

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.