



Datum
2018-10-26
Adress
August Palms Plats 1
Diarienummer
STK-2018-596

Yttrande

Till
Arbetsmarknadsdeparteme
ntet

Remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Ett ordnat mottagande - gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande samt kompletterande promemoria (SOU 2018:22)

Sammanfattning

Kommunstyrelsen ställer sig bakom utredningens huvudförslag med undantag för ett antal huvudsakliga synpunkter och specifika kommentarer. Särskilt välkomnas utredningens förslag kring begränsning av eget boende för asylsökande, att kommunen kommer in i processen i ett tidigt skede samt förslag om samordningsnummer som skulle underlätta flera processer. Staten bör inleda föreslagen dialog med kommunerna om ersättningsnivåer och finansieringsprincipen behöver ligga som grund för sådana dialoger för att säkerställa att kommunerna ges full kostnadstäckning för de uppdrag som förväntas genomföras. Därutöver behöver hänsyn tas till olika kommuners förutsättningar. Gällande den, till utredningen, kompletterande promemoria om ett socialt hållbart eget boende har kommunstyrelsen ett antal synpunkter. Det är kommunstyrelsen uppfattning att eget boende behöver begränsas så att negativa boendesituationer med trångboddhet och utanförskap förhindras oavsett var i staden de är belägna och därmed är den sociala prövningen av boenden i hela staden att föredra.

Yttrande

Kommunstyrelsen instämmer i flera av de brister som utredningen räknar upp med nuvarande mottagningssystem och ställer sig i huvudsak positivt till utredningens förslag och ansatsen att skapa ett sammanhållet mottagande av asylsökande och nyanlända. Begränsningen av eget boende för asylsökande och att kommunen kommer in i processen och möter asylsökande individer redan i ett tidigt skede ses som särskilt positivt och kan främja både individens etablering och kommunens arbete med asylsökande och nyanlända. Obligatoriska ankomstcenter för asylsökande kan ge en initial tydlighet för individen och förutsättningar för bra information till både individ och myndigheter som kan underlätta kommande etableringsprocess. Särskilt välkomnas utredningens förslag om samordningsnummer som skulle underlätta flera processer.

Kommunstyrelsen ställer sig bakom utredningens huvudförslag med undantag för följande huvudsakliga synpunkter och ett antal specifika kommentarer.

Föreslagen modell för ersättningsystemet är positivt utifrån att schabloner minskar administrationen kopplad till återsökning och ökar möjligheten till att ersättningar betalas ut i tid. För att utredningens huvudförslag ska vara genomförbart och få den genomslagskraft som syftas till måste dock kommuner ges rimliga ekonomiska förutsättningar för att klara sina uppdrag och kunna genomföra dessa med kvalitet. Ett jämnare mottagande i Sveriges kommuner kan inte uppnås om kvalitén på mottagandet skiljer sig väsentligt från en kommun till en annan. Schabloner som ersätter avskaffade ersättningar behöver ha nivåer som är fullt kostnadstäckande. Utredningen har inte haft som uppdrag att föreslå nivåerna för ersättningarna och framhåller betydelsen av att regeringen för en dialog med kommunsektorn innan nivåerna sätts samt att kommunerna ska ges full kostnadstäckning. Samtidigt står det klart att de räkneexempel som utredningen presenterar för exempelvis boende för asylsökande, i avsnittet för konsekvenser, är orimligt låga i förhållande till vilka möjligheter som finns i Malmö. Det är av yttersta vikt att staten inleder dialog med kommunerna om ersättningsnivåer och uppföljning av kostnader, att finansieringsprincipen ligger som grund för sådana dialoger och att kommunerna ges full kostnadstäckning för de uppdrag som förväntas genomföras samt att hänsyn tas till olika kommuners förutsättningar i detta. Möjligtvis kan kommunernas olika förutsättningar återspeglas i ersättningsnivåerna genom olika schabloner till olika typer av kommuner. Det är även av yttersta vikt att föreslagna dialoger hålls med aktuell kommun inför öppnande av ankomst- respektive avresecenter.

Det är positivt att kommunerna ges stora möjligheter att utforma både bosättningsuppdraget och tidiga insatserna till asylsökande och nyanlända. Dock kan en avsaknad av ett tydligt ramverk för insatserna resultera i stora skillnader i mottagningsförhållanden i landets kommuner, vilket för individerna leder till ett ojämnt mottagande och kan bidra till vidareflytt. Även de schablonbaserade ersättningarna för tidiga insatser för asylsökande kan bidra till sådan ojämlighet utan ett ramverk att förhålla sig till. Olika kommuner med olika ambitionsnivå i relation till uppdraget kan ges samma ersättning, men stå med helt olika faktiska kostnader.

Genomgående i utredningens förslag är indragen dagersättning, särskilda bidrag samt insatser för asylsökande en konsekvens om individen inte följer det utstakade mottagningsystemet. Individer som detta till trots väljer att inte följa den uppbyggda strukturen inom mottagandet och därmed får ersättning och andra insatser indragna riskerar att hamna i utanförskap och dåliga livssituationer. Kommunstyrelsen förstår vikten av att skapa tydliga konsekvenser för de som inte väljer att följa systemet, men vill framhålla vikten av att skapa attraktivitet i att följa den utstakade vägen. För att ge människor större incitament att välja den önskade vägen är det av vikt att insatserna, verksamheter, information och boenden som erbjuds håller en god kvalitet och att ansvariga aktörer ges rätt förutsättningar att utföra detta uppdrag på ett för individen attraktivt sätt.

Det hade varit önskvärt att strategier och förslag för ett mer sammanhållet och tydligare mottagande även omfattade kvotflyktingar. Kommunstyrelsen bedömer att det kan finnas vinster i att även kvotflyktingarna vistas i ankomstcenter och får ta del av insatser som kartläggning, grundläggande samhällsinformation och hälsokontroll. Malmö stads erfarenhet är att arbetet med kvotflyktingar är synnerligen resurskrävande, men perspektivet saknas i förslaget ersättningssystem.

6.3 Ankomstcenter där individen står i centrum

Kommunstyrelsen vill påpeka vikten av att insatser för asylsökande på ankomstcenter effektivt kopplas samman med andra insatser inom samma område senare i processen. Exempelvis behöver innehållet i Migrationsverkets tidiga information till asylsökande samordnas med kommunernas information för asylsökande och därefter nyanlända så att det följer en logisk ordning, bygger vidare på varandra och undviker upprepning.

6.5 Asylsökande barns skolgång underlättas

Kommunstyrelsen anser avseende innehållet i den pedagogiska verksamheten som kommunen ska ansvara för på ankomstcenter att det är positivt om den har en inriktning mot den kommande kartläggningen av barnets kunskaper. Beroende på hur verksamheten ska utformas och vilken kompetensförsörjning som krävs kan lärarbristen, inte minst bland modersmåls lärare, vara en utmaning. Den föreslagna utredningen av vilken kommun som är ansvarig för skolgång, kommun där ankomstcentret ligger eller anvisad kommun, behöver genomföras.

6.6 Barnets bästa motiverar några förändringar för ensamkommande barn

Den föreslagna ankomstansvisningen behöver utfärdas snabbt eller så behöver platsersättningen för beredskap täcka eventuella initiala kostnader för ensamkommande barn som tas emot utanför kontorstid eller som inte fullföljer sin asylansökan. Detta för att kommunen inte ska stå utan ersättning för utfört uppdrag. Därutöver vill kommunstyrelsen påtala vikten av att den interna föreskrift från 2017 som utredningen nämner, gällande ensamkommande barn som anvisas per anknytning till en kommun, implementeras fullt ut på Migrationsverket. Detta för att öka jämlikheten och kvalitén i mottagandet av ensamkommande barn, undvika placeringar med svag anknytning och framtida sammanbrott i familjehem. Fortsatt utredning om professionalisering av ställföreträdaruppdraget för att ensamkommande barn välkomnas.

7.1 Kommunerna får ansvar för vissa asylsökandes boende under väntetiden

Kommunstyrelsen vill lyfta fram den svåra bostadssituationen i Malmö med brist på både bostäder och lokaler som kan omvandlas till lämpliga boenden. Bostadssituationen bör därför även fortsättningsvis vara en faktor som tas hänsyn till i fördelningen av asylsökande och nyanlända. Hemlöshetskartläggningar kan vara ett kompletterande instrument. Olika kommuner har olika förutsättningar för vilka boendelösningar som finns att tillgå och till vilken kostnad och kraven som ställs på lokaler som används till ändamålet är och bör vara höga avseende bl.a. brandsäkerhet och barns möjlighet till både lek och lugn och ro. Därav är ersättningsfrågan särskilt viktig i relation till kommunernas uppdrag för bosättning. Kommunstyrelsen vill även påpeka att ersättningen för beläggning över platsantalet behöver

vara av betydande högre nivå för att ge tydliga incitament till korrekta platsantal. Statens risknivå med att sätta för låga antaganden behöver vara jämfällbar med kommunernas risk att ansvara för icke-kvalitativ verksamhet med överbeläggning eller att inte ha tillräckligt många platser och behov av akutlösningar.

Förbättrade planeringsförutsättningar för kommuner genom anvisningsandel och anvisningsantal är positivt. För goda planeringsförutsättningar behövs dock även information om vilka hushållskonstellationer som kan förväntas anvisas, bra informationsunderlag vid anvisning och att Migrationsverkets prognoser håller hög kvalitet avseende precision. Därtill behövs en transparens i hur andelstal och platsantal tas fram för att möjliggöra kommunalt prognos- och planeringsarbete. Dialog mellan kommun, fastighetsägare och Migrationsverket avseende eventuella kontrakt i Malmö som Migrationsverket ska säga upp välkomnas.

7.2 Väntan med etableringsfrämjande insatser

Uppdraget med tidiga insatser försvåras något av att asylsökande ofta är helt nya i landet, vilket bland annat innebär att behovet av hälsoinsatser är stort i gruppen. Behovet av kombinerade insatser, som innehåller såväl språkutbildning, rehabilitering och praktiska inslag från arbetslivet, kommer därmed att vara stort. Kommunstyrelsen vill påpeka vikten av att kommunerna ges full kostnadstäckning för det nya uppdraget. Det är därtill önskvärt att riktlinjer anges för insatserna för att undvika för stora variationer i ambitionsnivå och innehåll kommunerna emellan samt att insatserna koordineras med de insatser som erbjuds nyanlända i etableringen.

Det är positivt med förslagen om att underlätta för asylsökande att ta plats på arbetsmarknaden, vilket kan medföra att viktig kompetens blir tillgänglig för olika arbetsgivare. Dock kvarstår utmaningar med att få utbildning och kompetens validerad och bristen på SFI-lärare. Förslagen dialog mellan SKL, Arbetsförmedlingen och Kammarkollegiet gällande försäkringsskydd av asylsökande är viktig. Kommunernas ansvar för etableringsfrämjande insatser upphör vid beviljat uppehållstillstånd och Arbetsförmedlingens ansvar tar vid. Med tanke på kontinuiteten i de etableringsfrämjande insatserna, finns skäl att ytterligare se över var ansvaret för dessa ska ligga under asyلتiden respektive etableringstiden.

Kommunstyrelsen är ytterst tveksam till det nya uppdraget att kontrollera arbetsgivare och ansvara för samråd med fackliga organisationer. Idag utförs detta av Arbetsförmedlingen som därmed har strukturer och resurser för detta och att skapa parallella processer och organisation inom kommunen är onödigt.

7.3 Ett värdigt och socialt hållbart eget boende

Kommunstyrelsen är positiv till att genom en modell av social prövning begränsa ohållbart eget boende under asylprocessen. Förslagna begränsningar är dock komplicerade och administrativt betungande och kommunstyrelsen ställer sig frågande till om de är tillräckliga för att undvika den typ av egenbosättning som försämrar möjligheterna till etablering. I detalj hur uppdraget ska genomföras ger utredningen inte svar på, men hur väl detta faller ut

bedöms till stor del vara beroende av informationen som ges sökande vid ankomstcenter samt hur prövning och tillsyn kommer utföras av Migrationsverket. Kommunstyrelsen vill påtala vikten av att faktisk tillsyn görs på plats i det egna boendet och risker för att systemet med referenspersoner kan komma att missbrukas.

Kommunstyrelsen ser fördelar med att socialt utsatta områden tillfälligt ska undantas helt från möjligheten till eget boende som komplement till den sociala prövningen, men vill understryka vikten av att det just är en tillfällig restriktion som bör omprövas löpande. Därtill kan det finnas boendelösningar i dessa områden som kan vara positiva för individen, utifrån bl.a. ett anknytningsperspektiv, och det bör göras en riskbedömning inför ett eventuellt införande av förslaget. Ett alternativ är annars att slopa möjligheten till eget boende helt och hållet, för alla och oavsett område, vilket länge varit en hållning i Malmö stad.

I utredningen framgår att Migrationsverket omgående ska ordna boende till asylsökande som inte kan bo kvar i ett icke godkänt (eller godkänt) eget boende, vilket välkomnas. Därmed kan inte heller frågan om nödprövning bli aktuell då behovet av bostad kan tillgodoses på annat sätt. Kommunstyrelsen önskar dock se ett förtydligande över vilka krav på öppethållande som kan ställas på Migrationsverket och hur snabbt återflytt kan ske. Därutöver kan det för kommunerna bli aktuellt med nödbistånd för att tillgodose en individs behov av mat eller medicin om det inte kan anstå till dess att Migrationsverket tar över ansvaret, vilket utredningen inte tagit i beaktande.

8 Efter beslut

Utredningens förslag om en smidigare övergång från tiden som asylsökande till tiden som nyanländ välkomnas och kommunstyrelsen understryker orimligheten i att kommunen ska stå för försörjningen på grund av ett glapp mellan två statliga ersättningar. Dock är ofta det så kallade glappet längre än en månad och försvinner därmed inte nödvändigtvis genom föreslagen åtgärd.

Kommunstyrelsen vill särskilt framhålla att i den mån avresecentren även ska rymma ensamkommande barn med avvisnings- eller utvisningsbeslut bör särskild hänsyn tas till barnets trygghet och säkerhet.

9. Mål struktur och organisering för ett effektivare mottagande

Utredningen har inte till fullo lyckas klargöra hur ansvarsfördelningen mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen ska se ut efter att den asylsökande anvisats och flyttat till en kommun.

10. Statlig ersättning till kommuner och landsting

Utöver det som framförts inledningsvis rörande statlig ersättning har kommunstyrelsen vissa specifika synpunkter. Kommunstyrelsen instämmer i att utjämningsystemet bör vara det som fångar skillnader i strukturella förutsättningar, men systemet behöver då förändras för att fånga upp de faktorer som det idag finns särskilda ersättningar för och som föreslås avskaffas. Att ersättning för ekonomiskt bistånd endast ska betalas ut under två år från beviljat uppehållstillstånd bedöms vara rimligt, då det finns en tydlig koppling till bland annat inkomstutjämnningen för invånare som saknar inkomst. Att begränsa ersättningen för

betydande kostnader för vård till två år efter beviljat uppehållstillstånd och endast om de överstiger 300 000 kr/individ och år är dock mer problematiskt. Det finns i dagsläget ingen delmodell i kostnadsutjämnningen som fångar upp behovsskillnader av vård och omsorg inom den vuxna befolkningen (20–64 år). Dessutom bedömer kommunstyrelsen att det är viktigt att staten tillför ytterligare medel till utjämnningssystemet för att kompensera för de direkta ersättningar som avskaffas. Kostnadsutjämnningen är i grunden omfördelade mellan kommuner och om inga resurser tillförs i samband med förändrat ersättningssystem för nyanlända innebär det i praktiken en övervältring av kostnaderna från staten till kommunerna. Få nyanlända är självförsörjande efter etableringsperioden och många har fysisk och/eller psykisk ohälsa och/eller funktionsnedsättningar, vilket medför behov av insatser över längre tid.

Vad gäller ersättning för barn i förskola och skola anser kommunstyrelsen att förslaget kan bli negativt för kommunen. Med de volymer av asylsökande elever som Malmö har skulle även en liten felmarginal i schablonberäkningarna kunna orsaka ett stort intäktsbortfall vilket inte är acceptabelt. Det är bättre med korrekt ersättning även om det innebär en viss administration och fördröjning. Ett bättre alternativ bedöms vara att komma åt grundorsaken som föranlett utredningens förslag genom att även asylsökande omfattats av skatteverkets befolkningsdatabas genom införande av samordningsnummer. Det hade både kunnat ge minskad administration och korrekta ersättningar.

Utredningens förslag om ett särskilt statsbidrag, målpeng, är positivt. Samtidigt är det viktigt att målet för antalet boendedygn per kommun sätts på en rimlig nivå utifrån läget på bostadsmarknaden och nivåerna på egenbosättning i kommunen.

11. Konsekvensbeskrivningar

Vissa perspektiv saknas i de konsekvensbeskrivningar som görs inom utredningen. Kommuner ges nya uppgifter och ansvar, vilket kan kräva nya system, förändringar i organisationen och kompetenshöjande insatser som medför initiala kostnader för kommunerna. Sådana kostnader har utredningen inte tagit i beaktande. Bristen på SFI-lärare försvårar att erbjuda asylsökande platser inom SFI, likaså kan lärarbristen försvåra uppdraget för de kommuner som ska erbjuda pedagogisk aktivitet i ankomstcentren. Därtill ser kommunstyrelsen att kommuner där ankomst- eller avresecenter ligger kan omfattas av fler uppdrag än enbart skola till barn och unga då andra insatser inom kommunens välfärdsansvar kan behövas, men omfattas då inte av någon ersättning.

Utifrån ett individperspektiv saknas konsekvensbeskrivningar kring hur det nya systemet innebär ett antal begränsningar av individens fria vilja att bosätta sig där hen vill och vilka effekter det får om incitamenten att gå den utstakade vägen inte är tillräckligt starka. Det finns en risk för att vissa personer hamnar i än mer utsatta levnadssituationer än idag, inte minst för barn och unga i familjer som väljer en annan väg kan dessa konsekvenser bli stora.

Kompletterande promemoria – Ett socialt hållbart eget boende för asylsökande

Det är positivt att det finns en ambition att skyndsamt komma till rätta med de problem som eget boende under asylprocessen skapar, men det helhetsgrepp som

Mottagandeutredningens huvudförslag syftar till går förlorat då enbart en del lyfts ur och genomförs fristående från övriga förslag. För att få god effekt på begränsningen av eget boende och bana väg för att fler människor väljer bort det alternativet behövs bra informationsinsatser så att människor kan göra informerade val och en attraktivitet för individen att välja det andra alternativet. Mottagandeutredningens föreslagna informationsinsatser på ankomstcenter och förändringar i boendesystemet i övrigt syftar till just detta. Risken med att lyfta ur enbart denna del från förslagen är att fler människor väljer att bosätta sig i eget boende, trots indragen ersättning, och därmed hamnar i ännu sämre levnadssituationer. Storstäderna har en stor dragningskraft, vilken kan väga tungt i den enskildes beslut. Därtill uteblir det positiva med att kommunerna ges möjlighet att få kännedom om och i sina verksamheter möta asylsökande i eget boende om detta inte går hand i hand med kommunernas nya uppdrag för tidiga insatser.

I Mottagandeutredningen presenteras inte social prövning av eget boende och undantag av eget boende i vissa områden som två olika modeller, utan som ett huvudförslag och en möjlig tillfällig komplettering. I relation till dessa olika delar av ursprungsförslaget kvarstår kommunstyrelsens synpunkter för avsnitt 7.3 i Mottagandeutredningen med tillägg att den sociala prövningen fortsatt bör vara huvudspåret. Möjligtvis kan huvudspåret tillfälligt kompletteras med områdesbegränsning om riskerna med kompletteringen inte bedöms väga över fördelarna. Det bör inte behandlas som två olika modeller oberoende av varandra.

Kommunstyrelsen ser inte att områdesbegränsning, som är i fokus i promemorian, nödvändigtvis minskar trångboddheten utan kan istället kan leda till ohållbara boendesituationer i andra områden som inte omfattas av aktuellt års undantag. Det finns också en risk att problematiken flyttar runt från område till område beroende på innevarande års aktuella begränsningar. Det sägs att kommuner enbart i undantagsfall ska kunna uppge hel tätort för begränsningen. Ett förtydligande krävs av vilka sådana undantagsfall skulle vara och hur en sådan ansökan från en kommun skulle bedömas av Migrationsverket för att kunna ta ställning till förslaget fullt ut. Att enbart välja ut specifika områden som ska omfattas av begränsningen av eget boende är också komplicerat utifrån den definition av segregation som görs inom ramen för DELMOS¹ arbete där segregationen är relationell och därmed berör en hel stad. I kontakt med MKB, kommunens bostadsbolag, uppstår också frågan hur Malmö stad både ska kunna utesluta vissa områden för bosättning och samtidigt fortsätta hyra ut lägenheter i samma områden till andra kundgrupper.

Att de personer som redan bor i ett visst område när begränsningen börjar gälla fortsatt ska ha rätt till sin dag ersättning är positivt, men att sådan ersättning tas bort om personerna flyttar inom samma område efter en begränsning införts kommer skapa en inlåsnings effekt för personer som redan bor i ohållbara boendesituationer.

Kommunstyrelsen ställer sig emot att den sociala prövningen inte ska gälla samtliga ansökningar om eget boende i hela kommunen och det ansökningsförfarande som föreslås i promemorian. Istället föredras Mottagandeutredningens huvudförslag där kommuner

¹ Myndigheten Delegationen mot Segregation

ansöker om att omfattas av social prövning och att därefter samtliga individuella ansökningar om eget boende prövas enligt denna modell, oavsett var i staden boendet finns. En sådan prövning behöver också innefatta att folkbokföringens register samkörs med Migrationsverkets register och stäms av mot aktuella fastighetsregister och bygglov för att säkerställa att uppgiven adress är en lokal godkänd för boende och inte lager, garage, obeboelig källare etc. Tillsyn kan behöva göras.

Det är kommunstyrelsen uppfattning att eget boende behöver begränsas så att negativa boendesituationer med trångboddhet och utanförskap förhindras oavsett var i staden de är belägna och därmed är den sociala prövningen av boenden i hela staden att föredra.

Ordförande

.....
[Förnamn Efternamn]
.....

[Fyll i titel]

.....
[Förnamn Efternamn]
.....

[Här anger du om det finns reservationer/särskilda yttranden]