



Handläggare:

Agneta Berner Telnr. 08-50801816

Till

Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd

## Remiss av Betänkandet Aktiv väntan - asylsökande i Sverige

Svar på remiss från kommunstyrelsen (KS dnr 3280-2396/2008)

### Förslag till beslut

Tjänsteutlåtandet utgör svar på remissen

Olle Johnselius  
stadsdelsdirektör

Susanne Tengberg  
verksamhetsområdeschef

### Sammanfattning

Regeringen beslutade den 13 november 2007 att tillkalla en särskild utredning för att se över mottagandet av asylsökande. Generaldirektör Sören Häglund förordnades till särskild utredare. Utredningen överlämnade sitt betänkande *Aktiv väntan – asylsökande i Sverige* (SOU 2009:19) i februari 2009. De olika områden som i första hand berörs av betänkandets förslag är sysselsättning, boende, ekonomiskt bistånd till individen, social omsorg, statens ersättning till kommunerna samt återvändande vid eventuellt avslag på asylansökan.

Förvaltningen vill poängtera vikten av att asylsökande uppmuntras etablera sig i kommuner utanför storstadsområdet och bereds möjlighet till meningsfulla aktiviteter. De ekonomiska incitament som föreslås i utredningen förefaller inte vara tillräckligt kraftfulla för att utgöra ett reellt alternativ. Förvaltningen vill när det gäller sysselsättning betona vikten av koppling mellan kartläggning, planering och individens aktiviteter. Utredningen förslag att svenskundervisning, praktik och andra aktiviteter överförs till kommunerna kan medföra svårigheter då tre myndigheter har delansvar - kommunen, migrationsverket och arbetsförmedlingen - att uppnå en helhetssyn på den asylsökandes situation.

Förvaltningen delar i sin helhet synpunkterna i det särskilda yttrande som lämnats av sakkunnig Arjun Bakshi och expert Roy Melchert. Yttrandet gäller ansvaret för sysselsättningsinsatser, ansvaret för personer med lagakraftvunna beslut samt statens ersättningar till kommuner och landsting.

- Bilagor:** 1. Sammanfattning hämtad ur Asylutredningen  
2. Särskilt yttrande av sakkunnig Arjun Bakshi och expert Roy Melchert

## Remissbehandling

*Kommunstyrelsen* har för yttrande remitterat betänkandet Aktiv väntan – asylsökande i Sverige (SOU 2009:19) till stadsdelsnämnderna i Bromma, Hägersten - Liljeholmen, Kungsholmen och Rinkeby – Kista samt till Socialtjänst och arbetsmarknadsnämnden och Stadsledningskontoret. Remisstiden sträcker sig till den 24 april 2009.

## Betänkandet

Regeringen beslutade den 13 2007 att tillkalla en särskild utredning för att se över mottagandet av asylsökande. Generaldirektör Sören Hägglund förordnades till särskild utredare. Utredningen överlämnade sitt betänkande *Aktiv väntan – asylsökande i Sverige* (SOU 2009:19) i februari 2009.

Asylutredningens uppdrag har varit att se över mottagande av asylsökande och vid behov föreslå författningsändringar. De olika områden som i första hand omfattas av uppdraget är sysselsättning, boende, ekonomiskt bistånd till individen, social omsorg, statens ersättning till kommunerna samt återvändande vid eventuellt avslag på asylansökan. Mottagandet av asylsökande ska vara utformat på ett sätt som bidrar till en rättssäker, effektiv och human asylprocess samt främjar de asylsökandes möjligheter till sysselsättning och egen försörjning.

### Sysselsättning

Asylutredningen föreslår att asylsökande får möjlighet att undantas från kravet på arbetstillstånd från det att ansökan lämnas in. Migrationsverket ska förbättra sina insatser för att kartlägga individens utbildning och yrkeserfarenhet. Arbetsförmedlingen ska medverka i detta i relevanta avseenden. En individuell handlingsplan ska upprättas för varje vuxen asylsökande.

Kommunerna föreslås få ett operativt ansvar för att ordna undervisning i svenska och i den mån det är möjligt, praktik eller annan sysselsättning för den asylsökande. För detta ska staten ersätta kommunerna ekonomiskt. Kommunerna bör, gällande sysselsättning samverka med lokalt näringsliv, frivilligsektorn, invandrарorganisationer, Migrationsverket samt den lokala arbetsförmedlingen. I kommuner med många asylsökande ska arbetet underlättas genom att länsstyrelserna uppdras stödja kommunerna och bidra till samordning på regional nivå.

### Boende

Under rubriken boende föreslår utredningen i huvudsak följande:

”Ett särskilt ankomstboende för asylsökande ska införas under högst fyra veckor efter inlämnad ansökan. Migrationsverket ska under denna tid göra koncentrerade insatser när det gäller asylutredning, information, kartläggning av utbildning och yrkeserfarenheter samt den asylsökandes val av s.k. ordnat boende (jfr nedan). Ankomstboendena bör utgöras av lägenheter i reguljära bostadsbestånd. Etablerande av ankomstboenden bedöms, tillsammans med utredningens övriga förslag, bidra till en fastare struktur och större tydlighet i processen för asylsökandes boende. Etablerande av ankomstboenden bedöms

också stödja pågående arbete inom Migrationsverket för att effektivisera asylutredningarna och förkorta myndighetens handläggningstider.

Genom att koncentrera insatser, resurser och kompetens till asylprocessens initiala fas, bör utredningen i ärenden av mer normal svårighetsgrad kunna slutföras under tiden i ankomstboende. Barnfamiljer i ankomstboende ska prioriteras när det gäller erbjudande om s.k. ordnat boende (jfr nedan). Det är viktigt att det enskilda barnets förutsättningar och behov klarläggs under tiden i ankomstboende.

#### *Individualiserat erbjudande om ordnat boende*

Varje asylsökande ska ges ett individualiserat erbjudande om ett av Migrationsverket ordnat boende efter tiden i ankomstboende. Erbjudande ska ges också till den asylsökande som initialt väljer eget boende istället för ankomstboende. Ordnat boende ska erbjudas på en ort där den enskilde har goda möjligheter till meningsfull sysselsättning och kontakt med det svenska samhället.

#### *Strategi för asylsökandes boende*

Migrationsverket ska uppdras att utveckla en strategi för asylsökandes boende. Strategin bör inriktas mot hur anläggningsboendenas lokalisering, struktur och kvalitet kan användas för att bidra till att få asylsökande att välja boende som främjar möjligheterna till arbete och annan meningsfull sysselsättning och motverkar stor koncentration av asylsökande till ett fåtal kommuner.

#### *Fler platser i ordnat boende på pendlingsavstånd från storstäderna*

Migrationsverket bör ges resurser för att i ökad omfattning kunna erbjuda ordnat boende på pendlingsavstånd från storstäderna. Härigenom kan, som alternativ till eget boende, ordnat boende av godtagbar standard erbjudas åt i första hand barnfamiljer som har stark anknytning till aktuella orter. Syftet är att komma till rätta med de mer påtagliga psykosociala problem som trångboddhet kan innebära inte minst för barn.”

#### Ekonomiskt bistånd till individen

Under rubriken ”Ekonomiskt bistånd till individen” förtjänar följande citat att lyftas fram:

#### *Grundersättning ersätter dagersättningen*

”Asylsökande som saknar egna medel för sin försörjning ska kunna få grundersättning. Grundersättningen för ensamstående ska uppgå till 80 kronor per dag, vilket är en höjning i förhållande till nuvarande dagersättning. Den som avböjer ett erbjudande om ankomstboende och bor i eget boende ska inte ha rätt till grundersättning. Den som avböjer ett erbjudande om ordnat boende och bor i eget boende ska ha rätt till halv grundersättning. Utredningen bedömer det vara av central betydelse att så många asylsökande som möjligt väljer att bo i ankomstboende. Det handlar både om asylprocessens effektivitet och om möjligheterna att få till stånd en bra ordning för asylsökandes boende som gagnar såväl individ som samhälle. Utredningen bedömer vidare att det krävs relativt starka ekonomiska incitament för att få till stånd önskvärd styrning mot ordnat boende.”

### *En ny aktivitetsbonus införs*

”Asylsökande som utöver att läsa svenska deltar i kommunalt anordnad sysselsättning ska kunna få aktivitetsbonus. Det måste löna sig för individen att vara aktiv och ta egna initiativ för att – på kort eller lång sikt – uppnå egenförsörjning. För att aktivitetsbonusen ska få önskad effekt ska den uppgå till 40 kronor per dag. Storleken på aktivitetsbonusen ska vara densamma för ensamstående och sammanboende.

Meningsfull sysselsättning bedöms vara av stor betydelse för individens fysiska och psykiska välbefinnande, och därmed för asylprocessen i dess helhet. Den kan dessutom vara ett steg mot en anställning. Aktivitetsbonusen ska därför inte vara behovsprövad utan utgå till alla som deltar i kommunalt anordnad sysselsättning. Aktivitetsbonusen kommer därmed att utgöra ett ekonomiskt incitament för både kvinnor och män att delta i kommunalt anordnad sysselsättning.”

Under följande rubriker kan nedanstående citeras eller sammanfattas för att belysa utredningens överväganden och förslag i nämnda avseenden.

### *Sociala insatser*

”Kommunernas ansvar för sociala insatser för asylsökande ska förtydligas i syfte att säkerställa en likvärdig social service för asylsökande i olika delar av landet. Det handlar om insatser enligt tre lagar på socialtjänstens område: socialtjänstlagen (2001:453), lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall. Det finns i dag oklarheter beträffande olika huvudmäns ansvar och skyldigheter. Dessa oklarheter har fått till följd att stödet till asylsökande med särskilda behov varierar. Enligt utredningens uppfattning är det naturligt att det i första hand är vistelsekommunen under tiden i ordnat boende som står för de insatser som behöver göras. Under ankomsttiden bör endast mer akuta sociala insatser göras. När en kommun överväger vilka insatser som är lämpliga beträffande en asylsökande måste givetvis hänsyn tas till den osäkerhet som råder kring längden på individens vistelse i Sverige.”

### *Statlig ersättning till kommuner och landsting*

”Ett nytt system för statlig ersättning till kommuner och landsting ska införas. Utredningen föreslår en principmodell som innebär ett förenklat system som i stor utsträckning bygger på schabloner och andra mer generella ersättningsformer. Ersättning utgår på följande områden; svenskundervisning, praktik och annan sysselsättning, utbildning för barn och ungdomar, sociala insatser och extra ersättning.”

### *Frivilligorganisationernas roll*

Migrationsverket ska ges ett uppdrag att på olika sätt främja och stödja frivilligorganisationernas medverkan i mottagandet av asylsökande. Bland annat bör Migrationsverket söka avtala med frivilligorganisationer om att dessa ska medverka i eller överta driften av ordnade boenden. Frivilligorganisationer, av olika karaktär

bör vidare av Migrationsverket användas mer systematiskt när det gäller att lämna information till asylsökande om möjligheterna till arbete och boende.

#### Vissa övriga frågor

”Mottagandet bör vara utformat på ett sätt som underlättar och främjar ett återvändande. En viktig del i detta är tydliga signaler inom mottagandesystemet efter ett avslag. Asylsökande ska efter lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut inte erbjudas svenskundervisning eller annan sysselsättning. Därutöver ska grundersättningen kunna sättas ned om en utlänning med ett avlägsnandebeslut utan giltigt skäl stannar kvar i Sverige. Det finns i dag problem när det gäller personer som beviljats tidsbegränsade uppehållstillstånd och som sedan är föremål för förnyad prövning. Utredningen lämnar förslag till tydligare reglering i detta avseende.”

#### Konsekvenser, finansiering och ikraftträdande

”Utredningens förslag uppskattas, trots ambitionshöjningar i flera avseenden, innebära en nettobesparing på 165 miljoner kronor. Förslagen föreslås huvudsakligen finansieras genom förkortningar av handläggningstiderna i asylärenden hos Migrationsverket ”

Utredningen i sin helhet kan läsas på <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/121133>

### **Förvaltningens synpunkter**

#### *Sysselsättning*

Förvaltningen vill särskilt betona det angelägna i att den pågående översynen av den framtida asylmottagningen behöver koordineras och utformas parallellt med utredningen rörande introduktion för nyanlända. Asylprocessen och flyktingmottagandet (efter uppehållstillstånd) bör ses i ett sammanhang. Förvaltningen anser därför att asylsökandes tid i sysselsättning måste beaktas utifrån den sammantagna tiden till slutligt beslut i asylprocessen. Även om handläggningstiderna inom Migrationsverket förkortas betydligt, kvarstår den tid som överprövningsprocesserna tar.

Förvaltningen ser positivt på att så många asylsökande som möjligt undantas från kravet på arbetstillstånd. Det förstärker arbetslinjen och innebär också förbättrade möjligheter för den asylsökande att bli självförsörjande både under väntetiden och efter att ett eventuellt uppehållstillstånd har beviljats.

Förvaltningen ser positivt på förbättrad kartläggning och dokumentation av individens bakgrund. Migrationsverket och Arbetsförmedlingen får förtydligade uppdrag för att tillsammans med individen upprätta en individuell handlingsplan.

Förvaltningen är mycket frågande till att inte nära koppling finns mellan kartläggning och planering och kommunernas tänkta ansvarsområde. Kommunerna föreslås få det operativa ansvaret för att anordna undervisning, praktik och andra aktiviteter, som ska leda till att individen i framtiden blir självförsörjande. Det är av stor vikt både för individen och samhällsekonomiskt att det finns en tydlig planering som kopplas till aktiviteter och följs upp på ett adekvat sätt.

Förvaltningen ser en risk i att arbetsförmedlingens ansvar inte tydligare klargörs. Förvaltningen anser, utifrån en allmän princip om sektorsansvar och normalisering, att det naturliga vore att arbetsförmedlingen fick ansvaret för kartläggning, praktik och andra sysselsättningsrelaterade insatser för asylsökande. Ett statligt huvudansvar för individens sysselsättning kan också tydligare kopplas till det statliga ansvaret för bedömning av den asylsökandes rätt till ersättning. Att arbetsförmedlingen ges huvudansvaret ligger även i linje med arbetsförmedlingens numera utökade ansvar för att nyanlända flyktingar med uppehållstillstånd får del av insatser som främjar snabb och effektiv etablering på arbetsmarknaden.

I detta sammanhang vill förvaltningen också poängtera det stora behov som sammantaget finns av praktikplatser för olika målgrupper och som inte kan beaktas isolerat.

Det gäller, för att nämna några exempel, det närliggande behovet av praktikplatser för nyanlända flyktingar men också för arbetssökande på arbetsförmedlingen och inskrivna inom den statliga ungdomsgarantin samt jobb- och utvecklingsgarantins olika faser. I detta arbete är kommunen som arbetsgivare liksom andra aktörer en viktig samverkanspart till arbetsförmedlingen, och kan vara det även vad gäller asylsökandes praktik.

Förvaltningen delar synpunkterna i det Särskilda yttrandet av sakkunnig Arjun Bakshi och expert Roy Melchert .

#### *Boende*

Förvaltningen vill påpeka att det vid etablerande av särskilda ankomstboenden är av vikt att de i första hand inte förläggs i eller i nära anslutning till redan berörda kommuner – vanligen storstadskommuner. Ankomstboendet riskerar då att bli en möjlighet för ytterligare individer att etablera sig och utveckla det egna boendet i kommuner som redan har en svår boendesituation för nyanlända. Stockholm har cirka fem tusen asylsökande och därutöver ett stort, okänt antal papperslösa individer. En stor del av dessa bor under mycket otillfredsställande förhållanden. Många asylsökande, upp till 40-50 individer, kan i värsta fall vara registrerade på samma adress. Det lämnar möjlighet till en icke önskvärd handel med adresser och kontrakt. En funktion hos Migrationsverket som begränsar den möjligheten är önskvärd.

I många fall är individen/familjen inneboende hos andra, nyanlända individer och familjer. Det försvårar och fördröjer integrationen och introduktionen för samtliga. Det skapar en tillvaro som håller individen kvar i exilprocessen i stället för att främja integrationen.

Förvaltningen poängterar att det med ovan angivna skäl är av ytterst stor vikt att det ordnade boende som erbjuds är så attraktivt och innehåller så goda möjligheter att asylsökande får en jämnare spridning över landet. Även utifrån barnperspektivet är det ordnade boendets beskaffenhet och belägenhet av stor betydelse.

Det ordnade boendet bör vara avsett att kunna övergå till ordinarie boende om individen får uppehållstillstånd. Då blir etableringen på just den orten meningsfull.

Förvaltningen håller med utredningen om vikten av både meningsfull sysselsättning och kontakt med det svenska samhället i anslutning till boendet.

#### *Ekonomiskt bistånd till individen*

Förvaltningen befarar att den grundersättning om 80 kr som föreslås är alltför ringa för att utgöra ett incitament, speciellt som den som väljer eget boende föreslås få rätt till halv grundersättning. För att motverka storstädernas dragningskraft bör ett kraftfullare incitament övervägas. Förvaltningen befarar likaledes att en aktivitetsbonus om 40 kronor är tämligen betydelselös och inte utgör ett reellt ekonomiskt incitament. I storstadsregionerna finns i hög grad tillgång till en svart arbetsmarknad, vilken lockar med större förtjänstmöjligheter – i vart fall på kort sikt. Aktivitetsbonusen om cirka 800 kronor i månaden är då försumbar.

#### *Sociala insatser*

Förvaltningen delar utredningens synpunkter gällande de otydligheter och oklarheter som idag råder beträffande ansvar och skyldigheter för insatser rörande asylsökande med särskilda behov. Det är av största vikt att detta blir klarlagt, så att lika insatser och behandling gäller oavsett var i landet den asylsökande befinner sig.

#### *Statlig ersättning till kommuner och landsting*

Förvaltningen vill betona vikten av ett system som ger kommunerna full kompensation för reella kostnader för asylsökande, såsom eventuell svenskundervisning, praktik och annan sysselsättning, utbildning för barn och ungdomar, sociala insatser och extra ersättning.

#### *Frivilligorganisationernas roll*

Förvaltningen är positiv till ökad medverkan av frivilligorganisationer i mottagandet av asylsökande. En försvarande omständighet är att det främst är i storstadsregionerna som invandrarorganisationer och sammanslutningar av tidigare asylsökande finns. Möjligheten att överta och driva ordnade boenden kan emellertid ge ökade arbetsmöjligheter på mindre orter, vilket i sin tur kan medföra större benägenhet att etablera sig där.

#### *Vissa övriga frågor*

Förvaltningen anser att det i alla lägen bör vara staten, genom Migrationsverket som ansvarar för personer som ska av- eller utvisas.

#### *Konsekvenser, finansiering och ikraftträdande*

Förvaltningen anser det finns stora svårigheter i att bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslaget för såväl kommunerna som staten. Omfattningen av ankomstboenden och ordnat boende, valet av bosättningsort, aktiviteter och ersättningar, kostnader för etablering av detta på lämpliga orter förefaller vara förknippat med stora kostnader i jämförelse med dagens system, men är naturligtvis att föredra om det bidrar till förkortade handläggningstider hos Migrationsverket.

Förvaltningen vill betona vikten av att Migrationsverket verkligen lyckas förkorta handläggningstiderna i asylärenden. Humanitära, samhällsekonomiska och etiska aspekter kan inte nog betonas. Sverige bör ha en värdig hantering av asylsökande, och därmed ge rätt signaler till omvärlden.