



2015-09-24

Ert dnr:
A2015/1726/IU

Avdelningen för utbildning och arbetsmarknad
Karin Perols

Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm
a.registrator@regeringskansliet.se

Yttrande över promemorian "Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända" (Ds 2015:33)

Sammanfattande synpunkter

- Att hjälpa människor som flyr och värna rätten till asyl är en självklarhet och något som Sveriges kommuner och landsting värnar. De som kommer till för att få en möjlighet att starta ett nytt liv i frihet och trygghet är en långsiktig tillgång och kommer bidra till att stärka Sverige. Dock behöver våra medlemmar bättre förutsättningar för att kunna utveckla och förbättra arbetet med mottagande och snabbare kunna få in människor i arbete och utbildning. SKL anser att det behövs ett brett åtgärds paket för att systemen för mottagande och etablering av asylsökande och nyanlända ska bli långsiktigt hållbara och effektiva samt bidra till ett mer proportionerligt mottagande.
- SKL anser att en lagstiftning om mottagande av nyanlända som inskränker det kommunala självstyret, om den utformas som förslaget i promemorian, inte står i överensstämmelse med proportionalitetsprincipen då andra åtgärder som inte inskränker självständigheten inte har prövats i tillräcklig grad.
- (a) Mot bakgrund av den aktuella situationen i asyl- och flyktingmottagandet anser dock SKL att en lagstiftning om mottagande av nyanlända kan vara motiverad, under förutsättning att den tidsbegränsas till högst 3 år, att den åtföljs av ett statligt ekonomiskt stöd som ger kommuner full kostnadstäckning för mottagandet och hänsyn tas till asylmottagande och självbosatta.
(b) Innan en sådan lag träder ikraft anser SKL att en överenskommelse om ersättnings systemet ska träffas mellan regeringen och SKL. En ytterligare förväntan är att staten samtidigt inför undantag i andra lagstiftningar, t ex LOU och PBL, som gör det möjligt för kommunerna att agera i extraordinära situationer.
- Parallellt och skyndsamt måste regeringen utreda och genomföra åtgärder som säkerställer ett hållbart mottagningssystem för asylsökande och nyanlända som bygger på samverkan och samspel mellan stat och kommun. I detta måste ingå översyn av t. ex; ebo-reglerna, planering för anläggningsboenden och utformningen av insatserna till nyanlända.
- SKL instämmer, och vill understryka, att frivilliga överenskommelser med kommuner om mottagande ska vara målsättningen och gå i första hand för alla berörda aktörer, även om lagstiftningen införs.
- SKL framhåller att det krävs ett betydligt ökat statligt ekonomiskt stöd för att säkerställa kostnadstäckning för kommunernas beredskap och kapacitet för bostadslösningar och insatser till såväl nyanlända som tas emot efter anvisning som nyanlända som bosätter sig på egen hand.



- SKL anser att läns- och kommuntalen fortsättningsvis bör omfatta hela flyktingmottagandet: anvisade, självbosatta och anhöriga. Det innebär att antalet självbosatta och anhöriga räknas in i kommunens totala åtagande och att antalet anvisningsbara platser fastställs därefter.
- SKL instämmer i att arbetsmarknad, befolkning och övrigt asylmottagande ska vägas in i kommuntalen. I dessa bör ingå variabler som också beaktar tidigare års mottagande.
- SKL anser också att regeringen ska vara den instans som ska fastställa läns- och kommuntalen, i samråd med SKL och kommuner.

Promemorians överväganden och förslag

En ny lag som leder till att alla kommuner tar sitt ansvar

En ny lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning föreslås. Lagen innebär att en kommun kan anvisas att ta emot nyanlända oavsett om kommunen har en överenskommelse om mottagande eller inte.

Förbundets ställningstagande

Att hjälpa människor som flyr och värna rätten till asyl är en självklarhet och något som Sveriges kommuner och landsting värnar. De som kommer till för att få en möjlighet att starta ett nytt liv i frihet och trygghet är en långsiktig tillgång och kommer bidra till att stärka Sverige. Dock behöver våra medlemmar bättre förutsättningar för att kunna utveckla och förbättra arbetet med mottagande och snabbare kunna få in människor i arbete och utbildning.

Det finns-avgörande brister i systemen för mottagande och etablering av asylsökande och nyanlända som har negativa konsekvenser för planeringen och effektiviteten i bosättningsprocesserna, kommunernas ekonomiska och praktiska förutsättningar att ta emot asylsökande och nyanlända, nyanländas möjligheter att etablera sig i samhället och på arbetsmarknaden, liksom för fördelningen mellan kommuner. Idag bosätter sig 85 procent av de nyanlända på egen hand, ofta i osäkra boenden, och endast 15 procent fördelas via anvisningar.

För att säkra ett mer proportionerligt mottagande, tillräcklig kapacitet i kommunerna och kvalitativa och effektiva insatser till nyanlända menar SKL, i enlighet med tidigare framställningar till regeringen och med utgångspunkt i SKL:s 35 åtgärdsförslag för ett hållbart asyl- och flyktingmottagande, att det behövs ett brett åtgärds paket som säkerställer:

- En helhetssyn på mottagandet av ensamkommande barn, asylsökande och nyanlända.
- Ersättningssystem som ger full kostnadstäckning för kommuner, landsting och regioners uppdrag.



- En översyn bör genomföras av de s.k. ebo-reglerna gällande asylsökandes och nyanländas möjligheter att bosätta sig själv för att säkerställa att den enskilde har ett godtagbart boende.
- Planering och styrning avseende anläggningsboenden för asylsökande som medför att kommunen får bra planeringsförutsättningar och som underlättar bosättningen efter uppehållstillstånd.
- Förutsättningar för Arbetsförmedlingen att ge nyanlända det stöd som krävs och aktivt finnas nära de asylsökande och nyanlända.
- Tydligare ansvarsfördelning och bättre förutsättningar för samverkan mellan kommuner, landsting och regioner, statliga myndigheter, näringsliv och det civila samhället.
- Individualiserade och kvalitativa insatser till nyanlända som ger förutsättningar för långsiktig etablering på arbetsmarknaden.
- Bättre utformade ersättningar till nyanlända.
- SKL anser också att staten bör ta ansvar för snabba fortbildningsinsatser så att kommunerna kan erbjuda svenskundervisning, studiehandledning på modersmål och modersmålsundervisning av god kvalitet.

SKL anser att Riksrevisionen i sin granskningar av området etablering och integration som nyligen avslutats, väl har ringat in de aktuella problemområdena. Riksrevisionens övergripande slutsats är att statens insatser inte är tillräckligt effektiva och att det krävs förändringar inom såväl integrationsområdet som angränsande politikområden.

Regeringen har också aviserat en översyn som ska leda till ett långsiktigt hållbart och flexibelt mottagande av asylsökande och nyanlända. SKL välkomnar en sådan översyn och vill se ett gemensamt utredningsarbete i flera för kommunerna viktiga delar.

I promemorian anförs dock att förändringar för att hantera det ökade behovet av mottagande i form av föreslagen lagstiftning, krävs innan förslag i en kommande utredning har genomförts.

Även SKL ser allvarligt på att ett betydande och ökande antal nyanlända med uppehållstillstånd drabbas av långa väntetider i bosättningsprocessen. Väntetiderna innebär också att allt fler på egen hand lämnar anläggningsboendet för osäkra boenden eller tillfälliga adresser. Den aktuella situationen innebär att nyanländas etablering kraftigt försenas och riskerar att missgynnas på grund av t ex kompetensförlust och ohälsa. Problemet finns här och nu och åtgärder behöver vidtas skyndsamt.

Den förslagna lagstiftningen inskränker det kommunala självstyret. Det kommunala självstyret har en stark ställning i Sverige och proportionalitetsprincipen är inskriven i Regeringsformen. Innan nya skyldigheter för kommunerna införs bör regeringen söka uppnå syftet med sådana åtgärder med andra förslag som inte inskränker självständigheten.

SKL anser inte att lagstiftningen, om den utformas som förslaget i promemorian, står i överensstämmelse med proportionalitetsprincipen då nödvändiga åtgärder inte



har vidtagits från regeringen trots att konkreta förslag har presenterats från SKL, kommuner, Riksrevisionen, m fl aktörer som sammantaget skulle bidra till ett proportionerligt, långsiktigt hållbart och effektivt mottagande.

För att underlätta i den aktuella situationen, för de asylsökande som får uppehållstillstånd och för kommuner där många nyanlända i anläggningsboende väntar på kommunplats anser SKL att en lagstiftning om mottagande av nyanlända kan vara motiverad under förutsättning att den tidsbegränsas till högst tre år, att den åtföljs av ett statligt ekonomiskt stöd som ger kommuner full kostnadstäckning för mottagandet och hänsyn tas till asylmottagande och självbosatta. Innan en sådan lag träder ikraft anser SKL att en överenskommelse om ersättningsystemet ska träffas mellan regeringen och SKL. En ytterligare förväntan är att staten samtidigt inför undantag i andra lagstiftningar, t ex LOU och PBL, som gör det möjligt för kommunerna att agera i extraordinära situationer.

Parallellt och skyndsamt måste regeringen utreda och genomföra ett bredare åtgärds paket som säkerställer långsiktigt hållbara mottagnings system för asylsökande och nyanlända som bygger på gemensamt ansvar och samspel mellan stat och kommun.

Lagens målgrupp

Förbundets ställningstagande

Det är positivt att samtliga målgrupper som omfattas av flyktingmottagandet föreslås kunna anvisas en kommunplats, även de som under asyltiden har valt eget boende (ebo).

Anvisning

En kommun föreslås vara skyldig att efter anvisning ta emot nyanlända för bosättning. En anvisning innebär att kommunen ska anses vara bosättningskommun enligt socialtjänstlagen. Vid fördelning av anvisningar mellan kommuner ska hänsyn tas till kommunernas arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek och det sammantagna mottagandet av nyanlända. Nyanlända i anläggningsboende och kvotflyktingar ska prioriteras. Den anvisade kommunen ska inte kunna erbjuda ett boende i en annan kommun. Den nyanlände ska fortsatt ha rätt att avböja en anvisning och ordna boende på egen hand. Samma myndigheter som idag, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen, ska ansvara för att göra anvisningar.

Förbundets ställningstagande

Av promemorians skrivningar kring anvisning återstår många frågor för att kunna analysera konsekvenserna av förslagen. Kan kommunen påverka när anvisningar ska ske? Hur snabbt ska kommunen ta emot den nyanlände efter anvisning? I vilka fall kan asylsökande i eget boende (ebo) som fått uppehållstillstånd och anhöriga anvisas? Kan kommunen påverka vilken typ av hushåll som anvisas som motsvarar tillgången på bostäder? Hur kompenseras kommuner som bygger upp en beredskap men



nyanlända avböjer anvisningen? Hur påverkar lagstiftningen den nuvarande processen för anvisningar enligt kommunens frivilliga överenskommelse om mottagande?

SKL:s övergripande synpunkter är att kommunen måste få adekvat framförhållning innan anvisning, vilket ofta innebär flera månader. Kommunen bör fortsatt kunna påverka vilken typ av hushåll som anvisas, såväl enligt den frivilliga överenskommelsen som enligt lagstiftningen. Om nyanlända tackar nej till anvisning bör det finnas krav på att den nyanlända har ett godtagbart annat boende innan utskrivning från Migrationsverkets mottagningssystem och start i etableringsinsatser.

Vidare anser SKL att det är rimligt att anvisningskommunen ska betraktas som bosättningskommun i enlighet med förslaget i promemorian. Det är dock otydligt när den nyanlände ska betraktas som anvisad. Anvisningsdatum bör beslutas i samråd mellan anvisande myndighet och mottagande kommun. Vad gäller förslag om att kommunen ska erbjuda ett boende i den egna kommunen, instämmer SKL i att det bör vara huvudprincipen. Det kan dock finnas situationer då kommunens socialtjänst behöver hänvisa till boende utanför kommungränsen liksom för andra av socialtjänstens målgrupper. SKL anser inte att tillämpningen av socialtjänstlagen kan eller ska vara olika för olika individer i detta hänseende.

Det är också av stor vikt att fördelningen av anvisningar uppfattas som rimlig och rättvis. För synpunkter angående fördelningsmodellen, se avsnitt Fördelning genom länstal och kommuntal.

Sanktioner mot kommunerna bedöms inte nödvändiga

Sanktioner föreslås inte införas i den nya lagen. Om den nya lagen inte får avsedd effekt bör sanktioner övervägas enligt promemorian.

Förbundets ställningstagande

SKL anser det vara självklart att sanktioner varken är nödvändiga eller bör införas. Att anvisningar enligt lagstiftningen fungerar är ett gemensamt ansvar mellan stat och kommun förutsätter insatser och samarbete mellan berörda aktörer.

Beslut om anvisning ska inte kunna överklagas

Förbundets ställningstagande

Lagstiftningen ska tillämpas om det inte finns tillräckligt antal platser i de frivilliga överenskommelserna. SKL befarar att gränsdragningen mellan de två anvisningssystemen inte kommer att vara tydlig. SKL anser därför att det ska finnas möjlighet för kommunen att överklaga beslut om anvisning när grunden för beslut om anvisning enligt lagstiftningen kan ifrågasättas.



Lagen kompletterar systemet med frivilliga överenskommelser

Förbundets ställningstagande

SKL instämmer med förslaget i promemorian, och vill understryka, att frivilliga överenskommelser med kommuner om mottagande fortsatt ska vara målsättningen och gå i första hand för alla berörda aktörer.

Fördelning genom läns- och kommunal

Av promemorian framgår att läns- och kommunal bör fastställas av Arbetsförmedlingen. Vidare att talen bör beakta arbetsmarknadssituation, folkmängd och annat mottagande.

Förbundets ställningstagande

Läns- och kommunaltalen måste uppfattas som rimliga och rättvisa i så lång utsträckning som möjligt. Då 85 procent av de nyanlända bosätter sig själva anser SKL att läns- och kommunaltalen bör omfatta hela flyktmottagandet: anvisade, självbosatta och anhöriga. Det innebär att antalet självbosatta och anhöriga räknas in i kommunens totala åtagande och att det antal nyanlända som kommunen kan anvisa fastställs därefter. Det är vidare viktigt att fördelningsmodellen, vilket också arbetsmarknadsdepartementet föreslår, beaktar befolkningsmängd, arbetsmarknadssituation och kommunens åtagande i mottagandet av asylsökande och ensamkommande barn. I dessa variabler bör också ingå t ex. hur tidigare mottagningsgrupper har etablerat sig på arbetsmarknaden. SKL anser inte att ovanstående kriterier har fått ett tillfredställande genomslag i gällande läns- och kommunalmodell.

Flyktmottagandets storlek och hur fördelningsmodellen utformas får betydande konsekvenser för den enskilda kommunen och det lokala mottagandet. SKL anser därför att regeringen, och inte Arbetsförmedlingen, bör fastställa läns- och kommunaltalen i samråd med SKL och kommuner. Regeringen kan i samband med beslut om kommunal säkerställa t ex nödvändiga resurser och uppdrag till kommuner och statliga myndigheter som följer av aktuellt mottagande och fördelning. SKL menar vidare att beslut om kommunal omfattas av finansieringsprincipen.

Prioritering av anvisningar

I promemorian föreslås att anvisningar av nyanlända i anläggningsboende och kvotflyktingar ska prioriteras. Därefter ska kommuner kunna anvisa nyanlända som initialt ordnat eget boende men begär hjälp med en ordnad bosättning, i mån av mottagandekapacitet.

Förbundets ställningstagande

SKL anser att antalet anvisningsbara platser i fördelningsmodellen bör utgå från en prognos om behovet i hela mottagningsgruppen och att prioriteringar därmed inte ska behöva göras. Det är viktigt att den nyanlända som t ex ordnat eget boende under



asyltiden som inte är hållbart under etableringen, ska kunna få del av möjligheten att anvisas en kommunplats med ordnat boende.

Överenskommelser om mottagande av nyanlända

Departementet bedömer att länsstyrelserna bör träffa överenskommelser om mottagande. Vidare bör kommunal kunna omfördelas mellan kommuner inom länet efter överenskommelse mellan kommunerna.

Förbundets ställningstagande

SKL instämmer med departementets bedömning att länsstyrelserna fortsatt ska vara den statliga aktör som träffar överenskommelser med kommuner om mottagande.

SKL anser också att länsstyrelserna vid särskilda omständigheter ska kunna fatta ett självständigt beslut om omfördelning av kommunalen, t ex då förutsättningarna har förändrats genom att ett större anläggningsboende har etablerats eller avvecklats. Möjligheten till överenskommelser mellan kommuner om en omfördelning bör dock också finnas.

Vissa ersättningar till kommunerna

I promemorian föreslås att Migrationsverket ska lämna ersättning till kommuner för s.k. tomhyror. Anvisningsersättning inom den prestationsbaserade ersättningen föreslås omfatta alla som anvisas med stöd av den föreslagna lagen.

Förbundets ställningstagande

SKL anser att ersättningen för tomhyra också bör kunna ges för bostad som inte används för bosättning av nyanländ om den varit tillgänglig för anvisning under en viss fastställd period. Regeringen har under september aviserat att den prestationsbaserade ersättningen ska tas bort och höjer istället den generella schablonersättningen per mottagande individ. SKL är positiv till förslaget som innebär att ersättningen blir mer förutsägbar och gäller oavsett mottagningsgrupp.

Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

Förbundets ställningstagande

SKL anser att mottagandet, oavsett lagstiftningen, måste följas av ett betydligt ökat statligt ekonomiskt stöd som ger kommunerna full kostnadstäckning. Ersättningen måste säkerställa förutsättningar för kommunernas beredskap och kapacitet vad gäller bostadslösningar och insatser, för både nyanlända som tas emot efter anvisning och nyanlända som bosätter sig på egen hand. I dagsläget saknas full kostnadstäckning i ersättningssystemen.

Lösningar för boende till nyanlända flyktingar måste vara ett gemensamt ansvar mellan stat och kommun. Det är inte rimligt att kommuner ensamma ska ha beredskap för inflyttning som beror på konflikter i omvärlden vars konsekvenser, i form av ökat



antal asylsökande och nyanlända, inte går att förutse. De s.k. §37-medel som kommuner kan söka från länsstyrelserna är långt ifrån tillräckliga.

Vidare behöver kommunerna få finansiella förutsättningar för sina uppdrag att ge insatser till nyanlända som staten har det ekonomiska ansvaret för. Enligt en uppföljning som SKL genomfört i 90 kommuner och avsåg år 2012, motsvarar kommunernas kostnader för nyanlända under det första mottagningsåret 65-85 procent av den statliga ersättningen som är avsedd att räcka i 3,5 år.

Beslut om en överenskommelse om mottagande grundar sig t ex på kommunens bedömning av vilken kapacitet man har. Ett obligatoriskt åtagande kan medföra att kommunen måste bygga ut sin kapacitet. Frivilliga uppgifter som blir obligatoriska omfattas av finansieringsprincipen. Innan en lagstiftning träder i kraft anser att SKL att en överenskommelse om ersättningsystemet ska träffas mellan regeringen och SKL.

Departementet anger i promemorian att lagstiftningen kommer att bidra till ett mer proportionerligt mottagande vilket för vissa kommuner kan minska kostnader som följer av ett mycket högt och ibland svårförutsett mottagande. SKL delar inte departementets analys. En lagstiftning som berör 15 procent av mottagandet kommer endast på marginalen att bidra till ett mer proportionerligt mottagande.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko
Ordförande

Reservation lämnades av Moderaterna och Centerpartiet, se bilaga.

Reservation lämnades av Sverigedemokraterna, se bilaga.

Styrelsen
2015-09-25

Reservation från Moderaterna och Centerpartiet

**Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända (Ds 2015:33)
(Ärende 13)**

Den svenska kommunala självstyrelsen är unik: den lokala beslutsnivån är fri och självständig i jämförelse med andra länder. Självstyrelsen förverkligar viktiga medborgarvärden och därmed får den inte begränsas på ett lättvindigt sätt. Självstyrelsen och proportionalitetsprincipen – som skyddas i regeringsformen – kräver att regering och riksdag har övervägt andra åtgärder för att skapa samma resultat som lagstiftning förväntas åstadkomma.

Att värna självstyrelsen är grunden och ursprunget till SKL. Avsteg från självstyrelse och finansieringsprincip har ett pris både på kort som lång sikt för förbundet, men framförallt för de 310 medlemmarna.

SKL:s medlemmar tar ansvar för de människor som söker en fristad i Sverige. Med ett lagförslag som antyder det motsatta är det viktigt att understryka att alla kommuner i dag tar emot asylsökande. Att fördelningen är ojämn beror främst på lagstiftningen som ger möjlighet att bosätta sig på valfri ort, så kallade självbosatta. Den gruppen utgör 85 procent vilket blottlägger att tvångslagen snarare är en del av en politisk retorik än ett seriöst förslag att lösa utmaningen kring mottagande och integration. Regeringen har inte redovisat några förslag kring hur kommunerna kan ges korrekta förutsättningar att ta emot och ledsaga de nya svenskarna som kunnat bli föremål för en offentlig diskussion. Flyktingmottagande är ett nationellt åtagande som staten inte tar fullt ansvar för. En tvångslagstiftning när redan nuvarande system är underfinansierat skapar ytterligare utmaningar för landets kommuner. Inte minst gäller det bostadsfrågan. Det råder bostadsbrist och det saknas substantiella förslag från regeringen som underlättar nybyggnation.

Styrelsen
2015-09-25

Reservation från Sverigedemokraterna

Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända – (Ärende 13)

Sverigedemokraterna motsätter sig att man tar ifrån kommunerna självbestämmandet över hur många man klarar av att ta emot och vill även att regeringen ser över volymen och sänker den totala mängd som kommunerna förväntas kunna fördela. Då vårt yrkande inte vann bifall, reserverar vi oss mot beslutet.