 fattade riksdagen beslut om den nya lagstiftningen: ”nya möjligheter till uppehållstillstånd, den nya gymnasielagen” som omfattar ca 8000-9000 ensamkommande unga vuxna och lagstiftningen började gälla 1 juli 2018. Ansökningstiden kan endast pågå under tre månader, juli till och med september.

Sedan den nya gymnasielagen trädde i kraft har migrationsdomstolarna i Malmö och Stockholm avslagit ansökningar med anledning av att de bedömt att det inte går att tillämpa lagstiftningen i den del som avser sänkt beviskrav för identitet. 2018-07-18 meddelar Migrationsverket att de nu kommer att avvakta med bifallsbeslut som gäller den nya gymnasielagen. Ärenden där det är uppenbart att den sökande inte uppfyller grundkraven kommer fortsatt att få avslagsbeslut från Migrationsverket. Vidare meddelar Migrationsverket: ”att bifallsbeslut där den nya gymnasielagen kan ligga till grund för ett uppehållstillstånd inte ska fattas förrän rättslig vägledning finns från Migrationsöverdomstolen”. Sedan lagen trädde i kraft 1 juli i år har cirka 4000 ansökningar kommit in till Migrationsverket, och beslut har hittills fattats i knappt 100 ärenden. Av dessa var omkring 10 bifall och resterande 90 var avslagsbeslut. 2018-07-31 meddelar migrationsdomstolen i Göteborg att domstolen vänt sig till EU-domstolen för att få vägledning kring den nya gymnasielagen och dess tillämpning. Förhoppningsvis kan en skyndsam hantering ske från EU- domstolen, men det kan ta upp till ett år innan vägledningen finns på plats.

Det ytterst osäkra rättsläget kring den nya gymnasielagen kommer med stor sannolikhet innebära att allt fler ensamkommande unga vuxna får sitt tredje avslagsbeslut under tiden som Migrationsverket avvaktar med bifallsbeslut för gruppen. I avvaktan på beslut från Migrationsverket kommer allt fler unga vuxna att begära att utvisningen ska inhiberas. Det i sin tur kommer att innebära att allt fler ensamkommande unga vuxna kommer att bli av med sitt boende genom Migrationsverket på Centria med mycket kort varsel. Inom tre dagar efter sista beslut om avslag ska den unge lämna Migrationsverkets boende. De unga är då inte längre asylsökande utan istället tillståndssökande. Deras LMA (ekonomisk ersättning enligt lagen om mottagande av asylsökande) som utbetalas av Migrationsverket upphör, och de unga som har ett beslut om utvisning som vunnit laga kraft (och därmed inte längre går att överklaga) kan istället under tiden som han/hon söker uppehållstillstånd på nya gymnasielagen ha rätt till dagersättning och särskilt bidrag, något som prövas och administreras av socialnämnden i den kommun där den

sökande vistas. Kommunen har rätt att få ersättning för det bistånd enligt LMA som kommunen då lämnar.

För samtliga ungdomar som fortfarande får sitt ärende prövat av Migrationsverket erhåller Jönköpings kommun genom schablonersättning 750: - per ungdom och dygn för unga som studerar, 18 år till och med första halvåret de fyller 20 år och som vistas i Jönköpings kommun. Det är först när de unga byter status från asylsökande till tillståndssökande som schablonersättningen till kommunen utgår.

Enligt uppgifter från Länsstyrelsen finns det ca 30-35 ensamkommande unga vuxna på Centria som omfattas av den nya lagstiftningen: nya möjligheter till uppehållstillstånd, den nya gymnasielagen. Med stor sannolikhet kommer dessa under hösten att behöva lämna Migrationsverkets boenden i samband med att de blir tillståndssökande. Att under rådande omständigheter klara av att ordna ett boende på egen hand för de unga på Centria kommer vara mycket svårt. De flesta kommer att försöka sova över hos kompisar som bor i kommunens stödboenden och genomgångsboenden. En trolig konsekvens blir att vi därmed kan behöva bemanna upp samtliga boenden nattetid för att säkra att vi inte har personer som bor i boendet utan att vi vet om det. Det finns också en påtagligt ökad risk för att flera i gruppen ensamkommande unga vuxna driver runt på stan och uppehåller sig runt järnvägsstationen vilket ökar risken för droger och kriminalitet.

2018-04-17, § 81, fattade socialnämnden beslut om IOP (idéburet offentligt partnerskap) mellan Jönköpings kommun och Pingstkyrkan i Jönköping. Syftet med att teckna överenskommelsen var att motverka psykisk ohälsa och hemlöshet för de ca 60 ensamkommande unga vuxna som valt att bostätta sig på egen hand i kommunen, utan att ha en bostad. Pingstkyrkan, genom Ulrica Heidari, gör enastående insatser för gruppen och hittills har cirka 40 frivilliga familjehem kunnat rekryteras till ungdomarna. Med stor sannolikhet kommer under hösten ytterligare stöd till Pingstkyrkans verksamhet behövas. Samtidigt är arbetet mödosamt och det finns en smärtgräns för det civila samhällets samhällsansvar.

Socialförvaltningen föreslår med anledning av det rättsosäkra läget kring den nya gymnasielagen att det tillfälliga boendet för gruppen A i tidigare tjänsteskrivelse förlängs till och med december 2018. Utöver det föreslås att de ensamkommande unga som finns på Centria och som omfattas av den nya gymnasielagen och som under hösten inte längre får bo kvar i Migrationsverkets boende också ges möjlighet till ett tillfälligt boende fram till och med december 2018.

Karl Gudmundsson
Socialdirektör

Åsa Jonsson Sköld
Funktionschef

Beslutet expedieras till: Karl Gudmundsson, Åsa Jonsson Sköld

Stein Erik Norderhaug
Individ- och familjeomsorg
036-106025
stein-erik.norderhaug@jonkoping.se

17

Socialnämnden

Genomlysning av försörjningsstödet
Ks/2017:494 769, Sn/ 2017:150

Sammanfattning
Socialnämnden beslutade 2016-12-20, § 248, att i verksamhetsplanen för socialnämnden 2017, ge förvaltningen i uppdrag att genomföra genomlysning av område försörjningsstöd. När kommunfullmäktige senare antog VIP 2018-2020, 2017-10-26, §276 kom ärendet tillbaka till socialförvaltningen på remiss från kommunfullmäktige. Vidare ingick även i uppdraget att i samverkan med utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden (AMA) föreslå ytterligare åtgärder i syfte att minska beroendet av försörjningsstöd.

Uppdraget har genomförts och en skriftlig rapport har upprättats 2018-05-29.

Beslutsunderlag
Socialnämnden 2016-12-20, § 248

Kommunfullmäktige 2017-10-26 § 276 VIP 2018 – 2020.

Socialnämnden 2017-12-19 § 237

Förslag till Socialnämnden
- att godkänna rapporten genomlysning av försörjningsstödet och översända densamma till kommunstyrelsen som svar på kommunfullmäktiges uppdrag och
- att ge förvaltningen i uppdrag att arbeta vidare med de synpunkter och förslag som framkommer i rapporten och återrapportera detta till socialnämnden, vidare
- att uppmärksamma kommunstyrelsen på att det föreligger behov av att förtydliga det kommungemensamma uppdraget angående bostadsförsörjningen , samt
- att uppmärksamma kommunstyrelsen på att ansvaret mellan försörjningsstöd och arbetsmarknadsavdelningen kring personer i processen från bidrag till försörjning behöver förtydligas.

Barnperspektivet
Ärendet berör barn direkt eller indirekt i enlighet med FN:s konvention om barns rättigheter. Barn som växer upp i familjer med försörjningsstöd har en ökad risk att drabbas av olika former för ohälsa och utanförskap som ung och

SOCIALTJÄNSTEN
Besöksadress: Juneporten
V. Storgatan 16, Jönköping
social@jonkoping.se
Fax diariet 036-10 77 85

JÖNKÖPINGS KOMMUN
Ljuset vid Vättern

som vuxen. Risk för försämrade skolresultat och därmed ett framtida utanförskap från arbetsmarknaden och sociala sammanhang är en annan omständighet där barn inom försörjningsstöd har en framtida risk för utsatthet och försämrad utveckling.

Ärende
I samband med behandlingen av verksamhets- och investeringsplan VIP 2018-2020 gav Kommunfullmäktige socialnämnden i uppdrag att genomlysa försörjningsstödet och i samverkan med utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden föreslå åtgärder för att minska beroendet av försörjningsstöd. Förvaltningen har efter avrop av avtal använda den externa aktören Public Partner för att genomföra genomlysningen. Public Partner har under våren 2018 genomfört genomlysningen där fokus varit processen från bidrag till försörjning. Arbetet har genomförts i nära samverkan med förvaltningen, men också med arbetsmarknadsavdelningen AMA.

Rapporten beskriver processen från bidrag till egen försörjning och konstaterar att försörjningsstöd och arbetsmarknadsavdelningen själva inte förfogar över de resurser som krävs för att lösa situationen. Kommunledningen behöver involveras för att hantera bostadssituationen samt klargöra förutsättningarna och respektive aktörs roll och ansvar för hela målgruppen.

Fördröjningar och väntetider i dagens system bör arbetas bort både inom försörjningsstöd och arbetsmarknadsavdelning. Sysselsättning bör erbjudas för tydliga målgrupper som en direkt aktivitet vid ansökan om bistånd. Rapporten beskriver vidare vikten av att skapa en helhetssyn kring den enskilde klienten där försörjningsstöd bör vara ledande och koordinera arbetet.

Det beskrivs också i rapporten framtida risker inom försörjningsstöd i form av ökande mottagningsvolymer genom konjunkturförändringar och större utträdesvolymer från etableringen av nyanlända. Utifrån detta har en fortsatt minskning av de ekonomiska ramarna en negativ effekt på mottagningskapaciteten.

Försörjningsstöd beskrivs som en välfungerande och stabil verksamhet med välutbildad och erfaren personal. Detta skapar goda förutsättningar för att vidareutveckla och effektivisera arbetet inom försörjningsstöd för att möta framtida utmaningar. Förvaltningen kommer utifrån rapportens synpunkter och förslag arbeta vidare med att utveckla arbetet inom försörjningsstöd samt utveckla vår samverkan med arbetsmarknadsavdelningen.

Karl Gudmundsson
Socialdirektör

Stein Erik Norderhaug
Områdeschef

Beslutet expedieras till:



Genomlysning försörjningsstöd – Jönköpings kommun

29 maj 2018

Anna Drevenstam och Jan de Man Lapidoth

Innehållsförteckning

1 Bakgrund 4

2 Uppdraget 4

3 Genomförande 4

4 Iakttagelser 5

4.1 Utvecklingssituationen 5

4.2 Aktörer 8

4.3 Struktur 9

4.4 Synpunkter från klienter 12

4.5 Sammanfattande iakttagelser 12

5 Rekommendationer 13

6 Förändringsagenda 14

6.1 Involvera kommunledningen 14

6.2 Bygg ihop dagens process bättre 15

6.3 Säkra en helhetssyn kring klienten 15

6.4 Rusta för högre volymer 16

© Public Partner

Sammanfattning

Vårt uppdrag har varit att göra en genomlysning av försörjningsstödet i Jönköpings kommun. Detta mot bakgrund av att kostnaderna för försörjningsstöd stadigt sjunkit samtidigt som det fortsatt finns en grupp av klienter som långvarigt uppbär ekonomiskt bistånd. Vårt uppdrag har också varit att belysa den process som ska leda från bidragsberoende till egen försörjning där försörjningsstöd och arbetsmarknadsavdelning är huvudaktörer men där också regionala och statliga aktörer har en viktig roll.

Vi har i vår genomlysning tagit del av relevant kommunintern dokumentation samt dokumentation från statliga myndigheter, från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) samt från kommun- och landstingsdatabasen Kolada. Informationsinhämtningen har därutöver skett genom intervjuer med närmast berörda politiker, med chefer och handläggare inom försörjningsstöd och arbetsmarknadsavdelning samt med en handläggare från Arbetsförmedlingen. Vi har också haft möjlighet att intervjua fyra klienter som uppburit försörjningsstöd i mer än ett år.

Vi ser vad vi uppfattar som en välfungerande verksamhet med välutbildade och erfarna handläggare inom försörjningsstödet. Vi får bilden av att personalomsättningen är relativt låg och att det inte är några svårigheter att rekrytera socionomer till verksamheten. Den uppgift som försörjningsstödet tillsammans med arbetsmarknadsavdelningen har, att lotsa klienter med ett långvarigt bidragsberoende till egen försörjning, är stundtals en övermäktig uppgift. Dels på grund av att vissa klienter har en komplex problematik dels på grund av att den svårlösta bostadsproblematiken starkt inverkar på människors möjligheter till egen försörjning.

Den process som vi har i uppdrag att belysa, från bidragsberoende till egen försörjning, är inte linjär. En mycket översiktlig bedömning, baserad på uppgifter från arbetsmarknads-avdelningen, ger vid handen att ca 35% av de som långvarigt är inne i processen aldrig kommer ur den utan cirkulerar runt. Det är heller inte en hel process med samverkande delar utan det är flera processer där cirkulation också förekommer. En delprocess som särskilt bör beaktas är den där klienten rustas för att klara kvalifikationerna till arbetsmarknadsavdelningen. Den kan ta lång tid och vissa kommer aldrig vidare då de inte klarar ”inträdeskraven”.

Vår rekommendation är att frågan om att öka antalet klienter som kommer i egen försörjning är koncernövergripande och därmed en kommunledningsfråga. De aktörer som nu äger frågan förfogar inte över de resurser som krävs för att finna långsiktiga lösningar. En framförhållning måste finnas, en plan för agerandet när lågkonjunkturen kommer och när de stora volymerna går ur den tvååriga etableringen. Internt behöver försörjningsstödet på ett tydligare sätt rikta sina insatser mot gruppen med långvarigt bistånd. En koordinering av insatserna runt den enskilde klienten behöver ske och sysselsättningar riktade mot olika målgrupper behöver skapas. Försörjningsstöd och arbetsmarknadsavdelning behöver forma en gemensam målbild, gemensamt synsätt och arbetssätt för att skapa en enhetlig process och en samverkande struktur.

© Public Partner

1 Bakgrund

Område försörjningsstöd inom socialförvaltningens individ- och familjeomsorg har under flera år haft ett minskande antal biståndshushåll och minskande kostnader. Området visar goda resultat och har efter 2017 ett överskott på ca 11 mkr. Den rådande högkonjunkturen med en förhållandevis låg arbetslöshet bland inrikes och utrikesfödda har medverkat till utvecklingen. Kvar finns den grupp som står allra längst från arbetsmarknaden där stora arbetsinsatser krävs.

Inför 2018 har kommunfullmäktige beslutat att minska ramen för försörjningsstöd med 12 mkr. Kommunfullmäktige har inför 2018 gett socialnämnden i uppdrag att göra en genomlysning av försörjningsstödet.

2 Uppdraget

Uppdraget har varit att göra en genomgripande genomlysning av försörjningsstödsområdet och dess verksamheter och att presentera den tillsammans med analys och förslag till förändringar. Processen i sin helhet, från ansökan om försörjningsstöd till arbete/försörjning, ska belysas. Genomlysningen ska utgöra ett underlag i budgetarbetet inför 2019. En mindre brukarundersökning ska genomföras för att få kunskap om varför klienter efter ett år fortfarande uppbär försörjningsstöd.

De förslag som lämnas ska utarbetas i samråd också med arbetsmarknadsavdelningen som med sina insatser bidrar till att minska behovet av försörjningsstöd.

3 Genomförande

Uppdraget har genomförts i nära samarbete med uppdragsgivaren, områdeschef inom socialförvaltningens individ- och familjeomsorg och med biträdande funktionschef. Våra iakttagelser och rekommendationer bygger på en genomgång av relevant dokumentation (främst verksamhetsplaner och uppföljningsrapporter för berörda verksamheter) och viss omvärldsspaning (nationella medier, myndighetsinformation, och data om försörjningsstöd och sysselsättning inom andra liknande kommuner).

Under april månad har vi genomfört enskilda intervjuer med socialnämndens ordförande och vice ordförande, samtliga sektionschefer och förste socialsekreterare, arbetsmarknads-avdelningens chef samt med verksamhetssamordnare inom Arbetsförmedlingen. Fyra fokusgrupper har genomförts där processen från bidragsberoende till egen försörjning belysts. Ett drygt trettiotal handläggare inom försörjningsstöd och arbetsmarknadsavdelning har deltagit i fokusgrupperna. Avsikten har varit att i fokusgrupper också möta klienter som uppburit försörjningsstöd i mer än ett år. Intresset från klienter att delta i den typen av undersökning har varit begränsat varför vi istället genomfört enskilda intervjuer med fyra klienter. En avstämning av iakttagelser och rekommendationer har skett med områdeschef, funktionschef samt biträdande funktionschef den 3 maj 2018. En avstämning har också skett med samtliga intervjuade politiker, chefer och handläggare den 8 maj samt med

© Public Partner

intervjuade klienter den 9 maj. Den 8 maj har också samråd kring lösningsförslag med arbetsmarknadsavdelningen skett.

Informationsinhämtning och analys har skett med följande struktur som grund:



4 Iakttagelser

4.1 Utvecklingssituationen

En avgörande faktor för att en klient med försörjningsstöd ska kunna vara aktuell för och motiverad till egen försörjning är att bostadsfrågan är löst. Läget i Jönköping med höga boendekostnader och svårigheter att komma in på bostadsmarknaden komplicerar situationen. Vilket i sin tur försvårar handläggarnas arbetssituation, och område försörjningsstöd får i förlängningen en roll som bostadsförmedling. Man förfogar idag över drygt 500 sociala kontrakt, en siffra som ökat stadigt över de senaste åren.

© Public Partner

Tab. 5 Antal sociala kontrakt per den 31/12

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
369	415	435	454	455	481	507

Tab. 6 Totalt avslutade sociala kontrakt 2011-2017

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
70	96	98	89	97	96	88

Tab. 7 Avslutade sociala kontrakt till egna kontrakt, tagit över kontrakt i befintlig bostad 2013-2017

2013	2014	2015	2016	2017
9	15	41	33	33

Figur: statistik över sociala kontrakt i Jönköpings kommun

Konjunkturen har länge varit stark. Jönköping har bland landets lägsta arbetslöshet, både för inrikes och utrikes födda. I mars 2018 var den öppna arbetslösheten under 3%. Detta har bidragit starkt till den stora minskningen av försörjningsstödet under åren 2016 och framåt (se bilaga 1, figur 2).

Jönköping har enligt inrapportering till kommun- och landstingsdatabasen Kolada, ställt i relation till andra jämförbara kommuner, en positiv utveckling vad gäller försörjningsstöd till olika grupper. Undantaget är målgruppen ”Unga Vuxna” där Jönköping har en negativ avvikelse (se bilaga 1, figur 10). Efter mönsterbrottet 2012 - 2013 minskar kostnaderna stadigt för Jönköping del.

Den stora flyktingvågen 2015 har medfört att antalet människor i etableringen av nyanlända är stor i en jämförelse med de senaste 10 åren. 2016 - 2017 har ca 1800 personer tagits emot i Jönköping (se bilaga 1, figur 15). Man kan befara att merparten av de inskrivna inte kommer att vara i egen försörjning när de lämnar etableringen efter två år. Volymerna i sig utgör inte nödvändigtvis ett problem, utan faktorer som bostadslöshet, brister i arbetsförmåga, utbildning och språkkunskaper, anhöriginvandring, funktionsnedsättning och psykisk ohälsa skapar en betydande utmaning för kommunen.

Kommunen har förlorat insyn och påverkan på etableringen av nyanlända i samband med att ansvaret överfördes till Arbetsförmedlingen år 2011. Detta gör att kommunen liksom de enskilda individerna är oförberedda vad gäller kravställande och kontroll. Ett exempel är att närvaron på SFI intygas på heder och samvete. Undervisningen ska bedrivas på heltid men i praktiken sker utbildning 4 timmar och självstudier 4 timmar per dag. Sammantaget finns tydliga indikationer på att de som lämnar etableringen inte är rustade för att möta arbetsmarknadens behov och krav. Ansvariga för SFI har inte blivit intervjuade i denna genomlysning.

© Public Partner

En risk som framträtt under genomlysningen är att det saknas en aktiv beredskap att hantera en situation med en lågkonjunktur, och även att se att den kan komma att ske i kombination med stora tillflöden från etableringen.

Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen samt Region Jönköping är viktiga samarbetspartners för kommunen. De statliga regelverken påverkar kommunens förutsättningar att arbeta framgångsrikt med klienters väg till egen försörjning. Ett exempel är Försäkringskassans mål att minska genomsnittliga sjukskrivningen till nio dagar vilket resulterar i fler avslag. Ett annat exempel är Arbetsförmedlingens återkommande omorganisationer och personalomsättning som gör det svårt för kommunens medarbetare att bygga långsiktiga relationer.

Kapacitets- och resursproblem inom Region Jönköping orsakar långa väntetider för klienter som till exempel skall utredas av psykiatrin. I de fall en utredning inte kan dröja väljer kommunen att själv stå för kostnaden trots att kommunen inte bär det ansvaret. Det finns en glidning mellan de statliga och regionala ansvaren och kommunens ansvar. En kommunal socialtjänst utgör det yttersta skyddsnätet för en individ vilket gör att kommunen ibland ser sig tvungen att utifrån socialtjänstlagen ta kostnader och ansvar som egentligen hör hemma hos andra offentliga aktörer.

Tilltron från den politiska organisationen gentemot försörjningsstödet uppfattas som svag. Försörjningsstöd ses inte som ett naturligt politiskt profilområde. Jönköping är också en kommun med en stark historisk inriktning mot arbetslinjen. I jämförelse tilldrar sig Arbetsmarknadsavdelningens verksamhet ett större politiskt intresse. Detta kan även utläsas av budgetförutsättningar och organisatoriska hemvister.

Arbetsmarknadsavdelningen är den viktigaste kommunala samarbetspartnern för försörjningsstödet. Någon gemensam målbild eller arbetsprocess för de två verksamheterna har inte kunnat identifieras. Den bild som framträder är att enskilda medarbetare förmår skapa gott samarbete kring sina klienter, samtidigt som andra klienter kommer i kläm när de två verksamheterna inte förmår att i alla delar upprätthålla en god samverkan. Samarbetsrelationen mellan de båda verksamheterna vilar på en inte helt stabil grund.

Försörjningsstödets målgrupper är bredare än den grupp som arbetsmarknadsenheten arbetar med. Bilderna går isär om hur Arbetsmarknadsavdelningen arbetar med dessa målgrupper. Inom försörjningsstödet ser man att Arbetsmarknadsavdelningens arbete med människor med missbruk, begåvningshinder, fysisk och psykisk problematik varit begränsad. Arbetsmarknadsenheten anses inte ha utvecklat de verktyg som krävs för att möta den typen av problematik, som t ex de verksamheter som det sociala företaget Origo Resurs erbjuder i Huskvarna. Man ser också att många insatser är fullbelagda. Arbetsmarknadsavdelningens syn är att man har flera program/insatser som riktar sig till denna målgrupp, t ex Aktivitetsintroduktion, Jobbtorg resurs, Enter, OSA-programmet, anpassade anställningar i kommunal verksamhet och anställningar i naturvårdslag. Enter har i regel alltid full beläggning i sin verksamhet. I de övriga programmen finns det enligt Arbetsmarknadsavdelningen platser. Det som däremot saknas helt hos arbetsmarknadsenheten är ren sysselsättningsverksamhet.

Utbildningsbakgrunden inom försörjningsstödet är enhetlig där handläggarna är socionomer. Verksamheten har god status inom socialtjänsten, låg personalomsättning, och uppvisar ett

© Public Partner

högt engagemang för klienten. En möjlig risk kan vara att en omvårdande kultur har etablerats på sina håll vilket kan minska utrymme för klientens uppbyggande av egenmakt.

Inom försörjningsstöd finns en pågående diskussion om digitalisering. Generellt finns en positiv inställning till digitalisering och man ser möjligheter att effektivisera visa moment i arbetsprocessen.

4.2 Aktörer

För att föra bidragsberoende klienter till egen försörjning förutsätts insatser från en mängd olika aktörer i det offentliga systemet. Flera av dessa aktörer har en kapacitet som inte matchar behoven varpå väntetider uppstår för klienten. Långa väntetider på utredningar och behandlingar är ingenting ovanligt. Samtidigt kvarstår klienten i försörjningsstöd.

Väntetiderna för nybesök i Team mottagning har under en period i början av år 2018 varit två till fyra veckor. Målet är att det ska vara högst två veckor. Efter snabba insatser i samband med den pågående genomlysningen är väntetiden nu (maj månad 2018) nere i en vecka. För nybesök inom försörjningsstöd används ett standardiserat frågeformulär och en strukturerad process kallat ”Instrument X”. ”Instrument X” innehåller fyra delar varav den första behandlar hushållets ekonomi och den andra delen utforskar individens eventuella behov av insatser – från kommunen eller/och från andra aktörer som Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, landstinget. Tredje delen är en genomförandeplan som utgår från MI/förändringsplan och del fyra undersöker nyttan med den gjorda planeringen. Del tre och del fyra kan användas under hela den period individen/hushållet ansöker om försörjningsstöd. Utifrån utvärderingen ska det göras nya genomförandeplaner. Det finns en tveksamhet om detta instrument bidrar till en effektiv handläggning. Åsikterna kring instrumentets värde går isär, möjligen med koppling till socialsekreterarnas erfarenhet i yrket. För den som har kortare erfarenhet upplevs instrumentet ge ett gott stöd. Den mera erfarne handläggaren uppskattar att kunna agera friare. Det finns också olika bilder om hur instrumentet ska användas, till exempel vilka frågedelar som är obligatoriska för klienten att svara på. Det finns också frågor om den tidskrävande kontroll som görs av klientens ekonomiska situation i alla delar är relevant.

Mottagningsteamet skapades en gång i syfte att korta väntetiderna. Syftet är fortfarande mycket relevant samtidigt som det finns röster som menar att det kan vara dags att ompröva teamets uppdrag, mål och arbetssätt.

Handläggarna på försörjningsstöd upplever en frustration kring klienter med långvarigt försörjningsstöd. De har svårt att hitta lämpliga insatser som för klienterna framåt och upplever att dörrarna till andra aktörer (arbetsmarknadsavdelningen, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan) alltför ofta är stängda. Det är särskilt problematiskt att samverka mellan försörjningsstöd och arbetsmarknadsavdelning när klienterna har en risk- eller missbruksproblematik. Försörjningsstödet försöker få arbetsmarknadsavdelningen, som har fullt fokus på arbetslinjen, att gå utanför sitt uppdrag. Klienter ska till exempel vara verifierat nyktra/drogfria i två månader innan antagning till arbetsmarknadsavdelningen, något man nu efter påtryckning inte håller lika hårt på längre.

© Public Partner

Arbetsmarknadsavdelningen har verksamhet som riktar sig till åldersgrupper 16-64 år och uppdragen omfattar olika typer av insatser. Nedan följer några exempel på verksamheter inklusive kriterier för anmälan:

- ”*Jobbtorg*” som riktar sig till klienter med minst 50% arbetsförmåga och som kan delta i gruppaktiviteter och ta ansvar för eget jobbsökande.
- ”*Jobbtorg resurs*” avsedd för klienter med bedömd arbetsförmåga på 25% med behov av individuellt stöd och arbetsanpassning.För båda Jobbtorgsverksamheter gäller att klienten inte ska ha ett pågående missbruk, behandlingar eller väntande dom som påverkar planeringen. En arbetsgrupp från försörjningsstöd och Arbetsmarknadsavdelningen jobbar för närvarande med att ta fram nya riktlinjer för arbetet med personer som har missbruksproblem.
- *”Utredning av aktivitetsförmåga*” när det finns misstanke om eller konstaterad funktionsnedsättning och behov av anpassningar behöver utredas.
- ”*Aktivitetsintroduktion*” där arbetsförmågan är mindre än 25% där ett motivationsarbete och klargörande av resurser och begränsningar behöver göras.
- *”Enter*” där prioriterad målgrupp är 18 - 29 år med psykisk ohälsa och en bedömd framtida arbetsförmåga om 25%.

Insatserna från olika aktörer runt klienten genomförs inte sammanhållet. Det finns ingen funktion utsedd att hålla samman och koordinera insatserna runt klienten. Det är klienten själv, med ofta begränsade förmågor, som får försöka hålla ihop helheten. Samarbetet myndigheter emellan är bräckligt och sårbart inte minst på grund av hög personalomsättning inom framförallt regionen och inom Arbetsförmedlingen. Ett relationsstyrt arbetssätt upplevs annars vara framgångsrikt i samarbetet kring klienter, när det fungerar bra är det på personnivå.

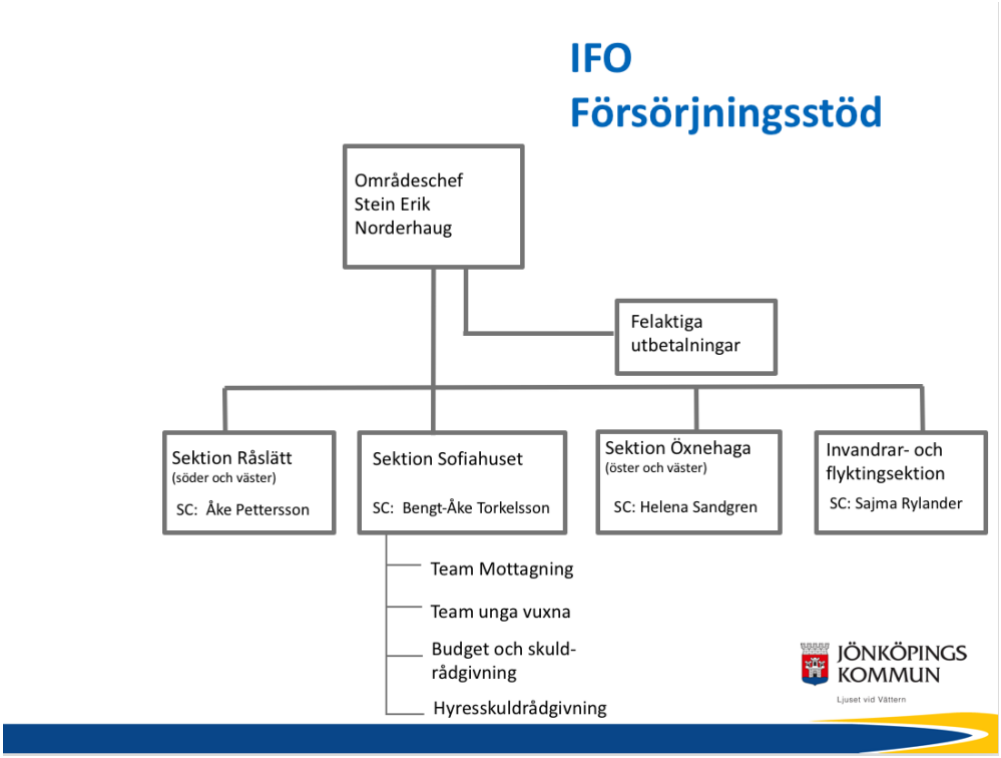
Det finns några samverkansstrukturer som inte har omfattats av genomlysningen. Arena samverkan är en samverkansstruktur där Försörjningsstöd, Regionen, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan tillsammans samordnar arbetet kring enskilda individer som behöver gemensamma insatser. Samordningförbundet Södra Vätterbyggden är ett förbund där Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Habo kommun, Jönköpings kommun, Mullsjö kommun, Vaggeryds kommun och Region Jönköpings län med fokus på rehablitering och förbättrad arbetsförmåga.

Dessa samverkansstrukturer har endast i begränsad omfattning lyfts fram i våra undersökningar.

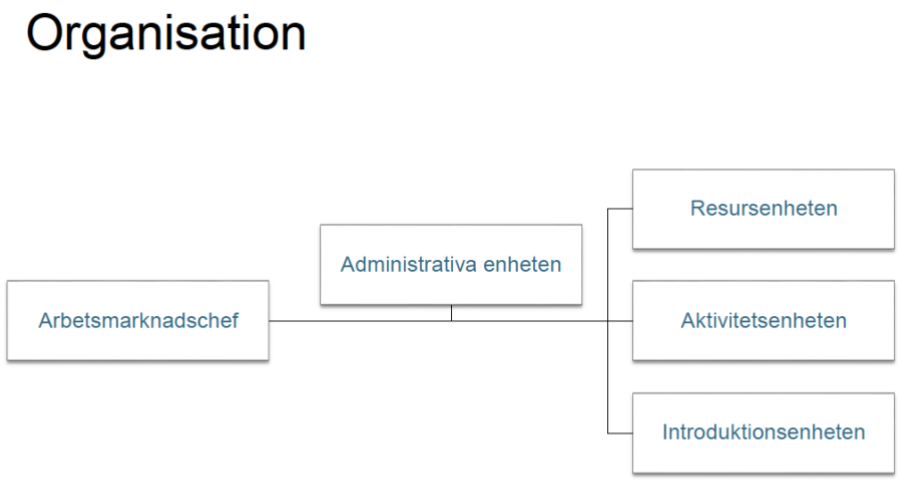
4.3 Struktur

Område försörjningsstöd är en del av individ- och familjeomsorgen och leds av områdeschefen. Området består av fyra sektioner med varsin sektionschef. Sektionerna består av Team Mottagning och Unga Vuxna, lokalkontor Råslätt, lokalkontor Öxnehaga samt invandrar- och flyktingsektionen. Personalstyrkan uppgår till 80 personer, därav 57 heltider som 1:e socialsekreterare/socialsekreterare/socialassistent.

© Public Partner

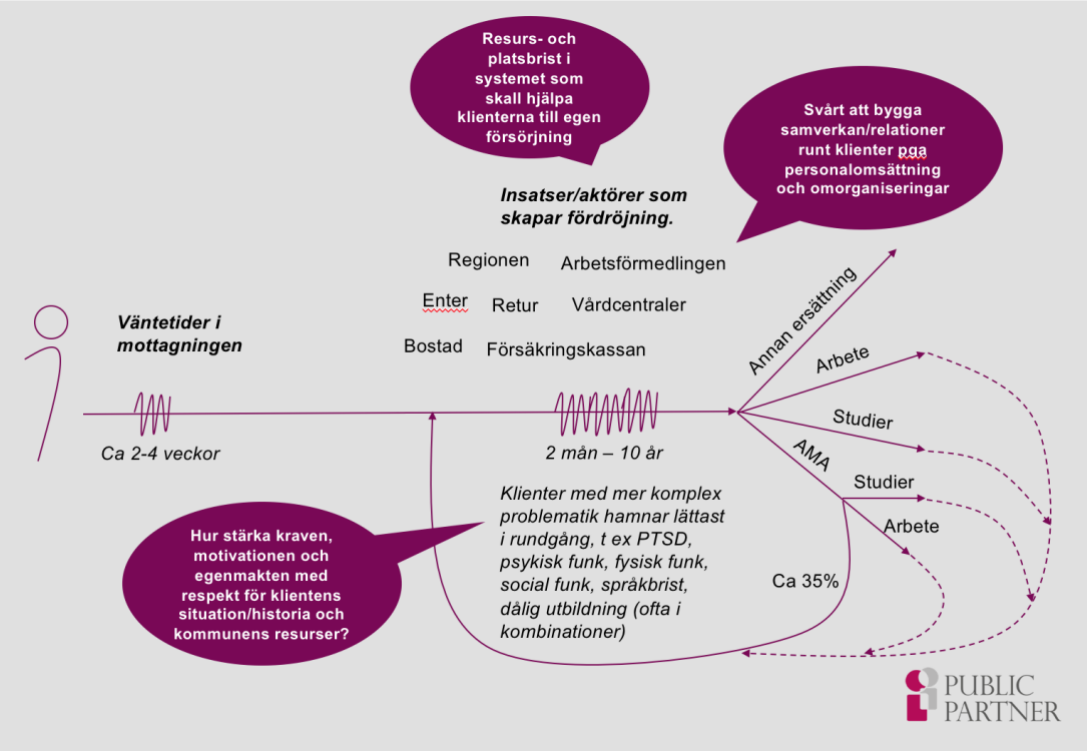


Arbetsmarknadsavdelningen är en del av utbildningsförvaltningen. Avdelningen är organiserad i övergripande ledning samt fyra enheter; administrativ, resurs, introduktion, aktivitet. Avdelningen leds av arbetsmarknadschef och fyra enhetschefer. Personalstyrkan uppgår till 83 personer.



© Public Partner

Det finns ingen uttalad övergripande struktur eller ett sammanhållet ansvar för den process som ska leda från bidragsberoende till egen försörjning. Inom ramen för genomlysningen har följande bild vuxit fram som beskrivning av dagens situation:



Figur: Dagens process från bidrag till egen försörjning (Public Partners iakttagelser)

Försörjningsstöd och arbetsmarknadsavdelning finns i olika förvaltningar och nämnder. Det krävs därför en medveten ansträngning för att åstadkomma en samlad målbild och en sammanhållen arbetsprocess. Vi uppfattar att det finns gemensamma ambitioner från ledningen inom de båda verksamheterna att utifrån en helhetssyn på klienten utveckla samarbetet och gemensamt effektivisera den process som ska leda mot egen försörjning.

En konsekvens av det otydliga ansvaret är att en del klienter cirkulerar i systemet. Dessa är i huvudsak klienter med en mera komplex problematik där kommunens normalprocesser inte fungerar särskilt väl. En viss andel av dessa klienter kommer aldrig nå egen försörjning och kommer heller inte att kunna föras till exempelvis Försäkringskassan. Det finns exempel på klienter som cirkulerat i systemet i upp till tio år, vilket är negativt för såväl individen som kommunen.

En iakttagelse vi gör är att Arbetsmarknadsavdelningen och försörjningsstöd sannolikt inte förmår eller har resurs- och handlingsutrymme att själva lösa alla aspekter av försörjnings- och bostadsfrågorna på aktuell organisationsnivå.

© Public Partner

4.4 Synpunkter från klienter

Fyra klienter som uppburit försörjningsstöd i mer än ett år har intervjuats för att ge sitt perspektiv på situationen. Fåtalet intervjuade klienter gör att det inte går att dra några långtgående slutsatser. Ur intervjuerna har vi ändå fångat upp fyra mönster att belysa:

- *Kontinuitet.* Det finns behov av kontinuitet. Att byta handläggare och behöva börja om flera gånger tar på motivationen och tilliten till socialtjänsten. Gemensamma planer som grund för individens utveckling verkar saknas, vilket skapar osäkerhet hos individen.

- *Koordination.* En mer sammanhållen hjälp/vägledning, koordination, i interaktionen med alla olika aktörer/system efterfrågas. Ofta är många aktörer inblandade och det är upp till klienten själv att sortera och få ihop en helhet.

- *Kravställande*. Att ställa mer krav på individen anses nödvändigt om egen försörjning skall kunna uppnås. Kraven skall ställas utifrån individens situation och förutsättningar och eftersträva maximal egenmakt.

- *Kultur*. Det finns behov av att förbättra stödet till de arbetsgivare som tar emot praktikanter som är utrikes födda. Bland annat genom att förmedla kunskap om olika kulturer för att man därmed ska kunna bemöta enskilda praktikanter på ett inkluderande och utvecklingsinriktat sätt.

4.5 Sammanfattande iakttagelser

En stark konjunktur bidrar till att kostnaderna för försörjningsstödet fortsatt minskar. De mest arbetskrävande klienterna är kvar i systemet och kommer i fokus. Ur effektiviserings-synpunkt finns här ett dilemma. Å ena sidan kan man tycka att när klienter försvinner ur systemet borde personalresurserna också minska. Å andra sidan är de klienter som finns kvar i systemet betydligt mer arbetskrävande. När volymerna ökar igen skiftar resursfokus åter till de som står närmare arbetsmarknaden och de på långvarigt försörjningsstöd tappar kontinuiteten i deras progression mot egen försörjning. Detta mönster är en naturlig konsekvens av att resurssättningen inte är knuten till olika målgrupper/behov utan till en verksamhet.

Utgångspunkten för planering och budgetering är att högkonjunkturen kommer att bestå, och att de stora volymerna i etableringen inte kommer att påverka situationen. De resurser som frigörs när de bidragsberoende blir färre bör till del användas för att på ett mer målinriktat sätt förbereda inför en lågkonjunktur. Vidare är en högkonjunktur ett bra tillfälle att se över styrningen och resurssättningen av försörjningsstödet.

Klienternas bostadssituation kan inte separeras från arbetet att nå egen försörjning utan behöver ses som en integrerad del av processen.

Det finns två fördröjningar i den tänkta processen från bidragsberoende till egen försörjning. Dels tidigt i processen när klienten för vänta på ett första besök hos Team Mottagning och på ett beslut, dels i den fas då klienten skall rustas för att kunna kvalificera för insatser. Långa inaktiva perioder förekommer för klienter som följd av kapacitetsbrist i andra delar av systemet. Klientens bostadssituation påverkar i hög grad.

© Public Partner

Det finns ingen samlad målbild eller sammanhållet arbetssätt för de aktörer – kommun, region och statliga myndigheter – som påverkar processen från bidragsberoende till egen försörjning.

Det förekommer att klienter i långvarigt försörjningsstöd fastnar eller cirkulerar i de offentliga systemen. Förmågan att fånga upp dessa individer och lotsa dem mot rätt försörjning behöver stärkas. En viss andel av dessa kan behöva lyftas ur processen för annan hantering.

Det finns tecken på en omvårdande kultur inom försörjningsstöd, ”socionomhjärtat”, som kan försvåra klientens väg till egen försörjning.

5 Rekommendationer

Idag är det försörjningsstöd och arbetsmarknadsavdelningen som har ansvaret för den process som ska föra bidragsberoende klienter till egen försörjning. Vi ser behov av att frågan lyfts till kommun- och koncernledningsnivå. Befintligt system, där försörjningsstöd och arbetsmarknadsavdelning är de bärande aktörerna, förfogar inte över de resurser som krävs för att lösa situationen. Bostadssituationen är en kraftigt försvårande omständighet som kräver insatser på övergripande kommunal nivå om hållbara lösningar ska vara möjliga. Kommunledningen behöver sätta ramarna för det fortsatta arbetet.

När antalet hushåll med behov av försörjningsstöd stadigt minskar behöver försörjningsstödets resurser tydligare riktas mot klienter med långvarigt behov av ekonomiskt bistånd – på ett sätt som skapar kontinuitet för klienten även när volymerna börjar öka igen. Vår bild är att såväl försörjningsstödet som arbetsmarknadsavdelningen har utrymme för att öka sina insatser för denna grupp av klienter. Det handlar i vissa fall om klienter som på grund av en särskilt svårlöst problematik inte kommer att kunna komma i egen försörjning, oavsett vilka insatser som görs. Dessa enskilda klienter behöver identifieras och hanteras på ett värdigt och ekonomiskt försvarbart sätt.

Vi bedömer att det bland de som uppbär långvarigt försörjningsstöd finns homogena målgrupper som tillsammans kan vara grund för specifika insatser. Deras ekonomiska försörjning behöver långsiktigt tryggas genom rätt försörjning på högsta möjliga egenmaktsnivå. Det finns behov av sysselsättningsverksamheter som riktas mot de homogena grupperna utifrån deras speciella situation. Denna sysselsättning kan även stå för rustande av de individer som har förutsättningar att utveckla sin arbetsförmåga. Utred också möjligheten att utöka mängden kommunala anställningar och praktikplatser. Befintliga platser används inte fullt ut idag.

Vårt uppdrag har bland annat varit att belysa processen som ska ta den bidragsberoende till egen försörjning. Vi ser idag ingen hel process, respektive aktör agerar utifrån sitt eget perspektiv utan helhetssyn på individen. Det blir klienten själv som efter bästa förmåga får koordinera insatserna - kommunens, regionens och statens - vilket för de flesta blir en övermäktig uppgift med tanke på deras förutsättningar. Det är av vikt att de berörda

© Public Partner

aktörerna formar och tydliggör en gemensam målbild för insatserna, att man säkrar ett gemensamt förhållningssätt samt att man tydliggör respektive aktörs roll och ansvar i de olika delarna av processen. Samverkansstrukturer måste byggas utifrån en helhetssyn på klienten.

Vi uppfattar att försörjningsstödet har en defensiv roll och agerar reaktivt. Försörjningsstödet behöver vara mer offensiva, ta position och kliva fram som den aktör som koordinerar samtliga insatser runt klienten, interna såväl som externa. Behovet av koordination är något som betonas av de klienter vi mött under utredningsarbetet. Detta kan anses gå utöver det historiska grunduppdraget för försöjningsstöd, samtidigt som omvärlden och klienternas situation har förändrats på ett sätt som försörjningsstöd behöver anpassa sig till för att kunna lösa sitt uppdrag.

En högkonjunktur varar inte för evigt. Ett möjligt scenario är att en lågkonjunktur infaller samtidigt som stora volymer går ur etableringen. Organisationen behöver därför rustas för att hantera ökande volymer inom relativt kort tid. Samtidigt aviseras det fortsatta nedskärningar inom IFO och Försörjningsstöd inför budgetåret 2019.

Samtliga nya klienter tas emot av Team Mottagning dock med undantag av de som tas emot av invandrar- och flyktingsektionen. Om klienterna efter tre månader finns kvar i försörjningsstöd förs de över till lokalkontor. Den väntetid för ett nybesök som är satt till att vara max två veckor har under en period varit två till fyra veckor. Se därför över mottagningen av nya klienter i syfte att säkra korta väntetider och ta bort onödig byråkrati. Här kan digitalisering vara en väg. Det kan vara också vara dags att ompröva teamets uppdrag, mål och arbetssätt. Möjligheten att i förekommande fall även direkt kunna anvisa ett nybesök till kommunala jobb är önskvärd.

6 Förändringsagenda

Public Partners rekommendationer kan sättas in i en översiktlig förändringsagenda. Varje del kan göras för sig men störst effekt uppnås genom att förändra flera saker samtidigt.

6.1 Involvera kommunledningen

Genomlysningen avtäcker ett antal systemutmaningar som behöver lyftas till kommunledningen för bedömning och åtgärder. En särskilt komplicerande faktor är bostadssituationen där genomlysningen visar att den har en stark påverkan på klienternas förutsättningar till försörjning. Det kan finnas anledning att pröva nya modeller och arbetssätt, vilket också behöver stöd på från kommun- och koncernledningsnivå.

Försörjningsstöd och Arbetsmarknadsavdelningen har inte hela det handlings- och resursutrymme som behövs för att:

- hantera utmaningarna med klienter som finns långvarigt på försörjningsstöd, inklusive de klienter som inte kan nå någon grad av egen försörjning
- säkerställa rimliga förutsättningar på den lokala bostadsmarknaden

© Public Partner

- påverka externa offentliga samverkansaktörer att möta upp kommunens behov och ansvar på ett rimligt sätt
- säkerställa ändamålsenliga förberedelser för ökande volymer till försörjningsstöd orsakade av konjunkturförändring och/eller större flöden från etableringen.

Kommunledningen behöver klargöra prioriteringar, uppdrag och ramverk för att bättre kunna möta klienternas situation nu och framåt, och skapa bättre förutsättningar för att uppnå rätt försörjning till högsta möjliga egenmaktsnivå.

6.2 Bygg ihop dagens process bättre

Det finns förbättringar som kan göras inom nuvarande arbetssätt, främst med inriktning på att minska de fördröjningar som uppstår i processen från bidrag till egen försörjning. Mera genomgripande förändringar bedöms vara svåra utan att kommunledningen skapar förändrat handlings- och resursutrymme.

Samverkan mellan Försörjningsstöd och Arbetsmarknadsavdelningen kan stärkas, t ex genom ökad grad av samplanering runt klienterna och om möjligt också åstadkomma en grad av samlokalisering av verksamheterna. Vidare behöver relationerna och tilliten mellan personalgrupperna stärkas för att underlätta dagligt samarbete och problemlösning.

Det är angeläget att arbeta bort de väntetider och fördröjningar som finns i dagens system. Dessa skapar negativa effekter för klienterna och är resurskrävande för kommunen. Idag finns väntetider i mottagningen och stora fördröjningar för individer som inte kan matchas mot insatser som banar väg för försörjning. I mottagningen pågår ett arbete att korta väntetiderna vilket börjat ge effekt. Men även de stipulerade maximala 2 veckornas väntetid bör kunna ifrågasättas och kortas ned. Ur ett klientperspektiv är det värdefullt att det sker en direkt aktivitet när denne väl sökt hjälp.

En annan faktor som skapar fördröjningar är att klienter inte får plats i de olika insatser som finns tillgängliga. Inom Arbetsmarknadsavdelningens verksamheter finns vissa kriterier för anmälan som klienter i långvarigt försörjningsstöd kanske inte uppfyller. Insatser som rustar individen till att kvalificera hos Arbetsmarknadsavdelningen har kö och väntetid uppstår. Vid sidan av att se över kapaciteten i dessa insatser bör kommunen överväga nya typer av insatser. Dessa bör utgå ifrån tydliga målgrupper och ha fokus på sysselsättning i första hand, men också ta höjd för att viss rustning kan ske som kan göra att individen går vidare till andra insatser. Aktivitetsintroduktion finns idag och kan behöva utvecklas och/eller kompletteras.

6.3 Säkra en helhetssyn kring klienten

Försörjningsstöd bör tydligt ta den koordinerande och kontinuitetsskapande rollen runt klientens situation, behov och process mot egen försörjning. Detta för att minska risken för att individer cirkulerar i systemet. Häri ingår kontakt, samverkan och uppföljning med bland annat Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Region Jönköping.

© Public Partner

En aspekt som framkommit i intervjuer med klienter är att kraven på klienterna kan behöva ökas och/eller upprätthållas bättre i förhållande till klientens situation och förutsättningar. Förutsättningar för stärkt egenmakt kan komma i konflikt med verksamhetens behov av effektivitet och kostnadskontroll. Dessutom behöver klientens kulturella förutsättningar vägas in i handläggningen och det stöd som erbjuds.

Sammantaget har ett behov av förstärkt och utvecklad helhetssyn kring klienten identifierats. Det är naturligt att försörjningsstöd tar den koordinerande, kontinuitetsskapande, kravställande och kulturanpassande rollen.

För att lyckas med detta kan ett förändrat arbetssätt behöva prövas, möjligen med stöd av digitala verktyg.

6.4 Rusta för högre volymer

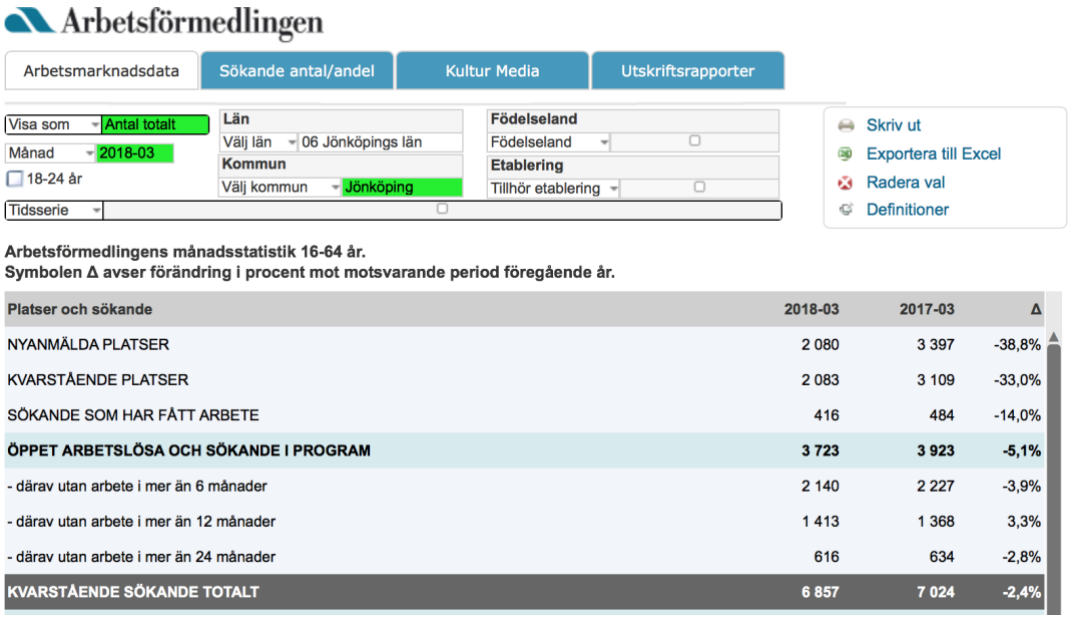
En upptäckt under genomlysningen är att kommunen saknar beredskap för ökande volymer till försörjningsstöd. Tre tänkbara scenarios har identifierats som snabbt skulle öka trycket på försörjningsstödet. För det första att en konjunkturvändning ter sig allt mer sannolik efter en mycket stark konjunktur under lång tid. För det andra att en stor andel av de som deltar i etableringen inte kommer i egen försörjning och därmed kommer att uppsöka försörjningsstöd. För det tredje, en kombination av de två.

Utöver att resursmässigt ta höjd för ökande volymer är ett ökat inslag av förebyggande arbete något som bör undersökas. Går det att stärka individer som idag har egen försörjning men där risken att åter hamna i försörjningsstöd är stor? Går det att i samverkan med Arbetsförmedlingen kartlägga och rusta fler individer inom etableringen medan individerna är där? Detta görs idag men omfattning och effekt kan behöva analyseras.

© Public Partner

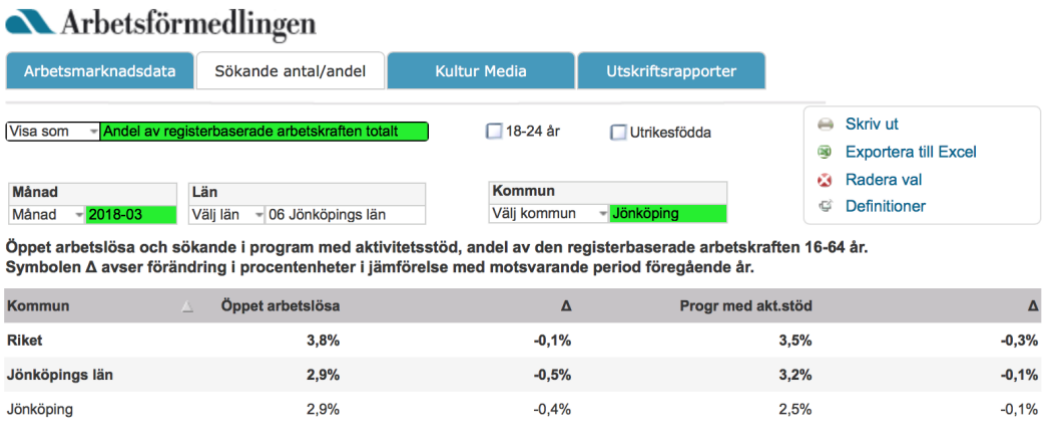
Bilaga 1

Arbetsmarknad



Platser och sökande	2018-03	2017-03	Δ
NYANMÄLDA PLATSER	2 080	3 397	-38,8%
KVARSTÅENDE PLATSER	2 083	3 109	-33,0%
SÖKANDE SOM HAR FÅTT ARBETE	416	484	-14,0%
ÖPPET ARBETSLÖSA OCH SÖKANDE I PROGRAM	**3 723**	**3 923**	**-5,1%**
- därav utan arbete i mer än 6 månader	2 140	2 227	-3,9%
- därav utan arbete i mer än 12 månader	1 413	1 368	3,3%
- därav utan arbete i mer än 24 månader	616	634	-2,8%
KVARSTÅENDE SÖKANDE TOTALT	**6 857**	**7 024**	**-2,4%**

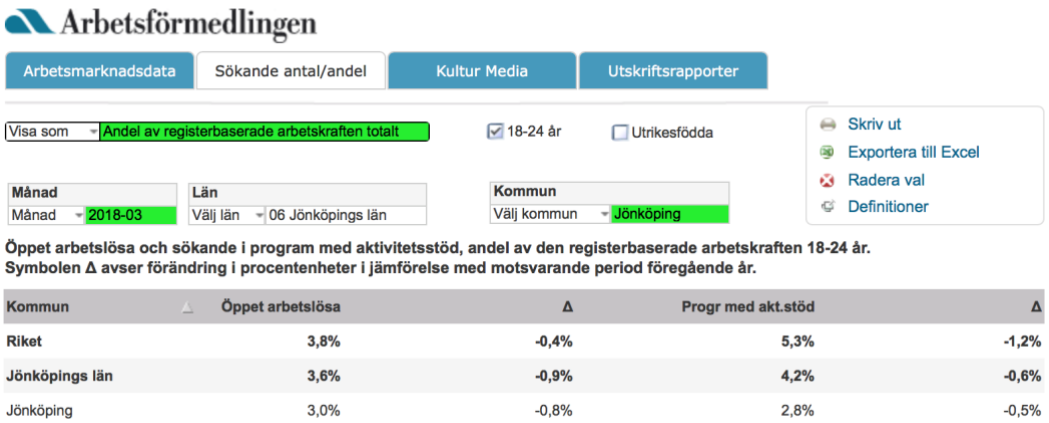
Figur 1: antal arbetssökande, Arbetsförmedlingen mars 2018



Kommun	Öppet arbetslösa	Δ	Progr med akt.stöd	Δ
Riket	**3,8%**	**-0,1%**	**3,5%**	**-0,3%**
Jönköpings län	**2,9%**	**-0,5%**	**3,2%**	**-0,1%**
Jönköping	2,9%	-0,4%	2,5%	-0,1%

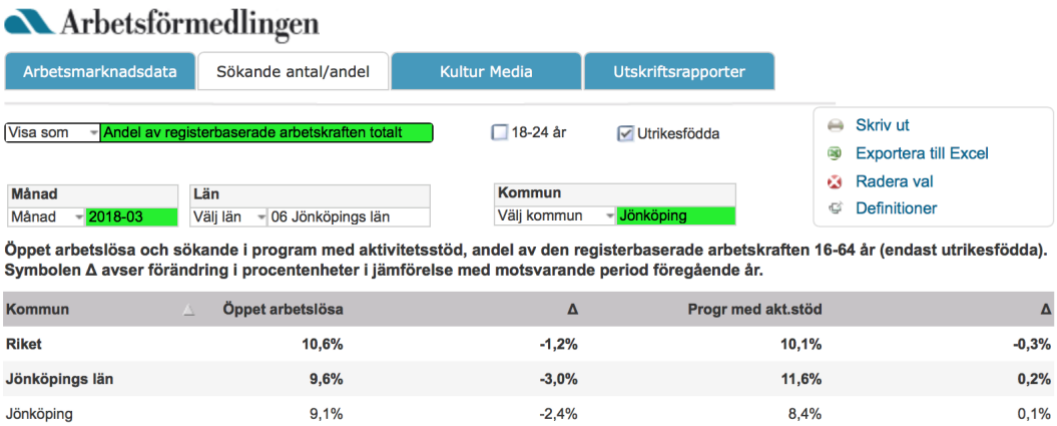
Figur 2: öppet arbetslösa, Arbetsförmedlingen mars 2018

© Public Partner



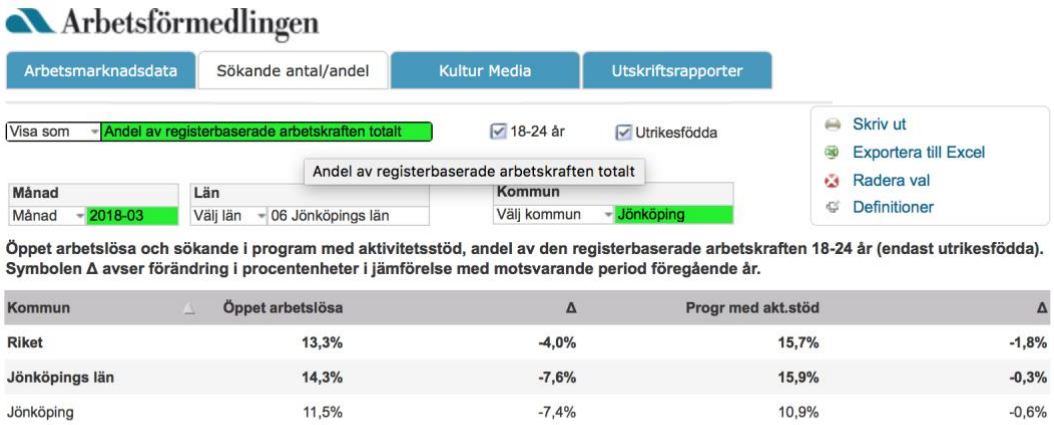
Kommun	Öppet arbetslösa	Δ	Progr med akt.stöd	Δ
Riket	**3,8%**	**-0,4%**	**5,3%**	**-1,2%**
Jönköpings län	**3,6%**	**-0,9%**	**4,2%**	**-0,6%**
Jönköping	3,0%	-0,8%	2,8%	-0,5%

Figur 3: öppet arbetslösa 18-24 år, Arbetsförmedlingen mars 2018



Kommun	Öppet arbetslösa	Δ	Progr med akt.stöd	Δ
Riket	**10,6%**	**-1,2%**	**10,1%**	**-0,3%**
Jönköpings län	**9,6%**	**-3,0%**	**11,6%**	**0,2%**
Jönköping	9,1%	-2,4%	8,4%	0,1%

Figur 4: öppet arbetslösa 16-64 år, Arbetsförmedlingen mars 2018



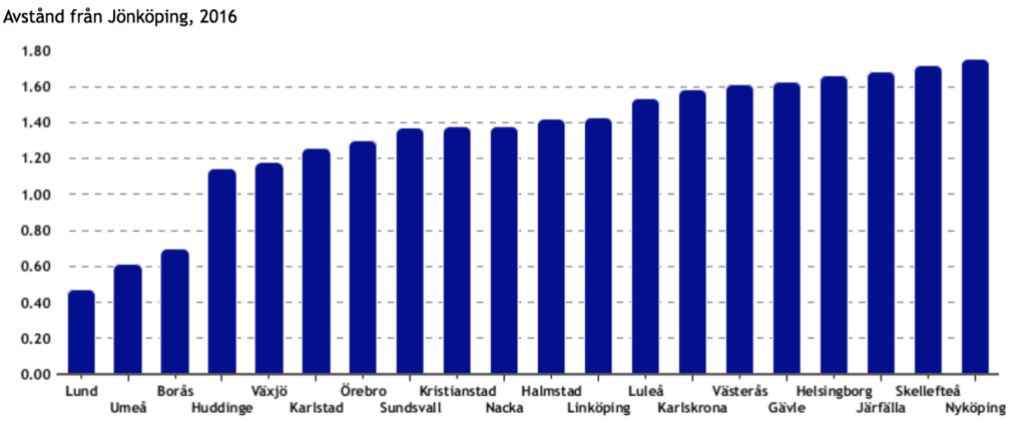
Kommun	Öppet arbetslösa	Δ	Progr med akt.stöd	Δ
Riket	**13,3%**	**-4,0%**	**15,7%**	**-1,8%**
Jönköpings län	**14,3%**	**-7,6%**	**15,9%**	**-0,3%**
Jönköping	11,5%	-7,4%	10,9%	-0,6%

Figur 5: öppet arbetslösa 18-24 år, utrikes födda, Arbetsförmedlingen mars 2018

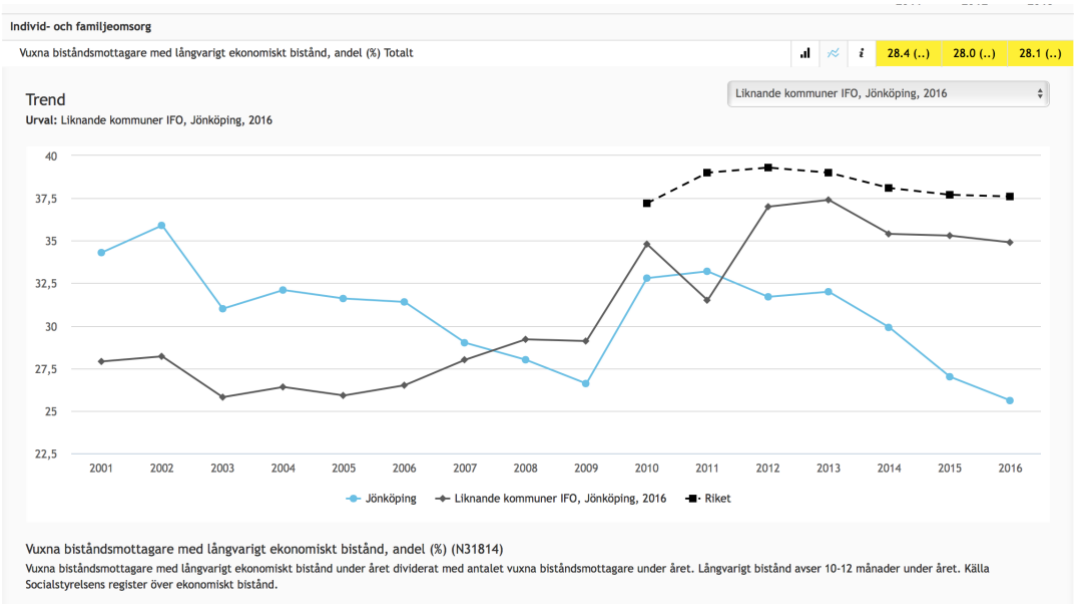
© Public Partner

Försörjningsstöd

Invånare totalt, antal: 30.0%
Referenskostnad individ- och familjeomsorg, kr/inv: 70.0%

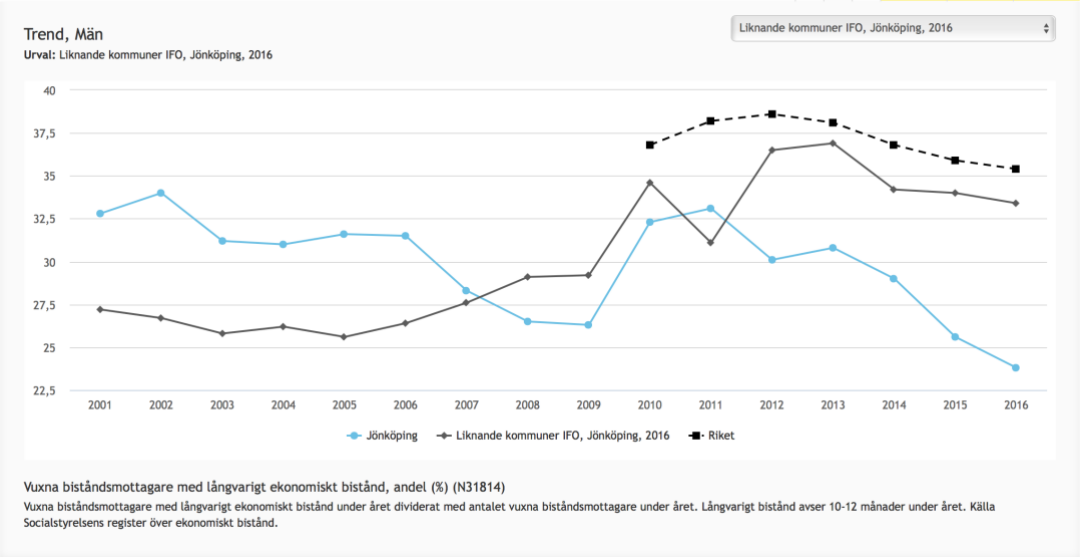


Figur 6: Kolada liknande kommuner IFO – 7 mest lika kommuner används nedan och är Lund, Umeå, Borås, Huddinge, Växjö, Karlstad, Örebro

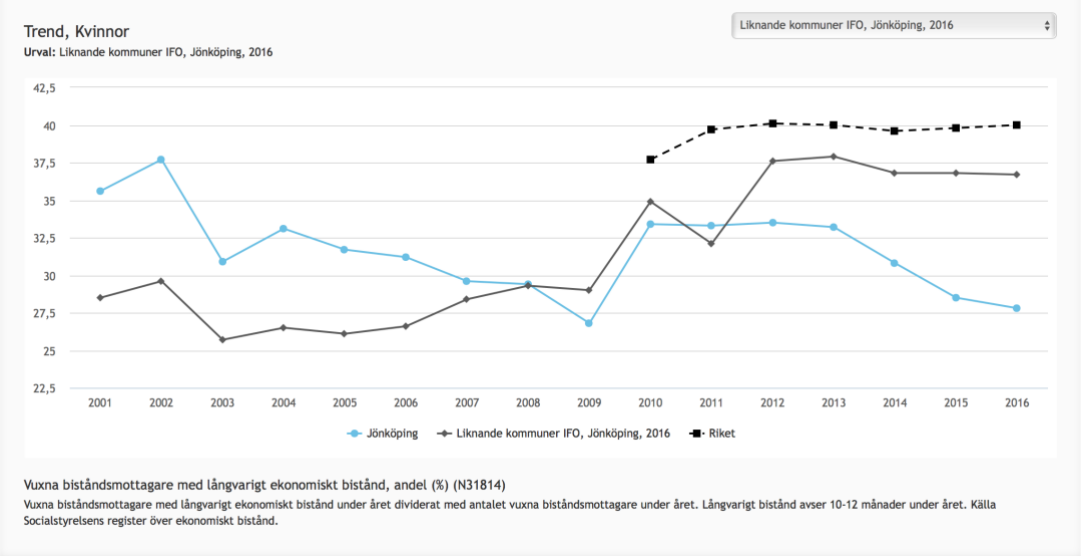


Figur 7: Vuxna med långvarigt ekonomiskt bistånd. Kolada jämförelse med liknande kommuner.

© Public Partner

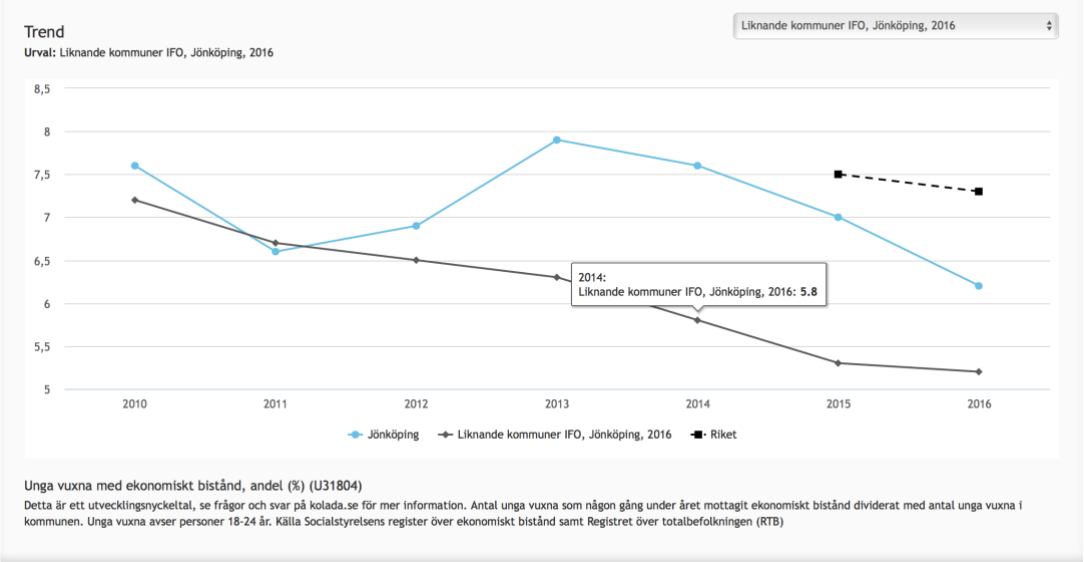


Figur 8: Vuxna män med långvarigt ekonomiskt bistånd. Kolada jämförelse med liknande kommuner.

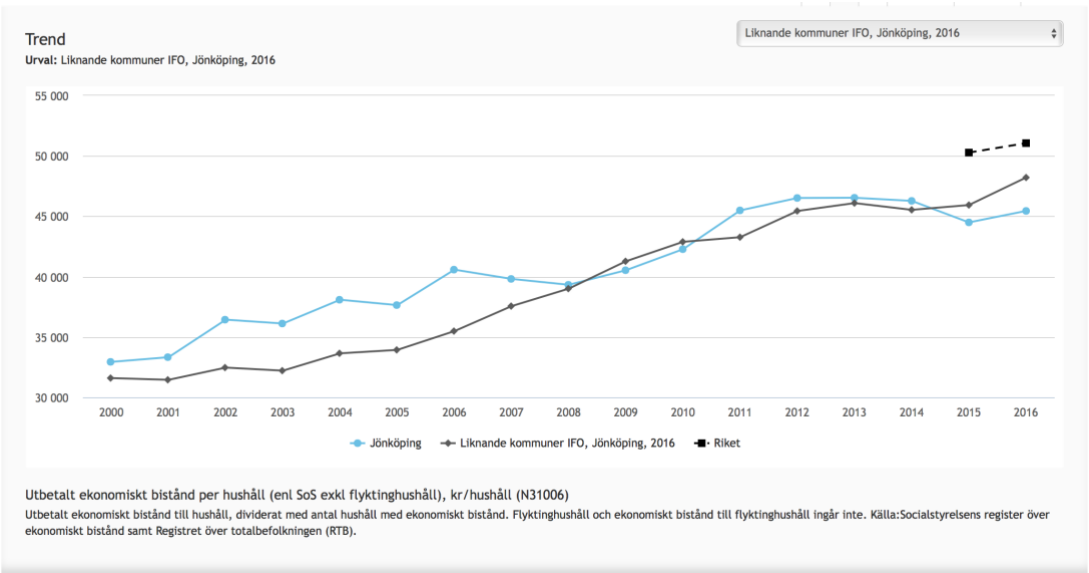


Figur 9: Vuxna kvinnor med långvarigt ekonomiskt bistånd. Kolada jämförelse med liknande kommuner.

© Public Partner

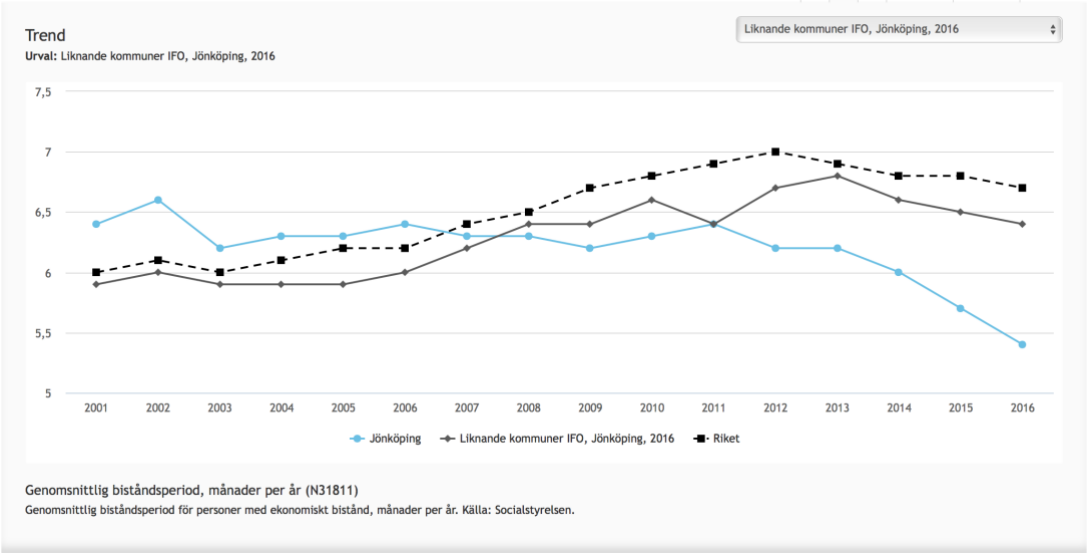


Figur 10: Unga vuxna med ekonomiskt bistånd. Kolada jämförelse med liknande kommuner.

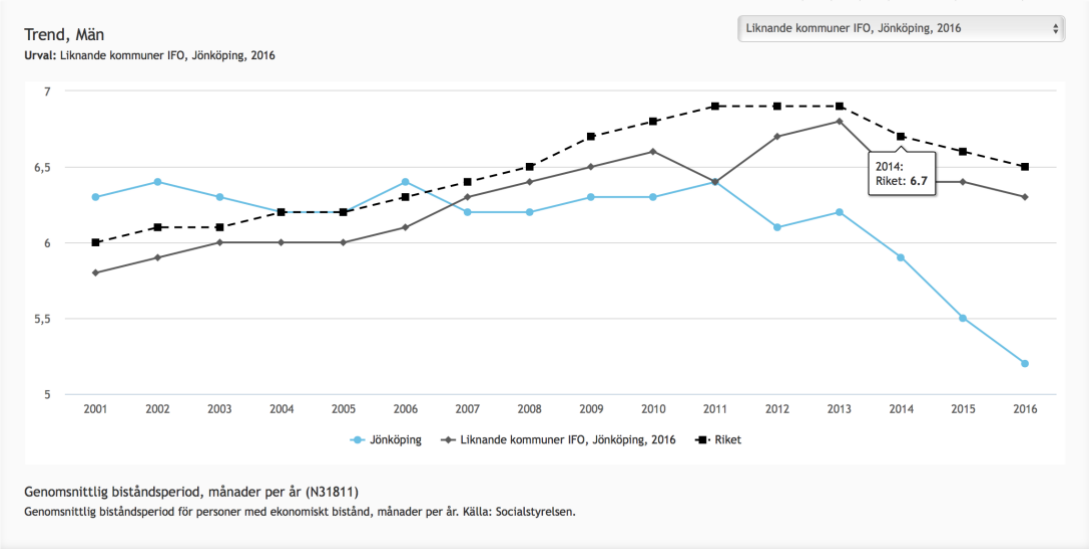


Figur 11: Utbetalt ekonomiskt bistånd per hushåll. Kolada jämförelse med liknande kommuner.

© Public Partner

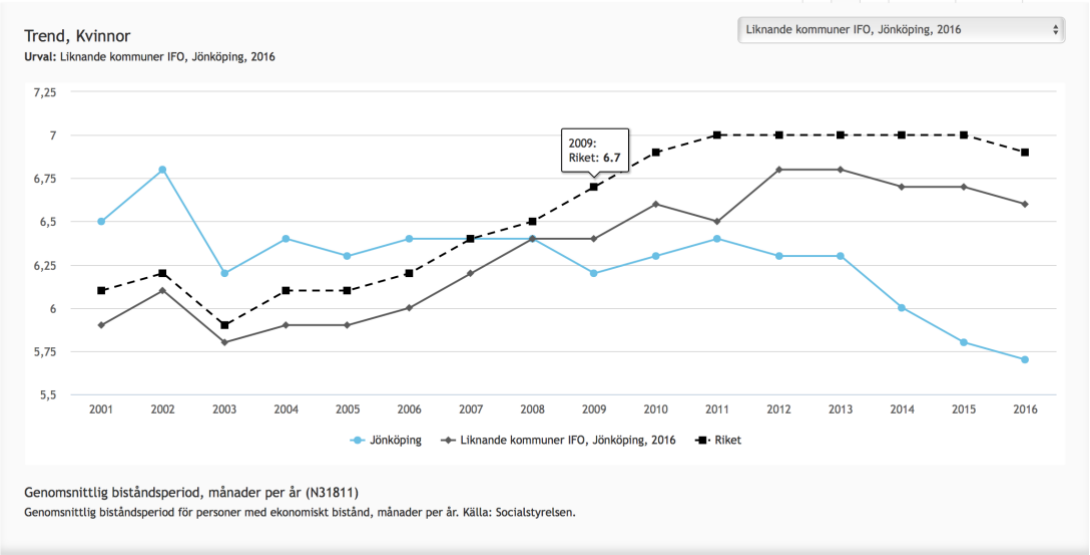


Figur 12: Genomsnittlig biståndsperiod, månader per år. Kolada jämförelse med liknande kommuner.



Figur 13: Genomsnittlig biståndsperiod män, månader per år. Kolada jämförelse med liknande kommuner.

© Public Partner

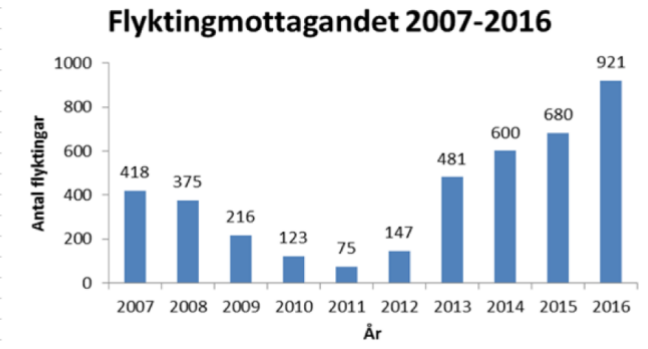


Figur 14: Genomsnittlig biståndsperiod kvinnor, månader per år. Kolada jämförelse med liknande kommuner.

Etablering

	Kommunmottagna*		Vidareflyttade **	Totalt
2007	374	plus	44	418
2008	326	plus	52	378
2009	177	plus	40	217
2010	104	plus	21	125
2011	57	plus	18	75
2012	148	plus	20	168
2013	418	plus	63	481
2014	550	plus	111	661
2015	569	plus	122	691
2016	810	plus	150	960
2017	705	plus	186	891

* Jönköping är första kommun efter beslut om uppehållstillstånd.
** Annan kommun är Jönköping är första kommun efter beslut om uppehållstillstånd.
Vidareflytten ska ha gjorts inom 24 månader från det första mottagandet i en kommun.



Figur 15: Flyktingmottagning 2007-2017, Invandrar- och flyktingsektionen, Jönköpings kommun.

© Public Partner

Administrativa enheten
Lisen Prinzencreutz
036-10 51 40
lisen.prinzencreutz@jonkoping.se

18

Socialnämnden

Ändringar i socialnämndens delegationsförteckning

Sn/2018:20

Sammanfattning

Socialförvaltningen har gjort en genomgång av socialnämndens delegationsförteckning. Förslaget till revidering gäller ändringar och tillägg i gällande delegation för lönesättning i kapitel 4.2.1 Personal samt förtydligande gällande beloppsgräns vid direktupphandlingar i kapitel 4.2.3. Avtal m.m.

Beslutsunderlag

Socialförvaltningens tjänsteskrivelse, daterad 2018-06-15.

Förslag till socialnämnden

– att den ändring i delegationsförteckningen som förvaltningen föreslår fastställs.

Ärende

Lönesättning

I tidigare delegationsförteckning har förvaltningens HR-konsulter haft delegation på lönesättning för anställda inom fackföreningen Kommunals avtalsområde. För anställda inom övriga avtalsområden (ÖLA) har endast HR-chef och särskilt utsedd personalstrateg haft delegation för detta.

Förvaltningen föreslår att delegationen för HR-konsulter ändras till att omfatta samtliga anställda, med undantag för ledningsfunktioner och vid överskridande av maxlön. För korrekta lönesättningar är det viktigt att man har kunskap och kännedom om befattningen och löneläge med mera, samt kan föra en bra dialog med chefen. Det görs cirka 1 000 lönesättningar årligen inom förvaltningen. Den stora mängden gör att det är viktigt med en smidig och verksamhetsnära hantering och av det skälet bör delegationen justeras enligt förslaget.

4.2.1. Personal	
~~Avseende tjänster i enlighet med ÖLA, med undantag för tjänster som ingår i förvaltningens ledningsgrupp.~~	~~Personalchef~~ ~~Särskilt utsedd personalstrateg~~

SOCIALFÖRVALTNINGEN
Besöksadress Juneporten
V Storgatan 16
social@jonkoping.se

JÖNKÖPINGS KOMMUN
Ljuset vid Vättern

Lönesättning för samtliga tjänster, med undantag för tjänster som ingår i förvaltningens ledningsgrupp.	HR-konsult
Lönesättning som överskrider maxlön i aktuell befattning.	HR-chef eller HR-strateg
Lönesättning ledningsgrupp	HR-chef

Beloppsgränser för inköp vid direktupphandling
Deloitte AB har på uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer genomfört en granskning av upphandlingsprocessen inom bland annat socialnämndens verksamhet. Av rapporten från februari 2018 (SN 2018:69) framgår att socialnämndens delegationsordning behöver revideras avseende beloppsgräns vid direktupphandling.

Angivelsen av tröskelvärdet för direktupphandling på årsbasis tas bort för att undvika inaktualitet i delegationsordningen. Tröskelvärden för direktupphandling beslutas av Europeiska kommissionen och behöver inte anges i socialnämndens delegationsordning.

4.2.3. Avtal m m	
Ingående av avtal rörande köp av tjänster och varor* • Upp till ett basbelopp • Överstigande ett men högst tre basbelopp • Överstigande tre basbelopp och upp till gränsen för direktupphandling ~~2015 (505 tkr) (sn 2015-12-15, § 292)~~	Budgetansvarig chef Funktionschef Ekonomichef

Karl Gudmundsson
Socialdirektör

Lisen Prinzencreutz
Administrativ chef

Beslutet expedieras till:
Administrativa enheten

19

Kommunstyrelsen

Återremiss – Finansiering av deltagande i rehabiliteringsprogram

Ks/2016:455 047, SN/ 2016:158 130

Sammanfattning

Socialnämnden beslutade 2016-11-15 att föreslå kommunstyrelsen att det då redan pågående, och till november 2017 finansierade Rehabprojektet fortsatt skulle finansieras genom fonden för ej utnyttjade statsbidrag. Förslaget var att projektet fram till den 31 augusti 2020 fortsatt skulle finansieras via fonden. Kommunstyrelsen beslutade i februari 2017 att återremittera ärendet till socialnämnden för dialog med Samordningsförbundet om samverkan kring rehabiliteringsprogram trots stadskontorets förslag att bevilja ansökan. Socialnämnden återkom 2017-08-22 med svar på återremissen efter samtal med Samordningsförbundet. 2017-09-27 beslutar kommunstyrelsen om återremiss för förnyad dialog med Samordningsförbundet, också här föreslog stadskontorets att bevilja ansökan.

Beslutsunderlag

Socialnämndens beslut 2016-11-15 § 227 med tillhörande handlingar.

Stadskontorets yttrande 2017-01-30.

Kommunalrådsyttrande 2017-02-09.

Kommunstyrelsens beslut 2017-02-22 § 48 med tillhörande handlingar.

Socialnämndens beslut 2017-08-22 § 151 med tillhörande handlingar.

Kommunstyrelsens beslut 2017-09-27 § 251 med tillhörande handlingar.

Förslag till Socialnämnden

- Att godkänna förvaltningens tjänsteskrivelse 2018-06-22 och översända densamma till kommunstyrelsen som svar på återremissärendet.

Tillämpning av barnkonventionen

Ärendet berör barn direkt eller indirekt i enlighet med FN:s konvention om barns rättigheter. Barn som växer upp i familjer där föräldrarna lider av ohälsa och utanförskap på arbetsmarknaden och socialt växer ofta upp i sämre ekonomiska förutsättningar än många andra barn, med sämre studiemöjligheter och mer begränsade möjligheter till lek och fritid. På sikt riskeras deras hälsa och utveckling att påverkas negativt.

SOCIALTJÄNSTEN
Besöksadress: Juneporten
V. Storgatan 16, Jönköping
social@jonkoping.se
Fax diariet 036-10 77 85

JÖNKÖPINGS KOMMUN
Ljuset vid Vättern

Ärende
Rehabprojektet är ett samverkansprojekt som startades 2013 i samverkan mellan socialförvaltningen och arbetsmarknadsavdelningen med anledning av ökningen av det långvariga försörjningsstödet mellan 2009 och 2012. En stor andel personer med långvarigt försörjningsstöd stod långt ifrån arbetsmarknaden, hade omfattade problematik av fysisk och social karaktär och var ofta i behov av rehabiliterande och habiliterande insatser. Syftet med projektet var att ge personer inom målgruppen möjlighet till kvalificerade rehabiliteringsinsatser för att på sikt kunna förbättra sin arbetsförmåga, uppleva ökad livskvalitet eller klarlägga att man inte förbättrat arbetsförmågan genom rehabilitering. Insatserna upphandlades och utfördes av flera olika verksamheter. I dag är det Origo resurs som efter upphandling utför dessa insatser för socialförvaltningen.

Projektet visade vid den efterföljande utvärderingen på positiva resultat för de personer som omfattades av insatsen men också att tidsfaktorn är avgörande för resultatet. Projektet har fortsatt under 2016 – 2018, detta har dock tyvärr varit delvis ofinansierat med anledning av den fördröjning som skett genom ett flertal återremisser av finansieringsfrågan. Socialförvaltningen och försörjningsstöd har finansierat arbetet under denna tiden dock utan täckning i budget.

Målgruppen för Rehabprojektets insatser står idag allt längre från arbetsmarknaden och uppvisar större behov av rehabiliterande och habiliterande insatser. Försäkringskassans hårdare bedömning av rätten till sjukersättning har ytterligare försvårat denna gruppens förutsättningar att få en egen försörjning vilket bidrar till längre inskrivningstid inom försörjningsstöd. Att gruppen i många fall måste kvalificera sig för att kunna ta del av arbetsmarknadsavdelningens insatser är en försvårande omständighet som inte bidrar till ett effektivt resursutnyttjande och god ekonomisk hushållning av kommunens gemensamma resurser. Målgruppen består idag till större delen av personer för vilka kommunen erhållit statsbidrag för mottagande av flyktingar och andra nyanlända.

Kommunstyrelsen återremitterade i februari 2017 ärendet för dialog med Samordningsförbundet om samverkan kring rehabiliteringsprogram. Socialförvaltningen hade en dialog med Samordningsförbundets förbundschef samt förbundets beredningsgrupp som inte ansåg att Rehabprojektet var en verksamhet som förbundet skulle finansiera. Socialnämnden återsände ärendet till kommunstyrelsen som återigen återremitterade ärendet till socialnämnden med beslut att ta ytterligare en dialog med Samordningsförbundet. Denna fördröjning av ärendet har tyvärr varit kontraproduktiv för verksamheten.

Då verksamheten försörjningsstöd varit och är föremål för olika besparingskrav har verksamheten också sett över de ekonomiska förutsättningarna. Rehabprojektet är inte finansierat utan verksamheten har fått bekosta detta fullt ut utöver ram. Det är viktigt att projekt inte förblir projekt utan inryms som en del av ordinarie verksamhet om de är effektiva och ger tillräckligt bra resultat. Behovet av Rehabprojektets verksamhet föreligger fortfarande och det ger resultat trots att aktuella personer har en längre väg mot arbetsmarknad eller egen försörjning än tidigare. Vi har därför i besparings- och samordningssyfte avslutat Rehabprojektet som projekt och avslutat anställningen för

projektledaren vars arbetsuppgifter omfördelats till våra övriga socialsekreterare. Detta är dock inte optimalt då det får anses tveksamt om socialförvaltningen verkligen ska driva och bekosta denna typ av insatser vilket kostat närmare 1.2 mkr per år förutom projektledare. Genom den nyligen genomförda genomlysningen av försörjningsstöd har det blivit tydligt att närmare 35 % av de som skrivs in på arbetsmarknadsavdelningen från försörjningsstöd också skrivs ut och tillbaka till försörjningsstöd. Detta är bland annat personer som har behov av rehabilitering och habilitering för att kvalificera sig till arbetsmarknadsavdelningens verksamheter och som har en osäker eller låg arbetsförmåga.

Detta är ingen effektiv hantering av våra gemensamma kommunala medel samt att det stoppar upp processen och reverserar den flera steg för den enskilde. Tidsaspekten och ett sammanhållet arbete med målgruppen är avgörande för resultatet och för den enskildes hälsa och livsföring i övrigt. Att erbjuda rehabiliterande insatser och utreda arbetsförmåga torde ligga i linje med arbetsmarknadsavdelningens process och inte primärt socialförvaltningens. De rehabiliterande insatserna i Rehabprojektet skulle t ex kunna finansieras och utföras genom arbetsmarknadsavdelningen eller i samverkan med andra myndigheter som efterfrågar denna typ av insatser. Socialförvaltningen kommer som en del av genomlysningen av försörjningsstöd fortsätta arbetet med att klargöra gemensamma ansvarsfrågor för att tillse att vårt arbete ger effekt och skapar resultat. För att utveckla effektivitet och skapa resultat behöver vi inta ett koncerntänkande där vi fokuserar på det gemensamma ansvaret för våra invånares försörjning och utveckling och tar ett gemensamt ansvar.

Målgruppen för Rehabprojektet återfinns inom flera av våra samverkande myndigheter och behovet kvarstår av förrehabiliterande insatser. Socialförvaltningen kommer därför att under hösten 2018 lyfta frågan med arbetsmarknadsavdelningens ledning samt undersöka förutsättningarna för att inom Samordningsförbundet och i samverkan med där ingående parter utveckla ett fortsatt arbete kring denna målgruppen i annan lämplig form.

Karl Gudmundsson
Socialdirektör

Stein Erik Norderhaug
Områdeschef

Beslutet expedieras till:
Kommunstyrelsen

§ 227

Finansiering av deltagande i rehabiliteringsprogram

Sn/2016:158 130

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har beviljat finansiering av Rehabprojektet under två år genom fonden för ej utnyttjade statsbidrag för flyktingmottagande. Projektet, som består av 1,0 tjänst, är finansierat till november 2017. Socialnämnden har nu att ta ställning till om kommunstyrelsen ska föreslås en fortsatt finansiering genom fonden för ej utnyttjade statsbidrag.

Beslutsunderlag

Socialförvaltningens tjänsteskrivelse, daterad 2016-10-10

Förvaltningens förslag

Förslag till kommunstyrelsen

- Rehabprojektet finansieras under fyra år räknat från den 1 september 2016 till den 31 augusti 2020 genom fonden för ej utnyttjade statsbidrag för flyktingmottagande.

SOCIALNÄMNDENS BEHANDLING

Yrkanden

Ola Nilsson (KD), för partierna M, KD, C och L, Karin Widerberg (S), för partierna S, MP och V samt Gunnel Granberg (SD) yrkar bifall till förvaltningens förslag.

Socialnämndens beslut

Förslag till kommunstyrelsen

- Rehabprojektet finansieras under fyra år räknat från den 1 september 2016 till den 31 augusti 2020 genom fonden för ej utnyttjade statsbidrag för flyktingmottagande.

2016-11-29

Beslutet expedieras till:
Stadskontoret
Karl Gudmundsson
Annika Åberg
Anders Ivar

Socialnämnden

Finansiering av deltagande i rehabiliteringsprogram

Sn/2016:158 130

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har beviljat finansiering av Rehabprojektet under två år genom fonden för ej utnyttjade statsbidrag för flyktingmottagande. Projektet, som består av 1,0 tjänst, är finansierat till november 2017. Socialnämnden har nu att ta ställning till om kommunstyrelsen ska föreslås en fortsatt finansiering genom fonden för ej utnyttjade statsbidrag.

Beslutsunderlag

Socialförvaltningens tjänsteskrivelse, daterad 2016-10-10

Förslag till socialnämnden

Förslag till kommunstyrelsen

- Rehabprojektet finansieras under fyra år räknat från den 1 september 2016 till den 31 augusti 2020 genom fonden för ej utnyttjade statsbidrag för flyktingmottagande.

Ärende

Barnkonventionen

Ärendet berör barn direkt eller indirekt i enlighet med FN:s konvention om barns rättigheter. Barn som växer upp i familjer som är långvarigt beroende av försörjningsstöd har sämre ekonomiska förutsättningar än många andra barn och är därför positivt berörda av alla insatser som leder till att föräldrarna blir självförsörjande.

Bakgrund till Rehabprojektet

Rehabprojektet består av 1,0 anställd på socialförvaltningen som finansieras av medel från flyktingfonden. Den grupp vi arbetar med är försörjningsstödstagare som står långt från arbetsmarknaden och de flesta är utrikes födda.

Arbetet med gruppen är tidskrävande och processen går ganska långsamt. För att förbättra detta har socialförvaltningen köpt in rehabiliterings- och utredningsresurser, men inriktningen i ett förlängt Rehabprojekt var att ställa

SOCIALTJÄNSTEN
Besöksadress: Juneporten
V. Storgatan 16, Jönköping
social@jonkoping.se
Fax diariet 036-10 77 85

JÖNKÖPINGS KOMMUN
Ljuset vid Vättern

mer krav på Regionen och Försäkringskassan att ställa upp med sina resurser för att möta den enskilde brukarens behov. AMA:s verksamheter är också mycket betydelsefulla och särskilt då aktivitetsintroduktion (AI) och aktivitets- och arbetsförmågebedömningar. Arbetet innebär att den som arbetar i Rehabprojektet stöttar och följer den enskilde individen genom processen att söka sjukersättning och fungerar som ett stöd genom coachning. Den enskilde får även hjälp med att överklaga ett eventuellt avslagsbeslut.

Under senhösten 2015 bedömde vi att resurserna för gruppen inte riktigt var på plats och att ett upphandlat program för rehabilitering ändå behövdes. Invägt i den bedömningen är också det höga flyktingmottagandet som skedde under hösten 2015 och att det i förlängningen innebär fler klienter till försörjningsstödet, varav en del kommer att ha svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. En upphandling gjordes under våren 2016 men nu endast med en leverantör och med 10 platser i sex månader, vilket innebär att 20 personer kan delta i programmet årligen. Origo resurs vann upphandlingen och det nya rehabiliteringsprogrammet började skriva in deltagare i september 2016. Programmet är upphandlat i två år med möjlighet till förlängning i två år till, fast då med ett något färre antal deltagare.

Förväntade kostnader är 2016 320.000 kronor, 2017 960.000 kronor, 2018 960.000 kronor, 2019 900.000 kronor och 2020 480.000 kronor.

Socialförvaltningens förslag till socialnämnden är således att redan nu ansöka om medel ur fonden ej utnyttjade statsbidrag för flyktingmottagandet för att finansiera deltagare i det upphandlade Rehabiliteringsprogrammet under fyra år.

Karl Gudmundsson
Socialdirektör

Anders Ivar
Områdeschef försörjningsstöd

Beslutet expedieras till:
Stadskontoret
Karl Gudmundsson
Annika Åberg
Anders Ivar

Ekonomiavdelningen
Per Lantz
036-105634
per.lantz@jonkoping.se

Kommunstyrelsen

Finansiering av deltagande i rehabiliteringsprogram

Ks/2016:455 047

Sammanfattning

Socialnämnden begär förlängd och utökad finansiering av rehabiliteringsprojektet. Nämnden föreslår att projektet även fortsättningsvis finansieras med medel från fonden för ej utnyttjade statbidrag för flyktingmottagande. Projektet bedöms medföra en genomsnittlig kostnad per år på 780 tkr under perioden 2017-2020. Stadskontoret gör i detta yttrande en genomgång av ärendet och föreslår sammanfattningsvis att finansiering av projektet inarbetas i flykting- och invandrarbudgeten från 2017 och framåt innebärande att projektet till den del det berör flyktingar finansieras med statsbidrag för flyktingmottagande. Socialförvaltningen bedömer att 80 % av deltagarna i projektet utgörs av flyktingar och därmed bör motsvarande andel av projektets kostnader finansieras med statsbidrag.

Beslutsunderlag

Socialnämnden 2016-11-15 § 227
Stadskontorets yttrande 2017-01-30

Förslag till kommunstyrelsen

– Kostnader för genomförande av socialnämndens rehabiliteringsprojekt under perioden 1 januari 2017- augusti 2020 belastar kommunens flyktingbudget till den del projektet rör personer för vilka kommunen erhållit statsbidrag för mottagande av flyktingar och andra invandrare.

Stadskontorets redogörelse för ärendet

Socialnämnden begär förlängd och utökad finansiering av rehabiliteringsprojektet. Kommunstyrelsen beslutade 2015-12-15 § 375 att socialnämnden medges uttag ur fonderade medel avseende ej utnyttjade statsbidrag för flyktingmottagande med 550 tkr per år 2016 och 2017 för finansiering av rehabiliteringsprojektet.

Rehabiliteringsprojektet består av en heltidsanställd som finansieras med medel från flyktingfonden. Utöver detta köps också vissa rehabiliterings- och utredningsresurser in till projektet. Målgruppen för verksamheten är försörjningsstödtagare som står långt från arbetsmarknaden och som behöver stöd med att finna en annan inkomstkälla än försörjningsstöd. En majoritet av deltagarna i projektet (cirka 80% enligt uppgifter från socialförvaltningen) utgörs av flyktingar.

Nu begär socialnämnden dels att finansieringen av projektet förlängs till och med augusti 2020 samt dels att medfinansiering från fonden för ej utnyttjade statsbidrag för flyktingmottagande utökas. Socialnämnden redovisar att de budgeterade kostnaderna för genomförande av projektet under perioden 2017-2020 uppgår till i genomsnitt 780 tkr per år. År 2017 och 2018 uppgår kostnaderna till 960 tkr per år. Under 2019 bedöms kostnaderna uppgå till cirka 900 tkr och 2020 till 480 tkr. Projektet avslutas i augusti 2020.

Socialnämnden föreslår att projektet finansieras med medel från fonden för erhållna ej utnyttjade statsbidrag för flyktingmottagande. Till denna fond förs statsbidrag som kommunen tilldelats men ej förbrukats under verksamhetsåret.

Stadskontoret bedömer att projektet bör inarbetas i invandrar- och flyktingbudgeten från och med 2017 och fram till det att projektet avslutas, till den del projektet rör flyktingar. Inledningsvis bör 80 % av projektets kostnader finansieras med statsbidrag som kommunen erhållit för mottagande av flyktingar och vissa andra invandrare. Verksamheterna i invandrar- och flyktingbudgeten finansieras med intäkter i form av statsbidrag för flyktingar och vissa andra invandrare. Över- och underskott i budgeten regleras sedan mot fonden för erhållna ej utnyttjade statsbidrag för flyktingmottagande. Socialnämnden begär medel för verksamhetsåret 2016. Stadskontoret konstaterar att socialnämnden 2016 kompenserats med medel från fonden för erhållna men ej utnyttjade statsbidrag för flyktingmottagande i enlighet med kommunstyrelsens tidigare beslut.

Carl-Johan Korsås
Stadsdirektör

Leif Eriksson
Ekonomichef

§ 48

Finansiering av deltagande i rehabiliteringsprogram

Ks/2016:455 047

Sammanfattning

Socialnämnden har 2016-11-15 § 227 beslutat föreslå kommunstyrelsen att rehabiliteringsprojektet finansieras under fyra år räknat från den 1 september 2016 till den 31 augusti 2020 genom fonden för ej utnyttjade statsbidrag för flyktingmottagande.

Beslutsunderlag

Socialnämndens beslut 2016-11-15 § 227 med tillhörande tjänsteskrivelse
Stadskontorets yttrande 2017-01-30
Kommunalrådsyttranden enligt nedan

Stadskontorets förslag

Stadskontorets yttrande 2017-01-30 med förslag till kommunstyrelsens beslut:

- Kostnader för genomförande av socialnämndens rehabiliteringsprojekt under perioden 1 januari 2017- augusti 2020 belastar kommunens flyktingbudget till den del projektet rör personer för vilka kommunen erhållit statsbidrag för mottagande av flyktingar och andra invandrare.

Majoritetsrådets förslag

Kommunalrådet Andreas Sturessons (KD) yttrande 2017-02-09 med förslag till kommunstyrelsens beslut:

- Ärendet återremitteras till socialnämnden för dialog med Samordningsförbundet Södra Vätterbygden om samverkan kring rehabiliteringsprogram.

Oppositionsrådets förslag

Kommunalrådet Ilan De Basso (S) instämmer.

KOMMUNSTYRELSENS BEHANDLING 2017-02-22

Kommunstyrelsens beslut

- Ärendet återremitteras till socialnämnden för dialog med Samordningsförbundet Södra Vätterbygden om samverkan kring rehabiliteringsprogram.

Beslutet expedieras till:
Sn
Ekonomichefen

§ 227

Finansiering av deltagande i rehabiliteringsprogram

Sn/2016:158 130

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har beviljat finansiering av Rehabprojektet under två år genom fonden för ej utnyttjade statsbidrag för flyktingmottagande. Projektet, som består av 1,0 tjänst, är finansierat till november 2017. Socialnämnden har nu att ta ställning till om kommunstyrelsen ska föreslås en fortsatt finansiering genom fonden för ej utnyttjade statsbidrag.

Beslutsunderlag

Socialförvaltningens tjänsteskrivelse, daterad 2016-10-10

Förvaltningens förslag

Förslag till kommunstyrelsen

- Rehabprojektet finansieras under fyra år räknat från den 1 september 2016 till den 31 augusti 2020 genom fonden för ej utnyttjade statsbidrag för flyktingmottagande.

SOCIALNÄMNDENS BEHANDLING

Yrkanden

Ola Nilsson (KD), för partierna M, KD, C och L, Karin Widerberg (S), för partierna S, MP och V samt Gunnel Granberg (SD) yrkar bifall till förvaltningens förslag.

Socialnämndens beslut

Förslag till kommunstyrelsen

- Rehabprojektet finansieras under fyra år räknat från den 1 september 2016 till den 31 augusti 2020 genom fonden för ej utnyttjade statsbidrag för flyktingmottagande.

2016-11-29

Beslutet expedieras till:
Stadskontoret
Karl Gudmundsson
Annika Åberg
Anders Ivar

Socialnämnden

Finansiering av deltagande i rehabiliteringsprogram

Sn/2016:158 130

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har beviljat finansiering av Rehabprojektet under två år genom fonden för ej utnyttjade statsbidrag för flyktingmottagande. Projektet, som består av 1,0 tjänst, är finansierat till november 2017. Socialnämnden har nu att ta ställning till om kommunstyrelsen ska föreslås en fortsatt finansiering genom fonden för ej utnyttjade statsbidrag.

Beslutsunderlag

Socialförvaltningens tjänsteskrivelse, daterad 2016-10-10

Förslag till socialnämnden

Förslag till kommunstyrelsen

- Rehabprojektet finansieras under fyra år räknat från den 1 september 2016 till den 31 augusti 2020 genom fonden för ej utnyttjade statsbidrag för flyktingmottagande.

Ärende

Barnkonventionen

Ärendet berör barn direkt eller indirekt i enlighet med FN:s konvention om barns rättigheter. Barn som växer upp i familjer som är långvarigt beroende av försörjningsstöd har sämre ekonomiska förutsättningar än många andra barn och är därför positivt berörda av alla insatser som leder till att föräldrarna blir självförsörjande.

Bakgrund till Rehabprojektet

Rehabprojektet består av 1,0 anställd på socialförvaltningen som finansieras av medel från flyktingfonden. Den grupp vi arbetar med är försörjningsstödstagare som står långt från arbetsmarknaden och de flesta är utrikes födda.

Arbetet med gruppen är tidskrävande och processen går ganska långsamt. För att förbättra detta har socialförvaltningen köpt in rehabiliterings- och utredningsresurser, men inriktningen i ett förlängt Rehabprojekt var att ställa

SOCIALTJÄNSTEN
Besöksadress: Juneporten
V. Storgatan 16, Jönköping
social@jonkoping.se
Fax diariet 036-10 77 85

JÖNKÖPINGS KOMMUN
Ljuset vid Vättern

mer krav på Regionen och Försäkringskassan att ställa upp med sina resurser för att möta den enskilde brukarens behov. AMA:s verksamheter är också mycket betydelsefulla och särskilt då aktivitetsintroduktion (AI) och aktivitets- och arbetsförmågebedömningar. Arbetet innebär att den som arbetar i Rehabprojektet stöttar och följer den enskilde individen genom processen att söka sjukersättning och fungerar som ett stöd genom coachning. Den enskilde får även hjälp med att överklaga ett eventuellt avslagsbeslut.

Under senhösten 2015 bedömde vi att resurserna för gruppen inte riktigt var på plats och att ett upphandlat program för rehabilitering ändå behövdes. Invägt i den bedömningen är också det höga flyktingmottagandet som skedde under hösten 2015 och att det i förlängningen innebär fler klienter till försörjningsstödet, varav en del kommer att ha svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. En upphandling gjordes under våren 2016 men nu endast med en leverantör och med 10 platser i sex månader, vilket innebär att 20 personer kan delta i programmet årligen. Origo resurs vann upphandlingen och det nya rehabiliteringsprogrammet började skriva in deltagare i september 2016. Programmet är upphandlat i två år med möjlighet till förlängning i två år till, fast då med ett något färre antal deltagare.

Förväntade kostnader är 2016 320.000 kronor, 2017 960.000 kronor, 2018 960.000 kronor, 2019 900.000 kronor och 2020 480.000 kronor.

Socialförvaltningens förslag till socialnämnden är således att redan nu ansöka om medel ur fonden ej utnyttjade statsbidrag för flyktingmottagandet för att finansiera deltagare i det upphandlade Rehabiliteringsprogrammet under fyra år.

Karl Gudmundsson
Socialdirektör

Anders Ivar
Områdeschef försörjningsstöd

Beslutet expedieras till:
Stadskontoret
Karl Gudmundsson
Annika Åberg
Anders Ivar

Kommunstyrelsen

Finansiering av deltagande i rehabiliteringsprogram

Ks/2016:455 047

Sammanfattning

Socialnämnden har 2016-11-15 § 227 beslutat föreslå kommunstyreslen att rehabiliteringsprojektet finansieras under fyra år räknat från den 1 september 2016 till den 31 augusti 2020 genom fonden för ej utnyttjade statsbidrag för flyktingmottagande. Kostnaden beräknas till i genomsnitt 780 tkr per år under perioden 2017-2020.

Beslutsunderlag

Socialnämndens beslut 2016-11-15 § 227 med tillhörande tjänsteskrivelse

Förslag till kommunstyrelsens beslut

– Ärendet återremitteras till socialnämnden för dialog med Samordningsförbundet Södra Vätterbygden om samverkan kring rehabiliteringsprogram.

Övervägande

Kommunen ska arbeta aktivt för att hjälpa människor från utanförskap till egen försörjning. I kommunprogrammet ingår ett uppdrag till socialtjänsten att tillsammans med arbetsmarknadsavdelningen, arbetsförmedlingen med flera aktörer löpande ta initiativ till projekt och insatser i syfte att ge fler personer möjlighet att lämna ett försörjningsstödsberoende och istället etablera sig på arbetsmarknaden. Kommunprogrammet anger att vid sidan av de direkta arbetsmarknadsinsatserna behöver arbetet fortsätta med utbildningsinsatser samt rehabiliterande insatser med mera i syfte att få fler personer som är beroende av försörjningsstöd att närma sig en varaktig sysselsättning och etablering på arbetsmarknaden.

Kommunstyrelsen beslutade i augusti 2012 att medge socialnämnden att under perioden 2012 – 2015 disponera upp till 37,5 miljoner av ej utnyttjade statsbidrag för flyktingmottagande för insatser huvudsakligen syftande till arbete, utbildning och sysselsättning. Bland annat avsattes 7,1 mnkr under 2013-2015 till rehabiliteringsåtgärder. Kommunstyrelsen har därefter beslutat om fortsatt finansiering av rehabiliteringsprojektet med 550 tkr per år under 2016 och 2017.

Resultatet av det tidigare genomförda rehabiliteringsprojektet visar på positiva effekter för deltagarna i form av förbättrad fysisk och psykisk hälsa samt ökat välbefinnande. Projektet har även medfört att personerna kommit i rätt

STADSKONTORET
Besöksadress Rådhuset
Rådhusparken 1, Jönköping
kommunstyrelse@jonkoping.se
Fax diariet 036-10 57 04

ersättningssystem, vilket också på ett positivt sätt påverkar den enskildes ekonomi.

Antalet och hushåll som är långvarigt beroende av försörjningsstöd har minskat med 25 procent från mars 2014. Minskningen kan tillskrivas ett flertal kommunala insatser som Jobbtorg, Jobbtorg resurs, projekt Enter, försörjningsstöd resurs, metodprojekt och rehabiliteringsprojektet. Men av de 1 339 hushåll som hade försörjningsstöd i december 2016 hade 57 procent haft det minst 10 av de senaste 12 månaderna. Det finns därför stor anledning att fortsätta med insatser som syftar till att bryta långvarigt beroende av försörjningsstöd.

Samordningsförbundet Södra Vätterbygden har till uppgift att finansiera insatser till personer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser som syftar till att individen uppnår eller förbättrar sin förmåga att utföra förvärvsarbete och som ligger inom de samverkande parternas samlade ansvarsområde. Samordningsförbundet Södra Vätterbygdens parter är Jönköpings, Habo, Mullsjö och Vaggeryds kommuner samt regionen, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

Rehabiliteringsprojektet vänder sig till personer som har en komplex problematik och som är i behov av stöd från flera aktörer. Det är min bedömning att rehabiliteringsprogrammet är förenligt med samordningsförbundets uppgifter. Jag föreslår därför att ärendet återremitteras till socialnämnden för dialog med Samordningsförbundet Södra Vätterbygden om samverkan kring rehabiliteringsprogram.

Andreas Sturesson
Kommunalråd

§ 151

Finansiering av deltagande i rehabiliteringsprogram

Sn 2016/158 130

Sammanfattning
Ansökan har gjorts om finansiering av deltagande i rehabiliteringsprogram genom fonden för ej utnyttjade statsbidrag för flyktingmottagning. Ärendet har återremitterats till socialnämnden för dialog med Samordningsförbundet Södra Vätterbygden om samverkan kring rehabiliteringsprogram.

Beslutsunderlag
Socialförvaltningens tjänsteskrivelse, daterad 2017-07-20

Förvaltningens förslag
– Remissvar godkänns och skickas till kommunstyrelsen.

SOCIALNÄMNDENS BEHANDLING
Yrkanden
Ola Nilsson (KD), för partierna M, KD och C, Karin Widerberg (S), för partierna S, MP och V samt Gunnel Granberg (SD) yrkar bifall till förvaltningens förslag.

Socialnämndens beslut
– Remissvar godkänns och skickas till kommunstyrelsen.

2017-08-30

Beslutet expedieras till:
Kommunstyrelsen

Carin Wiberg
Biträdande funktionschef

Socialnämnden

Finansiering av deltagande i rehabiliteringsprogram – svar på remiss från kommunstyrelsen

Sn /2016:158 130

Sammanfattning

Ansökan har gjorts om finansiering av deltagande i rehabiliteringsprogram genom fonden för ej utnyttjade statsbidrag för flyktingmottagning. Ärendet har återremitterats till socialnämnden för dialog med Samordningsförbundet Södra Vätterbygden om samverkan kring rehabiliteringsprogram.

Beslutsunderlag

Socialnämndens tjänsteskrivelse, daterad 2017-07-20

Förslag till socialnämnden

– Remissvar godkännes och skickas till kommunstyrelsen.

Ärende

Ärendet berör barn direkt och indirekt i enlighet med FN:s konvention om barns rättigheter. Barn som växer upp i familjer som är långvarigt beroende av försörjningsstöd har sämre ekonomiska förutsättningar än många andra barn och är därför positivt berörda av alla insatser som leder till att föräldrarna blir självförsörjande.

Ansökan om finansiering av deltagande i rehabiliteringsprogram genom fonden för ej utnyttjade statsbidrag för flyktingmottagning behandlades i socialnämnden i november 2016. I februari 2017 återremitterade kommunstyrelsen ärendet till socialnämnden för dialog med Samordningsförbundet Södra Vätterbygden om samverkan kring rehabiliteringsprogram. En dialog har förts med förbundschef Peter Hedfors, som tagit upp frågan i beredningsgruppen. Där konstaterar man att verksamheten riktar sig till en målgrupp i enbart Jönköpings kommun. Verksamheten har redan drivits av kommunen under i flera år och samarbetet fungerar bra med berörda parter. Beredningsgruppen ser därför inget motiv att ta över finansiering av denna verksamhet.

SOCIALTJÄNSTEN
Besöksadress: Juneporten
V. Storgatan 16, Jönköping
social@jonkoping.se
Fax diariet 036-10 77 85

JÖNKÖPINGS KOMMUN
Ljuset vid Vättern

Stefan Österström
Biträdande socialdirektör

Carin Wiberg
Biträdande funktionschef IFO

Beslutet expedieras till:
Kommunstyrelsen

§ 251

Finansiering av deltagande i rehabiliteringsprogram

Ks/2016:455 047

Sammanfattning

Socialnämnden har 2016-11-15 § 227 beslutat föreslå kommunstyreslen att rehabiliteringsprojektet finansieras under fyra år räknat från den 1 september 2016 till den 31 augusti 2020 genom fonden för ej utnyttjade statsbidrag för flyktingmottagande. Kostnaden beräknas till i genomsnitt 780 tkr per år under perioden 2017-2020. Kommunstyrelsen beslutade 2017-02-22 att återremittera ärendet till socialnämnden för dialog med Samordningsförbundet Södra Vätterbygden om samverkan kring rehabiliteringsprogram.

Beslutsunderlag

Socialnämndens beslut 2016-11-15 § 227 med tillhörande tjänsteskrivelse
Stadskontorets yttrande 2017-01-30
Kommunstyrelsens beslut 2017-02-22 § 48 om återremiss
Socialnämndens beslut 2017-08-22 § 151 med tillhörande tjänsteskrivelse
Kommunalrådsyttranden enligt nedan

Stadskontorets förslag

Stadskontorets yttrande 2017-01-30 med förslag till kommunstyrelsens beslut:

- Kostnader för genomförande av socialnämndens rehabiliteringsprojekt under perioden 1 januari 2017 - augusti 2020 belastar kommunens flyktingbudget till den del projektet rör personer för vilka kommunen erhållit statsbidrag för mottagande av flyktingar och andra invandrare.

Majoritetsrådets förslag

Kommunalrådet Andreas Sturessons (KD) yttrande 2017-09-14 med förslag till kommunstyrelsens beslut:

- Ärendet återremitteras till socialnämnden för förnyad dialog med Samordningsförbundet Södra Vätterbygden.

Oppositionsrådets förslag

Kommunalrådet Ilan De Basso (S) instämmer.

KOMMUNSTYRELSENS BEHANDLING 2017-09-27

Kommunstyrelsens beslut

- Ärendet återremitteras till socialnämnden för förnyad dialog med Samordningsförbundet Södra Vätterbygden.

Beslutet expedieras till:
Sn
Ekonomichefen

Kommunstyrelsen

Finansiering av deltagande i rehabiliteringsprogram

Ks/2016:455 047

Sammanfattning

Socialnämnden har 2016-11-15 § 227 beslutat föreslå kommunstyreslen att rehabiliteringsprojektet finansieras under fyra år räknat från den 1 september 2016 till den 31 augusti 2020 genom fonden för ej utnyttjade statsbidrag för flyktingmottagande. Kostnaden beräknas till i genomsnitt 780 tkr per år under perioden 2017-2020. Kommunstyrelsen beslutade 2017-02-22 att återremittera ärendet till socialnämnden för dialog med Samordningsförbundet Södra Vätterbygden om samverkan kring rehabiliteringsprogram.

Beslutsunderlag

Kommunstyrelsens beslut 2017-02-22 § 48
Socialnämndens beslut 2017-08-22 § 151 med tillhörande tjänsteskrivelse

Förslag till kommunstyrelsens beslut

– Ärendet återremitteras till socialnämnden för förnyad dialog med Samordningsförbundet Södra Vätterbygden.

Övervägande

Kommunstyrelsen beslutade i augusti 2012 att medge socialnämnden att under perioden 2012 – 2015 disponera upp till 37,5 miljoner av ej utnyttjade statsbidrag för flyktingmottagande för insatser huvudsakligen syftande till arbete, utbildning och sysselsättning. Bland annat avsattes 7,1 mnkr under 2013-2015 till rehabiliteringsåtgärder. Kommunstyrelsen har därefter beslutat om fortsatt finansiering av rehabiliteringsprojektet med 550 tkr per år under 2016 och 2017.

Resultatet av det tidigare genomförda rehabiliteringsprojektet visar på positiva effekter för deltagarna i form av förbättrad fysisk och psykisk hälsa samt ökat välbefinnande. Projektet har även medfört att personerna kommit i rätt ersättningssystem, vilket också på ett positivt sätt påverkar den enskildes ekonomi.

Samordningsförbundet Södra Vätterbygden har till uppgift att finansiera insatser till personer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser som syftar till att individen uppnår eller förbättrar sin förmåga att utföra förvärvsarbete och som ligger inom de samverkande parternas samlade ansvarsområde. Samordningsförbundet Södra Vätterbygdens parter är Jönköpings, Habo, Mullsjö

STADSKONTORET
Besöksadress Rådhuset
Rådhusparken 1, Jönköping
kommunstyrelse@jonkoping.se
Fax diariet 036-10 57 04

JÖNKÖPINGS KOMMUN
Ljuset vid Vättern

och Vaggeryds kommuner samt regionen, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

Rehabiliteringsprojektet vänder sig till personer som har en komplex problematik och som är i behov av stöd från flera aktörer. Det är min bedömning att rehabiliteringsprogrammet är förenligt med samordningsförbundets uppgifter. Projektet som har varit lyckat skulle då också kunna komma andra personer inom samordningsförbundets område till del.

Av socialnämndens remissvar framgår att socialförvaltningen vid kontakt med samordningsförbundets förbundschef meddelats att förbundets beredningsgrupp inte ser något motiv för att ta över finansieringen av projektet. Beredningsgruppen hänvisar till att projektet endast berör en målgrupp i Jönköpings kommun, och att projektet har drivits av kommunen i flera år i gott samarbete med berörda parter.

Jag ställer mig frågande till de argument som samordningsförbundets beredningsgrupp angivit för att ett fortsatt rehabiliteringsprojekt inte skulle kunna inrymmas i samordningsförbundets verksamhet. Det finns inget i rehabiliteringsprojektet som hindrar att likvärdiga rehabiliteringsinsatser sker med deltagare från de andra i samordningsförbundet ingående kommunerna. Dessutom har samordningsförbundet tidigare drivit ett projekt med fokus på en enda kommun i form av "Projekt 200 i praktiken". Jag anser vidare inte att det faktum att rehabiliteringsinsatserna redan genomförts i projektform i kommunal regi skulle vara något hinder för att samordningsförbundet fortsätter verksamheten.

Avslutningsvis så är det rimligt att det är samordningsförbundets styrelse som tar ställning till vilken verksamhet som ska bedrivas.

Andreas Sturesson
Kommunalråd