



PM 2009: RVII (Dnr 001-553/2009)

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

Remiss från Justitiedepartementet

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande
Som svar på remissen ”Aktiv väntan – asylsökande i Sverige (SOU 2009:19)”
överlämnas och återopas denna promemoria

Föredragande borgarrådet Ulf Kristersson anför följande.

Ärendet

Regeringen beslutade den 13 november 2007 att tillkalla en särskild utredare för att se över mottagandet av asylsökande. Generaldirektör Sören Häggroth 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 lands-ting samt återvändande vid eventuellt avslag på asylansökan. Utgångspunkten har varit ett mottagningssystem som bidrar till en rättssäker, 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.

Hela betänkandet går att läsa på <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/121133>

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden, Bromma stadsdelsnämnd, Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd, Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd och Kungsholmens stadsdelsnämnd.

Stadsledningskontoret anser att utredningens förslag väsentligt kan förbättra asylsökandes situation och förbättra möjligheten till sysselsättning och egen försörjning, bland annat mot bakgrund av att tiden för asylprövning kortas. En del förtydliganden anses dock nödvändiga.

Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden anser att utredningen behandlat angelägna ämnen och ställer sig bakom en inriktning som innebär att främja den asylsökandes sysselsättning och egen försörjning.

Bromma stadsdelsnämnd stödjer förslaget att snabbt och under en kort tid göra koncentrerade insatser gällande asylutredning, information, kartläggning av utbildning m.m.

Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd anser att det är positivt att så många asylsökande som möjligt fritas från kravet på arbetstillstånd då detta förstärker arbetslinjen och innebär förbättrade möjligheter för den asylsökande att bli självförsörjande både under väntetiden och efter att ett eventuellt uppehållstillstånd har beviljats.

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd anser att förkortning av handläggningstiderna är den mest angelägna förändringen i asylmottagningen.

Kungsholmens stadsdelsnämnd anser i likhet med utredningen att asylmottagandet ska vara utformat på ett sätt som främjar de asylsökandes möjlighet till sysselsättning och egen försörjning samt att korta handläggningstider bidrar till ett mer humant mottagande genom att den tid individen tvingas leva i osäkerhet förkortas.

Mina synpunkter

Mottagandet av asylsökande har alltför länge varit ett eftersatt politikområde. Det är viktigt att vi behandlar asylsökande som handlingskraftiga individer som kan ta ansvar för sina egna liv. Jag välkomnar därför att utredningen tar ett helhetsgrepp på mottagandet av asylsökande och i detta tydligt för in asylsökandes möjligheter till arbete.

Boendefrågan är central när det gäller mottagandet av asylsökande. Trångboddhet i kommuner där chansen till arbete är liten är en av de faktorer som har negativ påverkan på den nyanländes etablering. Trångboddhet är långt ifrån en önskvärd situation, inte minst för barnen som ska klara av skola och läxläsning. Ankomstboenden i kombination med fler ordnade boenden i närheten av våra större städer är därför ett bra förslag som i bästa fall kan råda bot på stora delar av boendeproblematiken. Tanken med ekonomiska incitament de första fyra veckorna när en asylsökande kommer till Sverige är bra.

Utgångspunkten måste vara att staten så långt det är möjligt ska stödja människor i deras egna val. Staten är inte bättre än den enskilde på att avgöra var möjligheter till etablering är bäst. Men den enskilde måste få tillräckligt bra information för att kunna fatta rationella val. För att fler asylsökande ska välja ordnat boende krävs mycket goda informations- och vägledningsinsatser i samverkan mellan migrationsverket, arbetsförmedlingen och mottagande kommuner. Den asylsökande måste kunna väga för- och nackdelar utifrån individuella prioriteringar, möjlighet till bostad och möjlighet till arbete samt snabbt kunna överblicka konsekvenserna av sina val.

Staden har lång erfarenhet av att samverka med andra kommuner för att erbjuda flyktingar med uppehållstillstånd organiserad vidareflytt. Staden prövar nu en modell med en webbaserad marknadsplats för att ytterligare tillgängliggöra information från olika kommuner och introduktionsalternativ. Webbplatsen är både till för de asylsökande och för de handläggare som ska ge vägledning.

Jag vill dock framhålla att eget boende (EBO) inte är ett problem i sig. Människor som lever i Sverige ska själva kunna bestämma var de ska bo och i största möjliga mån vara självförsörjande. Möjligheten till eget boende bör därför kvarstå.

Staten bör även fortsättningsvis ha det övergripande ansvaret för flyktingmottagningen. I övrigt måste ansvarsfördelningen tydliggöras och vävas samman med vad som kommer att gälla för dem som har beviljats uppehållstillstånd och kommunplaceras.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

Som svar på remissen ”Aktiv väntan – asylsökande i Sverige (SOU 2009:19)” överlämnas och återopas denna promemoria

Stockholm den 14 maj 2009

ULF KRISTERSSON

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Särskilt yttrande av Arjun Bakshi och Roy Melchert, Sveriges kommuner och landsting, SKL
3. Betänkandet Aktiv väntan – asylsökande i Sverige (SOU 2009:19)

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Carin Jämtin* och *Roger Mogert* (båda s) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen beslut att

1. Delvis bifalla föredragande borgarrådets förslag till beslut
2. Därutöver anför följande.

Dagens utformning av det så kallade egna boendet (EBO) där människor under asylprövningstiden bor inneboende är inte bra. Det leder till att människor, i synnerhet barn, far direkt illa som ett resultat bland annat av att alltför många människor bor i samma lägenhet. Det tenderar också att förlänga asylprövningen och försvåra integrationen. Vi vill därför avveckla EBO. Vi anser istället att en kombination av kortare handläggningstider och moderna anläggningsboenden under själva asylprövningen skulle vara bra både för asylprocessen som helhet och för att underlätta möjligheten för integration efter ett positivt beslut på asylansökan.

Reservation anfördes av borgarråden *Yvonne Ruwaida* (mp) och *Ann-Margarethe Livh* (v) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. Delvis bifalla föredragande borgarrådets förslag till beslut
2. Därutöver anför följande.

Det är positivt är att Migrationsverkets handläggningstider föreslås förkortas. Dagens långa handläggningstider för asylsökande är både kostnadskrävande och orsakar mycket mänskligt lidande. Det är självklart viktigt att utredningarna inte görs snabbt och slarvigt utan grundligt och på ett rättssäkert sätt. Det är viktigt att besked om utvisning eller uppehållstillstånd ges tidigt, innan den asylsökande har rotat sig med nya vänner och kanske jobb eller innan en lång väntetid med mycken oro gett psykiska besvär. Under en pressad väntetid har asylsökande också ofta svårt att tillgodogöra sig svenskundervisningen.

Vi vill också framhålla vikten av att förslaget i de två statliga utredningarna ”Eget ansvar – med professionellt stöd” och den aktuella remissen ”Aktiv väntan – asylsökande i Sverige” samordnas på ett bättre sätt än vad utredningarna själva har förmått. Ett kommunalt verksamhetsansvar med statligt kostnadsansvar bör vara utgångspunkten i första hand för de flykting-

ar som redan har fått uppehållstillstånd, men kommunerna kan självklart ta ett större ansvar även för de asylsökande.

ÄRENDET

Regeringen beslutade den 13 november 2007 att tillkalla en särskild utredare för att se över mottagandet av asylsökande. Generaldirektör Sören Häggroth 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 lands-ting samt återvändande vid eventuellt avslag på asylansökan. Utgångspunkten har varit ett mottagningssystem som bidrar till en rättssäker, 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.

Hela betänkandet går att läsa på <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/121133>

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen, Bromma stadsdelsnämnd, Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd, Hägersten-Liljeholmen stadsdelsnämnd och Kungsholmen stadsdelsnämnd.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 21 april 2009 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontorets utgångspunkt är att staten har huvudansvaret för asylmottagandet. Detta är också regeringens utgångspunkt i direktiven till utredningen. Det statliga huvudansvaret innebär att kommunen ska ges full ersättning för de kostnader som uppstår när kommunen 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.

Arbete och praktik

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. Kommunerna föreslås få ett operativt ansvar för att ordna undervisning i svenska i minst fyra månader och i den utsträckning det är möjligt praktik eller annan sysselsättning för den asylsökande. Stadsledningskontoret ser positivt på att asylsökande i princip ska undantas från 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. Det är dock viktigt att både asylprocessen och flyktningmottagandet efter uppehållstillstånd ses i ett sammanhang, varför stadsledningskontoret framhåller att förslag om en framtida asylmottagning måste samberedas och utformas i konsekvens med utarbetat förslag om ändrad inriktning och ansvarsfördelning inom flyktningmottagandet som regeringen aviserat. Stadsledningskontoret anser också att asylsökandes möjlighet till sysselsättning ska beaktas utifrån den sammantagna tiden till slutligt beslut i asylprocessen och då bör även tiden för överprövningsprocessen ingå.

I utredningen anges att Migrationsverket, tillsammans med Arbetsförmedlingen, 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. Stadsledningskontoret efterlyser ett förtydligande av vad detta operativa ansvar innebär, främst vad gäller tidsperspektiv och omfattning. Även Arbetsförmedlingens ansvar behöver förtydligas i utredningen. Stadsledningskontoret anser, utifrån en allmän princip om sektorsansvar och normalisering, att det naturliga vore att Arbetsförmedlingen ansvarar 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 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.

I detta sammanhang vill stadsledningskontoret också poängtera det stora behovet av praktikplatser för olika målgrupper och som inte kan beaktas isolerat. I detta arbete är kommunen som arbetsgivare liksom andra aktörer en viktig samverkanspart till Arbetsförmedlingen och bör vara det även vad gäller asylsökandes praktik. Här vill stadsledningskontoret också framhålla den anordnarersättning 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 stadsledningskontoret ser, utifrån samma princip om sektorsansvar och normalisering, fördelar med att en kommun själv eller i samverkan med andra kommuner svarar för också asylsökandes undervisning. Det kan bidra till bättre kvalitet i svenskundervisningen och innebära samordningsvinster för både kommun och individ. Svenskundervisningen som ska erbjudas enligt 11 § förslag till lag om asylsökande och vissa andra utlänningars vistelse i Sverige ska enligt utredningen omfatta minst 10 timmar i veckan under minst 4 månader, dock längst till dess att den enskilde uppnått erforderliga kunskaper i svenska. Stadsledningskontoret anser att denna text är otydlig eftersom kommunens faktiska ansvar inte är helt preciserat vad gäller tidsperspektiv och omfattning.

Stadsledningskontoret 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 till exempel utredningens förslag att svenskundervisningen för asylsökande bör vara mer inriktad på vardagslivet och muntlig kommunikation än målen i sfi som är 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.

Stadsledningskontoret bedömer att föreslagen ersättning till kommunen för svenskundervisningen är relevant i utifrån att undervisning ska ges under fyra månader. Dock är fyra månader för de flesta en för kort tid för att lära sig tillräcklig svenska. Vidare finns det en stor risk att den initiala språkinläringen kan gå förlorad i de fall asylprocessen tar längre tid än fyra månader eftersom glappet till sfi efter uppehållstillstånd blir för långt. Stadsledningskontoret efterlyser därför att det förtydligas hur och om kommunen ska ansvara för ytterligare svenskundervisning samt att kommunerna ska få full kostnadsteckning för denna.

Boende

Utredningen föreslår att införa så kallade ankomstboenden och ordnade boenden. Rätt för den asylsökande att välja eget boende (ebo) kvarstår. Ankomstboende ska erbjudas den asyl-

sökande under högst fyra veckor från att asylansökan lämnats in vilket ska bidra till att förkorta Migrationsverkets handläggningstid. 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.

I Stockholm bor cirka fem tusen asylsökande och därutöver ett okänt antal ”papperslösa”. En stor del av dessa bor under mycket otillfredsställande förhållanden. Detta fördröjer integrationen 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 mycket goda informations- och vägledningsinsatser i samverkan mellan Migrationsverket, arbetsförmedling och mottagande kommuner. Staden har lång erfarenhet av att samverka med andra kommuner för att erbjuda flyktingar med uppehållstillstånd så kallad organiserad vidareflytt. 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 om asylsökandes bosättning. För att uppnå önskad effekt med utvecklingen av ankomstboenden och ordnade boende vill stadsledningskontoret också framhålla vikten av att dessa förläggs till orter och regioner där goda förutsättningar finns att etablera sig även efter ett eventuellt uppehållstillstånd.

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. Stadsledningskontoret ställer sig tveksam till om ersättningens konstruktion är ett tillräckligt stort incitament för den asylsökande att välja ordnat boende så som utredningen framhåller. Det understöds av det faktum att asylsökande i eget boende inte minskat efter att bostadsersättning tagits bort i nuvarande ersättningssystem. Vidare måste Migrationsverket få ett kompletterande uppdrag att kontrollera och godkänna asylsökandes eget boende samt informera och samarbeta med berörd kommun. Detta för att motverka ”handel” med ebo-adresser, trångboddhet och sociala missförhållanden samt felaktiga utbetalningar av till exempel bostadsbidrag och försörjningsstöd. För att möjliggöra ett sådant arbetssätt anser stadsledningskontoret att utredningens förslag om att Migrationsverket ska få en uppgiftsskyldighet gentemot kommunerna och att folkbokföringsutredningens förslag om samordningsnummer för asylsökande ska infrias.

Återvändande

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 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. 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 fullt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453), (SoL) utan erhållit bistånd efter en så kallad nödprövning. Tiden som en utlänning vistas i Sverige med ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut kan i vissa fall bli lång, till exempel i de fall som tvångsavvisningar inte genomförs. Den osäkra vistelsetiden försvårar kommunens bedömning av utlänningens rätt till bistånd. Stadsledningskontoret anser att det vore önskvärt om denna situation skulle kunna lösas framöver. I utredningen föreslås dock ingen lösning. 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. Kommunen

har varken medel eller verktyg att underlätta eller främja ett återvändande. Utlänningar med lagakraftvunna avlägsnandebeslut kan också komma att få ersättning enligt olika nivåer beroende på om Migrationsverket eller kommunen har ansvaret. Det bör därför i alla lägen vara Migrationsverket som ansvarar för personer som ska av- eller utvisas.

Sociala insatser

Utredningen föreslår att kommunernas ansvar för sociala insatser för asylsökande med särskilda behov ska 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. Osäkerheten kring vistelsetiden försvårar kommunens bedömning av biståndsinsatsen och förutsätter att kommunen har möjlighet att ta del av information angående asylprocessens fortskridande.

Enligt 23 § förslag till lag om asylsökandes och vissa andra utlänningars vistelse i Sverige föreligger inte rätt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL, om motsvarande förmån kan utgå enligt denna lag. Stadsledningskontoret ställer sig tveksam till om skrivningen är tillräckligt tydlig för att reglera när bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL kan beviljas respektive inte kan beviljas. Om ersättning betalas ut enligt både SoL och den föreslagna lagen kan möjligheten att styra den asylsökandes val av boendeform genom att den enligt lagen högre ersättningen gå förlorad.

Ersättning till kommunerna

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. För 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. Ett undantag är ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL när förmåner av motsvarande karaktär kan utgå enligt ersättningssystemet för asylsökande. Rätt till bistånd föreligger inte heller för bostadskostnader. 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 praktikanskaftning och annan sysselsättning och att kostnaden beräknas till 2 500 kronor per individ. Stadsledningskontoret anser att ersättningen för praktiken är för låg.

Någon bedömning om den sammantagna effekten av utredningens förslag om statlig ersättning till kommunerna har inte gjorts, dock anser stadsledningskontoret att det är viktigt att finansieringsprincipen upprätthålls. Utredningen har inte heller lämnat fullständiga förslag om hur ersättningsmodellerna för till exempel sociala insatser ska utformas. Stadsledningskontoret delar utredningens mening att ersättningarna till kommuner och landsting i vissa delar kan förenklas och förbättras och att andra delar fungerar väl och inte behöver förändras. Ett införande av schablonersättningar innebär dock enligt stadsledningskontoret att det finns en risk att finansieringsprincipen inte efterlevs fullt ut. I de delar som ett generellt utformat ersättningssystem ska tillämpas, till exempel för svenskundervisning, krävs dessutom en tydlig relation mellan ersättningen och ambitionsnivån på den verksamhet som ska erbjudas den asylsökande. Stadsledningskontoret anser att det måste finnas en möjlighet att överklaga Migrationsverkets beslut om ersättning i de fall det kan uppstå olika bedömning av faktisk kostnad och rätt till ersättning.

Sammanfattningsvis anser stadsledningskontoret att utredningens förslag väsentligt kan förbättra asylsökandens situation och förbättra möjligheten till sysselsättning och egen försörjning mycket eftersom tiden för asylprövningen kortas. Stadsledningskontoret anser att

det är nödvändigt att den fortsatta beredningen av utbrednings förslag behandlar och förtydligar:

- omfattning av undervisning i svenska
- kommunens ansvar för praktik
- att Migrationsverket ska ansvar att kontrollera egna boenden
- reglerna när bistånd kan beviljas avslås
- om kommunen ska bevilja ekonomiskt bistånd för asylsökande med lagakraftvunna avvisningsbeslut
- hur kommunen ska få full kostnadsteckning för genomförandet av förslaget
- Detta är en förutsättning för att kommunernas åtaganden i mottagningen av asylsökande ska organiseras på ett långsiktigt och hållbart sätt. Avslutningsvis föreslår stadsledningskontoret kommunstyrelsen att som yttrande till Justitiedepartementet över ”Aktiv väntan – asylsökande i Sverige” (SOU 2009:19) hänvisa till stadsledningskontoret tjänsteutlåtande.

Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden

Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 23 april 2009 att förvaltningens tjänsteutlåtande utgör svar på remissen.

Reservation anfördes av Karin Rågsjö (v) och Stefan Nilsson (mp), *bilaga 1*.

Reservation anfördes av Abdo Goriya m.fl (s), *bilaga 1*.

Särskilt uttalande gjordes av Lena Kling (fp), *bilaga 1*.

Socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 27 mars 2009 har i huvudsak följande lydelse.

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 boställningsalternativ 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 flyktmottagning 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 asylmottagningsutred-

ningen. 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 regering-
en 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, invandrарorganisationer, 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 inflyttningkommunen 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 ersättningens 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 uppmärksammats 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 avvísingsbeslut men beviljats tillfälligt uppehållstillstånd i avvaktan att avvísningen 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 avvísning. 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 ersättningsystem ska tillämpas, t ex för svenskundervisning, krävs dessutom en tydlig relation mellan ersättningen och ambitionsnivån på den verksamhet som ska erbjudas den asylsökande.

Bromma stadsdelsnämnd

Bromma stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 23 april 2009 att förvaltningens tjänsteutlåtande utgör svar på remissen.

Bromma stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 2 april 2009 har i huvudsak följande lydelse.

Sysselsättning

Förvaltningen stödjer förslaget att kravet på arbetstillstånd ska undantas för asylsökande. Förvaltningen bedömer det som väsentligt att den asylsökande så snart som möjligt ges möjlighet att komma ut i sysselsättning/praktik.

Förvaltningen bedömer att det är av stor vikt att arbetsförmedlingen i ett tidigt skede kommer in i processen med att slussa den asylsökande ut mot arbetsliv och egen försörjning. Att arbetsförmedlingen medverkar i arbetet med att kartlägga den asylsökandes utbildning och yrkeserfarenhet bedömer förvaltningen vara viktigt utifrån arbetsförmedlingens speciella kompetens när det gäller krav från arbetsgivare gällande utbildning och yrkeserfarenhet.

Antalet asylsökande förändras snabbt över tid och förvaltningen vill poängtera att det är viktigt att både undervisning i svenska och praktik/sysselsättning erbjuds den asylsökande omgående.

Angående att i detta skede göra en handlingsplan för hur egen försörjning ska uppnås, bedömer förvaltningen är viktigt och ger tydliga signaler till den asylsökande om att fokus ska vara på egenförsörjning. Huruvida det är realistiskt att hinna med även detta, under de fyra veckor den asylsökande bor på ankomstboende, kan förvaltningen inte avgöra.

Boende

Förvaltningen stödjer förslaget att snabbt och under en kort tid göra koncentrerade insat-

ser gällande asylutredning, information, kartläggning av utbildning m.m. Att göra asylprocessen kort och koncentrerad anser förvaltningen vara positivt. Förvaltningen bedömer att det är viktigt att hänsyn tas till framförallt till barnfamiljers behov av ordnade boendeformer och vill poängtera att det är av stor vikt att lämpliga bostäder, i reguljära bostadsbestånd i första hand erbjuds de asylsökande. Att styra de ordnade boendena till orter där de enskilda har möjligheter till arbetstillfälle och kontakt med det svenska samhället är viktigt. Förvaltningen stödjer, att det för att underlätta integrationen, är viktigt att Migrationsverket styr den processen. Antalet asylsökande förändras snabbt över tid och förvaltningen vill poängtera att det är viktigt att ordnade boendeformer kan erbjudas samtliga asylsökande omgående.

Att i ökad omfattning kunna erbjuda ordnat boende på pendlingsavstånd från storstäderna bedömer förvaltningen vara en god tanke utifrån integrationsperspektiv och utifrån den prioritering av barnfamiljer med stark anknytning till viss kommun, som anges i utredningen. Det bör anges tydligare vad som i utredningen menas med pendlingsavstånd. Förvaltningen ifrågasätter om det är en bra lösning för barnfamiljer att en eller båda föräldrarna har flera timmars resor till och från arbetet.

Ekonomiskt bistånd till individen

Förvaltningen bedömer att intentionen med att använda grundersättningen som ett ekonomiskt incitament för att styra de asylsökandes boende till ankomstboende, för att underlätta asylprocessen, som god. Förvaltningen ifrågasätter dock om nivån på ersättningen, i praktiken, kommer att fungera som ekonomiskt incitament, på det sätt som utredningen avser. Detsamma gäller för aktivitetsbonusen, intentionen är god, men förvaltningen ifrågasätter om nivån på ersättningen i praktiken kommer att fungera som ekonomiskt incitament, på det sätt som utredningen avser.

Sociala insatser

Förvaltningen stödjer förslaget att förtydliga de olika berörda myndigheternas ansvar gällande de asylsökandes sociala service. Förvaltningen stödjer att en kommun, vid övervägande av vilka insatser som ska ges, tar hänsyn till den osäkerhet som gäller kring längden på individens vistelse i Sverige. Däremot vill förvaltningen poängtera att gällande barn, som bor i familjer som söker asyl, och som är i behov av insatser, bör fokus alltid vara på barnets behov av omsorg, skydd och stöd.

Frivilligorganisationernas roll

Förvaltningen stödjer förslaget att främja och stödja frivilligorganisationernas medverkan i mottagandet av asylsökande. Framförallt bör tidigare asylsökande, som är etablerade i det svenska samhället, kunna informera och dela med sig av kunskap, på ett bra sätt och utgöra goda förebilder, för de nyanlända.

Vissa övriga frågor

Förvaltningen delar utredningens förslag att ge tydliga och konsekventa signaler till personer som fått avvisnings- eller utvisningsbeslut. Asylsökande personer med ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut, ska inte erbjudas svenskundervisning eller annan sysselsättning.

Att sätta ner grundersättning om en person stannar kvar i landet, utan giltigt skäl, bedömer förvaltningen vara konsekvent. Att nedsättningen begränsas, och att den enskilde får ersättning för att täcka den egna mathållningen, stödjer förvaltningen. Detta bl.a. för att undvika utbetalning av ekonomiskt bistånd.

Att en person som håller sig undan beslut om avvisning eller utvisning inte har rätt till något bistånd, stödjer förvaltningen.

Konsekvenser ur barn- och jämställdhetsperspektiv

Förvaltningen kan inte bedöma de eventuella ekonomiska besparingar, kortare handläggningstider, bättre boendeförhållanden, positiv effekt för jämställdhet mellan kvinnor och män, m.m., som utredningen förväntar att förslagen kommer att innebära. Av stor vikt är att Migrationsverket, i de allra flesta fall, fattat beslut om asyl, under de fyra veckor som de asylsökande bor på ankomstboendet.

Ansvar för asylprocessen och ekonomiskt ansvar

Staten har genom Migrationsverket ett ansvar för mottagande av asylsökande i landet och att fatta beslut om vilka som enligt utlänningslagen ska beviljas uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt (4 kap 2 §). Staten har också kostnadsansvaret för processen med mottagande av asylsökande. För utförandet av vissa insatser inom mottagandet ansvarar kommuner och landsting, såsom för att erbjuda skolgång för barn och för att erbjuda hälso- och sjukvård samt tandvård.

Eftersom mottagandet av asylsökande varierar kraftigt över tid, beroende på situationen i omvärlden, krävs olika insatser vid olika tidpunkter. Behovet av undervisning i svenska, sysselsättning och praktik ser därför olika ut över tid, innebär snabba förändringar och behov av anpassning av insatser. Att se till att det kontinuerligt finns en beredskap för att kunna tillgodose dessa behov kommer att kräva god planering, flexibla lösningar och ekonomiska resurser.

Gällande ansvaret för asylprocessen i sin helhet, anser förvaltningen att det ansvaret fortsättningsvis ska åligga staten och även ansvaret när det gäller undervisning i svenska, anordnande av praktik eller annan sysselsättning, vilket inte hindrar staten från att träffa avtal med kommunerna för att utföra delar av åtaganden kring asylprocessen.

Förvaltningen anser att det är viktigt att den statliga ersättningen till kommunerna, för insatser till asylsökande, är i nivå med kommunernas sammanlagda kostnader för insatserna. Förvaltningen bedömer att förslaget kan innebära att kommunerna ersätts för utförda insatser och inte för sammanlagda kostnader.

Förvaltningens förslag, för att undvika att denna situation uppstår, är att staten träffar avtal med kommunerna angående insatser för asylsökande och därmed också garanterar att kommunerna får ersättning för alla kostnader.

Överklagning av beslut och uppföljning av förändringar

Hur asylsökande, som överklagar utvisnings eller avvísingsbeslut, ska ordnas boende, sysselsättning och ekonomisk ersättning framgår inte i utredningen. Förvaltningen bedömer att de frågorna vore av vikt att belysa.

Förvaltningen bedömer att det är viktigt att de förändringar som införs följs upp, utvärderas och analyseras kontinuerligt, för att kunna avgöra om de haft avsedd effekt eller om ytterligare/andra förändringar behöver göras.

Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd

Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 23 april 2009 att förvaltningens tjänsteutlåtande utgör svar på remissen.

Ärendet lämnades utan ställningstagande av Jakob Dencker (mp)

Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 8 april 2009 har i huvudsak följande lydelse.

Särskilt yttrande av Arajun Bakshi och Roy Melchert (SKL), bilaga 2

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 försvårande omständighet är att det främst är i storstadsregionerna som invandrарorganisationer 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.

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 16 april 2009 att förvaltningens tjänsteutlåtande utgör svar på remissen.

Reservation anfördes av Ylva Wahlström (mp) och Kjell Marténg (v), *bilaga 1*.

Eva Fagerhem (s) anmälde att hon inte deltar i beslutet.

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 16 mars 2009 har i huvudsak följande lydelse.

Eftersom förvaltningen fick remissen så sent som den 12 mars 2009 har det inte varit möjligt att göra någon fullständig genomgång av utredningen. De synpunkter som kan lämnas är därför tämligen kortfattade.

Inledningsvis konstaterar förvaltningen att det utöver den nu aktuella utredningen även gjorts eller görs andra utredningar som rör flyktningmottagandet: en utvärdering av effekterna av den nya instans- och processordningen kommer att presenteras senare i år och propositioner

ner om mottagandesystemet och introduktionen av nyanlända förväntas under 2009. De förslag som lämnas i utredningarna är på vissa punkter motstridiga, enligt förvaltningens mening. Förvaltningen anser att det hade varit värdefullt med en samlad översyn av flyktingmottagandet så att det blir genomtänkt, konsekvent och hållbart över tid. Det vore också önskvärt med ett starkare barn- och kvinno- perspektiv i de analyser som görs i utredningen. Nu nämns dessa aspekter bara i förbigående och endast på några avsnitt.

Förvaltningen anser att en förkortning av handläggningstiderna är den mest angelägna förändringen i asylmottagningen. När det gäller denna fråga ger dock utredningen inget förslag, utan hänvisar endast till ett pågående arbete inom Migrationsverket med att snabba på utredningarna och besluten. Av betänkandet framgår dock att Migrationsverket inte räknar med att kunna förkorta tiden med mer än två månader och det inte förrän år 2010. Det innebär att handläggningstiden fortfarande nästa år kommer att vara drygt ett år. Förvaltningen anser att detta är oacceptabelt, särskilt ur de asylsökande barnens perspektiv.

Förvaltningen är positiv till förslagen om undantag från krav på arbetstillstånd, att Migrationsverkets utredningar om de asylsökandes utbildning och yrkes-erfarenheter ska bli bättre samt att arbetsförmedlingen ska vara inkopplad från början i asylprocessen. Förvaltningen vill dock påtala risken för att asylsökande kan förmodas vara beredda att acceptera lägre löner än den infödda reguljära arbetskraften, vilket kan medföra problem.

Kommunerna ska ta över Migrationsverkets uppdrag att ordna undervisning i svenska, praktik och annan sysselsättning.¹ Detta förutsätter, enligt förvaltningens uppfattning, ökade anslag till kommunerna för SFI och kommunala arbetsmarknadsinsatser. Även arbetsförmedlingarnas resurser behöver sannolikt förstärkas.

Asylsökande som utöver att läsa svenska deltar i kommunalt ordnad sysselsättning ska kunna få aktivitetsbonus med 40 kr per dag, vilket är mycket bra. Förvaltningen förstår dock inte varför endast hälften av de asylsökande förväntas studera svenska under väntetiden. En rimligare målsättning borde vara att alla, som inte har förhinder i form av t.ex. sjukdom, skulle börja sina svenskstudier omedelbart efter ankomsten. Stor vikt måste givetvis läggas vid att svenskundervisningen är anpassad till individen.

Ungefär hälften av de asylsökande beräknas också kunna delta i praktik under asyltiden. Förvaltningen ställer sig frågande till hur dessa praktikplatser ska kunna anskaffas, när det redan idag är svårt att hitta praktik och arbete till de arbetslösa som behöver sådant.

Förslaget om ankomstboenden i kombination med koncentrerade insatser från Migrationsverkets sida är bra, men förvaltningen undrar vad som ska hända efter de fyra veckorna om asylutredningen inte är klar då, vilket är det sannolika scenariot. Det enda sätt som utredarna formulerar sig på i frågan är att det kan finnas anledning att ompröva tidsgränsen ”i perspektiv av resultatet av pågående reformarbete inom Migrationsverket vad gäller asylutredning och asylprövning”². Förvaltningen anser att en samordning måste ske mellan tiden för utredning och tiden i ankomstboende så att de asylsökande slipper flytta ut och etablera sig i annat boende för att sedan få avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd.

I utredningen berörs, såvitt förvaltningen kunnat se, inte frågan om hur och var de ankomstbostäderna ska anskaffas. Förvaltningen har svårt att förstå hur det ska vara möjligt att få fatt på sådana bostäder i Stockholms stad med den stora brist som råder här på hyresrätter. En konsekvens kan bli att inga flyktingar kan tas emot i den stad som har den största arbetsmarknaden i landet.

Efter tiden i ankomstboende ska den asylsökande erbjudas annat boende ”på en ort där den enskilde har goda möjligheter till meningsfull sysselsättning och kontakt med det svenska samhället.” Barnfamiljer, som har stark anknytning till en storstad, ska kunna få boende på pendlingsavstånd från storstaden, men i övrigt är principen att de asylsökande ska spridas

¹ I utredningen *Egenansvar med professionellt stöd* föreslås däremot att ansvaret för flyktingmottagandet ska samlas hos staten.

² Betänkandet, sid. 139

ut och inte bo i ett fåtal kommuner.

Ersättningen per dag för ensamstående föreslås vara 80 kr per dag, vilket är en höjning jämfört med nu men fortfarande relativt långt under riksnormen för försörjningsstöd som är 97 kr per dag för motsvarande utgifter. Sammanboende ska få en ersättning om 70 kr per dag och person och barn 50 kr per dag.

Den som inte vill bo i ankomstboende ska inte få någon ersättning alls. Den som sedan inte vill bo i s.k. ordnat boende ska få en halverad ersättning, dvs. 40 kr per dag för ensamstående vuxen.

Sänkningen av ersättningen är ett uttryck för utredarnas tanke om att det inte ska finnas något formellt tvång för individen att acceptera ett anvisat boende, utan att det ska finnas ett incitament att bo där man blivit anvisad. Eftersom det är mycket svårt att klara sig på 40 kr per dag finns, enligt förvaltningens uppfattning, risk för att asylsökande av ekonomiska skäl tvingas in i anvisat boende utan hänsyn till individuella behov.

Förvaltningen inser att det finns problem med att många asylsökande samlas på ett fåtal orter där de bor under dåliga förhållanden. Samtidigt har det visat sig att personer som under sin asyltid var i eget boende ”har en bättre integration, större chans att ha eget hem eller bostadsrätt och arbete, i jämförelse med personer som under asyltiden har bott i anläggningsboende”.³ Förvaltningen är tveksam till om det ekonomiska tvånget att bo i anvisat boende är svaret på frågan om avigsidorna med eget boende.

Utredarna föreslår att kommunernas ansvar för sociala insatser för asylsökande ska förtydligas. Detta är mycket angeläget för kommunerna och även ur en rättsäkerhetsaspekt för flyktingarna. Ett förtydligande av det ansvar som inte redan är lagreglerat måste också innefatta ett klarläggande av vilket ansvar som landstingen har. För närvarande händer det att landstinget säger nej till allt som inte handlar om akuta behov och att flyktingar därför t.ex. inte får tillgång till nödvändiga samtalskontakter.

I utredningen aviseras att kommunerna ska få höjd ersättning för barn som går i skola. Förvaltningen förutsätter att full statlig finansiering kommer att finnas både vad gäller utbildningen och för de övriga insatser som kommunerna ska stå för.

Kungsholmens stadsdelsnämnd

Kungsholmens stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 23 april 2009 att stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande utgör svar på remissen.

Reservation anfördes av Catarina Agrell m.fl (s), Reijo Kittilä (v) och Ingegerd Axelsson Le Douaron (mp), *bilaga 1*.

Kungsholmens stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 7 april 2009 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen delar utredningens grundinställning att asylmottagandet ska vara utformat på ett sätt som främjar de asylsökandes möjlighet till sysselsättning och egen försörjning samt att korta handläggningstider bidrar till ett mer humant mottagande genom att den tid som individen tvingas leva i osäkerhet förkortas. Detta är särskilt viktigt sett ur ett barnperspektiv. Kort handläggningstid innebär samtidigt besparingar för samhället.

Förvaltningen anser att det är bra att ansvaret för Migrationsverket respektive kommunerna tydliggörs. Det är även en klar fördel att ersättningssystemen till kommunerna förenklas. Det bör emellertid framgå tydligt att kommunerna tillförs medel för att anordna utbildning, sysselsättning och praktik. Som vanligt behöver gränssnittet gentemot Arbetsförmed-

³ *Asylsökandes eget boende, EBO – en kartläggning* (Boverket 2008)

lingen förtydligas. Det som inte berörs särskilt djupt i utredningen är att många av de asylsökande har stort behov av sjukhusvård och terapeutisk hjälp.

Att skapa ekonomiska incitament för att förmå asylsökande att i högre utsträckning söka ordnat boende kan vara en framkomlig väg. Förvaltningen ser dock i likhet med utredningen vissa svårigheter förknippade med förslaget, t.ex. att bostadsmarknaden i de aktuella regionerna är ansträngd vilket gör det svårt att över huvud taget få fram ordnade boenden samt att det sannolikt också skulle bli till en högre kostnad. Denna problematik bör enligt förvaltningens mening belysas ytterligare.

Ett annat förtydligande som enligt förvaltningen behöver göras rör vilka konsekvenser det får när en individ inte får grundersättning och vilken form av ersättning som då ska utges till den enskilde. Det sociala skydds nätet måste ju omfatta även dessa individer, även om de har valt exempelvis eget boende och inte minst om de har barn.

RESERVATIONER M.M.

Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden

Reservation anfördes av Karin Rågsjö (v) och Stefan Nilsson (mp) enligt följande:

1. Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden hänvisar delvis till tjänsteutlåtandet som svar på remissen.
2. Därutöver anfördes följande.

Det är positivt att Migrationsverkets handläggningstider föreslås förkortas. Dagens långa handläggningstider för asylsökande är både kostnadskrävande och orsakar mycket mänskligt lidande. Det är självklart viktigt att utredningarna inte görs snabbt och slarvigt utan grundligt och på ett rättssäkert sätt. Det är viktigt att besked om utvisning eller uppehållstillstånd ges tidigt, innan den asylsökande har rotat sig med nya vänner och kanske jobb eller innan en lång väntetid med mycken oro gett psykiska besvär. Under en pressad väntetid har asylsökande också ofta svårt att tillgodogöra sig svenskundervisningen.

Reservation anfördes av Abdo Goriya m.fl. (s) enligt följande:

1. Social- och arbetsmarknadsnämnden beslutar att i huvudsak godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande.
2. Därutöver vill vi framföra följande.

Dagens utformning av det så kallade egna boendet (EBO) där människor under asylprövningstiden bor inneboende är inte bra. Det leder till att människor, i synnerhet barn, far direkt illa som ett resultat bland annat av att alltför många människor bor i samma lägenhet. Det tenderar också att förlänga asylprövningen och försvåra integrationen. Vi anser att en kombination av kortare handläggningstider och moderna anläggningsboenden under själva asylprövningen skulle vara bra både för asylprocessen som helhet och för att underlätta möjligheten för integration efter ett positivt beslut på asylansökan. Vi vill därför avveckla EBO.

Särskilt uttalande gjordes av Lena Kling (fp) enligt följande:

Att häva utanförskapet och bejaka integrationen är en av regionens stora utmaningar. Vårt län har alla förutsättningar att vara en mötesplats där kulturer och traditioner ständigt berikar varandra. Det är därför viktigt med en bra och effektiv asylmottagning, som är det första steget in i vårt samhälle.

När det gäller boendefrågorna måste människor själva få forma sitt liv. Utredningens förslag om att skapa ankomstboende kan fylla en funktion för dem som behöver denna form av stöd. Dock är det viktigt att betona att personerna har rätt att själva ordna sitt eget boende. De tidigare flyktningförläggningarna ledde till stora problem, bl.a. psykisk ohälsa, rasism och utanförskap. Dit ska vi inte återvända.

Stockholm ska vara en öppen stad som välkomnar människor som väljer att flytta hit. För att skapa goda förutsättningar för människor att leva ett bra liv i ett integrerat Stockholm är det nödvändigt att tillskapa många nya bostäder som gör att människor med olika förutsättningar får möjlighet att bo över hela staden.

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd

Reservation anfördes av Ylva Wahlström (mp) och Kjell Marténg (v) mot beslutet med hänvisning till eget beslut enligt följande:

- ”Att försvara våra flyktingars valfrihet.
- Att stödja dem i en positiv anda.
- Att ge flyktingar ett mänskligare stöd i vårt land
- För övrigt anföra följande:

Människor flyr från förtryck av olika sorter, eller räddar sig undan naturkatastrofer. Fattiga länder får betala för vårt välstånd, på olika sätt. Till exempel exporterar vi vapen som hamnar bland annat i Iran och Irak. Jordan och mänskligheten är en. Rasismen och förtrycket av utvecklingsländer har djupa rötter. Denna syn återfinns i förslaget om hårdare krav för våra flyktingar som söker skydd hos oss. Att bara sträva efter en kortare asylprocess löser inte problemen med dagens inhuman asylpolitik.

Förövrigt hänvisar vi till miljöpartiets andra svar i hela denna process, tack.”

Kungsholmens stadsdelsnämnd

Reservation anfördes av Catarina Agrell m.fl. (s), Reijo Kittilä (v) och Ingegerd Akse-
lsson Le Douaron (mp) enligt följande:

Stadsdelsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen och anför därutöver följande.

Stadsdelsnämnden lämnade 2008-09-18 ett remissvar på ett annat betänkande ”Eget ansvar – med professionellt stöd” som handlade om mottagande av flyktingar som redan beviljats uppehållstillstånd i Sverige. Denna utredning ville lyfta bort ansvaret för mottagandet av flyktingarna från kommunerna till staten och privatisera viktiga delar av mottagningsprocessen.

Betänkandet ”Aktiv väntan – asylsökande i Sverige” går åt motsatt håll. Kommunerna föreslås få ett mycket större ansvar för de asylsökande än hittills.

Trots att dessa statliga utredningar arbetat parallellt har de kommit till helt motsatta slutsatser.

Statsmakterna bör se över de bägge utredningarnas förslag och samordna dem på ett bättre sätt än vad utredningarna själva har förmått. Ett kommunalt verksamhetsansvar med statligt kostnadsansvar bör vara utgångspunkten i första hand för de flyktingar som redan fått uppehållstillstånd, men kommunerna kan självklart ta ett större ansvar även för de asylsökande.

SOU 2009:19

Särskilt yttrande av sakkunnig Arjun Bakshi och expert Roy Melchert

Inom tre områden delar vi inte fullt ut utredarens slutsatser och förslag.

1 Ansvar för sysselsättningsinsatser (kapitel 4)

Utredaren föreslår att kommunerna ska ges ett operativt ansvar för att anordna undervisning i svenska, praktik eller annan sysselsättning för asylsökande. Staten ska ersätta kommunerna ekonomiskt. Kommunernas skyldighet ska regleras i lag.

Vi anser att det vore bättre, både för de asylsökande och för kommunerna, om det blev frivilligt för kommunerna att åta sig detta uppdrag. Vid en frivillig lösning skulle de kommuner som anser sig ha möjlighet att uppnå samordningsvinster mellan sysselsättningsinsatser för asylsökande och flyktingintroduktionen kunna ta sig an uppdraget.

Vi bedömer också att fluktuationerna i asylmottagandet skulle göra det svårt för kommunerna att dimensionera verksamheten. Staten har, i egenskap av att vara en större ekonomi, bättre möjlighet att hantera betydande svängningar i asylmottagandets omfattning.

Därutöver har kommuner redan i dag svårt att hantera flyktingmottagandet, bland annat på grund av att statens ersättningar till kommuner inte täcker kostnaderna. Därför är det olämpligt att genom tvingande lag överföra ännu mer utföransvar till kommunerna inom asyl- och flyktingmottagande. Vi ser också en risk för att statliga myndigheter inte kommer att bistå kommunerna i den utsträckning som är tänkt. Den föreslagna ansvarfördelningen mellan kommuner och statliga myndigheter liknar den inom flyktingmottagandet, ett system som i praktiken har inneburit ett i princip ensamt ansvar för kommunerna.

2 Ansvar för personer med lagakraftvunna avvisningsbeslut (kapitel 9)

Vi uppskattar att utredaren har uppmärksammat problematiken med tidsbegränsade uppehållstillstånd (TUT). Brister i lagstiftningen har bl.a. inneburit att kommunerna har ansvaret för försörjning av personer vars uppehållstillstånd har gått ut.

Överlag innebär utredarens förslag en förbättring eftersom staten tar sitt kostnadsansvar för alla kategorier av personer med TUT och utgångna TUT. En del av förslaget innebär dock att kommunerna ska bevilja bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453) till personer som har lagakraftvunna beslut om av- eller utvisning. Det gäller personer som har haft TUT i tolv månader men har avlägsnandebeslut som åter träder i kraft när TUT går ut. Det handlar också om personer som har redan har av- eller utvisats men som återvänder till Sverige inom fyra år utan uppehållstillstånd. Även om kommunerna får statlig ersättning för insatserna ifrågasätter vi det principiellt riktiga i att kommunerna ska hantera personer som har lagakraftvunna beslut om av- eller utvisning. Det bör i alla lägen vara staten, genom Migrationsverket, som ansvarar för personer som ska av- eller utvisas.

3 Statens ersättningar till kommuner och landsting (kapitel 10)

Vi delar utredarens slutsats att ersättningarna till kommuner och landsting i vissa delar behöver förenklas och förbättras. Vi uppskattar samtidigt att utredaren har beaktat att delar av ersättningssystemen fungerar väl och inte bör förändras. Dock

kommer inte finansieringsprincipen att efterlevas full ut med utredarens förslag. Det gäller t.ex. ersättningarna för utbildning av barn och unga. Den nödvändiga och välkomna höjning av schablonerna som utredaren föreslår är inte tillräcklig för att komma upp i kommunernas genomsnittliga kostnader för utbildningsplatser. De nya schablonerna som föreslås för vård av vissa ensamkommande barn samt för gode män är också för låga för att täcka kostnaderna.