

2016-08-12

Ert dnr:
A 2016/013333/1

Avdelningen för vård och omsorg
Elisabeth Melin
Ove Ledin
Avdelningen för juridik
Emilia Danielsson
Avdelningen för utbildning och arbetsmarknad
Mia Hemmestad
Karin Perols
Avdelningen för ekonomi och styrning
Signild Östgren

Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm
a.registrator@regeringskansliet.se

Ändringar i fråga om sysselsättning för asylsökande och kommunplacering av ensamkommande barn (Ds 2016:21)

Sammanfattning

Sammanfattningsvis så anser Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), med hänvisning till nedanstående, att staten, efter diskussion med SKL, bör återkomma med ett reviderat förslag.

SKL instämmer i intentionen att huvudriktningen bör vara att kommunerna bygger upp verksamhet för mottagande av ensamkommande barn och unga i den egna kommunen (anvisningskommunen).

SKL instämmer i skrivelsens argumentation att placering i annan kommun motverkar anvisningsmodellens syfte om jämn fördelning. SKL menar att det är nödvändigt med en jämnare fördelning, men saknar resonemang kring det huvudsakliga ansvar staten och Migrationsverket har för att fördelningen har blivit ojämn. SKL har under lång tid påpekat att det från statens sida har saknats både helhetssyn i mottagandet av asylsökande och nyanlända och en ändamålsenlig fördelning av ensamkommande barn och unga.

SKL anser att den kommun, där barn eller unga placerats av en annan kommun, måste beredas möjlighet till en fullgod insats. Detta är viktigt såväl ur den placerades som ur den mottagande kommunens perspektiv. Dagens samrådsförfarande behöver därför förstärkas.

SKL anser att skrivelsens resonemang grundar sig i vad som 2015 var en extraordinär situation som krävde extraordinära åtgärder.

SKL anser att en lagstiftning om begränsningar av möjligheten att placera ensamkommande barn och unga i annan kommun än den anvisade inskränker det kommunala självstyret. Socialnämnden i anvisningskommunen måste få avgöra om det individuella vårdbehovet kräver en placering av ensamkommande barn och unga i

annan kommun. Det kan ifrågasättas om lagändringen står i överensstämmelse med proportionalitetsprincipen i regeringsformen.

SKL anser att förslaget att ge en statlig myndighet (länsstyrelserna) rätt att besluta över kommunens bedömning av behovet att placera utanför anvisningskommunen är en stark inskränkning av det kommunala självstyret. SKL ifrågasätter också myndighetens möjligheter att göra en bedömning av kommunens kapacitet att tillhandahålla särskild vård.

SKL anser att undanträngningseffekten för övriga barn som ska placeras måste beaktas. Att följa närhetsprincipen, som innebär att vården ska förläggas så nära hemmiljön som möjligt, ska gälla alla barn och unga som placeras utanför hemmet. Den föreslagna begränsningen riskerar att få allvarliga konsekvenser för andra placerade barn och unga.

SKL anser att det är ett bättre alternativ att istället vidga bestämmelsen om samråd i socialtjänstlagen (2001:453) (SoL) så att bestämmelserna även omfattar HVB och stödboende. Samrådet bör också omfatta andra kommunala ansvarsområden som förskola, skola, bostadsförsörjning och ansvaret för att den placerade har en god man.

SKL anser att det i förarbetena krävs en tydlig vägledning om vad en särskild överenskommelse innebär, vad den ska omfatta och hur den ska handläggas skyndsamt. Det saknas också resonemang kring hur det föreslagna förfarandet skulle klara en extraordinär situation som 2015.

SKL anser att staten ska ta det fulla ansvaret för boende i ankomstfasen.

SKL anser att den föreslagna tidpunkten för ikraftträdande ska flyttas fram till tidigast 1 oktober 2017 för att kommunerna ska få rimliga förutsättningar i omställningsarbetet för att kunna ge ett långsiktigt hållbart mottagande.

SKL anser med hänvisning till ovanstående att staten, efter diskussion med SKL, bör återkomma med ett reviderat förslag.

SKL har inget att erinra mot förslaget att ansvaret för tidiga insatser för asylsökande i huvudsak övergår från Migrationsverket till länsstyrelserna. Dock måste det säkerställas att länsstyrelserna har resurser och kompetens att ta det reella ansvaret.

Bakgrund

Den höga tillströmningen av asylsökande ensamkommande barn under hösten 2015 medförde bland annat att det blev akut brist på boenden. Bristen ledde till att kommuner i mycket högre utsträckning än tidigare fick leta efter placeringsalternativ utanför kommunens gränser. Idag är situationen en annan, och ett flertal kommuner flyttar hem de barn som de tidigare placerat i andra kommuner till boenden inom den egna kommunen. Det kan handla om barn som bott i tillfälliga familjehem, boenden som inte har haft tillräcklig kvalitet eller omplacering till annan boendeform. Några begär överflyttning av ärendet till vistelsekommunen.

Många kommuner med stora asyl-och flyktingmottaganden fick även ta emot ett stort antal anvisningar av ensamkommande barn utifrån anknytningskäl. Detta har medfört en ojämn fördelning av mottagandet av ensamkommande barn mellan landets kommuner. Anknytning ska avse anhörig eller annan närstående. Många av anknytningarna var dock svaga, vilket ytterligare bidrog till den ojämna fördelningen. En del av de ensamkommande barnen kom tillsammans med sin anknytning till Migrationsverkets anläggningsboende och har sedan tillsammans med familjen fått en kommunplacering i en annan kommun än den som har myndighetsansvaret för placeringen.

Staten och kommunerna har under de senaste åren gång på gång tagit nya tag för att öka kommunernas kapacitet att ta emot ensamkommande asylsökande barn. Trots detta har systemet inte kommit i balans. Detta är inte långsiktigt hållbart.

Mottagandeutredningen (2015:02) har i uppdrag att föreslå åtgärder för att skapa ett sammanhållet system för mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända. I översynen ingår även att förbättra systemet för ersättning till kommuner och landsting. Det hade varit önskvärt om dessa förslag istället behandlats inom ramen för denna utredning så att ett bättre helhetsperspektiv hade kunnat uppnås.

Begränsning av möjligheten att placera ensamkommande barn i en annan kommun än den anvisade

Placering efter särskild överenskommelse

En kommun som har anvisats att ta emot ett ensamkommande barn får endast placera barnet i ett boende i en annan kommun om kommunerna ingått en särskild överenskommelse om placering. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2017.

Förbundets ställningstagande

SKL instämmer i intentionen att huvudriktningen bör vara att kommunerna bygger upp verksamhet för mottagande av ensamkommande barn och unga i den egna kommunen (anvisningskommunen).

SKL anser att en lagstiftning om begränsningar av möjligheten att placera ensamkommande barn och unga i annan kommun än den anvisade inskränker den kommunala självstyrelsen. Bestämmelsen påverkar kommunernas möjlighet att fritt bestämma över hur verksamhet ska bedrivas och organiseras. Regeringen har en skyldighet att undersöka om det ändamål som regleringen avser kan uppnås på ett mindre ingripande sätt. Av skrivelsen framgår inte att någon sådan avvägning gjorts, utan istället konstateras bara att inskränkningsen är nödvändig. Enligt regeringsformen är det ytterst riksdagen som bestämmer hur avvägningen mellan ett nationellt intresse och hänsynen till den kommunala självstyrelsen ska göras i det enskilda fallet, men regeringsformen erbjuder inte någon direkt vägledning i hur denna avvägning ska

göras. Däremot har riksdagens konstitutionsutskott uttalat i olika sammanhang att regleringen av den kommunala verksamheten inte får drivas så långt att det inte finns kvar en fri sektor av den kommunala bestämmanderätten. Denna fria sektor är kärnan i den kommunala självstyrelsen.

Det kan finnas situationer då kommunens socialtjänst liksom för andra av socialtjänstens målgrupper behöver hänvisa ensamkommande barn och unga till boende utanför kommungränsen. SKL anser inte att tillämpningen av SoL kan eller ska vara olika för olika individer i detta hänseende. SKL instämmer i intentionen att huvudriktningen bör vara att kommunerna bygger upp verksamhet för mottagande av ensamkommande barn och unga i den egna kommunen (anvisningskommunen). Denna huvudinriktning ska gälla alla barn och unga som placeras utanför hemmet av socialtjänsten. SKL anser att undanträngningseffekten för övriga barn som ska placeras måste beaktas. Enligt Socialstyrelsens officiella statistik var drygt 22 300 barn och unga placerade enligt SoL och knappt 7 000 enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) någon gång under 2014. Av dessa var ca 7 000 ensamkommande barn. Att följa närhetsprincipen, som innebär att vården ska förläggas så nära hemmiljön som möjligt, ska gälla alla barn och unga som placeras utanför hemmet. Barnets bästa och dess vårdintresse ska alltid komma i första rummet.

Att eftersträva närhet till hemmiljön är en bärande princip för all vård utanför hemmet och gäller rekrytering och placering i familjehem, HVB och stödboende. Ska speciella regler om placering i anvisningskommunen gälla för ensamkommande barn så kan andra barn med anhöriga bli placerade längre bort vid brist på platser och matchning av barn med speciella behov.

I skrivelsen föreslår regeringen att en särskild överenskommelse ska ingås mellan de två kommunerna innan placering sker i annan kommun. SKL anser inte att det tydligt framgår vad en sådan särskild överenskommelse ska omfatta och hur den ska handläggas i en brådskande situation när kommunerna har begränsad tid att hitta en placeringslösning. Vad SKL har förstått i kontakt med Arbetsmarknadsdepartementet är att överenskommelsen endast tar sikte på ett godkännande från den kommun där barnet eller den unge avses att placeras. Begreppet överenskommelse är därför enligt vår uppfattning missvisande. Då regleringen föregåtts av så kortfattade skrivningar i departementsskrivelsen befarar SKL att bestämmelsen kommer leda till tolkningssvårigheter och diskussioner kommuner emellan. Tydligare vägledning behövs därför i förarbetena.

En fråga som inte berörts i skrivelsen är hur denna bestämmelse ska förhålla sig till socialtjänstlagens bestämmelse om samråd i 6 kap. 6 a § SoL. Enligt bestämmelsen ska den kommun som avser placera (även medgivande) ett barn i ett enskilt hem i en annan kommun informera och samråda med den kommunen innan den fattar sitt beslut. Om tanken är att den föreslagna bestämmelsen i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) ska gå före den i SoL ska detta förtydligas.

Detta kan t.ex. ske genom att i SoL hänvisa till bestämmelsen i LMA. Vidare har inget anförts om motivet till att regeringen här valt att frånga principen att alla barn ska behandlas lika. Bestämmelsen innebär att gruppen asylsökande barn som inte är ensamkommande samt övriga barn i större utsträckning kan bli tvungna att placeras i andra kommuner. SKL anser att det vore ett bättre alternativ att istället vidga bestämmelsen om samråd i SoL så att den omfattar även HVB och stödboende. Samrådet bör också omfatta andra kommunala ansvarsområden som t.ex. förskola, skola, bostadsförsörjning och ansvaret för att den placerade har en god man.

SKL anser att kommunerna behöver en längre omställningstid för att kunna förbereda och färdigställa nya boendeplatser och ge ett bra mottagande om de föreslagna förändringarna genomförs. Kommunerna måste ordna fram lämpliga lokaler enligt gällande regelverk, och det kommer även innebära uppsägningar av ramavtal med enskilda entreprenörer. Det innebär ett omfattande och resurskrävande arbete.

Bristen på platser i anvisningskommuner har inneburit att de kommuner som är ankomstkommuner har hamnat i en kraftigt ansträngd situation, senast under hösten 2015. SKL anser att det är naturligt att staten tar ett övergripande ansvar för boende i ankomstfasen. Staten har genom stordrift möjlighet att på ett mer kostnadseffektivt sätt upphandla och driva ankomstboenden under den tid det tar Migrationsverket att registrera, åldersbedöma och anvisa barnen till en kommun. Detta ger också anvisningskommunen bättre förutsättningar att bereda barnet bästa möjliga mottagande utifrån en enskild bedömning med barnets bästa i centrum.

Placering i annan kommun för den som vårdas med stöd av LVU eller med stöd av SoL i fråga om barn med motsvarande vårdbehov

Ett ensamkommande barn får placeras i ett boende i en annan kommun utan att kommunerna har ingått en särskild överenskommelse, om

- placeringen sker med stöd av LVU, eller
- med stöd av SoL i fråga om barn med motsvarande vårdbehov.

Förbundets ställningstagande

SKL anser att det vid placeringar med stöd av LVU samt i fråga om barn och unga med motsvarande vårdbehov måste placering kunna ske även utanför den egna kommunen. Vid placering med stöd av LVU har socialnämnden vid beslut om ansökan och därefter förvaltningsdomstol bedömt att kriterierna för vård är uppfyllda. Enligt lagförslaget ska, ifråga om motsvarande vårdbehov, en bedömning göras av huruvida vårdbehovet uppfyller kriterier i LVU men kan ske på frivillig väg. SKL anser att det enda rimliga är att det är den socialnämnd (anvisningskommunen) som placerar barnet som också gör bedömningen att det är fråga om ett sådant vårdbehov som avses i LVU. Detta måste tydliggöras i förarbetena.

Placering efter godkännande från länsstyrelsen

Ett ensamkommande barn får placeras i ett boende i en annan kommun utan att kommunerna har ingått en särskild överenskommelse, om

- det finns synnerliga skäl, i vilket fall placering efter godkännande från länsstyrelsen får ske i ett boende i en annan kommun inom länet.

Förbundets ställningstagande

SKL anser inte att en statlig myndighet (länsstyrelserna) efter ansökan ska godkänna om en placering utanför anvisningskommunen får ske eller inte. Detta är inte i överensstämmelse med de grundläggande principerna om kommunens självbestämmande och reglerna om proportionalitet i regeringsformen. SKL anser att det bör vara fullt tillräckligt med ett samråd mellan kommunerna, utan inblandning av länsstyrelserna. Att involvera länsstyrelserna i ett sammanhang då socialnämnden har begränsad tid att hitta placeringslösningar med kort varsel skulle innebära en onödigt krånglig och tidskrävande administration. Ett sådant system förutsätter även att länsstyrelserna mycket snabbt kan bedöma om anvisningskommunen kan förväntas tillhandahålla sådan vård i anvisningskommunen eller inte. Det kräver en uppdaterad, kontinuerlig kontakt med kommunerna för att ha en aktuell bild av situationen i kommunen. Bedömningen måste även kunna ske extremt skyndsamt.

Vidare anges det i förslaget att placering i annan kommun endast ska kunna ske inom länet. Regeringen skriver att det för placering enligt denna bestämmelse bör vara fråga om tunga, specifika vårdbehov på grund av fysiska, psykiska eller sociala problem som kräver särskilda insatser, och att anvisningskommunen inte heller skäligen kan förväntas tillhandahålla aktuell vård. Om det saknas lämpligt boende inom länet måste dock anvisningskommunen ändå tillhandahålla den aktuella vården, enligt förslaget. SKL anser att då det rör sig om ett speciellt vårdbehov som kommunen inte skäligen kan förväntas tillhandahålla, måste placering kunna ske även utanför länet.

Migrationsverkets ansvar för att ge asylsökande sysselsättning ändras

Bestämmelserna i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. om att asylsökande undantas från arbetstagarbegreppet, om arbetsmiljölagens tillämpning och om Migrationsverkets skyldighet att teckna avtal med externa uppdragsgivare ska upphöra att gälla. En följdändring ska göras i arbetsmiljölagen. Därutöver ska vissa andra följdändringar göras i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Förbundets ställningstagande

Utgångspunkten ska vara att handläggningstiderna i asylprocessen ska vara så korta som möjligt. Den enskilde ska så snabbt som möjligt få besked om uppehållstillstånd har beviljats eller inte.

I avvaktan på att handläggningstiderna i asylprocessen kan återgå till en betydligt kortare tid än i det aktuella läget är det dock nödvändigt att säkra tidiga insatser till asylsökande som främjar etablering i Sverige eller återvändande.

SKL har inget att erinra mot förslaget att ansvaret för tidiga insatser för asylsökande i huvudsak övergår från Migrationsverket till länsstyrelserna. I skrivelsen presenteras dock inte tydliga beskrivningar om hur Migrationsverkets uppdrag för sysselsättning enligt LMA ska ersättas. I den ekonomiska vårpropositionen 2016 anges att länsstyrelserna bör få ansvaret att samordna insatser som syftar till att stärka asylsökandes kunskaper i svenska samt andra etableringsfrämjande åtgärder. Det är av yttersta vikt att regeringen säkerställer att asylsökande också fortsatt kan ha möjligheter att praktisera och arbeta.

Det är också viktigt att länsstyrelsernas framtida uppdrag från regeringen innefattar samråd med kommunerna i syfte att ta tillvara lokala förutsättningar och att insatserna främjar sfi och andra etableringsinsatser efter uppehållstillstånd. Samråd ska även ske med Migrationsverket och Arbetsförmedlingen för samordning med andra insatser under och efter asyltiden. Samråd med aktörer i det lokala och regionala civilsamhället och näringslivet är också av yttersta vikt. De verksamhetsmedel som anslås till länsstyrelserna för insatser till asylsökande ska kunna användas på ett sådant sätt att det främjar lokala förutsättningar och möjligheter och inte begränsas att avse vissa typer av aktörer eller insatser.

Avgörande blir att länsstyrelserna tar det reella ansvaret, så att inte ansvaret i realiteten lastas över på kommunerna.

Vad gäller asylsökande mellan 18 och 20 år bör regeringen överväga om dessa ska ha rätt till gymnasieskola i likhet med ungdomar upp till 20 år som har uppehållstillstånd och är bosatta i landet. Det kräver ändringar i skollagen liksom i ersättningsystemet till kommuner för asylsökandes skolgång.

Ikraftträdande, behov av övergångsbestämmelser och konsekvenser

Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2017. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för placeringar av ensamkommande barn som skett före ikraftträdandet i en annan kommun än den kommun som har anvisats av Migrationsverket.

Förbundets ställningstagande

SKL anser att den föreslagna tidpunkten för ikraftträdande ska flyttas fram till tidigast 1 oktober 2017 för att kommunerna ska få rimliga förutsättningar i omställningsarbetet för att kunna ge ett långsiktigt hållbart mottagande.

SKL anser att det i förarbetena måste vara helt klagjort att barn placerade i annan kommun före ikraftträdandet av föreslagen lagändring omfattas av tidigare lagar och regelverk. I skrivelsen är detta inkonsekvent formulerat (jmf. sid 9, not 2, och sid 33).

En övergångsbestämmelse om barn placerade före lagändringens ikraftträdande måste införas.

Det saknas en seriös och väl underbyggd ekonomisk konsekvensanalys i skrivelsen. Förslagen kommer att innebära omställningskostnader för kommunerna i form av att skaffa nya lokaler, konvertera befintliga verksamheter, hålla beredskap etc. Det saknas också ett tydligt effektivitetstänkande när det gäller möjligheten att utveckla samverkan inom regionen för att åstadkomma goda placeringsalternativ, en möjlighet som föreslagen lagändring om särskilda överenskommelser i varje enskilt fall avsevärt kommer att försämra.

Sveriges Kommuner och Landsting



Lena Micko
Ordförande