

Yttrande över betänkandet Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller mottagande (SOU 2018:22) och promemorian Ett socialt hållbart eget boende för asylsökande

Sammanfattning

Boverket ser positivt på att utredningen tagit fram ett samlat grepp på frågan om det framtida mottagandet av asylsökande och nyanlända. Boverket

- delar utredningens problembeskrivning av de sociala problem i form av ökad trångboddhet, segregation och etableringssvårigheter som uppstått i kommuner som tagit emot ett stort antal nyanlända,
- tillstyrker förslaget om inrättandet av statliga ankomst- och avresecenter och att det ska vara obligatoriskt att bo i dessa under den första tiden i Sverige eller under hela tiden för de som bedöms ha mindre goda möjligheter att få asyl,
- tillstyrker förslaget om att asylsökande tidigt i asylprocessen ska få samhällsinformation och då även information om var i landet det är brist på bostäder samt vilka regler som gäller på den svenska bostadsmarknaden,
- tillstyrker förslaget om att begränsa möjligheterna till egenbosättning i utsatta områden. Boverket anser dock att det ska vara upp till respektive kommun att efter samråd med länsstyrelsen begära ett sådant undantag. Boverket ser även positivt på förslaget att kommunerna får rådighet över hela boendekedjan.

Synpunkter på vissa påståenden

Boverket kommenterar nedan en del påståenden som görs i utredningen, dels om utfallet för de som egenbosätter sig jämfört med de som blivit kommunplacerade, dels om det framtida bostadsutbudet.

Statistiken missförstås

I kapitel 4 (s. 195ff) hänvisar utredningen till två rapporter från Boverket. Här krävs ett förtydligande: utifrån den statistik som finns tillgänglig går det inte att jämföra hur asylsökande som har bott i eget boende (EBO) under asyltiden klarar sin etablering, jämfört med hur asylsökande som har bott i migrationsverkets anläggningsboenden (ABO) klarar sin etablering. Om det finns några skillnader mellan att ha bott i EBO respektive ABO under asyltiden och vilken effekt detta val har haft för personerna går inte att besvara med hjälp av befintlig statistik.

Problemet är att statistiken rör nyanlända där kategorierna EBO respektive ABO inte gäller asylsökande utan nyanlända som på olika sätt blivit kommunmottagna. EBO och ABO syftar alltså inte till boendet under inskrivningstiden eller tiden som asylsökande. Tidigare undersökningar och rapporter har felaktigt antagit att SCB:s kategoriindelning grundat sig på om personen bott i EBO eller ABO under asylprövningen, men detta är inte ett korrekt antagande eftersom den flyktingkategori som rapporteras till SCB syftar till hur kommunplaceringen gått till.

Detta innebär att EBO och ABO i tidigare undersökningar borde ha definierats som nyanlända som har bosatt sig själv respektive blivit anvisade plats i en kommun i samband med uppehållstillståndet. Det finns således inte, som utredningen hävdar, något statistiskt stöd för att asylsökande som väljer eget boende skulle nå större framgång än asylsökande som tillbringar asyltiden i något av Migrationsverkets anläggningsboenden.

Antaganden om det framtida bostadsutbudet

I kapitel 7 (s. 268f) hävdas att det fortfarande är brist på vissa typer av bostäder och främst hyresrätter för vissa grupper i samhället, men att de senaste årens ökade bostadsbyggande förbättrat förutsättningarna för kommunerna att ta emot nyanlända invandrare. Det hävdas också att regeringens översyn av bostadspolitiken och beslut om åtgärder som underlättar och påskyndar bostadsbyggandet på lång och på kort sikt bör bidra till att det blir lättare för kommunerna att ta emot dem som anvisas till kommunen, och att tillgången till bostäder sannolikt kommer att vara bättre några år framåt i tiden.

Enligt Boverkets mening är det inte säkert att det blir så. Tvärtom talar historien emot detta antagande. Byggprognosen tyder också på en inbromsning och att bostadsbyggandet kommer ligga klart under byggbehovet. Förbättrade förutsättningar för kommunerna att ta emot nyanlända kommer då att handla om hur kommunerna väljer att använda bostadstillskottet. En viktigare faktor än bostadsbehovet är i stället nivån på mottagandet.

Synpunkter på utredningens förslag

Ankomstcenter

Boverket ställer sig positivt till Mottagandeutredningens förslag om särskilda ankomst- och avresecenter och håller med utredaren om behovet av en ökad

ordning och reda i mottagandesystemet och ser stora fördelar i en ordning där det blir obligatoriskt att bo den första tiden i ett mottagningscenter där samtliga aktörer som de asylsökande behöver möta finns på plats och där fokus är på asylutredning, kartläggning och samhällsinformation. En snabb och effektiv handlägningsprocess – oavsett om den sökande får stanna eller inte – är till gagn både för samhället och för den enskilde individen.

Asylsökande i eget boende

Boverket instämmer med utredaren om att egenbosättningen behöver begränsas. Mottagandeutredningen har avgett två förslag till hur reglerna om asylsökandes möjligheter att själva ordna ett eget boende kan reformeras, vilka båda presenteras i avsnitt 7.3. Boverket förordar det alternativa förslaget före huvudförslaget. Fördelarna med det är, som utredaren beskrivit, flera: det är inte lika svåradministrerat som huvudförslaget, det är tydligt och förutsebart för den asylsökande och beslut behöver heller inte omprövas för det fall förhållandena förändras (vilket kan uppstå om hushållet växer och därmed blir trångbott). Boverket anser dock att områdesbegränsningen inte ska vara begränsad till de 32 kommuner som föreslås i promemorian utan att samtliga kommuner borde ges möjlighet att efter samråd med länsstyrelsen reglera eget boende.

Skälen till att samtliga kommuner själva bör få avgöra om de bör omfattas av en social prövning eller av en områdesbegränsning framgår av utredningen: de beskrivs genomgående som den bäst lämpade aktören för att planera för och praktiskt tillhandhålla lämpliga boendelösningar för både asylsökande och ny-anlända och att avgöra vilka stadsdelar eller bostadsområden som bör omfattas av en social prövning. Boverket ser ingen anledning till varför denna möjlighet inte bör gälla samtliga kommuner utan endast de som särskilt pekats ut av regeringen.

Ett annat skäl till att samtliga kommuner själva bör få avgöra vilka kommuner eller bostadsområden som ska undantas är att verkligheten är betydligt mer komplex än den som kan visas av urvalsmodeller, där utslaget är beroende av vilka mått och parametrar som modellen bygger på. En rad förhållanden utöver de socioekonomiska kan spela stor roll, som kommunens tidigare mottagande, förhållandena på bostads- och arbetsmarknaden liksom trycket på till exempel socialtjänst, skola och omsorg.

Skälig boendestandard

I förslaget om social prövning måste boendet ha en skälig bostadsstandard för att bli godkänt, att bostaden är av lämplig storlek för det antal personer som ska bo i den. Beslutet ska fattas med stöd av föreskrifter som beslutas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (s. 518). Det kan noteras att utredningen inte tar ställning till vilken myndighet som skulle kunna vara mest lämplig för att få föreskrifträtten. Det kan också noteras att boendestandarden inte kommer bestämmas av vilken typ av boende det gäller, utan av vilka människor som bor där. Personer som inte uppbär dagarsättning påverkas alltså inte av de normer som fastslås i en eventuell föreskrift.

I dag finns inga lagstadgade krav avseende boendetäthet. Migrationsverket har egna krav på trångboddhet som anger att ett sovrum ska vara på minst fem kvadratmeter per person och att maximalt fyra personer får dela på ett sovrum. I akuta situationer kan kravet sänkas till tre kvadratmeter per person och sex personer tillåtas bo i ett sovrum.

Eftersom de personer som berörs av förslaget kan skifta status, till exempel från att vara asylsökande till att vara nyanländ med uppehållstillstånd (och därmed omfattas av samma regler som för alla andra medborgare), kommer det att uppstå en del svårbedömda situationer. Personer med flyktingstatus, nyanlända och svenska medborgare kan komma att bo i samma lägenhet, men inte omfattas av samma boendenormer. Det som bedömts vara olämpligt ur den föreslagna regleringens synpunkt kan vara tillåtet ur en annan, till exempel hyreslagstiftningen.

Omvänt kan föreskriften bli normerande även inom andra områden, vilket skapar en viss risk för otydlighet och oförutsebarhet i systemet. Problem med trångboddhet är aktuellt även inom annan lagstiftning än den här aktuella, till exempel hyreslagstiftningen. Eftersom det saknas lagstadgade normer även inom dessa områden finns det en risk att en sådan föreskrift som utredningen föreslår blir normerande även där. Boverket anser att detta är en betydelsefull konsekvens som hade behövt utredas närmare.

Sanktioner

De nyanländas egenbosättning ska enligt utredaren rent praktiskt begränsas genom att den som ändå väljer att bosätta sig i ett boende som inte motsvarar kraven på boendestandard eller i ett bostadsområde med områdesbegränsningar ska ha en begränsad rätt till dagersättningen eller särskilt bidrag. Så som Boverket tolkar förslaget handlar detta inte om en nedsättning av ersättning eller bidrag, utan om ett grundläggande villkor för att få ersättning och bidrag.

Enligt mottagandedirektivet får de materiella mottagningsvillkoren (däribland dagersättningen) villkoras, till exempel med att den asylsökande ska bosätta sig på anvisad plats eller inte själv har ekonomiska medel för att själv upprätthålla en rimlig levnadsstandard. Ersättningen får också dras in eller sättas ned under vissa förhållanden. Vad Boverket kan konstatera saknas dock möjlighet enligt direktivet för medlemsstaterna att villkora, eller för övrigt sätta ned, de materiella mottagningsvillkoren enbart på den grunden att den asylsökande på egen hand väljer att bosätta sig på en viss plats, utom i de fall detta görs i strid med en uttrycklig boendeanvisning. De materiella mottagningsvillkoren enligt direktivet innebär en förmån för enskilda och kan inte undantas utan uttryckligt stöd i EU-lagstiftningen. Utredningen för inte något vidare resonemang om förslagets förenlighet med direktivet i denna del.

Samtidigt bedömer utredningen under avsnitt 6.4, som handlar om andra former av misskötsamhet, att det är möjligt att sätta ned den del av dagersättningen som kan sägas överstiga de materiella mottagningsvillkor som asylsökande

har rätt till enligt direktivet. Detta kan enligt Boverkets mening endast leda till en begränsad nedsättning eftersom denna ska bestämmas till en nivå som motsvarar de nivåer som bestämts i nationell lagstiftning för att säkerställa en rimlig levnadsstandard för landets egna medborgare (jfr art. 17[5]). En sådan begränsad nedsättning kan inte antas bli någon särskilt kännbar sanktion.

Med tanke på att möjligheterna att sätta ned dagersättningen är små och då begränsad till den del av dagersättningen som överskrider de materiella mot-tagningsvillkoren riskerar en i sig viktig reform att bli mer eller mindre verk-ningslös.

Kommunerna får rådighet över hela boendekedjan

Boverket tillstyrker utredningens förslag om att Migrationsverket ska säga upp sina förhyrda lägenheter så att de kommer ut på de lokala bostadsmarknader och kan användas i den kommunala bostadsplaneringen och instämmer i utredningens antagande att kommunerna har bättre förutsättningar att både planera för och praktiskt hantera boendet för asylsökande och bosättningen av nyan-lända invandrare.

En oklarhet behöver förtydligas: utredaren skriver att kommunerna ska få större möjligheter att hitta behovsanpassade boendelösningar och att ett kom-munalt ansvar för boendet öppnar även upp för andra former av boenden, till exempel olika former av inneboendelösningar som i dag inte kan användas (s. 265). Längre fram i samma kapitel hävdas att ”nya strategiska och kostnadsef-pektiva boendelösningar i form av omvandlande av lokaler, modulhus och kommunalt reglerade inneboendelösningar” kan öppna nya möjligheter (s. 273). Boverket undrar vad utredningen avser med kommunalt reglerade inne-boendelösningar och vad det är för inneboendelösningar som inte kan användas i dag.

I detta ärende har generaldirektör Anders Sjelvgren beslutat. Utredare Johan Kihlberg har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också av-delningschef Göran Persson, stf. rättschef Anette Martinsson Lindsten, enhets-chef Mikael Nordström, expert Micael Nilsson och jurist Karl Evald deltagit.

Anders Sjelvgren
generaldirektör

Johan Kihlberg
utredare