

YTTRANDE

Datum
2010-11-05

Dnr (anges vid skriftväxling)
850-3457-2018

Arbetsmarknadsdepartementet

Yttrande angående betänkande från Mottagandeutredningen (SOU 2018:22): Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande samt den kompletterande promemorian Ett socialt hållbart eget boende för asylsökande.
(A2018/00777/I)

Sammanfattning

Länsstyrelsen i Jämtlands län delar utredningens uppfattning att nuvarande system för mottagande av asylsökande behöver reformeras till ett mer sammanhållet system som kopplar ihop mottagande av asylsökande och nyanlända på ett bättre sätt. Systemets aktörer bör samlas tidigt kring individen och insatser komma igång snabbare och mer fokuserat än de gör idag. Ett kommunalt ansvar för boende och aktiviteter för asylsökande som med stor sannolikhet kommer att få uppehållstillstånd ger bättre möjligheter att skapa en sammanhållen kedja av insatser. Att huvudmannskapet för insatser följer med från asyltiden till etableringsperioden förbättrar förhoppningsvis möjligheterna till långsiktig bosättning i kommunen.

Tydligare uppdrag och mål för systemets aktörer enskilt och i samverkan kommer att förbereda för en snabbare etablering eller ett smidigare återvändande.

Dessa fördelar ska vägas mot de utmaningar som finns med ett system med många huvudmän. Det kommer att krävas tydliga riktlinjer för att säkerställa en likvärdighet i mottagandet. Det kommer också krävas uppdrag och resurser för systemets aktörer att samverka både på nationell, regional och lokal nivå. Kortare handläggningstider kommer påverka systemets möjlighet att verka. Om man tar allt detta i beaktande anser Länsstyrelsen att de vinster som kan göras genom en snabbare etablering överväger de utmaningar som finns i det föreslagna systemet.

Länsstyrelsen stöder därför i huvudsak utredningens förslag.

Länsstyrelsens övergripande synpunkter

Länsstyrelsen instämmer i stort med de analyser och slutsatser som utredningen presenterat. Det finns dock vissa förutsättningar som blivit tydligare efter att utredningen lämnat sitt förslag som kan påverka hur systemet kan komma att fungera i praktiken.

- I utredningen lyfter man vikten av att göra systemet flexibelt för att klara svängningar i antalet asylsökande. Antalet asylsökande till Sverige kommer sannolikt minska ytterligare framöver och frågan blir i det här fallet hur *få* asylsökande och nyanlända systemet kommer att tåla. Man ger i utredningen utrymme för att kommuner inom ett län ska kunna omfördela andelar för mottagandet men frågan är om det kommer att räcka. I lägen med få anvisningar riskerar man att inte fullt kunna nyttja resurser i mindre kommuner med en god mottagningskapacitet. I sådana lägen skulle ett system med en kompletterande möjlighet till mottagande fördelat även över länsgränser vara angeläget att pröva. Det vore också önskvärt att pröva möjligheten att kommuner som så önskar får lämna önskemål om platstilldelning innan andelstalen fastställs.

- Som utredningen beskriver ser många kommuner nyanlända invandrare som en resurs för tillväxt och välfärd. Mottagandet av nyanlända kopplas också på sina håll till det regionala tillväxtarbetet via den Regionala utvecklingsstrategin (RUS). Länsstyrelsen anser därför att de regionalt tillväxtansvariga myndigheterna, t.ex. via de regionala kompetensplattformarna, borde bli en del av systemets utpekade aktörer.

Länsstyrelsens synpunkter på betänkandets förslag

6. Ankomst

6.2 Ankomstcenter samlas på ett fåtal platser

Länsstyrelsen delar inte utredningens uppfattning att ankomstcenter behöver ligga i anslutning till internationell flygplats. Länsstyrelsen föreslår i stället att man prövar möjligheten att placera ankomstcenter även i andra delar av landet. Erfarenheten från tidigare mottagande visar att man i stor utsträckning väljer att stanna i närheten av placeringsorten. Det skulle stärka incitamenten att inte flytta till EBO i redan utsatta områden vid en anvisning till en ort utanför storstäderna. Det skulle även stärka kedjor av flytt inom regionerna. Ytterligare en fördel är att det också skulle ge större tillgång till juridiska biträden och tolkar om man nyttjar flera delar av landets resurser för detta.

6.3 Ankomstcenter där individen står i centrum

- Det behövs tas fram tydligare riktlinjer för innehåll och omfattning av de obligatoriska insatserna som ska erbjudas i ankomstcenter. Detta för att säkerställa ett likvärdigt innehåll oavsett var de tillhandahålls men även för att det ska bli tydligt hur man kan bygga vidare på dessa när den asylsökande blivit anvisad till en kommun, d.v.s. går från steg 1 till steg 2 i aktivitetstrappan.

- Möjligheten att anvisas vidare till en kommun inom 30 dagar omfattar inte alla asylsökande. Det behöver tydliggöras vilken typ av insatser, och vilken omfattning, personer som blir kvar i ankomstcenter omfattas av utöver de initiala insatserna. Detta gäller även barn som vistas där.

- Den kartläggning som utredningen föreslår utgår framför allt från möjligheten till arbetsmarknadsetablering. Som komplement till kartläggningen bör även eventuella andra särskilda behov, som t.ex. hälsoskäl, framgå och vara vägledande inför anvisning till en kommun för att i möjligaste mån undvika senare flytt mellan kommuner.

- Länsstyrelsen anser att en kartläggning av barnens behov och hälsostatus är viktig att genomföra som en del av anvisningsunderlaget. Barn kan ha egna asylskäl och likaså kan det finnas andra särskilda skäl till varför barn, och därmed deras anhöriga, bör anvisas till en viss kommun.

6.5 Asylsökande barns skolgång underlättas

- Länsstyrelsen betonar vikten av att i detta arbete följa upp barnens situation och de insatser som erbjuds i ankomstcenter, särskilt de fall där barn blir kvar i ankomstcenter under längre tid. Det är viktigt att de insatser som erbjuds omfattar aktiviteter som möjliggör en snabb skolstart efter en anvisning till en kommun. Lika viktigt är att säkerställa att barn som blir kvar längre än en månad i ankomstcenter får sin rätt till skolgång tillgodosedd utan dröjsmål i processen.

7. Väntan

7.1 Kommunerna får ansvar för vissa asylsökandes boende under väntetiden

-Kommunen kommer i det nya systemet ha det yttersta ansvaret för att det finns tillgång till bostäder åt asylsökande. Tydliga nivåkrav för bostädernas utformning bör fastställas. Det behöver även

utpekas en myndighet med uppdrag att följa upp att tillgång och kvalitet på boendet motsvarar fastställda nivåkrav. Detta för att säkerställa en grundläggande likvärdighet oavsett vilken kommun som ansvarar för boendet.

- Migrationsverket räknar framöver med att fatta beslut inom en månad i hälften av de ärenden som kommer in. Det torde innebära att många kommer att få sina beslut under tiden man fortfarande vistas på ankomstcenter eller precis i anslutning till att man anvisas till en kommun. Det innebär att fördelningen mellan asylsökande och nyanlända som beräknas anvisas till kommunerna kommer att påverkas i förhållande till de på förhand beslutade andelstalen. Det är viktigt att bygga in en större flexibilitet i det nya andels- och anvisningssystemet i förhållande till dagens system för nyanlända. Systemet riskerar annars att bli svårt att hantera och personer som hinner få uppehållstillstånd under tiden i ankomstcenter bli kvar där längre än planerat.

7.2 Väntan med etableringsfrämjande insatser

- Länsstyrelsen anser att det finns behov av att fastställa tydliga riktlinjer för de etableringsfrämjande insatser som kommunerna ska ansvara för. Detta för att det ska bli möjligt att följa upp för att säkerställa att man når upp till de nivåer av insatser som systemet förväntas leverera. Dessa riktlinjer kan med fördel arbetas fram i samverkan mellan statens aktörer och SKL.

- Utredningen föreslår att kommunens ansvar för etableringsfrämjande insatser upphör när Migrationsverket har fattat beslut i asylärendet. Syftet är att skicka en signal till den asylsökande att börja förbereda för återvändande. I praktiken överklagar en stor majoritet sina beslut vilket innebär att tiden i väntan på ett lagakraftvunnet beslut kan bli mycket lång och erfarenheten visar att tid i sysslöshet ofta bidrar till en ökad psykisk ohälsa. Detta bidrar inte till ett effektivare återvändandearbete. Länsstyrelsen anser därför att möjligheten att delta i etableringsfrämjande insatser bör kvarstå, liksom för de insatser som erbjuds idag, fram till ett lagakraftvunnet avslagsbeslut.

-Insatser från civilsamhället föreslås erbjudas i ett ”tredje steg” av insatser först när en asylsökande väntat sex månader på ett första beslut, detta för att motverka passiv väntan. Länsstyrelsen anser att civilsamhällets insatser borde erbjudas som kompletterande insatser i samtliga steg av insatstrappan och ser därför ingen anledning att vänta med detta. Här finns mycket

erfarenhet att ta till vara på genom de insatser som gjorts i arbetet med tidiga insatser för asylsökande, TIA.

7.3 Ett värdigt socialt hållbart eget boende, inklusive den kompletterande promemorian om områdesbegränsning

Länsstyrelsen är positiv till att man vidtar åtgärder för att komma åt de icke hållbara boendesituationer som kan uppstå i samband med att ett stort antal asylsökande väljer att bosätta sig i bostadsområden med socioekonomiska utmaningar. Det är också positivt att man lyfter frågan om hur man kan tillmötesgå de kommuner som signalerat att det finns stora problem med detta.

Länsstyrelsen avstyrker utredningens och den kompletterande promemorians båda förslag med hänvisning till att det är tveksamt om de effekter man förväntar sig få av förslagen står i proportion till de insatser som krävs för förslagets genomförande.

Länsstyrelsen förordar i stället ett utvecklat direkt riktat stöd till dessa kommuner.

Förslagen är baserade på en situation med ett mycket högt antal asylsökande som kommit samtidigt som Migrationsverket har haft mycket långa handläggningstider för beslut. Med en framtida ordning med avsevärt kortare beslutstider, hälften inom en månad, ser förutsättningarna för förslagets genomförande annorlunda ut.

Begränsning av rätten till dagersättning

Syftet med förslaget är att komma till rätta med de problem som kan uppstå då asylsökande väljer att ordna eget boende i vissa bostadsområden med socioekonomiska utmaningar. Konsekvenser som ökad trångboddhet, försämrade förutsättningar för kommunerna att planera för bl.a. skolor samt ökad segregation lyfts i utredning och promemoria. Dessa utmaningar är samhällsproblem som primärt inte förorsakats av möjligheten för asylsökande att bosätta sig där men det har ytterligare spätt på de problem som redan finns i dessa områden.

Frågan man kan ställa sig är i vilken omfattning förslaget om begränsningar i rätten till dagersättning och särskilt bidrag kommer att kunna påverka de utmaningar som dessa områden står inför.

Det är positivt att fler kommer att överväga andra boendeanternativ men i promemorian utgår man från att majoriteten, ca 60 %, av de som bosatt sig i ett av dessa områden ändå kommer välja att bo där även om möjligheten till dagersättning tas bort. En starkt bidragande anledning är att det finns stora sociala vinster för individen som gör att man väljer det alternativet framför att bo i anläggningsboende. I praktiken innebär förslaget att många av de

utmaningar dessa områden står inför i stor utsträckning kommer att bestå även om man i viss mån begränsar asylsökandes möjligheter att bosätta sig där. Indragen ersättning riskerar i stället bidra till en ökad ekonomisk utsatthet i dessa områden, inte minst för de som tillhandahåller plats i sina bostäder som i det läget kanske måste försörja även dessa personer. Det finns också en risk för att kostnader som staten står för idag i förlängningen kommer att belasta dessa kommuner.

I promemorian tar man upp problemet med att barn till föräldrar som väljer boende som inte berättigar till dagersättning, kan bli särskilt utsatta.

Länsstyrelsen föreslår att man i den vidare beredningen av frågan, oavsett vilken modell som kommer att bli gällande, föreslår vem som ska ansvara för att sådan uppföljning genomförs.

De medel staten sparar in på indragna ersättningar kompenserar inte vad det nya systemet skulle kosta att införa. Det framgår varken av utredningen eller promemorian hur de kommuner som skulle omfattas av områdesbegränsning/social prövning, skulle ställa sig till att de medel som föreslås avsättas för ökade kostnader för den statliga administrationen i stället skulle används till ett utökat riktat statsbidrag för att kompensera för detta. Då skulle man kunna få ett större genomslag på de utmaningar dessa områden står inför när det gäller bostäder, skola, segregation m.m.

Länsstyrelsen föreslår att man undersöker möjlighet och intresse för en sådan lösning.

Vilka områden bör omfattas?

Boenden som inte når upp till standard för acceptabla boendelösningar för asylsökande kan finnas i princip överallt i landet vilket gör avgränsningsfrågan komplex. Om man beslutar att införa ett riktat statsbidrag för mottagande av asylsökande behöver ändå en avgränsning göras. Länsstyrelsen stöder därför promemorians förslag att urvalsmodellen primärt ska utgå från de kommuner som valts ut inom ramen för satsningen på kommuner med socioekonomiska utmaningar.

Länsstyrelsernas uppdrag

Promemorian föreslår att länsstyrelserna ska ges tillfälle att yttra sig över vilket eller vilka bostadsområden som ska omfattas av begränsningen. Länsstyrelserna skulle också ges i uppgift att stödja kommunernas arbete med att välja ut områden och medverka till att urvalet i möjligaste mån blir likvärdigt och jämförbart mellan kommunerna. Länsstyrelsen avstyrker med hänvisning till det ovan angivna att länsstyrelserna skulle få ett sådant uppdrag.

8. Efter beslut

8.2 *Asylsökande med verkställbara beslut*

Idag förväntas över hälften av de asylsökande i normalprocess få bifall. Av de som får avslag kommer en del att ha verkställbara beslut och ska därmed flytta till avresecenter. Resterande kommer tills vidare att fortsätta vistas i kommunen vilket i praktiken kan innebära en mycket lång tid. Man behöver se över vilka konsekvenser detta kan få för kommunerna och tydliggöra vilket ansvar kommuner/Migrationsverket har för dessa personer som i de flesta fall inte har rätt att arbeta.

8.2.2. *Obligatoriska avresecenter*

Återvändandet föreslås bedrivas genom att personer vid ett avslagsbeslut frivilligt flyttar från kommunen till ett avresecenter och att man där ska uppmuntras att lämna landet självmant. I utredningen saknas förslag om hur man kan stärka återvändandearbetet redan under tiden den asylsökande vistas i kommunen för att underlätta ett frivilligt återvändande. Det är också otydligt hur kommunens/Migrationsverkets långsiktiga ansvar ser ut för personer som väljer att inte frivilligt resa till ett avresecenter. Det handlar dels om personer som blir kvar i kommunala boenden utan att ha rätt att vistas där, dels om konsekvenserna av att personer väljer att stanna i kommunerna som tillståndslösa. Detta behöver tydliggöras i det vidare arbetet.

9. Mål, struktur och organisering för ett effektivare mottagande

9.6.1. *Statens ansvar inom mottagandet*

Migrationsverkets ansvar och uppgifter

- De förkortade handläggningstiderna hos Migrationsverket bygger på att man koncentrerar sina resurser för ansökan, boende och prövning till ett fåtal orter s.k. fullserviceorter. Att korta handläggningstiderna är en av det nya systemets stora vinster. Det som inte tydligt framgår av utredningen är hur koncentrationen påverkar myndighetens möjligheter att finnas representerad på lokal och regional nivå. Det behöver tydliggöras hur Migrationsverket ska fungera som stöd för asylsökande placerade i landets alla kommuner men också hur myndigheten ska möjliggöra samverkan med kommuner och övriga aktörer på regional nivå. I det nya systemet finns en risk för att frågor asylsökande har om sin asylprocess kommer att landa på kommunernas bord. Länsstyrelsen föreslår därför att Migrationsverket finns

representerat vid de Mötesplatser som föreslås inrättas vid samtliga Servicekontor och att man kan hänvisa de asylsökande dit.

Länsstyrelsens ansvar och uppgifter

Länsstyrelsens roll ska enligt utredningen ligga fast med bibehållen inriktning där uppdraget är att samordna verksamheter utifrån ett geografiskt perspektiv. Enligt förslaget ska uppdraget avse både asylsökande och nyanlända. Länsstyrelsen välkomnar att målgruppen även ska omfatta asylsökande. Det kommer att innebära möjlighet till ett bättre samordnat totalt mottagande i länen och kommunerna. En aktiv samverkan mellan aktörerna på den regionala nivån utgör en bas för utvecklingen av mottagandet i de enskilda kommunerna. Därför bör den regionala nivåns möjligheter och förutsättningar ytterligare tydliggöras i den fortsatta beredningen av utredningens förslag. Hur ett län lyckas med uppdraget hänger inte enbart på hur väl man kan tillhandahålla bostäder, det handlar om samhällsfrågor i ett betydligt bredare perspektiv, kopplingen till regionala tillväxtfrågor är tydlig. Länsstyrelsens uppdrag att verka för samverkan inom länen är central. Länsstyrelsen vill därför betona vikten av att samverkande myndigheter får motsvarande uppdrag att delta i och möjliggöra för samverkan på regional nivå.

-Länsstyrelsen anser att förslaget till förordning om länsstyrelsens uppdrag (1.10) behöver utvecklas. Skrivningen i § 3 om att uppdrag till länsstyrelserna att särskilt verka för effektiva boendeformer bör utgå. Länsstyrelsen förordar att förordningen kring länsstyrelsernas uppdrag för asylsökande utformas likt länsstyrelsens nuvarande uppdrag kring nyanlända och ensamkommande. Det är av värde för systemets tydlighet att Länsstyrelsen har ett likartat uppdrag och mandat för samtliga uppdrag.

- Länsstyrelsen avstyrker förslaget om att de utvecklingsmedel länsstyrelsen föreslås förfoga över ska begränsas till effektiva boendeformer eller lösningar för att klara variationer i mottagandet. Frågan om att tillhandahålla flexibla och kostnadseffektiva boendeformer kommer sannolikt till stor del regleras av den ersättning kommunerna får av staten för att tillhandahålla dessa. Medel för en fortsatt utveckling av regional samverkan i mottagandet kommer att behövas även i framtiden. Dessa bör, i stället för att låsas till boendeformer, kunna fördelas flexibla utifrån identifierade behov inom länen. Utredningen föreslår att länsstyrelsens nuvarande utvecklingsmedel, §37, §37a och TIA-medel, skall övergå till kommunerna. Länsstyrelsen föreslår att

länsstyrelserna får behålla delar av dessa medel och att de slås ihop till en samlad pott för utvecklingsbehov som identifieras i länet.

9.6.2 Kommunsektorns ansvar inom mottagandet

- I utredningens förslag ges stort utrymme för kommuner att själva besluta om omfattning och nivåer på boende och övriga insatser. Att kommuner får möjlighet att anpassa verksamhet utifrån lokala möjligheter och behov är viktigt men i ett system med 290 huvudmän med olika intresse och kapacitet för mottagande behövs tydliga riktlinjer för vad systemet förväntas leverera. Inte minst för att det ska vara möjligt att följa upp inför dialoger om nivån på kommunernas ersättningar för mottagandet.

Med stor sannolikhet kommer en avsevärd del av insatserna i det nya systemet att upphandlas av privata aktörer vilket är ytterligare en anledning till att det behövs tydliga direktiv kring insatsernas förväntade omfattning och kvalitet.

- I kommunernas uppdrag att anordna boende för asylsökande borde det ingå att ta fram en plan för hur kommunen ska hantera mindre och medelstora ökningar i mottagande. Detta utan att kommunen därför behöver ha ständig beredskap för detta.

10. Statlig ersättning till kommuner och landsting

Länsstyrelsen delar utredningens analys kring ersättningssystemets brister och vill understryka behovet av att ett nytt förutsägbart och effektivt ersättningssystem införs. Systemets utformning är en fråga att lösa i nära dialog med kommuner och landsting. Väsentligt är att omfattning och nivå på de ersättningar som systemet skall omfatta ligger på en nivå som säkerställer den kvalitet som systemet förväntas leverera i alla dess delar. Det är också viktigt att kommunernas kostnader för mottagandet följs upp regelbundet. Länsstyrelsen stödjer att Statskontoret får ett sådant uppdrag.

12. Utredningens alternativa upplägg

Det finns utmaningar i ett system med så många huvudmän som utredningens huvudförslag innebär. Inte minst gäller det hur man kan säkerställa en likvärdighet i mottagandet samtidigt som man ger kommunerna ett stort utrymme att själva styra över omfattning och inriktning av insatserna. Med allt kortare handläggningstider kommer också behovet av platser och insatser för asylsökande minska och man kan ifrågasätta huvudförslagets effektivitet i förhållande till en ordning med ett samlat ansvar för en statlig myndighet under hela asylperioden.

Länsstyrelsen har vägt för- och nackdelar med utredningens båda förslag och kommit fram till att fördelar som att majoriteten av de

asylsökande snabbt får lämna ankomstcenter samt den sömlösa övergången till insatser efter uppehållstillstånd, överväger de nackdelar som finns med förslaget. Länstyrelsen avstyrker därför utredningens alternativa förslag.

Beslut i detta ärende har fattats av Landshövding Jöran Hägglund med integrationssamordnare Mia Krylén som föredragande. I den slutliga handläggningen deltog även länsråd Susanna Löfgren, biträdande länsråd Bengt-Åke Strömquist, chefsjurist Jon Paulsson samt enhetschef Magnus Lindow.

Beslutande

Jöran Hägglund
Landshövding

Föredragande

Mia Krylén
Integrationssamordnare

Detta beslut har signerats elektroniskt och saknar därför underskrifter.