



Yttrande

Dnr 18KS213
2018-09-03

Kommunstyrelsen

Helena Högström
Telefon 026-17 84 500 78
petter.bergea@gavle.se

Yttrande - Remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Ett ordnat mottagande-gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande SOU 2018:22

Beskrivning av ärendet

Gävle kommun har erbjudits att lämna synpunkter på SOU 2018:22 *Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande*.

Huvudförslaget: Statliga ankomst- och avresecenter och kommunalt ansvar för boende och insatser till asylsökande

Huvudförslaget innebär att asylsökande vuxna och familjer tas emot i statliga ankomstcenter. Där genomförs den första delen av asylprövningen, informations- och kartläggningsinsatser samt en hälsoundersökning. Större ankomstcenter ska finnas på två och en halv timmes körsträcka från internationella flygplatser.

Efter fyra veckor i ankomstcenter anvisas asylsökande med större sannolikhet att få uppehållstillstånd till en kommun. Kommunen får ansvar för boende och andra insatser (svenskundervisning, samhällsinformation och arbetsförberedande insatser) under resten av asyltiden. Efter uppehållstillstånd bor den nyanlände kvar i samma kommun. Asylsökande som får avslag hänvisas till statliga avresecenter.

Alternativt förslag: Större statliga mottagandecenter och mottagande i kommun efter uppehållstillstånd

Det alternativa förslaget innebär att asylsökande är kvar i statliga mottagandecenter under hela asyltiden och anvisas till en kommun efter uppehållstillstånd. Staten ansvarar då även för andra insatser under asyltiden. Det är samma ansvarsfördelning som i dagens system men mottagandecentren föreslås vara större och mer geografiskt koncentrerade anläggningar än dagens anläggningsboenden.

Begränsningar av eget boende (ebo)

Efter obligatorisk initial vistelse i ankomst- respektive mottagandecenter kan asylsökande också välja att bo i eget boende (ebo). Möjligheten begränsas dock i vissa kommuner som kan välja att Migrationsverket först ska göra en social prövning av boendet. Asylsökande som väljer att bo i icke-godkänt ebo mister rätten till ekonomiskt bistånd (dagersättning).

Utredningens förslag har på detta område kompletterats med en promemoria "Ett socialt hållbart eget boende för asylsökande". Promemorians förslag syftar till att utveckla utredningens två modeller för att begränsa de negativa sociala konsekvenserna av eget boende för asylsökande, och därmed möjliggöra för regeringen att mer skyndsamt gå vidare med den frågan.

Nytt ersättningssystem till kommuner och landsting

Utredningen lämnar också förslag om utformningen av nya system för statlig ersättning till kommuner och landsting. Utredningen har dock inte haft i uppdrag att lämna förslag på ersättningsnivåer. Förslagen innebär bl. a att antalet ersättningar blir färre, fler ersättningar schabloniseras och fler ersättningar betalas ut automatiskt (utan ansökan).

Yttrande

Gävle kommun lämnar följande synpunkter på de förslag som lämnas i utredningen. Synpunkterna utgår i huvudsak utifrån ett kommunalt perspektiv.

Gävle kommun tillstyrker i huvudsak utredningens huvudförslag. För att nå en snabbare etablering i samhället anser Gävle kommun att det är bra att kommunerna får ett tidigare ansvar i mottagandet av asylsökande.

Gävle kommun delar utredningens uppfattning att samtliga kommuner ska dela på ansvaret att erbjuda vissa asylsökande boende och tidiga insatser efter den inledande vistelsen i ankomstcentren. Det ger goda förutsättningar för en aktiv och meningsfull väntan på beslut. Kommunsektorn har den kompetens och den lokala förankring som krävs för uppdraget.

En utgångspunkt måste vara att kommunerna ska ersättas för sina nya uppgifter. Detta för att säkerställa en likvärdighet mellan verksamheten som kommer att bedrivas i de olika kommunerna.

6 Ankomst – ett första möte med Sverige

6.5 Asylsökande barns skolgång underlättas

Gävle kommun anser att det finns en otydlighet i vem som ansvarar för verksamheten för barn i ett ankomstcenter. Om det är kommunen där ankomstcentret finns eller om det är exempelvis civilsamhället i aktuell kommun. Det finns också en otydlighet i skrivningen om att verksamheten bör ha ett pedagogiskt innehåll. Skrivningar behöver exempelvis tydliggöra om verksamheten ska bedrivas av pedagogiskt utbildad personal.

Gävle kommun anser också att det finns en otydlighet kring hur detta kommer att påverka barnets kartläggningsperiod.

Gävle kommun vill poängtera att det är viktigt att det tas fram nationella riktlinjer för den verksamhet som kommer att bedrivas på ankomstcentret. Att det finns en tydlighet när det gäller ansvar för exempelvis skolplacering. Ett nationellt dokument som tydliggör administrationen kring eleven bör tas fram.

6.6 Barnets bästa motiverar några förändringar för ensamkommande barn

För att möjliggöra för kommuner att ha en beredskap för att ta emot ensamkommande barn i ett initialt skede är det avgörande att det är särskilt utsedda kommuner som har detta ansvar samt att de statliga ersättningarna för detta möjliggör uppdraget.

I betänkandet står följande: *”Ansökan om asyl bör göras vid ett ankomstcenter (se avsnitt 6.1.2). Därmed kommer kommunerna där centren är lokaliserade att stå för huvuddelen av det initiala mottagandet av ensamkommande barn. Dessa kommuner ska ha en beredskap för det initiala mottagandet utifrån Migrationsverkets prognos. Om antalet barn överensstämmer med eller underskrider prognosen ska alla barn anvisas till kommunen där ankomstcentret ligger. Om antalet ensamkommande barn överskrider Migrationsverkets prognos ska Migrationsverket om aktuell kommun så önskar anvisa överskridande antal barn till andra kommuner inom länet.”*

Gävle kommun vill i detta sammanhang lyfta att det finns det en risk att dessa (andra) kommuner inte har haft samma möjlighet att planera ett sådant uppdrag. Mottagandet av dessa barn riskerar då att bli sämre jämfört med de som kommer till de särskilt utsedda kommunerna. Om andra kommuner skall vara behjälpliga behöver det hittas en planering för detta, till exempel en turordningslista liknande den för boendeanvisning. Det är viktigt att det ges statlig ersättning för en sådan beredskap även för dessa kommuner.

Gävle kommun vill lyfta vikten av barns företrädare. Om en företrädare utses för barnet direkt då det söker asyl i Sverige kan det komma att innebära att det blir ett byte av företrädare då barnet flyttar till annan kommun i samband med boendeanvisning. I det fall boendeanvisningen görs till annan kommun än ankomstkommunen.

Vilken typ av företrädare (t ex professionella företrädare med specialistkompetens) ett ensamkommande barn är i behov av bör utredas vidare. Att barn som söker asyl i Sverige skall få likvärdigt stöd av företrädare med samma eller likvärdig kompetens bör det jobbas för, likväl att företrädarnas uppdrag tydliggörs och följs upp.

7 En meningsfull och aktiv väntan

7.1 Kommunerna får ansvar för vissa asylsökandes boende under väntetiden

Gävle kommun delar betänkandets uppfattning och poängterar att det är viktigt att en kommun garanteras ersättning för platser som kommunen förväntas ha i beredskap för sitt mottagande av asylsökande, oavsett om de tas i bruk eller inte under året.

7.2 Väntan med etableringsfrämjande insatser

Gävle kommun delar betänkandets uppfattning att kommunen ska erbjuda asylsökande möjlighet att delta i undervisning i svenska, samhällsinformation och insatser som syftar till att ge kunskap om och kontakter med den svenska arbetsmarknaden.

I betänkandet står det att *"Kommunens ansvar upphör när Migrationsverket har fattat beslut i asylärendet. Om Migrationsverket beviljar uppehållstillstånd tar Arbetsförmedlingens ansvar för etableringsinsatser vid. Om beslutet innebär ett avslag på asylansökan är det inte rimligt att fortsätta att erbjuda den asylsökande etableringsfrämjande insatser."*

Gävle kommun anser att det krävs en del förtydliganden kring detta och även bättre samverkan för att detta ska kunna fungera. Idag får kommunens Vuxenutbildning inte någon information om det är så att någon har fått ett avslag. Om kommunen inte ska fortsätta att erbjuda insatser, måste verksamheten få en signal om detta. Någon form av rutin behöver arbetas fram.

Mottagandeutredningen föreslår att Arbetsförmedlingen ska få i uppdrag att kartlägga asylsökandes utbildning och yrkeserfarenhet, att det ska bli en obligatorisk insats i ankomstcentren. Gävle kommun vill poängtera att detta i så fall bör ske i samverkan med framförallt kommunens studie- och yrkesvägledning.

Gävle kommun instämmer i betänkandets skrivningar kring att en faktor att ta hänsyn till är bristande motivation och mottaglighet på grund av den osäkerhet om framtiden som präglar asyltiden. Dock är det en fin balansgång eftersom det i texten samtidigt står att förväntningar kan leda till att återvändandearbetet försvåras. Denna balansgång bör förtydligas.



Gävle kommun delar utredningens förslag att kommunerna ska ansvara för undervisning i svenska för asylsökande. Att det är bra att det blir ”mer tvingande” för alla asylsökande. Samtidigt bör man ställa sig frågan vem det är som ska tvinga, eftersom det är en frivillig skolform.

Gävle kommun har också en kommentar kring förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800). Som texten är skriven nu, medger den full rätt till svenska för invandrare. Behövs en egen paragraf i skollagen (för asylsökande) för att tydliggöra vilken rätt till svenska för invandrare en person som är asylsökande har? Utifrån 20 kap § 24 har de asylsökande rätt till vanlig Sfi.

I betänkandet står följande: *”Samhällsorientering för nyanlända invandrare ska i möjligaste mån bedrivas på modersmålet eller ett annat språk som deltagaren behärskar väl. Mottagandeutredningen anser att motsvarande krav inte bör ställas på samhällsinformationen till asylsökande. Det bör vara upp till kommunerna att avgöra om informationen ska ges på modersmålet, eller till exempel integreras i svenskundervisningen.”*

Gävle kommun anser, i motsats till mottagandeutredningen, att motsvarande krav ska ställas på samhällsinformationen till asylsökande, dvs. att det ska vara samma formulering som finns gällande samhällsorientering till nyanlända. Samhällsinformation ska ges på modersmålet eller annat språk som deltagaren behärskar väl, annars kommer det inte att ge något.

Gävle kommun har också en kommentar kring förslaget till lag om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare. Gävle kommun vill påpeka att lagändringen om samhällsorientering ska vara ett skallkrav. Annars blir det olika mellan olika kommuner.

7.3 Ett värdigt och socialt hållbart eget boende

I betänkandet och framförallt i den kompletterande promemorian ”Ett socialt hållbart eget boende för asylsökande”, tydliggörs två förslag om hur reglerna om asylsökandes möjligheter att ordna eget boende kan reformeras.

Enligt utredningens huvudförslag ska en kommun kunna ansöka hos Migrationsverket om att det ska ske en social prövning av eget boende som asylsökande ordnar inom kommunen. Social prövning ska endast ske i kommuner som uppfyller vissa på förhand uppställda kriterier gällande social och ekonomisk utsatthet, eller i sådana kommuner som har tagit emot många asylsökande i eget boende under en längre tid.

Vid sidan av huvudförslaget om social prövning föreslår Mottagandeutredningen att regeringen som ett komplement kan överväga att temporärt undanta vissa bostadsområden från möjligheten till eget boende under asyiltiden. Detta kallas i promemorian för områdesbegränsning.

Gävle kommun ställer sig bakom betänkandets och promemorians båda förslag om hur reglerna gällande asylsökandes möjligheter att ordna eget boende kan reformeras. Detta eftersom det finns exempel på trångboddhet, som försvårar etablering i samhället. Förslagen är också bra utifrån ett barnperspektiv.

Dock anser Gävle kommun att förslagen är röriga och att det finns stor risk för förvirring i vad som gäller, både utifrån ett kommunalt perspektiv och utifrån ett individperspektiv. Förslagen omfattar många ansökningar (från olika aktörer) och olika prövningar och uppföljningar ska hinna göras. Det finns risk för att information inte når fram, att väntetiderna blir långa och att individer kommer att få vänta på sin dagersättning. Gävle kommun anser därför att förslagen behöver förenklas och tydliggöras om de ska kunna genomföras.

10 Statlig ersättning till kommuner och landsting

Gävle kommun anser att det är viktigt att påpeka att kommunens kostnader inte är påverkbara lika snabbt som förutsättningarna ändras, dvs antalet personer i asyl som befinner sig i kommunen. Den förutsättningen behöver det tas hänsyn till när metoder och nivåer för ersättning diskuteras. Tex används just eftersläpningen i beräkningsdata som skäl till att inte använda kommunala kostnadsutjämningsystemet som fördelningsmetod. Denna slutsats är endast relevant om kostnaderna är mer lättpåverkade än trögheten i just det ersättningssystemet.

Utredningen har inte till uppgift att utreda eller ge förslag på ersättningsnivåer. I och med den begränsningen är det svårt att kommentera förslagen till ersättningsmetodik. Däremot kan Gävle kommun inte nog poängtera behovet av att lämnade ersättningar skall utformas med en sådan hållbarhet och med sådana konstanter att det motsvaras av kommunernas möjlighet att påverka sina kostnader över tid. Bara för att antalet asylsökande skiljer i tiotal per månad och även mer på längre sikt så påverkas inte en stor del av kommunens kostnader.

10.1.5 Statlig ersättning till kommuner för mottagande av asylsökande

Ersättningsmodellen föreslås utgå från Migrationsverkets planeringsprognoser. Det är rimligt, men åter igen så krävs att modellen utgår från kommunens faktiska möjligheter att både skaffa fler boendeplatser som att avhända sig kostnader vid sjunkande volymer.

Föreslagen ersättningsmodell skall uppmuntra kostnadseffektivitet. Det är lovt, men samtidigt finns det fördelar i att ge direktiv på hur verksamheten ska organiseras. Då är det bland annat enklare att kalkylera kostnaderna för uppdraget.

När det gäller ersättning för asylsökande ensamkommande barn vill Gävle kommun påpeka att de nya reglerna från 2017 har inneburit att vissa kommuner inte har full kostnadstäckning för ensamkommande barn. Det bör utvärderas framöver för att se om systemet, enligt utredningen, fortsatt anses vara bra.

10.1.6 Statlig ersättning till kommuner för mottagande av nyanlända invandrare

Kommuner ska ersättas för ekonomiskt bistånd i två år; Det är inte helt enkelt att tyda argumentationen om att staten ersätter kommunen för högre kostnader för ekonomisk bistånd under två år, för individer som sökt asyl. Menas två år efter det att tiden för etableringsersättning är avslutad? I dagsläget är sysselsättningsgraden för denna grupp avsevärt lägre än övriga grupper under en lång tid efter beviljat uppehållstillstånd. Det innebär att förslaget är att kommunerna skall bära denna kostnad. Då är det bättre att vara tydlig med att denna kostnad tillhör kommunernas ordinarie kostnads- och ansvarsområde och inte staten. Resonemanget om kostnadsutjämnningssystemet blir då sekundärt.

Gävle kommun anser att det bör utgå schablonersättning för de unga vuxna som varit ensamkommande barn till och med att de fyller 20 år. Insatser beviljas ofta i olika former till dess att den unge fyller 21 år. Önskvärt är att likvärdiga förutsättningar ges för landets samtliga kommuner när det gäller insatser för dessa unga vuxna.

Gävle kommun vill belysa att om ersättning för särskilt förordnad vårdnadshavare tas bort, finns risk att det blir svårare att hitta personer som tar sig an ett sådant uppdrag.

10.2.2 En målpeng för mottagandet av asylsökande

Det argumenteras för att det finns negativa effekter av ett vitessystem. Istället skall delar av de medel som ska tillföras kommunerna genom ökat statsbidrag fördelas till endast de som uppfyller satta mål. Det är positivt för kommuner som avser att uppfylla sina ansvar men det bidrar samtidigt till att öka på de belopp som staten finansierar kommuner där planeringshorisonten är mycket kort eller befintlig, som tex befintliga "byggbonusen" där faktiskt belopp redovisas i slutet på pågående redovisningsår. Kommunerna kommer därmed inte att bedriva verksamhet motsvarande hela beloppet, pga försiktighet för att inte riskera att inte få sin verksamhet finansierad.

Hur samsas kravet på kommunerna att tillhandahålla asylsökande boende med deras behov av boende efter asyلتiden? Dvs är mottagandeansvaret ett temporärt boende för individen och fast för kommunen eller ett stadigvarande boende för individen och ett löpande ansvar för kommunen att säkerställa tillgång på nya boenden? Skulle det vara det senare så uppstår samma problem som idag när bostadsbehovet generellt är högre än tillgången och att kommunerna inte tar ansvar för stadigvarande boende för andra grupper som

ungdomar, äldre (utan rätt till omsorgsboende), våldsutsatta (våld i nära relationer) osv.

11 Konsekvensbeskrivningar

11.6.6 Konsekvenser för barn och unga

Gävle kommun delar utredningens slutsats att det finns positiva effekter av utredningens förslag utifrån ett barnperspektiv. Framförallt med koppling till att asylsökande barn kommer att erbjudas verksamhet i ankomstcentren och att begränsningar i asylsökandes möjlighet till eget boende väntas leda till att färre, barn och vuxna, bor i trångboddhet.

När det gäller förslaget om obligatoriskt avresecenter för asylsökande som fått avslag på sin ansökan vill Gävle kommun påpeka att detta inte är helt lätt utifrån ett barnperspektiv, eftersom det innebär att även barnfamiljer kommer behöva flytta. Ur ett barnperspektiv är det av största vikt att det blir en skyndsam process, då dessa barn, precis som utredningen skriver, befinner sig i en utsatt situation.

När det gäller mottagandet av ensamkommande barn, om systemet kvarstår, dvs. att mottagandet av ensamkommande barn kommer att skilja sig från mottagandet av asylsökande barn i familj, anser Gävle kommun att det är av vikt att kvalitetssäkra gode mans uppdrag genom en nationell utbildningsinsats för gode män.

13 Mottagandecenter för ankomst, väntan och återvändande

13.5 Asylsökande barns skolgång underlättas

I detta sammanhang vill Gävle kommun hänvisa till barnkonventionen. Detta för att det finns en otydlighet kring hur förslaget säkerställer barnkonventionen artikel 2, 3, 4, 6 och 12.

Gävle kommun anser att förslaget är otydligt. Vad menas exempelvis med att inrätta en särskild utbildningsform för barn i mottagandecenter?

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse – Yttrande över remiss SOU 2018:22, Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande

Remiss SOU 2018:22, Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande

Promemoria, Ett socialt hållbart eget boende för asylsökande

Helena Högström
Strateg Social hållbarhet
Administrativa avdelningen
Kommunledningskontoret Gävle kommun