



Handläggare: Karin Perols
Telefon: 08-508 25 471

Till
Socialtjänst- och
arbetsmarknadsnämnden

Yttrande över "Aktiv väntan – asylsökande i Sverige" (SOU 2009:19)

Förslag till beslut

1. Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden hänvisar till tjänsteutlåtandet som svar på remissen.
2. Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden överlämnar tjänsteutlåtandet till kommunstyrelsen.
3. Paragrafen justeras omedelbart.

Dag Helin

Helene Bengtson

Sammanfattning

Asylmottagningsutredningens uppdrag har varit en bred översyn av mottagandet av asylsökande avseende sysselsättning, boende, ekonomiskt bistånd till individen, ansvaret för social omsorg, statens ersättningar till kommuner och landsting samt återvändande vid eventuellt avslag på asylansökan.

Förvaltningen anser att utredningens behandlat angelägna ämnen och ställer sig bakom en inriktning som innebär att främja den asylsökandes sysselsättning och egen försörjning. Utredningen föreslår införande av så kallat ankomstboende och ordnade boende som tillsammans med ekonomiska incitament ska bidra till att korta handläggningstider och få asylsökande att välja boende som främjar möjligheterna till arbete och annan meningsfull sysselsättning och motverkar stor

koncentration av asylsökande till ett fåtal kommuner. Möjligheten till eget boende (ebo) kvarstår dock.

Förvaltningen är tveksam om incitamenten för individen är tillräckliga och anser att arbetsförmedling och kommuner, med mottagningskapacitet vad gäller boende och sysselsättning på kort och lång sikt, på ett tydligare sätt måste involveras och få ansvar för information och vägledning till den asylsökande i valet av bosättningsort.

Med hänvisning till sektorsansvar och normalisering anser förvaltningen att arbetsförmedlingen, istället för kommunen vilket är utredningens förslag, ges huvudansvaret för asylsökandes sysselsättning. Med hänvisning till samma princip tillstyrker förvaltningen utredningens förslag att kommunen får ansvar för svenskundervisning för asylsökande och att kommunens ansvar för sociala insatser till asylsökande med särskilda behov tydliggörs. Full kostnadstäckning är dock en förutsättning vilket är en fråga som behöver tydliggöras ytterligare.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har remitterat rubricerade betänkande för yttrande. Remisstiden har angivits till den 24 april 2009.

Ärendet har även remitterats till stadsdelsnämnderna Bromma, Hägersten-Liljeholmen, Rinkeby-Kista och Kungsholmen samt Stadsledningskontoret.

Ärendets beredning

Detta tjänsteutlåtande har utarbetats inom arbetsmarknadsavdelningen.

Betänkandet

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

I uppdraget har ingått att se över sysselsättning, boende, ekonomiskt bistånd till individen, ansvaret för social omsorg, statens ersättningar till kommuner och landsting samt återvändande vid eventuellt avslag på asylansökan.

Utgångspunkten har varit ett mottagningssystem som bidrar till en rättsäker, effektiv och human asylprocess. Utredningen uppskattar att förslagen, trots ambitionshöjningar, innebär en nettobesparing på 165 miljoner kronor. Förslagen

ska huvudsakligen finansieras genom förkortningar av handläggningstiderna i asylärenden hos Migrationsverket

Utredningens förslag i sammanfattning:

Sysselsättning

Utredningen föreslår att asylsökande undantas från kravet på arbetstillstånd i samband med att asylansökan lämnas in. Detta innebär att fler får arbeta än med dagens regelverk. Vidare ska Migrationsverket förbättra sina insatser för att kartlägga och dokumentera individens utbildning och yrkeserfarenhet i samverkan med arbetsförmedlingen i relevanta avseenden. En individuell handlingsplan ska upprättas mellan individen och Migrationsverket, av vilken bland annat ska framgå vad individen ska göra för att uppnå egen försörjning.

Kommunerna föreslås få ett operativt ansvar för att ordna undervisning i svenska i minst fyra månader och i den utsträckning det är möjligt samt praktik eller annan sysselsättning för den asylsökande. Sådan sysselsättning bör även erbjudas äldre personer och personer med funktionsnedsättning. I uppdraget anges att kommunerna bör samverka med lokalt näringsliv, frivilligsektorn, invandrarorganisationer, Migrationsverket samt den lokala arbetsförmedlingen. För att underlätta för kommunerna ska länsstyrelserna ges uppdraget att stödja kommunerna och bidra till samordning på regional nivå.

Boende

Utredningen föreslår att Migrationsverket inför så kallat ankomstboende och ordnat boende. Rätt för den asylsökande att välja eget boende (ebo) kvarstår.

Ankomstboende ska erbjudas den asylsökande under högst fyra veckor från att asylansökan lämnats in. Migrationsverket ska under denna tid göra koncentrerade insatser när det gäller asylutredningen, information, kartläggning av utbildning och yrkeserfarenheter samt den asylsökandens val av ordnat (fortsatt) boende under asyltiden. Ankomstboendet bedöms enligt utredningen bidra till att förkorta migrationsverkets handläggningstider och i normalfallet slutföras i ankomstboendet.

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

Utredningen föreslår att Migrationsverket får i uppdrag att utveckla en strategi för asylsökandes boende. Strategin ska inriktas mot hur det ordnade boendenas 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. Utredningen föreslår också att Migrationsverket 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. Migrationsverket ska vidare söka avtal med frivilligorganisationer så att dessa ska medverka eller överta driften av ordnade boenden. Vidare föreslås att Migrationsverket mer systematiskt ska använda sig av Frivilligorganisationer, av olika karaktär, när det gäller att lämna information till asylsökande om möjligheterna till arbete och boende.

Ekonomiskt bistånd till individen

Utredningen föreslår att den asylsökande som är aktiv och som gör ett boendeval som främjar meningsfull sysselsättning ska kunna kvalificera sig för högre ersättning än den som avböjer erbjudanden om boende och sysselsättning. Utredandens förslag till nytt ersättningssystem innehåller tre ersättningar: Grundersättning, aktivitetsbonus och särskild ersättning. Ansvaret för handläggning och utbetalning av ersättningen har som idag Migrationsverket.

Grundersättningen föreslås till 80 kr per dag för en ensamstående asylsökande som väljer ordnat boende, och 40 kronor per dag om denne väljer eget boende. Grundersättningen kan sättas ned om den asylsökande utan giltigt skäl inte deltar i svenskundervisning, försvårar eller håller sig undan asylutredningen. Asylsökande som utöver att studera svenska är aktiv inom kommunalt anordnad sysselsättning föreslås få en **aktivitetsbonus** på 40 kr per dag. Meningsfull sysselsättning bedöms vara av stor betydelse för individens fysiska och psykiska välbefinnande, och därmed för asylprocessen i dess helhet och som ett steg mot en anställning. Aktivitetsbonusen föreslås därför inte vara behovsprövad utan ska utgå till alla som deltar i kommunalt anordnad sysselsättning. En **särskild ersättning** innebär en möjlighet att få ersättning för annat angeläget behov och föreslås vara utformad på samma sätt som i dagens ersättningssystem för asylsökande.

Sociala insatser

Utredaren föreslår att kommunernas ansvar för sociala insatser för asylsökande med särskilda behov förtydligas. Utgångspunkten ska vara att asylsökande i princip bör ha samma rätt till socialt stöd som i Sverige bosatta personer. Det avser insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453), lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall. När en kommun överväger vilka insatser som är lämpliga beträffande en asylsökande ska hänsyn tas till den osäkerhet som råder kring längden på individens vistelse i Sverige.

Ett undantag är ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1§ socialtjänstlagen när förmåner av motsvarande karaktär kan utgå enligt ersättningssystemet för asylsökande. Rätt till bistånd föreligger inte heller för bostadskostnader.

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 ska utgå för svenskundervisning, praktik och annan sysselsättning, utbildning för barn och ungdomar, sociala insatser och extra ersättning.

Utredningens förslag om ersättning till kommunerna för svenskundervisning beräknas på antalet asylsökande i kommunen, en ambitionsnivå att hälften av de asylsökande deltar i undervisning under sin asyltid och att kostnaden per individ är 10 000 kronor. Enligt samma ambitionsnivå föreslår utredningen att kommunen ska ersättas för praktikansaffning och annan sysselsättning och att kostnaden beräknas till 2500 kronor per individ. Avseende ersättning till kommunerna för de sociala insatser de vidtar för asylsökande lämnar utredningen inget utvecklat förslag om ersättningssystem på grund av att relevant underlag saknats, men menar att utgångspunkten ska vara den kommunala finansieringsprincipen.

Återvändande vid eventuellt avslag på asylansökan

Utredningen framhåller att 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 avvísings- 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.

Förvaltningens synpunkter

I dagsläget har Migrationsverket ansvar för asylmottagning, som förutom asylprövningen, inkluderar ersättning till individen under asyltiden, svenskundervisning och annan organiserad sysselsättning. Migrationsverket har också ansvaret att erbjuda asylsökande plats på så kallat anläggningsboende (abo) under asyltiden och en kommunplats efter uppehållstillstånd eller stöd till individens återvändande efter ett avslag. En återkommande synpunkt från stadens verksamheter har varit att den asylsökande inte får tillräcklig information från Migrationsverket om olika bosättningsalternativ och att adekvata alternativ saknas, vilket gör att de flesta väljer bort anläggningsboende och introduktion utanför storstadsområdena och ordnar sitt eget boende under såväl asyltiden (ebo) som efter uppehållstillstånd. Idag bor ett stort antal asylsökande, för nuvarande cirka 5000, som i Stockholm under otillfredsställande boendeförhållanden och under för långa perioder utan möjlighet till sysselsättning, svenskundervisning eller stöd till arbete på den reguljära arbetsmarknaden.

Kommunens ansvarar i dagsläget för förskola och skola för asylsökande barn och ungdomar samt mottagning av ensamkommande barn enligt avtal med migrationsverket. Gränsdragningen mellan kommunens och migrationsverket ansvar för sociala insatser till asylsökande med särskilda behov har varit oklar. Kommunen ansvarar senare för flyktingmottagning samt introduktionsprogram i samverkan med arbetsförmedlingen, för de asylsökande som får uppehållstillstånd. I dagsläget får en minoritet av de asylsökande uppehållstillstånd. Av samtliga avgjorda asylärenden hos Migrationsverket under 2008 var andelen bifall 24 procent.

Förvaltningens utgångspunkt är att staten fortsatt har det övergripande ansvaret för asylmottagandet. Detta är också regeringens utgångspunkt i direktiven till asylmottagningsutredningen. Det statliga huvudansvaret innebär att kommunen ska ha full ersättning för de kostnader som uppstår när de utför uppgifter inom asylmottagandet. Kommunen ska också ges rätt förutsättningar i övrigt för att på bästa sätt kunna uppfylla sina uppdrag inom asylmottagandet. Detta gäller både de uppgifter som kommunen redan är ålagd och eventuella nya uppgifter.

Sysselsättning

Förvaltningen instämmer i utredningens uppfattning att en asylsökande som fyller tiden med meningsfull sysselsättning, i bästa fall arbete, är bättre rustad för såväl en framtid i Sverige efter beviljat uppehållstillstånd som ett återvändande till ursprungslandet efter ett avslagsbeslut. Därför bör också asylprocessen och flyktingmottagandet (efter uppehållstillstånd) ses i ett sammanhang, varför

förvaltningen framhåller som en generell synpunkt att förslag om en framtida asylmottagning måste samberedas och utformas i konsekvens med förslag om ändrad inriktning och ansvarsfördelning inom flyktingmottagandet som regeringen aviserat.

Förvaltningen anser också att asylsökandes möjlighet till sysselsättning bör beaktas utifrån den sammantagna tiden till slutligt beslut i asylprocessen. Även om handläggningstiderna inom Migrationsverket förkortas betydligt, kvarstår den tid som överprövningsprocesserna tar.

Förvaltningen tillstyrker asylmottagningsutredningens förslag om att asylsökande i princip ska undantas kravet på arbetstillstånd redan i samband med att asylansökan lämnas in. Det förtydligar arbetslinjen och innebär också förbättrade möjligheter för den asylsökande att bli självförsörjande både under väntetiden och efter att ett eventuellt uppehållstillstånd har beviljats.

I utredningen anges att migrationsverket, tillsammans med arbetsförmedlingen i relevanta avseenden, ska förbättra sina insatser för att kartlägga individens utbildning och yrkeserfarenhet. Migrationsverket ska upprätta en handlingsplan med den asylsökande som syftar till egen försörjning. Kommunen ska ha det operativa ansvaret för svenskundervisning, praktik och annan sysselsättning och ska i detta uppdrag samverka med lokalt näringsliv, frivilligsektorn, invandrarorganisationer, Migrationsverket samt den lokala arbetsförmedlingen.

Förvaltningen anser att arbetsförmedlingens ansvar, uppdrag och resurser måste tydliggöras, annars finns en stor risk att arbetsförmedlingen inte kommer att bistå den asylsökande, migrationsverket och kommunerna i den utsträckning som är tänkt. Förvaltningen anser, utifrån en allmän princip om sektorsansvar och normalisering, att det naturliga vore att arbetsförmedlingen fick ansvaret för kartläggning, praktik och andra arbetsmarknadsrelaterade 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 går 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. Af:s uppdrag i detta är att vara samordnande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter, t ex kommunen som bland annat ansvarar för undervisningen i svenska.

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 andra 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. Här vill förvaltningen också framhålla den anordnarsättning som utgår i samband med jobb- och utvecklingsgarantins fas tre på 225 kr per dag som en relevant riktlinje för statens ersättning till praktikanordnaren.

Svenskundervisning

Kommunen har idag ansvar för Svenska för invandrare (Sfi) och förvaltningen ser, utifrån samma princip om sektorsansvar och normalisering, fördelar med att en kommun själv eller i samverkan med andra kommuner svarar för också asylsökandes svenskundervisning. Det kan bidra till bättre kvalitet i svenskundervisningen och innebära samordningsvinster för både kommun och individ.

Förvaltningen anser att det finns både för- och nackdelar med att skilja på formerna för svenskundervisning för asylsökande och Sfi. Skäl för att skilja på verksamheterna är t ex utredningens förslag att svenskundervisningen för asylsökande bör vara mer inriktad på vardagslivet och muntlig kommunikation än målen i Sfi som förberedande för ett fortsatt liv i landet. Samtidigt är målen för Sfi också tydligt inriktade på kommunikation i vardags- och arbetslivet och för de som får ett positivt besked i asylprocessen är det en fördel att redan gå i Sfi och kunna fortsätta sina studier utan att behöva byta skola och undervisningsform. Ur stadens perspektiv är det också lättare att ge den asylsökande en individuellt anpassad kurs i en gemensam verksamhet än att bygga upp ett nytt parallellt system. Förvaltningen anser därför att kommunen ska ges frihet att själv välja om man vill integrera svenskundervisning för asylsökande i Sfi eller inte.

Förvaltningen bedömer att föreslagen ersättning till kommunen för svenskundervisningen är relevant i förhållande till en tid i undervisning på cirka fyra månader. För de flesta är fyra månader dock en för kort tid för att lära sig tillräcklig svenska och för personer som asylprocessen tar längre tid kan den initiala språkinläringen gå förlorad om glappet till Sfi efter uppehållstillstånd blir för långt.

Boende

I Stockholm bor cirka fem tusen asylsökande och därutöver ett stort okänt antal ”papperslösa”. En stor del av dessa bor under mycket otillfredsställande förhållanden. I många fall är den asylsökande individen eller familjen inneboende hos andra nyanlända individer och familjer. Det försvårar och fördröjer integrationen och introduktionen för samtliga och bidrar till att individer fastnar i exilprocessen i stället för att etablera sig i det svenska samhället och på svensk arbetsmarknad.

För att fler asylsökande ska välja så kallat ordnat boende krävs enligt förvaltningen mycket goda informations- och vägledningsinsatser i samverkan mellan migrationsverket, arbetsförmedling och mottagande kommuner som gör att den asylsökande kan väga för- och nackdelar utifrån sina individuella prioriteringar vad gäller möjligheter till bostad, arbete, utbildning, familjeåterförening och andra sociala sammanhang. Staden har lång erfarenhet av att samverka med andra kommuner för att erbjuda flyktingar med uppehållstillstånd så kallad organiserad vidareflytt. I många lyckade exempel har inflyttningskommunen varit en aktiv och närvarande part i att visa på möjligheterna med en vidareflytt och som ”marknadsförare” av sin kommun. Staden prövar nu en modell med en webbaserad marknadsplats för att ytterligare tillgängliggöra information från olika kommuner och introduktionsalternativ för både nyanlända och de handläggare som ska ge vägledning. Förutsättningar finns att utveckla denna funktion för vägledningsarbetet kring asylsökandes bosättning. För att uppnå önskad effekt med utvecklingen av ankomstboenden och ordnade boende vill förvaltningen också framhålla vikten av att dessa förläggs till orter och regioner där goda förutsättningar finns att etablera sig även efter ett eventuellt uppehållstillstånd.

Förvaltningen ställer sig tveksam till om ersättnings konstruktion kommer att utgöra sådana incitament för den asylsökande att välja ordnat boende som utredningen framhåller. Det understöds av det faktum att asylsökande i eget boende inte minskat efter att bostadsersättning tagits bort i nuvarande ersättningssystem. Förvaltningen anser att migrationsverket bör få ett kompletterande uppdrag att kontrollera och godkänna asylsökandes så kallat eget boendet och i detta arbete även informera och samarbeta med kommunen. Detta för att mota den ”handel” med ebo-adresser som uppmärksammas på sista tiden, trångboddhet och sociala missförhållanden samt felaktiga utbetalningar av t ex bostadsbidrag och försörjningsstöd. För att möjliggöra ett sådant arbetssätt tillstyrker förvaltningen utredningens förslag om att Migrationsverket ska få en

uppgiftsskyldighet gentemot kommunerna och att Folkbokföringsutredningens förslag om samordningsnummer för asylsökande införs.

Återvändande

De senaste åren har flera situationer uppstått med individer som har ett lagakraftvunnet avvisningsbeslut men beviljats tillfälligt uppehållstillstånd i avvaktan att avvisningen kan verkställas. När det tillfälliga tillståndet löpt ut har dessa individer ramlat mellan stolarna så tillvida att stöd och åtgärder för återvändande inte vidtagits från staten i tillräcklig utsträckning, individerna har inte haft rätt att återinskrivas i det statliga asylmottagningssystemet och har enligt stadens bedömning inte heller varit berättigade till bistånd enligt socialtjänstlagen. Förvaltningen beklagar att denna situation inte har lösts inom ramen för utredningens förslag. Även om kommunerna föreslås få statlig ersättning för eventuellt bistånd för denna grupp ifrågasätter förvaltningen det principiellt riktiga i att kommunerna ska hantera personer som har lagakraftvunna beslut om avvisning. Det bör i alla lägen vara Migrationsverket som ansvarar för personer som ska av- eller utvisas.

Ersättning till kommunerna

Utifrån den korta remisstiden har förvaltningen inte haft möjlighet att göra en helhetsbedömning av utredningens förslag om statlig ersättning till kommunerna. Det gäller bland annat ersättningsnivån för utbildning till barn och ungdomar och en vidare schablonisering av ersättningen för ensamkommande barn i "eget boende". Utredningen har inte heller lämnat fullständiga förslag om hur ersättningsmodellerna för till exempel sociala insatser ska utformas. Förvaltningen delar utredarens mening att ersättningarna till kommuner och landsting i vissa delar kan förenklas och förbättras och att andra delar fungerar väl och inte behöver förändras. Med ett införande av schablonersättningar ser dock förvaltningen en risk att finansieringsprincipen inte efterlevs fullt ut, särskilt i ett verksamhetsområde som är så föränderligt som mottagandet av asylsökande. I de delar som ett generellt utformat ersättningssystem ska tillämpas, t ex för svenskundervisning, krävs dessutom en tydlig relation mellan ersättningen och ambitionsnivån på den verksamhet som ska erbjudas den asylsökande.

Bilaga

Remissbrev från justitiedepartementet och sammanfattning i betänkandet "Aktiv väntan – asylsökande i Sverige" (SOU 2009:19)