



Datum

2018-10-25

Vår referens

Sandra Lundberg

Utvecklingssekreterare

sandra.lundberg@malmö.se

Tjänsteskrivelse

Remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Ett ordnat mottagande - gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande samt kompletterande promemoria STK-2018-596

Sammanfattning

Malmö stad har av Arbetsmarknadsdepartementet fått möjlighet att lämna synpunkter på *Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande*, vilket är slutbetänkandet inom utredningen med uppdrag att föreslå åtgärder för att skapa ett sammanhållet system för mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända. Utredningen redovisar i betänkandet ett huvudförslag där staten, kommunerna och landstingen tar ett gemensamt ansvar för mottagandet, vilket förordas av utredningen. Ett alternativt upplägg presenteras också där staten tar ansvar för mottagandet av asylsökande i huvudsak på egen hand.

Stadskontoret 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 finns ett antal synpunkter. 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.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslås besluta

1. Kommunstyrelsen godkänner förslag till yttrande och skickar yttrandet till Arbetsmarknadsdepartementet.

Beslutsunderlag

- Ett ordnat mottagande - gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande
- Remiss från arbetsmarknadsdepartementet - Ett ordnat mottagande - gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande (SOU 2018:22)
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 181029 Remiss från arbetsmarknadsdepartementet, Ett ordnat mottagande - gemensamt ansvar för snabb etablering och återvändande (SOU2018:22)

- Remissvar från tekniska nämnden
- Remissvar från gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden
- §94 Beslut från Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden med reservation från sverigedemokraterna, moderaterna och liberalerna
- Yttrande på remiss från Arbetsmarknadsdepartementet, Ett ordnat mottagande - gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande (SOU 2018:22) samt kompletterande promemoria
- Remissvar från arbetsmarknads- och socialnämnden
- Promemoria - Ett socialt hållbart eget boende för asylsökande
- Komplettering - Betänkande från Mottagandeutredningen (SOU 2018:22) – remiss av den kompletterande promemorian Ett socialt hållbart eget boende för asylsökande
- Arbetsmarknads- och socialnämnden beslut 180829 §319 med Reservation (SD), (V) och (MP)

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2018-10-29

Kommunstyrelsen 2018-11-07

Beslutet skickas till

arbetsmarknads- och socialnämnden
gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden
tekniska nämnden

Ärendet

Malmö stad har av Arbetsmarknadsdepartementet fått möjlighet att lämna synpunkter på *Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande* (SOU 2018:22), vilket är slutbetänkandet inom utredningen med uppdrag att föreslå åtgärder för att skapa ett sammanhållet system för mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända¹, kort kallad Mottagandeutredningen. Arbetsmarknads- och socialnämnden, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden och tekniska nämnden har getts möjlighet att yttra sig. Utredningen bedömer att de flesta förslag, i både huvudförslag och alternativt upplägg, kommer kunna genomföras 2020.

I ärendet och till Mottagandeutredningen har det tillkommit en kompletterande promemoria *Ett socialt hållbart eget boende för asylsökande* som skickades från Regeringskansliet 3 september 2018. Promemorians förslag syftar till att utveckla utredningens två modeller för begränsning av eget boende och eventuellt kunna tidigarelägga sådana förslag, men regeringen har inte tagit ställning till vilken modell som bör införas. De två modellerna som åsyftas är (1) social prövning av eget boende i kommuner som uppfyller vissa krav och som ansöker om att omfattas av detta och (2) det komplement som regeringen föreslås överväga att även temporärt helt undanta vissa särskilt utsatta kommundelar från möjligheten till eget boende under asyltiden. Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2019 och gälla asylsökande efter den 1 januari 2020. Promemorians kompletterande förslag redovisas i denna tjänsteskrivelse efter avsnitt 7.3 som berör Mottagandeutredningens förslag gällande eget boende. Promemorian har inte hunnit skickats ut på remiss till ovanstående nämnder, men utlåtandet är framarbetat i dialog med berörda förvaltningar samt med representanter från MKB Fastighets AB och miljöförvaltningens

¹ Direktiv 2015:107

enhet för boendetillsyn.

Bakgrund

Mottagandeutredningen har fått i uppdrag av regeringen att föreslå ett sammanhållet system för mottagande av asylsökande och nyanlända. Uppdraget rör mer specifikt bosättning av asylsökande och nyanlända samt anvisning av ensamkommande barn, överenskommelser med kommuner, ansvarsfördelning mellan myndigheter och statlig ersättning till kommuner och landsting. Gällande ersättningar har det inte legat i utredningens uppdrag att föreslå ersättningsnivåer. I ett tilläggsdirektiv har utredningen också getts i uppdrag att föreslå utformningen av ett system för tidiga insatser för asylsökande där dagersättning kopplas till deltagande. I utredningens direktiv understryker regeringen att nuvarande ordning för mottagandet av asylsökande och nyanlända saknar ett helhetsperspektiv med otillräcklig kapacitet, splittrat ansvar för bosättning, brist på meningsfull sysselsättning som passiviserar och krångligt system för statliga ersättningar. Utredningen redovisar i betänkandet ett huvudförslag där staten, kommunerna och landstingen tar ett gemensamt ansvar för mottagandet, vilket förordas av utredningen. Ett alternativt upplägg presenteras också där staten tar ansvar för mottagandet av asylsökande i huvudsak på egen hand. Numreringen av rubrikerna i ärendet följer de i utredningens betänkande.

Utredningens huvudförslag

6.1 Ett ordnat mottagande i ankomstcenter

För rättssäker och snabb handläggning av asylärenden med prövningen och individen i centrum införs ankomstcenter som skapar ett obligatoriskt första möte med Sverige. Individer och myndigheter finns tillgängliga för varandra vilket möjliggör ett ordnat mottagande som fokuserar på snabb etablering eller återvändande. Migrationsverket ansvarar för centren och boende ordnas till alla asylsökande och det ska vara obligatoriskt för asylsökande att bo i ett ankomstcenter under 30 dagar. Efter den obligatoriska tiden är det möjligt för vissa asylsökande att flytta till eget boende eller anvisas till en kommun. Migrationsverket får fatta beslut om att förlänga den obligatoriska tiden i ankomstcenter, men ska då ta hänsyn till att barn bör erbjudas skolgång inom en månad från ankomst. Migrationsverket får anvisa en kommun där den asylsökande ska vänta på beslut i asylärendet, men enbart personer med god prognos för bifall på sin ansökan om uppehållstillstånd och de vars ansökan hanteras i ett normalt förfarande omfattas av sådana anvisningar.² Anvisningen bör ske senast sju dagar efter att asylansökan har mottagits, vilket förutsätter att Migrationsverket och Arbetsförmedlingen vidtar de åtgärder som ska vara genomförda inför ett beslut om anvisning. Asylsökande ska inte vara skyldiga att acceptera ett boende i anvisningskommunen. Asylsökande som inte bor i ett ankomstcenter under föreskriven tid ska inte ha rätt till dagersättning eller särskilt bidrag, men asylsökande som återvänder till ankomstcenter ska åter ha dessa rättigheter. Utredningen gör en bedömning om att en ansökan om asyl bör lämnas in vid Sveriges gräns eller vid ett ankomstcenter för att så många som möjligt ska komma i kontakt med centren och Migrationsverket bör prioritera ansökningar till de asylsökande som bor i centren för att det ska finnas en direkt nytta för den enskilde att bo där. Migrationsverket ska på ankomstcentret registrera asylansökan och genomföra initiala handläggningsåtgärder, asylutredning och andra utredningsåtgärder som kräver personlig medverkan.

6.2 Ankomstcenter samlas på ett fåtal platser

Ankomstcenter bör vara större anläggningar med platsantal som kan variera efter behov samt ha

² Personer som har mindre goda möjligheter att få uppehållstillstånd eller omfattas av Dublinförordningen ska bo i ankomstcenter under hela asylprocessen (se 7.1).

en beredskap och kapacitet för att undvika nyetablering och avveckling. Beredskapskapaciteten bör bestå av en ökad beläggningsgrad och förtätning av platser. Centren bör lokaliseras till större kommuner som kan klara av att erbjuda välfärdstjänster och max 2,5 timmes körtid från en internationell flygplats för att förenkla in- och utresor. Genom att inte lokalisera ankomstcentren centralt i storstäderna, men nära, förbättras förutsättningarna att hitta lokaler och kostnader kan hållas nere. Centren bör erbjuda både logi och mat och Migrationsverket bör skaffa ankomstcenter genom kontrakt med långa avtalstider. Innan staten lokaliserar ett ankomstcenter i en kommun bör Migrationsverket föra dialog med aktuell kommun. Utredningen anser att de trygghetsboenden som upprättats av Migrationsverket även fortsättningsvis ska kunna vara ett alternativt boende för individer med särskilda behov.

6.3 Ankomstcenter där individen står i centrum

På ankomstcentren ansvarar Migrationsverket för att, i samverkan med andra berörda myndigheter och aktörer, informera asylsökande om deras rättigheter och skyldigheter och om att leva i det svenska samhället samt svensk bostads- och arbetsmarknad. Informationen ska kunna anpassas efter olika ärendetyper och för de personer vars ärende handläggs riktat mot snabbt återvändande eller som omfattas av Dublinförordningen bör informationen främst ha koppling till återvändande eller överföring till annat land. Utredningen bedömer att regeringen bör ge Migrationsverket i uppdrag att, i samverkan med relevanta myndigheter och andra aktörer, ta fram ett material för den samhällsinformation som ska ges till asylsökande.

Arbetsförmedlingen ska ansvara för att en kartläggning sker av den asylsökandes utbildning och yrkeserfarenheter inom sju dagar efter ansökningstillfället för matchning inför kommunanvisning. Kartläggningen ska omfatta asylsökande som fyllt 18 år med undantag för dem med mindre goda möjligheter att få uppehållstillstånd och kommer i huvudsak att bygga på individens egna uppgifter och självskattning, men det ska också finnas möjlighet att få betyg och intyg översatta. Kartläggningen ska dokumenteras för att kunna föras vidare till andra aktörer i mottagandekedjan så att processen inte börjar om. Att delta i samhällsinformation och kartläggning ska vara obligatoriskt för den asylsökande och dagarsättningen ska kunna sänkas för personer som väljer att inte delta i obligatoriska insatser. Landstingen ska erbjuda asylsökande som bor i ankomstcenter att göra en hälsoundersökning under den obligatoriska vistelsen i centret.

6.5 Asylsökande barns skolgång

Migrationsverkets rutin att informera asylsökande barn och deras vårdnadshavare om rätten till utbildning och att lämna vidare uppgifter om barnen till hemkommunen ges stöd i författning. Uppgifter om asylsökande barn ska lämnas till kommunen skyndsamt efter att asylansökan har registrerats, eller när det annars finns anledning. Kommuner där ankomstcenter ligger ska ansvara för att det finns verksamhet med ett pedagogiskt innehåll för barn som vistas i centret för att tillgodose barnets behov av en strukturerad vardag och som förbereder barnet för fortsatt skolgång inom det svenska skolväsendet. Uppgifter om barnets utbildningsbakgrund ska dokumenteras och överlämnas till den kommun där barnet bor efter vistelsen i ankomstcentret, förutsatt att barnets vårdnadshavare samtycker till detta. Bedömning görs att regeringen bör ge Skolverket i uppdrag att i samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) ta fram riktlinjer om hur verksamheten för barn i ankomstcentren bör organiseras. Det finns även andra behov av ytterligare utredning i vissa frågor kopplat till området. Exempelvis lyfts risken att det för en del barn kommer finnas två kommuner som kan betraktas som hemkommun i skollagstiftningens mening; den kommun där ankomstcentret ligger och den kommun till vilket barnet anvisas. Därtill kommer det att finnas barn som inte anvisas till en kommun som kommer

vara kvar i ankomstcentret under asylprocessen, vilket kan handla om relativt korta vistelsetider. Dock har fortfarande kommuner ansvar att erbjuda skolgång även vid kortare vistelser. Regeringen föreslås därför överväga att se över frågan om det finns behov av särskilda utbildningsformer för barn som kan antas vistas kortare tider i utbildningssystemet under asylprocessen.

6.6 Barnets bästa motiverar några förändringar för ensamkommande barn

För att motverka ottydligheten gällande vilken kommun som är vistelsekommun och ansvarig för det initiala mottagandet av ett ensamkommande barn ska Migrationsverket anvisa en kommun, så kallad ankomstanvisning, när ett ensamkommande barn ansöker om asyl. Även ett ensamkommande barns asylansökan bör göras vid ett ankomstcenter och kommunerna där centren är lokaliserade kommer att stå för huvuddelen av det initiala mottagandet.

Ankomstanvisad kommun ansvarar för det initiala mottagandet fram till att ansvaret övertas, genom boendeanvisning, av en annan kommun. När det kommer många ensamkommande barn på kort tid ska det initiala mottagandet kunna delas av flera kommuner. Migrationsverket ska årligen fastställa antal platser som vissa kommuner ska hålla tillgängliga för det initiala mottagandet av ensamkommande barn. Om antalet barn överskrider platsprognosen ska Migrationsverket, om aktuell kommun önskar, anvisa överskridande antal barn till andra kommuner inom länet. Det fastställda antalet platser ska användas för beräkningen av en ny platsersättning som införs och för att ge kommuner bättre planeringsförutsättningar ska sådant platstal inte kunna ändras inom innevarande år. Utredningen bedömer vidare att Migrationsverket bör ge ensamkommande barn tydlig och anpassad information om asylprocessen och om mottagandet av ensamkommande barn i Sverige samt i möjligaste mån försäkra sig om att barnet har tagit del av och förstått informationen.

7.1 Kommunerna får ansvar för vissa asylsökandes boende under väntetid

Kommunerna ska ha ansvar för boendet under väntetiden för asylsökande som anvisats till kommunen. Anvisad kommun ska ta emot den asylsökande inom tre veckor från tidpunkten för beslut om anvisning, vilket bedöms som möjligt utifrån ett mindre mottagande som fördelas jämnare. En kommun får om det finns synnerliga skäl placera en asylsökande med särskilda behov i en annan kommun om kommunerna ingått en särskild överenskommelse. Vissa asylsökande ska bo i ett ankomstcenter under hela asylprocessen och bedömningen av vilka som omfattas eller inte är beroende på förväntad handlägningsprocess och beslut.

Kommunala boenden för asylsökande syftar till att ge den asylsökande individen och kommunen en möjlighet att redan under asyltiden knyta sociala kontakter, bygga lokalt nätverk och främja framtida etablering. Barn behöver inte heller bryta upp från skola och andra sammanhang vid anvisning till annan kommun vid uppehållstillstånd. Kommunerna får ett helhetsansvar för boendekedjan för asylsökande och därefter de nyanlända personer som stannar i kommunen. Det är upp till varje enskild kommun att besluta om hur tillgängliga boenden ska fördelas mellan asylsökande och nyanlända personer. Det kan finnas personer som anvisas en kommun som får avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd och då ska hen, efter ett verkställbart beslut, lämna det kommunala "asylboendet" och flytta till ett avresecenter. Likaså kan det finnas personer som bott kvar i ankomstcenter som kan behöva anvisas till en kommun efter att ärendet sorterats om eller personen beviljats uppehållstillstånd.

Läns- och kommunalt ersätts med tilldelning av ett kommunalt andelstal för mottagande av asylsökande och nyanlända som ska anvisas. Migrationsverket fastställer i början av varje år andelstalet och asylsökande i eget boende ska beaktas fullt ut i fördelningsmodellen genom

sänkning av andelstalet. Viss sänkning av andelstalet kommer även ges kommuner i vilka ankomst- eller avresecenter ligger. Myndigheten ska även fastställa antal platser som varje kommun ska hålla tillgängliga för mottagande av asylsökande. Det fastställda antalet platser ska användas för beräkningen av ersättning och denna betalas ut oavsett om samtliga platser tas i bruk eller ej. Sker en kraftig ökning av antalet asylsökande ska staten ersätta kommunerna för platsdygn utöver platsantalet. Länsstyrelserna ska få i uppdrag att arbeta för att kommunerna har kapacitet och beredskap för mottagandet. Migrationsverket bör säga upp kontrakten på de lägenheter som myndigheten i dag hyr och använder som boende för asylsökande och i anslutning till uppsägningen föra en dialog med fastighetsägaren och aktuell kommun om det finns intresse och möjlighet för kommunen att överta kontrakten.

Anvisning bör ske utifrån ett arbetsmarknadsperspektiv, till kommuner där det finns goda förutsättningar för framtida etablering, och ta hänsyn till kommunala behov och förutsättningar. Faktorer som folkmängd och tidigare mottagande bör ges lägre vikt. Rätten till självbosättning för nyanlända ska inte begränsas, men utredningen säger att det är av vikt att information om möjligheter till jobb, bostad och utbildning är central i tidiga insatser för asylsökande för att arbetsmarknadsperspektivet ska få genomslagskraft. Regeringen bör ge Migrationsverket och Arbetsförmedlingen i uppdrag att i samarbete med länsstyrelserna, SKL, Statistiska centralbyrån (SCB) och Tillväxtverket utveckla fördelningsmodellen så att arbetsmarknadsperspektivet stärks. Regeringen bör ge Migrationsverket i uppdrag att i samarbete med Arbetsförmedlingen och SKL utveckla en modell för matchning mellan enskilda asylsökande och kommuner.

7.2 Väntan med etableringsfrämjande insatser

Kommunen ska erbjuda asylsökande, som fyllt 18 år och inte går på gymnasiet, möjlighet att delta i undervisning i grundläggande svenska, lokalt anpassad samhällsinformation och insatser som syftar till att ge kunskap om och kontakter med den svenska arbetsmarknaden. Länsstyrelsernas nuvarande uppdrag ”Tidiga insatser för asylsökande” upphör. Kommunen ska även ansvara för att asylsökande, för vilka beslut i asylärendet har dröjt mer än sex månader från ansökningstillfället, får erbjudande om att delta i aktiviteter som gör vardagen strukturerad och meningsfull och motverkar passiv väntan. Asylsökanden som försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att hålla sig undan, som låter bli att bo i ett ankomstcenter samt som bor i eget boende i en kommun där social prövning har införts och boendet inte är godkänt ska inte omfattas av dessa insatser. Kommuner föreslås upprätta planer över verksamhetens innehåll och omfattning samt rutiner för att dokumentera deltagande, men specificerar inte omfattning i tid eller innehåll. Verksamheten behöver vara flexibel och anpassas utifrån målgruppens skiftande ålder, ursprung, utbildning och andra förutsättningar att tillgodogöra sig innehållet. Undervisningen i svenska bör ligga på samma nivå som undervisning i vardagssvenska som, sedan hösten 2015, bedrivs i folkbildningens regi. Samhällsinformationen ska syfta till att ge en grundläggande förståelse för det svenska samhället och lämna information som kan underlätta individens vardag och kontakter med samhället.

För att en asylsökande person ska kunna omfattas av kommunala arbetsmarknadsinsatser föreslår utredningen att individen har undantag från kravet på arbetstillstånd. Innan en asylsökande erbjuds en insats som är förlagd till en arbetsplats ska viss kontroll av arbetsgivaren eller anordnaren ske, kommunen ska vara skyldig att göra detta och det bör motsvara dagens kontroll som Arbetsförmedlingen är skyldiga att göra vid arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Kommunen ska också vara skyldig att samråda med den sammanslutning av arbetstagare som är part i lokal förhandling med arbetsgivare eller borde ha varit om kollektivavtal funnits. Arbetsförmedlingens uppdrag i fråga om stöd och service till asylsökande förtydligas genom

ändringar i det arbetsmarknadspolitiska regelverket. Regeringen bör ge Migrationsverket i uppdrag att, tillsammans med Arbetsförmedlingen, föra en dialog med Kammarkollegiet angående behovet av försäkringar för asylsökande som deltar i insatser och aktiviteter. SKL bör bjudas in till sådan dialog. Utredningen anser att det är rimligt att kommunerna får ansvar för att teckna sådana försäkringar.

Kommunens ansvar för insatser till asylsökande upphör när Migrationsverket fattat beslut i ärendet. Vid beviljat uppehållstillstånd tar Arbetsförmedlingens ansvar för etableringsinsatser över och kommuner ska vara skyldiga att lämna uppgifter som behövs. Vid ett avslag är utredningens mening att kommunens insatser upphör, även om beslutet överklagas.

7.3 Ett värdigt och socialt hållbart eget boende

Asylsökandes möjlighet att ordna boende på egen hand under asyltiden begränsas genom att en modell med social prövning av eget boende införs. En kommun ska kunna ansöka hos Migrationsverket om att asylsökandes egna boende i kommunen individuellt ska prövas. Kommunens ansökan görs senast den 1 juli för att omfattas av social prövning av eget boende under nästkommande år. Prövning ska bara ske i kommuner som uppfyller vissa på förhand uppställda kriterier gällande social och ekonomisk utsatthet eller i kommuner som tagit emot många asylsökande i eget boende under längre tid. Regeringen eller av regeringen utpekad myndighet ska fastslå de kriterier som ska beaktas i den sociala prövningen.

I de kommuner där en ordning med social prövning har införts ska en asylsökande som själv vill ordna sitt boende ansöka om en social prövning av boendet. För att boendet ska bli godkänt vid en prövning ska boendet ha en skälig boendestandard och vara av lämplig storlek för det antal personer som ska bo i den.³ Den asylsökande ska kunna styrka sin boendesituation med intyg från fastighetsägare, hyresvärd, avtal eller kontrakt. För asylsökande som ansöker om eget boende som inneboende eller gäst ska situationen styrkas med en referensperson som i sin tur på samma sätt behöver styrka sin boendesituation. Utredningen föreslår här samma arbetssätt som idag gäller försörjningskrav som villkor för uppehållstillstånd vid anhöriginvandring. Prövningen innefattar också att Migrationsverket kontrollerar mot folkbokföringsregistret samt sina egna system hur många personer som är registrerade på adressen. Särskilda krav bör ställas när barn omfattas av ansökan och en föreskrift om hur många barn det får bo per sovrums bör tas fram.

Asylsökande som väljer att bosätta sig i ett eget boende som inte uppfyller de uppställda kraven ska inte ha rätt till dagersättning och särskilt bidrag, inte heller kommunala insatser för asylsökande. Migrationsverket ska erbjuda asylsökande i icke godkänt eget boende hjälp med boende eller anvisning till en kommun. Kommunen som den asylsökande vistas i ska inte vara skyldig att erbjuda boende utan ska omgående hänvisa till Migrationsverket. Regeringen bör överväga att, som ett komplement till utredningens förslag om social prövning, även temporärt helt undanta vissa kommundelar från möjligheten till eget boende under asyltiden. De särskilt utsatta områden som polisen pekat ut nämns av utredningen och även hur andra former av problem relaterade till social och ekonomisk utsatthet skulle kunna ligga till grund för ett sådant temporärt undantag.

Kompletterande promemoria – Ett socialt hållbart eget boende för asylsökande

³ Folkhälsomyndighetens riktlinjer nämns där det i ett sovrums måste finnas minst fem kvadratmeter per person och att maximalt fyra personer får dela sovrums. Vid hög beläggning tre kvadratmeter per person i ett sovrums och max sex personer får dela.

Promemorians första förslag är att en asylsökande inte ska ha rätt till dagersättning eller särskilt bidrag under den tid som hen bor i eget boende i kommundelar (bostadsområden) med socioekonomiska utmaningar. Detta gäller dock inte om det är uppenbart oskäligt att med starka skäl neka den asylsökande sådant bistånd.⁴ Regeringen ska få meddela föreskrifter om vilka bostadsområden som, efter anmälan av respektive kommun, ska anses ha socioekonomiska utmaningar. Regeringen ska också få meddela föreskrifter om de närmare förutsättningarna för att en asylsökande inte ska ha rätt till dagersättning eller särskilt bidrag på grund av att han eller hon bor i ett sådant område. Även i Mottagandeutredningens huvudförslag anges att boende i icke-godkända egna boenden ska resultera i indragen ersättning. Skillnaden är att det i utredningens förslag regleras i en ny lag och i promemorians förslag regleras detta i befintlig lag.⁵ En annan viktig skillnad att notera är att indragen ersättning tydligt är kopplad till olovligt boende i socialt eller ekonomiskt utsatt område, inte som i utredningens huvudförslag till olovligt eget boende utifrån en individuell prövning oavsett var bostaden finns inom en kommun med socialt utsatta områden.

Det andra förslaget som läggs fram är att kommuner som får ansöka om statsbidraget till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden⁶ (Malmö inkluderat) även ska kunna omfattas av föreslagen begränsning av eget boende och indragen ersättning för individen. För att omfattas av en områdesbegränsning ska kommunen senast den 1 september göra en anmälan till Migrationsverket där det anges vilket eller vilka bostadsområden som begränsningen ska avse under kommande år. Bostadsområden som kommunerna anger bör vara tydligt avgränsade i stadsdelar eller andra former av indelningar som stadsdelsområden, primärområden och postnummer. Enbart i undantagsfall bör kommuner ange hel tätort. En asylsökande som redan bor i ett sådant bostadsområde när begränsningen börjar gälla ska fortfarande ha rätt till dagersättning eller särskilt bidrag, så länge hen inte flyttar till ett nytt eget boende inom området. Kommunen ska ge länsstyrelsen tillfälle att yttra sig över vilket eller vilka bostadsområden som ska omfattas av begränsningen. Migrationsverket ska ha en förteckning över de bostadsområden som omfattas tillgänglig, vilken ska uppdateras senast den 1 november varje år. Det bedöms finnas skäl att återkomma till frågan om vilka möjligheter kommuner som tagit emot ett stort antal asylsökanden och nyanlända bör ha att göra en anmälan till Migrationsverket enligt ovan. Urvalsmodellen bör övervägas på nytt när det finns skäl för det.

Urvalsmodellen för bostadsområden med socioekonomiska utmaningar som föreslås i fråga om en områdesbegränsning kan även tillämpas vid en social prövning av asylsökandes boende. Något som tydligt skiljer promemorian från Mottagandeutredningens huvudförslag är dock att den sociala prövningen inte ska gälla samtliga ansökningar om eget boende i hela kommunen. Istället föreslås att kommunen även i detta fall ska uppge och ansöka om särskilda områden där den sociala prövningen ska gälla och därmed är det enbart individers ansökningar som rör dessa områden som socialt kommer att prövas.

Förslagen i promemorian antas innebära ökade utgifter för Migrationsverket då fler asylsökande antas bo i statliga asylboenden och de administrativa kostnaderna ökar. Kostnaderna för dagersättning till asylsökande bedöms däremot minska. Förslaget väntas medföra att färre asylsökande väljer att bo i ett eget boende i kommuner som har bostadsområden med

⁴ I promemorian nämns olika exempel där flytt från området innebär byte av skola och andra sammanhang för barn och unga, vilket bör ses som oskäligt.

⁵ Lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

⁶ Enligt förordningen (2018:151) om statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden

socioekonomiska utmaningar, men kan för vissa kommuner innebära att fler asylsökande väljer att bo i kommunen utan rätt till dagersättning.

8. Efter beslut

En sömlös övergång från asylsökande till nyanländ eftersträvas och kommuner föreslås ha rätt till ersättning för asylsökande i kommunalt boende hela asyltiden och under en månad efter ett beviljat uppehållstillstånd, likaså ska individen själv ha rätt till dagersättning en månad efter beviljat uppehållstillstånd. Vid avslag på ansökan om uppehållstillstånd ges fortsatt ersättning för det kommunala boendet fram tills individen lämnar boendet för ett statligt avresecenter, dock som längst till att individens rätt till bistånd upphör. Bostadsersättning enligt lagen om mottagande av asylsökande med flera ska tas bort. Regeringen föreslås vidta åtgärder för att korta väntetiden för nyanlända att få en individuell handlingsplan inom etableringsprogrammet.

Migrationsverket ska ansvara för boende för individer med verkställbara avlägsnandebeslut och det ska vara obligatoriskt att under den lagstadgade fristen för avresa bo i ett avresecenter annars förloras rätten till dagersättning och särskilt bidrag. Dock ska barnfamiljer eller hushåll där barn ingår fortsatt ha rätt till bistånd även efter att den lagstadgade fristen för avresa har löpt ut. Föreligger det synnerliga skäl mot att bo i ett avresecenter ska individen få bo kvar i det tidigare boendet. I avresecenter ska arbetet med att motivera individer till ett frivilligt återvändande intensifieras. Avresecenter bör placeras i närområdet till utreseorter och anskaffas genom kontrakt med långa löptider och de bedöms som ett mindre åtagande för kommunen eftersom vistelsen för varje person är kortvarig, men åtagandet kan bli längre för vissa personer. Kommunens ansvar är främst skolgång för barn. Innan Migrationsverket lokaliserar ett avresecenter i en kommun bör myndigheten föra dialog med den berörda kommunen. Regeringen bör ge statskontoret i uppdrag att kartlägga och analysera metoder och arbets sätt för att öka frivilligt återvändande.

9. Mål, struktur och organisering för ett effektivare mottagande

Ett övergripande mål för mottagandet införs: *Mottagandet av asylsökande ska stödja en snabb och rättssäker asylprövning. Systemet ska skapa förutsättningar och möjligheter för de asylsökande att ta eget ansvar för en framtida etablering i Sverige eller för ett snabbt återvändande till ett annat land. Sambällets samlade resurser för mottagande ska användas effektivt och alla myndigheter med ansvar inom mottagandet behöver utgå från det gemensamma målet i utformning och planering av sin verksamhet.* Regeringen bör med utgångspunkt i målet förtydliga de statliga myndigheternas ansvar och uppgifter samt relationer till andra aktörer inom mottagandet i styrningen av myndigheterna. Ny organisering av mottagandet av asylsökande och nyanlända införs för att förtydliga samtliga aktörers befogenheter, resurser och ansvar samt ge aktörerna förutsättningar att nå det nya gemensamma målet. De olika aktörernas ansvar och uppgifter finns redovisade i respektive förslag. En ny lag om mottagandet av asylsökande införs och i avsnitt 9.3 redogörs för dess innehåll som svarar upp mot utredningens förslag rörande asylsökande. Lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande med flera ska upphöra att gälla och utredningen redogör för ett antal kompletterande bestämmelser i förordning. Lagar som styr behandling av personuppgifter inom både socialtjänst och arbetsmarknadspolitisk verksamhet ska utvidgas för att möta upp utredningens förslag. Arbetsförmedlingen får dessutom behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs inom kommunernas verksamhet. I övrigt anses det inte vara nödvändigt att införa ytterligare bestämmelser om sekretess.

Då samordningsnummer skulle underlätta processerna bör regeringen skyndsamt ta ställning till om förslag till lagstiftning bör tas fram utifrån befintliga underlag om att Migrationsverket ska

rekvirera samordningsnummer för samtliga asylsökande. Alternativt snarast tillsätta en utredning med uppdraget att se över frågan samt överväga om det bör finnas ytterligare möjligheter att tilldela samordningsnummer när det råder osäkerhet om en persons identitet.

Regelbundna samråd mellan staten och kommunsektorn bör införas och regeringen bör i samråd med kommunsektorn utforma en ordning för samråd när det gäller frågor relaterade till mottagandet av asylsökande och nyanlända. Frågor som rör den statliga ekonomiska ersättningen, lagstiftning, regelverk och organisering av verksamheter inom mottagandet liksom andra frågor om hur samverkan kan underlättas och effektiviseras bör behandlas. Samrådet på nationell nivå bör kompletteras med dialog på regional nivå som länsstyrelserna ansvarar för. Staten och kommunsektorn bör tillsammans utveckla formerna för uppföljningen av mottagandets samlade prestationer och resultat. Migrationsverket ges ansvar för att i samverkan med det civila samhällets organisationer erbjuda individer som bor i ankomst- och avresecenter aktiviteter och insatser för en meningsfull vardag och för att underlätta ett återvändande till ett annat land. Migrationsverket ska ansvara för kontroll av de organisationer som erbjuder verksamhet. Regeringen bör ta initiativ till en dialog mellan staten och det civila samhällets organisationer och vid medelstildelning överväga att tydligt inkludera och prioritera organisationer, verksamheter och projekt som verkar inom mottagandet.

Kraftiga öknings av antal asylsökande personer bör hanteras genom politiska beslut och vid en situation där mottagandesystemet sätts på prov vore det rationellt att samhällets samlade krisberedskap är så flexibel att den kan användas och bör kunna omfatta snabba öknings av människor som söker skydd i Sverige.

10. Statlig ersättning till kommuner och landsting

Mot bakgrund av att nuvarande ersättningsystem är otydligt, omotiverat detaljerat, administrativt kostsamt och kommunerna inte får sina pengar i tid lämnar utredningen förslag till en ny principmodell för ersättning. Modellen bygger på ökad användning av schabloner som betalas ut utan ansökan och att kommunerna ska ges ersättning för de nya uppdrag som utredningens huvudförslag innebär. Enligt utredningens direktiv sätts inga nivåer för ersättningarna, men utredningen framhåller vikten av att regeringen för en dialog med kommunsektorn innan nivåerna sätts. Utredningen lyfter även fram vikten av en gemensam bild av hur pass väl ersättningarna täcker kostnaderna och föreslår att stadskontoret får i uppdrag att regelbundet följa upp kommunernas faktiska kostnader för mottagandet och underlaget bör sedan ligga till grund för en dialog om ersättningsnivåer mellan stat och kommunsektorn. Ett generellt statsbidrag som ersätter kommunerna i förhållande till sin måluppfyllelse i mottagandet av asylsökande införs och finansieras genom att hela eller en del av det tillfälliga stödet för flyktingmottagande omvandlas till ett statsbidrag. Statsbidraget bör vara tillräckligt stort för att en låg måluppfyllelse ska få kännbara ekonomiska konsekvenser för aktuell kommun.

För statlig ersättning till kommuner för mottagande av asylsökande gäller:

Schablonersättning för boende för asylsökande i kommun – En ersättning som avser kommunens samtliga kostnader för boendet och består av två delar beräknade utifrån (1) det, av Migrationsverket i förhand fastställda, platsantal kommunen fördelats och (2) antalet boendedygn där platsantalet har överskridits. Ersättningen ska betalas ut utan ansökan, men justeras ned om kommunen inte tar emot inom utsatt tid trots att platsantal inte är uppnått. Ersättningsnivån för platsdygn utöver antal fastställda platser bör vara något högre för att kompensera kommuner för merkostnader som kort framförhållning innebär. Ersättningen bör betalas ut för ersättningsperioder som omfattar tre månader, månaden efter utgången period.

Schablonersättning för insatser för asylsökande i kommun – Ersättning för kommunens ansvar för svenskundervisning, samhällsinformation och insatser med koppling till arbetsmarknaden för asylsökande som betalas ut månaden efter en anvisad asylsökande tagits emot i kommunen eller bosatt sig i ett godkänt eget boende. Ersättningens andra del avser aktiviteter som motverkar passiv väntan för asylsökande som väntat mer än sex månader på beslut och ska betalas ut månaden efter sexmånadersgränsen är uppnådd.

Schablonersättning för insatser för asylsökande barn i ankomstcenter – Beräknas som ett fast belopp utifrån ankomstcentrets storlek och den väntade andelen av dessa platser som kommer beläggas av barn i olika åldrar. Ersättningen ska betalas ut kvartalsvis utan ansökan och omfattar enbart kommuner inom vilka ett ankomstcenter är placerat. Ersättningen ska möjliggöra den bemanning som behövs för verksamheten.

När det gäller befintliga ersättningar ska ersättningen för *barn i förskola och skola* betalas ut till kommunerna utan ansökan och baseras på antalet asylsökande barn i olika åldrar som vistas i aktuell kommun⁷ och hur stor andel som i genomsnitt går i skolan. Även tillståndssökande barn och barn till bevispersoner⁸ ska omfattas av ersättningen. Utbetalning ska ske månadsvis i efterskott och utifrån antalet inskrivna barn i olika åldersgrupper den sista dagen varje månad förutom juni, juli och augusti. Förslaget innebär att kommuner ibland får ersättning för ett barn som inte går i skolan och ibland inte får ersättning för ett som går i skolan, men utredningen menar att detta vägs upp av administrativ lättnad och att ersättning betalas i tid. Ersättningen för *ankomstboende för ensamkommande barn* ska ersättas av en ersättning för *boende under tiden för ankomsttjänst* och betalas ut kvartalsvis utan ansökan. Ersättningen ska ges utifrån ett av Migrationsverket i förhand fastställt antal platser och antalet dygn där platsantalet har överskridits. Flera andra befintliga ersättningar avskaffas och vissa kvarstår oförändrade.

För statlig ersättning till kommuner för mottagande av vissa nyanlända invandrare ska kommunerna ersättas för initiala kostnader förknippade med mottagandet genom en åldersdifferentierad schablonersättning för *initiala kostnader för mottagande av nyanlända invandrare*. Den nya schablonersättningen ska ersätta dagens *schablonersättning för mottagande*. Ersättningen kompletteras med en ersättning för *betydande vård- och omsorgskostnader* som enbart bör betalas ut efter ansökan och när kostnaderna för en person uppgått till minst 300 000 kronor under ett år. Flera andra befintliga ersättningar avskaffas. Kravet på erhållen studiehjälp tas bort för *schablonersättningen för ensamkommande unga* samtidigt begränsas rätten till ersättning till ensamkommande unga som har fyllt 18 men inte 20 år. Utredningen gör bedömningen att *grundersättningen* ska finnas kvar. Länsstyrelserna ska disponera medel för att stimulera kommuner till att ta fram kostnadseffektiva boendeformer för asylsökande och utveckla kapacitet att klara av tillfälliga öknningar av mottagandet, men befintliga medel för främjad mottagningskapacitet, flyktingguider och familjekontakter ska avskaffas.

11. Konsekvensbeskrivningar

Finansiella effekter kommer till stor del bero på hur enskilda individer, kommuner och myndigheter väljer att agera och därmed kännetecknas alla uppskattningar av viss osäkerhet. Utredningen presenterar ett antal räkneexempel om förslagen är fullt införda 2020 där de utgår

⁷ Och har vistats i Sverige 30 dagar eller mer

⁸ Person som i egenskap av målsägande eller vittne ska närvara vid en förundersökning eller huvudförhandling i brottmål i Sverige

Migrationsverkets prognoser, vissa ersättningsnivåer och andra antaganden. Bland annat räknar utredningen med en ersättning på ca 115 kronor per plats och dygn för kommunens boende för asylsökande. För staten blir dygnskostnaden för kommunala asylboenden densamma som ersättningsnivån och en central utgångspunkt för denna menar utredningen behöver vara finansieringsprincipen. Förutsatt att ersättningsnivåerna sätts så att kommuners genomsnittliga kostnader täcks över tid bedömer utredningen att förslagen om nya arbetsuppgifter inte har några effekter på kommuners finanser, men säger samtidigt att det för enskilda kommuner kan innebära högre eller lägre faktiska kostnader än ersättningen.

De samhällsekonomiska konsekvenserna sammanfattas med: (1) Snabbare etablering genom att fler asylsökande kommer hamna i kommuner med goda arbetsmarknadsförutsättningar och ett större fokus läggs på etableringsfrämjande insatser redan under asyltiden. (2) Effektivare återvändande genom att förslagen ger en tydligare signal från samhället att personer med ett lagakraftvunnet avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd måste återvända. (3) Minskad segregation och utsatthet genom att förslagen bidrar till ett jämnare mottagande över Sverige och att förslaget om socialt prövat eget boende i vissa kommuner kan minska trångboddheten och minskad koncentration av nyanlända i socialt utsatta områden.

Utredningens förslag påverkar den kommunala självstyrelsen och innebär både en inskränkning av den och en decentralisering av makt och ansvar där kommuner ges ett stort utrymme att utforma mottagandet. Det allmänna intresset bedöms väga över och förslagen sägs innebära en proportionerlig inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Det jämnare mottagandet över landets kommuner innebär en omfördelning av ansvar mellan kommuner och förslagen ger kommuner bättre planeringsförutsättningar.

I övrigt lyfts minskad brottslighet och främjat brottsförebyggande arbete som konsekvens då förslagen främjar återvändande för personer med lagakraftvunnet avslagsbeslut, vilket minskar antalet människor som lever utan tillstånd i Sverige, motverkar uppkomst av parallellsamhällen och annan kriminalitet. Det jämnare mottagandet i landet antas påverka sysselsättning och service nationellt. Förslagen som helhet bedöms ha en positiv effekt för jämställdheten mellan kvinnor och män då kvinnor antas ges ökade möjligheter att ta del av och delta i de insatser och aktiviteter som erbjuds under väntetiden, vilket på sikt påverkar utrikesfödda kvinnors etablering på arbetsmarknaden och i samhället. Obligatoriska ankomstcenter och tidiga kontaktytor med myndigheter bör också leda till att förutsättningarna att upptäcka våld i nära relationer ökar, likaså nämns detta under konsekvenser för barn och unga där barn som far illa kan lokaliseras tidigare. Sannolikheten att nå de integrationspolitiska målen antas öka genom förbättrade möjligheten till etablering på arbetsmarknaden. Verksamheten som erbjuds barn i ankomstcenter och begränsning av eget boende som minskar trångboddhet lyfts som positivt ur ett barnperspektiv. Obligatoriska avresecenter kommer innebära att barnfamiljer behöver flytta från den kommun de väntat på beslut i, men samtidigt är det påfrestande för ett barn att vistas i ett land utan tillstånd och därmed är ett snabbare återvändande positivt. Utifrån ett ungdomsperspektiv anses utredningens förslag som syftar till snabbare etablering vara särskilt gynnande. För hbtq-personer kan de obligatoriska ankomstcentren innebära en risk att individer hamnar i en utsatt situation och därför ges förslaget till möjlig annan placering.

Utredningens alternativa upplägg

Ur de flesta aspekter anser utredningen att det är bäst att vissa asylsökande väntar i en kommun, men har samtidigt observerat en brist på tillit för staten i många kommuner, vilken skulle kunna försvåra genomförandet av huvudförslaget. Utredningen väljer därför att lägga fram ett

alternativt upplägg, vilket redovisas i avsnitt 12-14, för att det ska finnas handlingsmöjligheter för staten även om man inte skulle komma överens med kommunerna om genomförandet av huvudförslaget. Det alternativa upplägget bygger på att staten behåller ansvaret för boende och insatser för asylsökande under hela asyltiden och verksamhets- och prövningsperspektivet ges stor betydelse.

Flera av de förslag som presenteras under det alternativa upplägget har samma eller liknande innehåll som de förslag som presenteras i utredningens huvudförslag. Det skiljer sig då det för individen blir ett enda boende under hela asyltiden⁹ och uppehållstillstånd är ”nyckeln in i Sverige” och för anvisning till kommun. Ankomst- och avresecenter slås ihop och kallas istället mottagandecenter, Migrationsverket är ansvarigt. I dessa center kommer asylsökande personer vistas i längre tid än i ett ankomstcenter, vilket påverkar både individen och aktuell kommun. Centren bör erbjuda självhushåll. Migrationsverket ansvarar för att lämna fördjupad samhällsinformation till vissa asylsökande och vid bedömning av vilka insatser och aktiviteter som ska erbjudas ska hänsyn tas till förväntad handläggning och beslut. Aktuell kommun ansvarar inte för att bedriva pedagogisk verksamhet för barn på mottagandecenter, utan asylsökande barn ska så snart som möjligt ges möjlighet att börja i skolan i kommunen där mottagandecentret ligger.

Det föreslås samma inriktning på den verksamhet som ska erbjudas asylsökande, men utförare skiljer sig åt. Temporärt statsbidrag som folkbildningens aktörer får för folkbildningsinsatser för asylsökande föreslås bli permanent och Arbetsförmedlingen ska ansvara för att asylsökande i mottagandecenter får information om aktörer som utbildar i svenska samt erbjuds insatser som syftar till att ge kunskap om och kontakter med arbetsmarknaden. Migrationsverket ska ansvara för att asylsökande, för vilka beslut i asylärendet har dröjt mer än sex månader från ansökningstillfället, får erbjudande om att delta i aktiviteter som motverkar passiv väntan. I utredningens alternativa upplägg är det de kommuner där en betydande andel av ensamkommande barn ansöker om asyl som ansvarar för det initiala mottagandet, inte kommuner där mottagandecenter ligger.

Utredningen ser ingen effekt på kommuner och landstings finanser med det alternativa upplägget. Tidiga etableringsfrämjande insatser har en svagare påverkan eftersom individer kommer behöva bryta upp och flytta till ny kommun vid beviljat uppehållstillstånd. Det över landet jämnare mottagandet uppnås inte i samma utsträckning då ett större antal människor antas bli kvar i den kommun där mottagandecentret ligger och effekterna på segregation och utsatthet blir inte lika stora. Det alternativa upplägget antas leda till ökad benägenhet att återvända vid avslag och påskynda den processen då personerna som omfattas finns i ett boende hela tiden och vissa insatser kan påbörjas tidigt. Begränsad rätt till eget boende bedöms minska trångboddheten och dess negativa effekter.

Det alternativa upplägget innebär ingen inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Mottagandecentren kommer dock innebära ett större åtagande för de kommuner som berörs. Kommunernas planeringsförutsättningar påverkas då de flesta kommuner inte kommer ha ett mottagande av asylsökande, förutom de kommuner där personer bosätter sig i eget boende, och i andra kommuner kommer det finnas stora mottagandecenter som löper på långa kontraktstider. Därmed borde det inte lika ofta hända att Migrationsverket med kort varsel stänger eller öppnar ett boende som kan påverka kommuner, men i de fall ett större

⁹ Undantaget de som bosätter sig i eget boende

mottagandecenter behöver stängas ner får det desto större konsekvenser för aktuell kommun. Koncentrationen av asylmottagandet till ett mindre antal kommuner innebär att de arbetstillfällen som uppstår inom denna verksamhet också koncentreras till ett färre antal kommuner.

Remissinstansernas yttrande

Arbetsmarknads- och socialnämnden, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden samt tekniska nämnden har inkommit med yttranden.

Arbetsmarknads- och socialnämndens yttrande

Arbetsmarknads- och socialnämnden välkomnar mottagandeutredningen och ställer sig positiv till dess ansats att föreslå reformer för ett sammanhållet mottagande av asylsökande och nyanlända. Nämnden vill dock på sikt att EBO-lagen helt slopas för att få bort negativa konsekvenser såsom trångboddhet, social problematik och handel med svartkontrakt. Nämnden instämmer i utredningens kritik av det nuvarande mottagandesystemet.

Arbetsmarknads- och socialnämnden har tre huvudsakliga punkter att framhålla avseende mottagandeutredningens förslag: (1) Nämnden anser inte att tillräcklig hänsyn har tagits till bostadsbristen och beskriver hur de mest utsatta grupperna konkurrerar med varandra på bostadsmarknaden i Malmö. Ersättningen till kommuner om 41 000 kronor per asylplats och år bedöms vara orimligt låg och nämnden ser ingen möjlighet att med skälig boendestandard och utifrån ställda krav på bland annat boendeyta, brandsäkerhet, trygghet och en god uppväxtmiljö för barn ordna boende för 115 kronor per person och dygn. (2) För det andra anser arbetsmarknads- och socialnämnden att begränsningar i möjligheten till eget boende är nödvändiga, men att de föreslagna begränsningarna är onödigt komplicerade till sin utformning och att de riskerar att medföra en stor administrativ börda utan att säkert förhindra att människor bosätter sig i otillfredsställande boenden. (3) Arbetsmarknads- och socialnämnden vill också särskilt framhålla vikten av att full täckning ges för kostnader i mottagandet av asylsökande. Hemlösheten som till stora delar beror på EBO-lagen kostar Malmö stad ungefär 500 miljoner kronor årligen. Föreslagna ändringar kring de ekonomiska ersättningarna skulle innebära ökad tydlighet och en minskad administrativ belastning för kommunerna. Utöver formen för ersättning anser nämnden att nivåerna är en synnerligen angelägen fråga, som ännu inte besvarats.

6. Ankomst

Arbetsmarknads- och socialnämndens samlade bedömning är att de ankomstcenter som presenteras i utredningen kan komma att medföra ökad tydlighet för asylsökande som kommer till Sverige, bidra till ett effektivare mottagande med initiala insatser som kan främja den asylsökandes förutsättningar för integration. Dock ser nämnden en risk att asylsökande i praktiken stannar en längre period i ankomstcentret på grund av den rådande bostadsbristen och vissa kommuners ovilja att ta emot asylsökande.

7. Meningsfull och aktiv väntan

Arbetsmarknads- och socialnämndens bedömning är att kommunens uppdrag med tidiga insatser för asylsökande försvåras något av att asylsökande ofta är helt nya i landet, kommer direkt från krigsområden och ibland befinner sig i ett pågående trauma. Det innebär bland annat att behovet av hälsoinsatser är stort i gruppen. Nämndens erfarenhet är att aktivitet i sig kan fungera hälsofrämjande medan passivitet ofta förstärker ohälsan. Nämnden bedömer vidare att behovet av kombinerade insatser, som innehåller såväl språkutbildning, rehabilitering och

praktiska inslag från arbetslivet, kommer att vara stort i arbetet med asylsökande.

Arbetsmarknads- och socialnämnden ställer sig generellt positiv till förslagen om att underlätta för asylsökande att ta plats på arbetsmarknaden. Strukturella hinder, som svårigheten att få sin utbildning och kompetens validerad och den omfattande bristen på SFI-lärare, behöver dock lösas för att möjliggöra att nyanländas kompetens blir tillgänglig för arbetsgivare.

Arbetsmarknads- och socialnämnden vill särskilt betona vikten av att full kostnadstäckning ges för kommunernas nya åtaganden. I de fall Migrationsverkets beslut i asylärendet dröjer och insatserna för att undvika passivitet behövs under en längre tid kan kostnaden för insatserna komma att bli hög. Nämnden anser att riktlinjer för insatserna behöver anges för att undvika för stora variationer i ambition kommunerna emellan.

Avseende asylsökandes deltagande i aktiviteter och insatser behöver de juridiska förutsättningarna klargöras ytterligare avseende såväl arbetsrätt som försäkringsskydd. Det är av stor vikt att en samordning av försäkringsskyddet av asylsökande som deltar i offentlig anordnad verksamhet sker och nämnden uppmuntrar den i utredningen föreslagna dialogen mellan SKL, Arbetsförmedlingen och Kammarkollegiet. För att samverka mellan olika aktörer ska fungera fordras också att en lösning kring personnummer eller samordningsnummer kommer till stånd.

Arbetsmarknads- och socialnämnden menar att den största utmaningen i utredningens förslag är bostadsbristen på de flesta håll i landet. I Malmö råder det brist på hyresbostäder i ordinarie bestånd såväl som brist på byggnader och lokaler som skulle kunna omvandlas till anläggnings- eller korridorsboende. Utredningens förslag om att större hänsyn bör tas till de olika aspekterna som kan bidra till den asylsökandes etablering och integrering, framförallt möjligheten till förvärvsarbete, välkomnas. Bostadstillgången i en kommun bör även fortsättningsvis vara en faktor som tas hänsyn till i fördelningen av asylsökande och nyanlända, exempelvis genom att hemlöshetsstatistik från kommunerna vägs in vid fördelningen. Kraven som ställs på lokaler som ska användas till ändamålet är – och bör vara – höga avseende bland annat brandsäkerhet och barns möjlighet till såväl lek som lugn och ro. Arbetsmarknads- och socialnämnden har gjort en bedömning att nyanlända barnfamiljer inte bör placeras i korridorsboenden, då det framförallt utifrån barnets perspektiv inte bedöms vara en lämplig boendelösning. Detta borde gälla även för asylsökande barnfamiljer. Nämnden ser inte att det finns förutsättningar att i Malmö bedriva kommunala asylboenden för 115 kronor per person och dygn. Utredningens förslag om att förbättra kommunernas planeringsförutsättningar genom anvisningsandel och anvisningsantal välkomnas och nämnden uttrycker ett behov av att kommunerna även får information om vilka hushållskonstellationer som kan förväntas anvisas, då det påverkar vilken typ av bostäder som behöver anskaffas.

Arbetsmarknads- och socialnämnden välkomnar utredningens förslag om att asylsökande som lämnar ett eget boende ska återgå till ett mottagandecenter för att därifrån bli anvisad en kommun. Nämnden anser att begränsningar i möjligheten till egenbosättning är nödvändiga, men att de föreslagna begränsningarna är komplicerade och administrativt betungande, och ställer sig frågande till om de är tillräckliga för att undvika den typ av egenbosättning som försämrar möjligheterna till etablering. Nämnden förordar en kombination av social prövning av den egna bostaden och att vissa områden ska vara undantagna möjligheten till egenbosättning. Nämnden vill också, utifrån erfarenheter från Malmö, påtala vikten av att faktisk tillsyn görs på plats i det egna boendet. Nämnden ser också risker för att systemet med referenspersoner kan

komma att missbrukas och en svart marknad för godkända egna boenden komma att uppstå. Nämnden delar uppfattningen att det kan behövas ges incitament, såsom indragna ersättningar och insatser, för att försäkra sig om att asylsökande i första hand väljer att bosätta sig i kommunalt asylboende eller i ett godkänt eget boende.

8. Efter beslut

Arbetsmarknads- och socialnämnden delar utredningens mening att det är orimligt att kommunen ska stå för försörjningen på grund av ett glapp mellan två statliga ersättningar och välkomnar att dagersättningen delas ut även under individens första månad med uppehållstillstånd och att det så kallade ”glappet” arbetas bort. Nämnden vill påtala att det faktiska glappet i nuvarande mottagningssystem ofta överskrider en månad och därmed inte nödvändigtvis försvinner genom detta förslag.

Nämnden anser att det finns obesvarade frågor kring kommunernas medverkan i de statliga avresecentren och gör bedömningen att, utöver ansvaret för skolgång, kan kommunerna rimligtvis också komma att involveras i andra ärenden, t ex kring barn som far illa eller våld i nära relationer. Det är av stor vikt att individer som riskerar att få avlägsnandebeslut tidigt förbereds för ett återvändande och att detta arbete fortsätter även i avresecentren. Nämnden 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

Arbetsmarknads- och socialnämnden anser inte att utredningen till fullo lyckas klargöra hur ansvarsfördelningen mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen ska se ut efter att den asylsökande anvisats och flyttat till en kommun. Nämnden ser positivt på Länsstyrelsens delvis förändrade roll i mottagandet och bedömer att myndigheten har goda förutsättningar för att bidra till erfarenhetsutbyte och utökad samverkan kommuner emellan.

10. Statlig ersättning till kommuner och landsting

Arbetsmarknads- och socialnämndens generella bedömning är att den i utredningen föreslagna formen för ersättning är bra då erfarenheten av befintligt system är att det är komplicerat och administrativt betungande. Det är av största vikt att de ersättningar som avskaffas också kompenseras genom schablonersättningarna och att nivåerna är tillräckliga för att ge kostnadstäckning. Nämnden bedömer att förslaget om att ersättning för ekonomiskt bistånd endast ska ges under två år från det att en individ fått uppehållstillstånd kommer att få konsekvenser för kommunerna och lyfter statistik från Arbetsförmedlingen¹⁰ som indikerar att två år är en för kort tidsperiod.

Nämnden ställer sig kritisk till förslaget om att betydande kostnader för vård ska ersättas endast under två år efter uppehållstillstånd och endast om de överstiger 300 000 kronor per individ och år. Många i målgruppen har fysisk och/eller psykisk ohälsa och/eller funktionsnedsättningar, vilket innebär stora kostnader för kommunerna avseende bland annat hemtjänst, ledsagartjänster och boendeanpassning – dessutom ofta under långa perioder. Ersättningen till kommuner om 41 000 kronor per asylplats och år bedöms vara för låg och nämnden ser ingen möjlighet att, utifrån ställda krav på standard, boendeyta, brandsäkerhet, trygghet och en god uppväxtmiljö för barn, ordna boende för 115 kronor per person och dygn.

¹⁰ <https://www.svd.se/en-av-20-nyanlanda-i-jobb-efter-etableringsperiod>

12–14. Utredningens alternativa upplägg

Arbetsmarknads- och socialnämnden anser att en av flera vinster med utredningens huvudförslag är att kommunerna ges förutsättningar att ha kännedom om de asylsökande/nyanlända som är bosatta i kommunen. Detta är också nämndens argument emot utredningens alternativa upplägg.

Övriga överväganden

Arbetsmarknads- och socialnämnden påtalar bristen i att mottagandet av kvotflyktingar inte berörs i utredningen och anser att det finns vinster i att även kvotflyktingarna vistas i ankomstcenter och där får ta del av Arbetsförmedlingens kartläggning, grundläggande samhällsinformation och hälsokontroll. Inte heller kopplat till ersättningssystemet nämns kvotflyktingar och nämndens erfarenhet är att arbetet med kvotflyktingar är synnerligen resurskrävande och hade önskat att mottagandeutredningen presenterat strategier och förslag för ett mer sammanhållet och tydligare mottagande även av kvotflyktingar.

Arbetsmarknads- och socialnämnden ställer sig positiv till förslaget om en ny form av ankomstanvisning för ensamkommande barn. Nämnden vill särskilt betona 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 då nämnden ser en hög andel sammanbrott i sådana familjehem vilket delvis kan förklaras med en för svag anknytning. Nämnden välkomnar fortsatt utredning av frågan om en professionalisering av ställföreträdaruppdraget för att ensamkommande barn ska kunna få ställföreträdare med adekvat utbildning och särskild kompetens.

Reservation lämnas av (SD). Reservation lämnas av (MP). Gemensamt särskilt yttrande lämnas av (M) och (L). Särskilt yttrande lämnas av (V).

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens yttrande

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden delar utredningens uppfattning att det i dagens system saknas ett helhetsperspektiv för mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända samt anvisning av ensamkommande barn. Nämnden ser också behov av en tydligare och mer ändamålsenlig ansvarsfördelning mellan statliga och kommunala aktörer för att målet en effektiv och rättssäker asylprocess och en snabb etablering i arbets- och samhällslivet för de personer som beviljas uppehållstillstånd ska kunna uppnås. Nämnden ser positivt på intentionerna att skapa ett mer sammanhållet system för mottagandet och ställer sig bakom föreslagna grundläggande principer för ett gemensamt mottagande samt delar utredningens uppfattning att huvudförslaget är att föredra framför det alternativa upplägget.

6.1 Ett ordnat mottagande i ankomstcenter

Nämnden har inte något att invända mot förslaget utan bedömer att centren kan bidra till rättssäker och effektiv asylprocess samt ordning och tydlighet för alla involverade.

6.2 Ankomstcenter samlas på ett fåtal platser

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden delar uppfattningen att ankomstcentren utifrån funktion bör vara av större storlek och har även förståelse för den tänkta placeringen. Nämnden vill samtidigt tydligt markera vikten av att placering av ankomstcenter sker i dialog med aktuella kommuner, då det är uppenbart att ett ankomstcenter kommer att ha en tydlig påverkan på välfärdsverksamheter och annan samhällsservice. Genom att asylsökande redan under tiden på ankomstcentret hinner knyta kontakter i kommunen kan man också anta att vissa personer

kommer att återvända dit senare under processen, vilket förstärker vikten av att det säkerställs att aktuella kommuner har möjlighet att möta det ökade behovet av kommunal service.

6.3 Ankomstcenter där individen står i centrum

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden delar utredningens uppfattning att det är viktigt att tiden vid ankomstcenter blir meningsfull och förbereder för såväl etablering i Sverige som återvändande till ett annat land och ställer sig bakom förslaget samt tillstyrker föreslagen ansvarsfördelning mellan myndigheter. Nämnden vill samtidigt påtala vikten av att de insatser som görs under tiden vid ankomstcenter på ett effektivt sätt kopplas samman med insatser inom samma områden senare under processen, såväl under asyl- som etableringstiden.

6.5 Asylsökande barns skolgång underlättas

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden anser att det finns stora tveksamheter i betänkandet kring vilken kommun som ska anses vara hemkommun för barn på ankomstcenter. Nämnden anser därmed att frågan om ansvar för barns utbildning under tiden i ankomstcenter och frågan om hur asylsökande barns rätt till utbildning ska tillgodoses måste utredas ytterligare.

6.6 Barnets bästa motiverar några förändringar för ensamkommande barn

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden tillstyrker förslaget och delar utredningens bedömning gällande vikten av tydlig och för barnen anpassad information om asylprocessen.

7.1 Kommunerna får ansvar för vissa asylsökandes boende under väntetiden

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden ser positivt på ambitionen att skapa en jämnare fördelning av asylsökande och nyanlända mellan landets kommuner, Nämnden delar uppfattningen att ett kommunalt ansvar för att erbjuda vissa asylsökande boende sannolikt underlättar en eventuell framtida etablering i kommunen och ser positivt på att arbetsmarknadsperspektivet och förutsättningarna för etablering betonas vid fördelning och anvisning. Nämnden vill samtidigt lyfta fram den boendeproblematik som finns i många kommuner och som man måste ta hänsyn till vid anvisningarna. Trångboddhet och bristande tillgång till ett väl fungerande boende är en tydlig riskfaktor för att etableringen ska misslyckas och att personer ska hamna i ett utanförskap. Nämnden vill därtill framhålla vikten av att staten har ansvaret för finansieringen av mottagandet och att kommunerna ges rimliga planeringsförutsättningar genom att de garanteras ersättning för de platser som kommunen förväntas ha i beredskap för sitt mottagande av asylsökande oavsett om de tas i bruk eller inte.

7.2 Väntan med etableringsfrämjande insatser

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden menar att målet måste vara att väntan på beslut i asylärenden blir så kort som möjligt men anser att väntetiden ändå måste göras meningsfull för den asylsökande. Nämnden ser positivt på att asylsökande ska ges möjlighet att delta i svenskundervisning, samhällsinformation och insatser relaterade till den svenska arbetsmarknaden. Nämnden vill påtala att det föreslagna utökade uppdraget till kommunerna är omfattande och kräver full kostnadstäckning från staten och markera vikten av att de insatser som erbjuds under asyltiden tydligt koordineras med de insatser som redan idag erbjuds i samband med etableringen. Enligt betänkandet ska kommunernas ansvar för etableringsfrämjande insatser upphöra när Migrationsverket har fattat beslut i asylärendet och Arbetsförmedlingens ansvar för etableringsinsatser tar vid då ett uppehållstillstånd beviljas. Nämnden anser att det, med tanke på kontinuiteten i de etableringsfrämjande insatserna, finns skäl att ytterligare se över var ansvaret för dessa ska ligga under asyltiden respektive etableringstiden.

9.2 Ett övergripande mål för mottagandet

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden tillstyrker förslaget och ser det som angeläget att det finns ett gemensamt, övergripande mål för mottagandet och tydligt formulerade ansvar.

10.1.5 Statlig ersättning till kommuner för mottagande av asylsökande

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden är positiv till förenklade rutiner avseende ansökningar om och utbetalningar av ersättning till kommunerna. En förutsättning är att de schablonersättningar som ersätter avskaffade ersättningar har nivåer som är fullt kostnadstäckande. Vad gäller ersättning för barn i förskola och skola anser däremot nämnden att förslaget kan bli oerhört negativt för kommunen. Förslaget om att betala ut ersättning utan ansökan baseras på att administrationen är svårhanterlig och att det inte finns underlag för nationell statistik avseende hur många asylsökande ungdomar som går i skola. Detta hade lätt kunnat åtgärdas om även asylsökande omfattats av skatteverkets befolkningsdatabas med sitt samordningsnummer och kommun. Det hade dessutom gjort det möjligt för kommuner att planera för och därmed kunna erbjuda alla asylsökande ungdomar utbildning. Idag lägger varje kommun stor ansträngning på att försöka uppskatta antal ungdomar, vilka ofta flyttar mellan kommuner och därmed blir det dessutom en mellankommunal administration. Med de volymer av asylsökande elever som Malmö har skulle även en liten felmarginal i schablonberäkningarna kunna orsaka ett stort intäktsbortfall vilket gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden inte kan acceptera. Det är bättre att få korrekt ersättning även om det innebär en viss administration och fördröjning. Administrationen kan dessutom enligt tidigare resonemang minskas radikalt om asylsökande registreras via skatteverket.

10.1.6 Statlig ersättning till kommuner för mottagande av nyanlända invandrare

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden är positiv till förenklade rutiner avseende ansökningar om och utbetalningar av ersättning till kommunerna. En förutsättning är att de schablonersättningar som ersätter avskaffade ersättningar har nivåer som är fullt kostnadstäckande.

*Gemensam reservation från Gunn Hanéll (M) och Sasha Steneram (M) samt Joel Laguna Ascacivar (L).
Gemensam reservation från Patrik Reslow (-), Rickard Åhman Persson (SD) och Ola Johansson (SD).*

Tekniska nämndens yttrande

Tekniska nämnden välkomnar betänkandet och delar bilden av att mottagandet av asylsökande och nyanlända är i behov av reformer och att det i dagsläget saknas ett helhetsperspektiv i mottagandet.

Många asylsökande och nyanlända invandrare söker sig till eget boende i Malmö. Som beskrivs i utredningen leder det egna boendet ofta till trångboddhet, osäkra boendeförhållanden och flyttkedjor som riskerar att försena den enskildes etablering i samhället. Tekniska nämnden befarar också att den svarta marknaden för hyreskontrakt riktad till denna grupp är stor. Tekniska nämnden ställer sig därför positiv till förslaget i betänkandet att genom en modell med social prövning begränsa möjligheten för asylsökande att ordna boende på egen hand under asyltiden. Tekniska nämnden instämmer i bedömningen att regeringen bör överväga att temporärt helt undanta vissa kommundelar från möjligheten till eget boende under asyltiden. Nämnden är också positiv till förslaget att Migrationsverket ska återta ansvaret för de asylsökande i de fall när det egna boendet inte fungerar.

Tekniska nämnden tycker det är bra att Migrationsverket, i samband med uppsägningar av sina kontrakt på lägenheter som myndigheten idag hyr och använder som boende för asylsökande, uppmanas föra en dialog med fastighetsägare och den aktuella kommunen kring möjligheter för kommunen att ta över kontrakten. Nämnden ser fram emot att inleda sådana diskussioner.

Tekniska nämnden bedömer att utredningens förslag att asylsökande och nyanlända ska anvisas kommunerna tidigare i processen är bra utifrån den enskildes perspektiv. Samtidigt kan nämnden konstatera att bristen på bostäder är stor i en expansiv kommun som Malmö, något som inte kommer avhjälpas av att asylsökande och nyanlända anvisas kommunen i ett tidigare skede. Nämnden anser att hemlöshet i kommunerna bör vägas in vid anvisning av asylsökande och nyanlända. Mottagandet är en stor och komplex fråga som måste ses i sin helhet relaterad till såväl bosättningslagen, möjligheter att ordna eget boende och hemlöshetsfrågan i stort.

Stadskontorets bedömning

Stadskontoret 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, vilket även stöds av samtliga remitterade nämnder. Särskilt välkomnas utredningens förslag om samordningsnummer som skulle underlätta flera processer.

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

Föreslagen modell för ersättningssystemet 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 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 ojämlikt mottagande och kan bidra till vidareflytt. Även de schablonbaserade ersättningarna för tidiga insatser för asylsökande kan bidra till sådan ojämlikhet 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 mottagningssystemet. 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. Det är betydelsefullt att skapa tydliga konsekvenser för de som inte väljer att följa systemet, men vikten av att skapa attraktivitet i att följa den utstakade vägen behöver framhållas. 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.

6.3 Ankomstcenter där individen står i centrum

Insatser för asylsökande på ankomstcenter behöver 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

Det är positivt om den pedagogiska verksamheten som kommunen ska ansvara för på ankomstcenter 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 modersmållärare, vara en utmaning. Det är viktigt att den utredning av ansvarig kommun, vistelsekommun där ankomstcentret ligger eller anvisad kommun, som föreslås av utredningen genomförs.

6.6 Barnets bästa motiverar några förändringar för ensamkommande barn

Den föreslagna ankomstanvisningen 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. Det är av stor vikt 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.

7.1 Kommunerna får ansvar för vissa asylsökandes boende under väntetiden

Likt samtliga remitterade nämnder har påpekat vill även stadskontoret 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. Olika kommuner har olika förutsättningar för vilka boendelösningar som finns att tillgå och till vilken kostnad och som arbetsmarknads- och socialnämnden säger är och bör kraven som ställs på lokaler som används

till ändamålet 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.

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.

7.2 Väntan med etableringsfrämjande insatser

Kommunerna måste 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. Föreslagen dialog mellan SKL, Arbetsförmedlingen och Kammarkollegiet gällande försäkringsskydd av asylsökande uppmuntras. Stadskontoret är ytterst tveksamt 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

Att genom en modell av social prövning begränsa ohållbart eget boende under asylprocessen bedöms som positivt. Hur prövning och tillsyn av detta ska ske ger utredningen inte svar på, men hur väl detta faller ut är till stor del beroende av informationen som ges sökande vid ankomstcenter samt hur prövning och tillsyn kommer utföras av Migrationsverket.

Både arbetsmarknads- och socialnämnden och tekniska nämnden ställer sig positiva till att vissa socialt utsatta områden tillfälligt ska undantas helt från möjligheten till eget boende som komplement till den sociala prövningen. Om sådant beslut fattas bör den tillfälliga restriktionen 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.

I utredningen framgår att Migrationsverket omgående ska ordna boende till asylsökande som inte kan bo kvar i ett icke godkänt eget boende. Därmed är det inte fråga om nöd och behovet av bostad kan tillgodose på annat sätt. Stadskontoret 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 personernas

behov av mat eller medicin om det inte kan anstå till dess att Migrationsverket tar över ansvaret.

8.1 Sömlös övergång från asylsökande till nyanländ

Det är positivt att mottagandeutredningen föreslår en smidigare övergång från tiden som asylsökande till tiden som nyanländ. Det är orimligt att kommunen ska stå för försörjningen på grund av ett glapp mellan två statliga ersättningar och utredningens förslag välkomnas. Dock är ofta det så kallade glappet längre än en månad och försvinner därmed inte nödvändigtvis genom föreslagen åtgärd.

10. Statlig ersättning till kommuner och landsting

Utjämningsystemet bör vara det som fångar skillnader i strukturella förutsättningar, för att undvika att kommuner får ersättning två gånger för samma uppdrag. Utjämningsystemet behöver dock fånga upp de faktorer som det idag finns särskilda ersättningar för och som föreslås avskaffas. För ekonomiskt bistånd är sambandet tydligt till inkomstutjämnningen, men gällande vårdkostnader för nyanlända är det inte lika enkelt då det i dagsläget inte finns någon delmodell som fångar upp behovskillnader av vård och omsorg inom den vuxna befolkningen (20–64 år). Det krävs en förändring av kostnadsutjämnningen för att fånga upp sådana faktorer. Samtidigt bedömer stadskontoret att det är viktigt att staten tillför ytterligare medel till utjämningsystemet 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.

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 stadskontoret 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

Förslagen i den kompletterande promemorian har inte kunnat gå ut på nämndsremiss på grund av kort beredningstid, men denna bedömning är framtagen i dialog med representanter från arbetsmarknads- och socialförvaltningen, fastighets- och gatukontoret, gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen samt enheten för boendetillsyn på miljöförvaltningen och MKB

Fastighets AB. Den kompletterande promemorian är kopplad till förslagen i Mottagandeutredningen, avsnitt 7.3.

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. Synpunkter som redovisas i föregående avsnitt (7.3) kvarstår 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.

Områdesbegränsning, som är i fokus i promemorian, minskar nödvändigtvis inte trångboddhet utan kan istället 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 DELMOS¹¹ 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 dagensättning 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.

Stadskontoret 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 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

¹¹ Myndigheten Delegationen mot Segregation

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.

Stadskontorets förslag

Det sammanvägda resultatet av remissinstansernas och stadskontorets bedömning framkommer i bifogat förslag till yttrande.

Ansvariga

Bertil Siöström Avdelningschef
Eva Marie Tancred Utvecklingssekreterare
Andreas Norbrant Stadsdirektör