



EUROPEISKA UNIONEN  
Europeiska socialfonden

Datum  
2009-06-01

Diarienummer  
2009-00206

Finansdepartementet  
Registrator  
103 33 STOCKHOLM

## Yttrande över betänkandet SOU 2009:19 Aktiv väntan – asylsökande i Sverige

(dnr Ju2009/1848/SIM)

Svenska ESF-rådet har beretts tillfälle att lämna yttra sig över på rubricerade betänkande.

### Inledande kommentarer

Svenska ESF-rådet har under perioden 2000 – 2007 haft ansvaret för genomförandet av gemenskapsinitiativet Equal inom Europeiska socialfonden. En av målgrupperna för Equal var asylsökande, och ett syfte med programmet var att förbättra asylmottagandet med särskilt fokus på de asylsökandes sociala och yrkesmässiga integration. I sitt remissvar utgår ESF-rådet därför från de erfarenheter, resultat och rekommendationer som framkommit i de s.k. Utvecklingspartnerskap och den Nationella temagrupp som verkade inom tema asyl. ESF-rådet har också varit ordförande i den Europeiska temagruppen asylsökande inom Equal som verkade i nära samarbete med den Nationella temagruppen, något som bidragit till att ge myndigheten en fördjupad erfarenhets- och kunskapsbas vad gäller frågor om system och policies inom asylmottagandet på EU-nivå och i andra medlemsstater.

Mot denna bakgrund välkomnar ESF-rådet utredningens initiativ att redan under arbetets gång ha kontakt med och inhämta synpunkter från den Nationella temagruppen asyl & integration (NTG-asyl & integration) inom Equal. I det aktuella betänkandet återfinns också en särskild bilaga med förslag och rekommendationer från NTG-asyl & integration som ESF-rådet sammanställt på utredarens uppdrag. Flera av utredningens förslag ligger också väl i linje med både den Nationella och den Europeiska temagruppens synpunkter och rekommendationer. ESF-rådet begränsar därför sitt yttrande/sina kommentarer till att i huvudsak gälla de förslag/frågeställningar som inte fullt ut mött genklang i utredarens betänkande.

### 1.1 – 1.2 Utredningens uppdrag och arbete

ESF-rådet ser positivt på utredningens upplägg och arbetssätt; utredaren redovisar en mångfald av perspektiv och infallsvinklar där resonemang förs både mot och för de framlagda förslagen. Kontakter med och idéer från frivillig- och s.k. målgruppsorganisationer har kunnat spela en viktig roll. Inte minst har ett europeiskt perspektiv anlagts; goda exempel från relevanta EU-program och från



projekt och verksamheter i andra medlemsstater har införlivats i utredningsmaterial och förslag. Utredningen kan i detta hänseende ses som ett gott exempel på hur en statlig utredning tagit hänsyn till och använt resultat och erfarenheter från det gemensamma utvecklingsarbetet inom EU på, i detta fall, asylpolitikens område.

ESF-rådet vill emellertid inledningsvis peka på två angelägna problemområden som visserligen faller utanför utredningsdirektiven, men som har stor betydelse för de asylsökandes situation under väntetiden. Utredaren förefaller också själv medveten om de problem som begränsningarna i direktivet inneburit. Frågan om hälso- och sjukvård för asylsökande ingick inte i utredningsdirektiven, något som enligt ESF-rådet begränsar möjligheterna till en helhetssyn på asylmottagandet. I ett flertal fall visar utredaren på sambandet mellan ett gott mottagande och den asylsökandes hälsotillstånd; hälso- och sjukvårdens roll i detta sammanhang granskas dock ej. Som framgår i ESF-rådets rapport i utredningen, finns starka argument och goda exempel från projektverksamheten för att en helhetssyn skall tillämpas i ett välfungerande asylmottagande och därmed också innefatta insatser inom hälso- och sjukvård.

Den andra frågan berör organisering och huvudmannaskap för asylmottagandet och är, enligt ESF-rådet, av stor både praktisk och principiell betydelse. På grundval av erfarenheter från projekt, forskningsstudier och analyser av andra medlemsstaters system för mottagande av asylsökande förordade NTG-asyl & integration en organisatorisk åtskillnad mellan asylprövning och asylmottagande, dvs. att samma organisation eller myndighet inte bör svara för båda dessa funktioner. Det främsta argumentet för en sådan ordning är att en tydlig organisatorisk åtskillnad undanröjer det grundläggande strukturella problemet i det svenska asylmottagandet: Migrationsverkets konfliktfyllda, dubbla roll som både prövnings- och kontrollmyndighet och omhändertagande, humanitär och stödjande organisation för människor i kris och oviss väntan. Utredaren är förvisso införstådd med problemet och anser också att det finns behov av en fördjupad analys "Det har inte legat inom ramen för denna utredning att närmare analysera förutsättningarna för mer genomgripande strukturella förändringar när det gäller Migrationsverkets uppdrag och organisation. På grundval av vad som redan sagts om riskerna att mottagandet av asylsökande inte ges vederbörlig prioritet, menar dock utredningen att det finns ett behov av en fördjupad analys av fördelarna och nackdelarna med att en och samma myndighet har ansvaret för både mottagandet och prövningen av asylärendena." (s. 77).

Med hänvisning till sitt remissvar på utredningen "Egenansvar med professionellt stöd (SOU 2008:58)" vill ESF-rådet vidare understryka vikten av att se asylmottagande, introduktion och integration av nyanlända som en sammanhållen process. Så görs visserligen också av utredaren, men som ESF-rådet påpekade i det tidigare remissvaret:

"Erfarenheterna från projektverksamheten inom ESF och ERF visar att asylmottagande och introduktion av nyanlända bör ses som en sammanhållen process, där introduktions- integrationsåtgärder bör finnas på plats redan i ett tidigt skede av den asylsökandes vistelse i det nya landet. Detta underlättas av om utföraren av och den ansvarige huvudmannen för dessa introduktionstjänster utbildning, vägledning, arbetsförmedling, praktikanskaftning etc. är densamma under de båda perioderna."



Det förefaller emellertid som om de aktuella utredningarna inte är fullt överens på denna punkt. I Asylmottagningsutredningen föreslås att kommunerna svarar för ett vissa av insatserna under asylmottagandet, i utredningen om nyanländas etablering föreslås att staten övertar ansvaret från kommunerna för introduktionen.

En intressant lösning kan finnas i Etableringsutredningens förslag om s.k. introduktionslotsar. Utredaren antyder att lotsarnas uppdrag även skulle kunna omfatta insatser under asyltiden och att de därmed skulle bli ett kraftfullt stöd också för den asylsökandes introduktion och integration vad gäller utbildning, praktik, arbete etc. Enligt ESF-rådet bör detta förslag övervägas i det fortsatta beredningsarbetet.

En tredje fråga, som förvisso behandlas i utredningen, är de framlagda förslagens koppling till EU:s direktiv om miniminormer för mottagande av asylsökande. Här hade en tydligare och mera systematisk genomgång av hur förslagen svarar mot respektive artikel i direktivet varit önskvärd. Utredaren hade också kunnat föra ett intressant resonemang om hur förslagen är relaterade till det pågående arbetet från EU-kommissionens sida som handlar om att gå från miniminormer till gemensamma standards, dvs. något som torde innebära en höjning av kvalitén på tjänsteutbudet i asylmottagandet. Även en diskussion utifrån ett rättighetsperspektiv hade varit utvecklande.<sup>1</sup> Frågan har dessutom särskild aktualitet under det svenska ordförandeskapet hösten 2009: i det s.k. Stockholmsprogrammet skall bl.a. grunden läggas för arbetet med ett förbättrat direktiv om mottagande av asylsökande – i riktning mot gemensamma standards.

ESF-rådets yttrande berör i det följande de områden och avsnitt där ett tillräckligt erfarenhets- och kunskapsunderlag från projekt och temagrupper inom Equal och Europeiska flyktingfonden finns för handen. I den bilagda rapporten från ESF-rådet i utredningen finns också en tablå där det framgår på vilka områden det föreligger överensstämmelse mellan utredningsdirektiv och förslag från NTG-asyl & integration.

### **3. Behovet av förändringar i mottagandet av asylsökande**

Utredaren ger en nedslående bild av det svenska systemet för asylmottagandet, en bild som dock bekräftar de analyser och redovisningar som genomförts inom ramen för projekt- och temaarbetet inom Equal.

ESF-rådet vill i detta sammanhang också peka på att det finns en stor brist på fakta, statistik och kunskaper om de asylsökandes situation, något som även utredaren lyfter fram.

Detta förhållande föranleder inget konkret förslag från utredarens sida. ESF-rådet förordar att en översyn av statistik- och rapporteringssystem vad gäller asylsökande i mottagningssystemet görs, samt att en generell kartläggning av kunskaps- och forskningsläget på området genomförs. Denna översyn kan ligga

---

<sup>1</sup> Se t ex *En värdig levnadsstandard - Asylsökandes sociala och ekonomiska rättigheter*. NTG-asyl & integrations skriftserie nr 2, 2006



som grund för ett förbättrat rapporterings- och statistiksystem samt utgöra underlag för fortlöpande analyser och forskningsuppdrag. Den kan också bidra till att förbättra systemen för uppföljning och utvärdering av gjorda insatser och utveckla kunskapsgrunden inom ett försummat forskningsfält.

#### 4. Sysselsättning

##### 4.3.1 Generellt undantag från kravet på arbetstillstånd.

ESF-rådet tillstyrker förslaget.

Utredaren för här ett intressant resonemang om konsekvenserna av den nya lagen om arbetskraftsinvandring och möjligheten för asylsökande att, som det heter, "byta spår". Lagändringen har hittills fått liten uppmärksamhet, trots att den sannolikt innebär en radikal förändring av situationen för asylsökande och arbetskraftsinvandrare utanför EU. Problematiken med s.k. mixed flows aktualiseras och ESF-rådet efterlyser en analys och diskussion av betydelsen av transnationella nätverk och informationsflöden, de asylsökandes försörjningsstrategier, den informella sektorns roll och hur dessa faktorer påverkar asylsystemet.

Dessa frågor aktualiserar också behovet av mera systematiska forskningsinsatser på ett antal viktiga samhällsområden där kunskaperna i nuläget är mycket bristfälliga. ESF-rådet vill i sammanhanget åter understryka vikten av att genomförda förslag och eventuella systemförändringar på detta och liknande områden följs upp och utvärderas, vid behov med forskningsstudier.

##### 4.3.2

##### Information om arbete och individuell handlingsplan

ESF-rådet tillstyrker i princip förslagen, men noterar samtidigt, i likhet med utredaren, att det finns stora brister i hur denna information för närvarande är utformad. Enligt utredaren skall denna information, och den individuella handlingsplanen, även fortsättningsvis utformas av Migrationsverket i det senare fallet tillsammans med den asylsökande.

Som framgår på flera ställen i utredningen, kan man ifrågasätta lämpligheten i att verket handhar denna uppgift. Utredaren påpekar visserligen att det finns anledning för Migrationsverket att strama upp rutinerna och kvalitetssäkra vad som faktiskt görs lokalt, men ger få konkreta förslag på mera genomgripande systemförändringar och förbättringar. Utredaren för på denna punkt inte heller fram alternativa lösningar eller aktörer, även om en viss samverkan med kommuner och arbetsförmedlingar förutsätts (se nedan vad gäller resurser till Arbetsförmedlingen).

I ett senare avsnitt refererar utredaren till erfarenheterna från ett projekt inom Europeiska flyktingfonden i Finland. Här har man systematiskt granskat och kvalitetssäkrat hela tjänsteutbudet i asylmottagandet. Ett liknande kvalitetssäkringssystem bör införas i det svenska mottagandet.

##### 4.3.3 Kartläggning och dokumentation av tidigare erfarenheter

Förslaget tillstyrks med samma reservation som ovan; även här är kvalitetssäkring och arbetsförmedlingens kompetens viktiga inslag. Utredaren refererar till tidigare särskilda insatser från den statliga arbetsmarknadsmyndighetens sida och påpekar att dessa sällan gett konkreta eller praktiska resultat. Eftersom utredaren inte föreslår ytterligare resurser till



Arbetsförmedlingen, utan att kartläggning, vägledning och liknande insatser från förmedlingens sida såsom validering, kompletterande yrkesutbildning etc. skall genomföras inom myndighetens gällande budgetramar, kan det förväntade utfallet av förslaget ifrågasättas.

Erfarenheterna från projekt inom Equal och Europeiska flyktingfonden när det gäller t.ex. bedömning av tidigare yrkeskompetens, som också hänvisas till i detta avsnitt, är positiva och ett antal goda exempel finns från Sverige och andra medlemsstater. En regularisering av insatserna förutsätter emellertid ett fortsatt utvecklingsarbete, säråtgärder, förstärkt kompetens och ett tillskott av resurser. Samtidigt bör man, i likhet med vad utredaren gör i avsnitt 14, påvisa de långsiktiga samhällsekonomiska vinsterna med detta slag av investeringar.<sup>2</sup>

#### 4.3.4 Undervisning i svenska, praktik och annan sysselsättning

##### Operativt ansvar för kommunerna

ESF-rådet ser positivt på utredarens förslag att lägga över det operativa ansvaret på kommunerna vad gäller sfi-undervisning, praktik och annan sysselsättning. Som framgått ovan, förordar ESF-rådet dock en mera genomgripande förändring av systemet för asylmottagande med en tydligare organisatorisk åtskillnad.

##### Samordnade roll för Länsstyrelserna

ESF-rådet tillstyrker förslaget.

En positiv effekt av förslaget torde bli att Länsstyrelserna också får ansvar för att hålla samman processen asylmottagande och introduktion. Även här finns dock ett behov av utökade resurser, både vad gäller kompetensutveckling av personal och system för uppföljning och utvärdering.

##### Särskilt om undervisningen i svenska

ESF-rådet tillstyrker förslaget.

Utredarens förslag om en bred översyn av sfi-undervisningen vitsordas, även om frågan utretts ett stort antal gånger dock ej inom ramen för asylmottagandet.

##### Särskilt om praktik

ESF-rådet tillstyrker förslaget.

Det kan påpekas att det dock kan finnas ett problem med tanke på att tillgången på praktik inte alltid sammanfaller med tillgången på bostäder.

Som tidigare nämnts är det också oklart hur Arbetsförmedlingens mera aktiva roll skall finansieras. Tidigare försök att utan resurstillskott och tydliga direktiv engagera Arbetsmarknadsverket har sällan gett önskat resultat.

##### Begränsningar beträffande asylsökandes sysselsättning

---

<sup>2</sup> Ett intressant exempel på en uppföljning och analys av samhällsekonomiska konsekvenser/vinster av särskilda insatser för asylsökande genomförs inom flyktingfondsprojektet *Impact of multicultural Health Advisors*, se vidare <http://www.temaasyl.se/templates/Page.aspx?id=3027>



Utredaren föreslår, såvitt ESF-rådet kan bedöma, att asylsökande som fått avslag på ett överklagande till Migrationsdomstolen, eller försvårar utredningen, inte skall erbjudas sysselsättning/motsvarande.

När det gäller asylsökande som fått avvisningsbeslut, men där förhållanden i hemlandet eller motsvarande är sådana att en avvisning ej kan genomföras, bör dessa personer bibehålla rätten till sysselsättning, utbildning och arbete enligt ESF-rådet. En annan ordning kan ge upphov till mycket allvarliga problem. Detta är fallet i t.ex. Tyskland, där 10 000-tals asylsökande med s.k. Duldung-status hamnat i en situation av mångårig passiv väntan, utan möjlighet till arbete eller utbildning/praktik.<sup>3</sup>

## 5. Boende

ESF-rådet har ej tillräckligt underlag från projekt och temagrupper för att entydigt ta ställning i frågan, men vill ändå peka på några punkter i utredarens resonemang och förslag, eftersom boendet är av stor betydelse för andra delar av asylmottagandet, främst arbete, utbildning, praktik, framtida bosättning och egenförsörjning.

Utredaren gör i detta avsnitt en god genomlysning av ett både komplicerat och kontroversiellt område av asylmottagandet. Utredaren har också tagit del av den visserligen begränsade forskningen inom området och även själv initierat en studie om asylsökandes boende.

Som framgår i de studier som utredaren refererar till, önskar de asylsökande själva i första hand välja att bo i storstäderna, medan många kommuner främst storstadskommuner helst ser att asylsökande kan styras till andra orter i landet. I storstäderna, främst Stockholm, finns förhållandevis gott om arbete, både i den formella och informella sektorn.

De asylsökande framhåller bl a normaliteten och friheten från kontroll från Migrationsverket som viktiga argument för att bestämma över sitt boende.<sup>4</sup> Utredarens förslag att fler s.k. ordnade boenden skall drivas av andra aktörer än Migrationsverket kan därför vara en god lösning. Även bostadsorten bör kopplas till den övergripande strukturella frågan om organisatorisk åtskillnad mellan asylprövning och mottagande. Utredaren hänvisar också till positiva erfarenheter från andra medlemsstater, där bostadsort och andra komponenter i mottagandet hanteras av t ex kommunerna.

### 5.5.1 Särskilt ankomstboende

ESF-rådet tillstyrker förslaget.

Även i detta avsnitt finns intressanta resonemang och överväganden vad gäller boende, ekonomiska incitament och styrning av de asylsökande kontra ett fritt val.

Resonemangen utmynnar i ett förslag till s.k. ankomstboende, snarlikt det slussboende som förekom på 1980-talet. Trots den kritik som funnits mot

---

<sup>3</sup> Se t ex artikel om unga asylsökande i Hamburg

<http://www.temaasyl.se/Templates/Page.aspx?id=2166>

<sup>4</sup> Se *Mellan hopp och förtvivlan. Erfarenheter och strategier i väntan på asyl*. Rebecka Lennartsson, NTG-asyl- och integrations skriftserie nr 4, 2007.



slussboendet och som också kan riktas mot ett system med ankomstboende tillstyrker ESF-rådet förslaget, om än med viss tvekan.

Möjligheten att i organiserad form ge information och göra en första kartläggning av den asylsökandes bakgrund, hälsa och boendeönskemål etc. torde förbättras genom förslaget. Den kvalitetssäkring av erbjudna tjänster eller insatser som tidigare aviserats är här av stor vikt. Andra anordnare av ankomstboende än Migrationsverket kan också skapa den trygghet och det klimat vid informationsgivning och kartläggning som kan fungera som incitament för en viss styrning av det fortsatta boendet och därmed, i förlängning en bättre framtida integration.

#### 5.5.2 Ordnat boende

ESF-rådet har invändningar på förslaget.

Den styrning genom ekonomiska incitament som därefter förelås vid utplaceringen från ankomstboendet är dock ESF-rådet tveksam till. Även här finns förvisso en elegant teoretisk konstruktion: helt bidrag om den asylsökande både accepterar erbjudet boende och fullt ut deltar i organiserad sysselsättning motsvarande och en gradvis minskning av bidraget vid vägran.

Erfarenheterna från styrning av asylsökandes boende genom ekonomiska incitament är dock negativa. Borttagandet av hyresbidraget vid eget boende fick snarast motsatt effekt. Resonemang om ekonomiska incitament måste också i hög grad ta hänsyn till alternativa försörjningsstrategier och möjligheter inom den informella sektorn.

Utredaren tror inte heller själv på några mera omfattande effekter av sitt förslag; en tioprocentig ökning av andelen i anläggningsboende eller ordnat boende tros bli effekten.

### 6. Ekonomiskt bistånd

#### 6.3.2 Grundersättning

ESF-rådet tillstyrker förslaget i huvudsak.

Grundersättningen bör dock enligt ESF-rådet ligga på samma nivå som det kommunala försörjningsstödet, detta i enlighet med EU-kommissionens direktiv till medlemsstaterna, nyligen aktualiserat även i Sverige.

Förslaget om aktivitetsbonus, en "morot", om än blygsam, är ett steg i rätt riktning. Grundersättningen och bonusen har också en viktig jämställdhetseffekt; lika bidrag oberoende av familjens inkomst.

Den successiva nedtrappningen av bidraget "piskan", kan ifrågasättas och bör användas med stor urskillning.

### 7. Sociala insatser

Som tidigare påpekats beklagar ESF-rådet att utredningen inte kunnat behandla frågan om hälso- och sjukvård till asylsökande. Frågan hör nära samman med socialt stöd och bör kopplas ihop med hur hälso- och sjukvård för asylsökande organiseras av landsting och kommuner.

Evidensbaserade fakta om hälsosituationen för asylsökande saknas i stor utsträckning. Vissa studier finns om t ex asylsökande barn med uppgivenhetssymptom. ESF-rådet vill därför uppmärksamma utredaren på att



Etableringsutredningen föreslår att en kartläggning av nyanländas hälsosituation bör göras, och att denna också skall inkludera asylsökande. Även Socialstyrelsen har tidigare efterlyst en översyn av hälso- och sjukvården för asylsökande.

Utredningens förslag i övrigt tillstyrks.

### **Avsnitt 9 – 11**

ESF-rådet avstår från yttrande på dessa punkter.

### **13. Frivilligorganisationernas roll**

Utredaren betonar i detta avsnitt frivilligorganisationernas viktiga roll i asylmottagandet med en rad argument, men ger få förslag hur dessa organisationer på reguljär basis skall kunna finansiera en sådan verksamhet.

ESF-rådet tillstyrker förslagen under 13.4, men anser samtidigt att en fördjupad analys av formerna för och finansieringen av frivilligorganisationernas insatser måste göras. En rad goda exempel och modeller finns från andra medlemsstater. Regeringens dialog med de idéburna organisationerna är ett steg i rätt riktning som bör resultera i ett anpassat juridiskt och finansiellt ramverk som säkerställer organisationernas möjligheter att verka på lika villkor som offentlig- privat sektor. På detta område pågår också ett utvecklingsarbete inom ramen för Europeiska socialfonden.

### **14. Kostnadsberäkningar och konsekvensanalyser**

Utredaren gör en ambitiös och lovvärd ansats att, förutom sedvanliga ekonomiska kalkyler eller analyser, visa på mera långsiktiga samhällsekonomiska konsekvenser.

Som framgår av den av ESF-rådet sammanställda bilagan till utredningen, är detta något som också efterlysts av projekt och temagrupper, både i Sverige och i andra medlemsstater. Att tydligt visa på samhällsekonomiska konsekvenser av detta slag av insatser, utifrån hypotesen att ett förbättrat asylmottagande ger en bättre integration som leder till samhällsekonomiska vinster är särskilt angeläget i tider av ekonomisk nedgång och för att motivera insatserna inför allmänhet och media.

ESF-rådet vitsordar utredarens bedömning av de olika förslagens konsekvenser för jämställdhet och ur ett barnperspektiv; i båda fallen torde förslagen få de eftersträlvade effekterna.

Beslut om yttrandet har fattats av generaldirektören i närvaro av ställföreträdande generaldirektören Håkan Forsberg, och chefen för programenheten Cenita Rodehed efter föredragning av Christian Råbergh, nationell samordnare.

Åsa Lindh  
Generaldirektör