

Kunskapsstyrning för socialtjänsten
Anette Agenmark
anette.agenmark@socialstyrelsen.se

Regeringskansliet
Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

Socialstyrelsens yttrande över betänkandet Ett ordnat mottagande (SOU 2018:22) och den kompletterande promemorian Ett socialt hållbart eget boende för asylsökande

Arbetsmarknadsdepartementets diarienumr A2018/00777/I

Syftet med utredningens förslag är ett sammanhållet system för mottagande av asylsökande och nyanlända för att främja en snabbare etablering i arbets- och samhällslivet för de personer som beviljas uppehållstillstånd.

Socialstyrelsen instämmer med utredningen att det finns behov av att reformera både mottagandet av asylsökande och insatserna för nyanlända. Mottagandet behöver effektiviseras och möjligheterna till etablering i arbets- och samhällslivet för dem som beviljas uppehållstillstånd behöver förbättras med särskilt fokus på kvinnor. Det är en förutsättning för att komma tillrätta med svårigheter som ekonomisk utsatthet, ohälsa (brister i fysiskt, psykiskt och socialt välbefinnande) samt boendeproblem, vilka är vanligt förekommande bland nyanlända vuxna och barnfamiljer.

Socialstyrelsen avgränsar sitt yttrande till frågor som berör myndighetens verksamhetsområde. Därför lämnas synpunkter på frågor som berör området för socialtjänst och hälso- och sjukvård som myndigheten bedömer kan komma att påverka människors sociala situation och hälsa.

Sammanfattade synpunkter

- Socialstyrelsen saknar ett jämställdhetsperspektiv i betänkandet där nyanlända mäns och kvinnors olika villkor lyfts fram och genomsyrar förslagen till åtgärder för en snabbare etablering. Ett jämställdhetsperspektiv är en förutsättning för att resurserna ska kunna användas på ett effektivt sätt.
- Socialstyrelsen är positiv till förslaget att införa obligatorisk samhällsinformation och studier i svenska tidigt i asylprocessen. Praktisk information om rättigheter och skyldigheter och om arbets- och bostadsmarknaden bör kompletteras med ämnen som rör jämställdhet och frågor om ansvar för försörjning, hem och barn. Förutsättningar behöver också skapas för att även kvinnor med små barn ska kunna delta i arbetsfrämjande aktiviteter under både asyl- och etableringstiden.

- Socialstyrelsen välkomnar förslaget om att en hälsoundersökning ska erbjudas i föreslagna ankomstcenter inom kort tid efter ankomst eftersom det ökar chansen att upptäcka ohälsa och funktionsnedsättning i ett tidigt skede. Det är av vikt att undersökningen sker av vårdpersonal med kunskap om asylsökandes problematik och om kulturella skillnader. Socialstyrelsen vill poängtera att bl. a. kvinnor, barn och unga är särskilt utsatta grupper som behöver extra uppmärksamhet. I betänkandet förkommer ingen precisering om att uppmärksamma psykisk ohälsa hos dessa utsatta grupper vilket myndigheten anser skulle vara önskvärt.
- Socialstyrelsen välkomnar förslaget att begränsa möjligheten att välja ett eget boende (EBO) under asylprocessen i syfte att boendet ska vara värdigt och socialt hållbart. Socialstyrelsen bedömer dock att den föreslagna begränsningen i form av en social prövning enbart i särskilt utpekade områden är otillräcklig både ur ett socialt och barnrättsligt perspektiv. Förslaget löser inte de sociala problem som även kan uppstå i familjer i landets övriga kommuner och stadsdelar vilka ofta i frånvaro av valmöjlighet tar emot inneboende asylsökande. EBO har i stor utsträckning medfört ett osäkert och ofta olämpligt boende och en ohållbar social situation för många familjer. Det gäller både de asylsökande och de familjer som tar emot de inneboende. Socialstyrelsen anser därför att en obligatorisk social prövning av lämpligheten behöver göras i alla kommuner innan eget boende godkänns, inte minst ur ett barnrättsperspektiv.
- Socialstyrelsen stödjer förslaget att kommunerna ska behålla ansvaret för ensamkommande barn och att de inte ska placeras på ankomstcenter.
- Socialstyrelsens uppfattning är att det är viktigt att komma tillrätta med det s.k. glappet. Det är inte effektivt att socialtjänstens resurser, med hänvisning till kommunens yttersta ansvar, måste användas till att förskottera ersättningar för andra myndigheters räkning. Det kan inte heller ur den enskildes perspektiv anses vara rimligt att som nyanländ behöva ha kontakt med och utredas av flera olika myndigheter för att få en tryggad försörjning den första tiden med uppehållstillstånd i Sverige. Socialstyrelsens bedömning är dock att utredningens förslag, såvitt myndigheten uppfattar det, inte medför någon förändring i sak och att glappet riskerar att kvarstå.
- Socialstyrelsen vill framhålla att om barnfamiljer placeras i föreslagna avresecenter är det viktigt att barnens utsatthet uppmärksammas och att boendet utformas för att passa barn.
- Socialstyrelsen saknar ett förtydligande av ansvaret för s.k. gömda asylsökande med avvisningsbeslut utifrån kommunens yttersta ansvar och barnrättsperspektivet i socialtjänstlagen (2001:453), SoL. I dagsläget finns ett utrymme för kommunerna att hantera hjälp till denna grupp olika och möjligheten till bistånd kan skilja sig åt beroende på vilken kommun en person eller familj vistas i. Vikten av att få ett förtydligande handlar både om att värna rätten till en jämlik behandling och om asylprövningens legitimitet. Det är därför önskvärt att frågan klargörs i den fortsatta beredningen.

Socialstyrelsens synpunkter

En generell synpunkt på betänkandet och dess förslag är bristen på ett jämställdhetsperspektiv där nyanlända mäns och kvinnors olika villkor lyfts fram och genomsyrar förslagen till åtgärder för en snabbare etablering. Utredningens konsekvensanalys innehåller i stort sett endast antaganden om indirekta effekter för ökad jämställdhet. Ett jämställdhetsperspektiv är en förutsättning för att resurserna ska kunna användas på ett effektivt sätt.

Det är känt att jämfört med andra grupper har utomeuropeiskt födda kvinnor av flera orsaker störst svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden och de är överrepresenterade bland män och kvinnor med mycket långvarigt behov av försörjningsstöd. Många asylsökande kvinnor och flickor har levt i patriarkala strukturer, hederskulturer eller är utsatta för våld och förtryck i nära relationer. Det är därför särskilt viktigt att konkret anpassa arbetsätt, stöd och aktiviteter inom de olika faserna i flyktningmottagandet till asylsökande och nyanlända kvinnors och flickors förutsättningar.

6.3.2 Samhällsinformation om vägar till boende och arbete

Socialstyrelsen är positiv till förslaget att införa en obligatorisk samhällsinformation tidigt i asylprocessen. Information om rättigheter och skyldigheter och om arbets- och bostadsmarknaden kan säkerställa att både kvinnor och män får förstahandsinformation. Det kan även öka möjligheten att fånga upp kvinnor och flickor som tvingas till isolering eller lever under förtryck av män. Att det blir obligatoriskt för alla män och kvinnor att delta i samhällsinformation och svenskstudier redan under asyltiden kan ha ett signalvärde i detta sammanhang.

Samhällsinformationens innehåll

Samhällsinformationens innehåll har stor betydelse. Förutom praktisk information bör samhällsinformationen innehålla ämnen som rör jämställdhet och kvinnors lika värde samt kvinnors och flickors rättighet och skyldighet att delta på samma villkor som män och pojkar. Frågor om svensk rätt exempelvis när det gäller ansvar för försörjning, hem och barn bör även finnas med. Om informationen ges separat till kvinnor respektive män ökar sannolikt möjligheten att kvinnor kan ställa frågor och ta till sig informationen mer ingående.

Ur ett jämställdhetsperspektiv är det viktigt att särskilt kunna stödja kvinnor och flickor för att de ska lyckas med etablering på arbetsmarknaden och delaktighet i det svenska samhället. Förutsättningar behöver exempelvis skapas för att även kvinnor med små barn ska kunna delta i arbetsfrämjande aktiviteter under både asyl- och etableringstiden.

6.3.5 Hälsoundersökning ska erbjudas i ankomstcentren

Socialstyrelsen välkomnar förslaget om att en hälsoundersökning ska erbjudas i föreslagna ankomstcenter inom kort tid efter ankomst eftersom det ökar chansen att upptäcka ohälsa och funktionsnedsättning i ett tidigt skede. Den asylsökande är ofta i en mer riskutsatt hälsosituation än andra. I betänkandet poängteras vikten av att fokusera på etablering eller återvändande. För att etablering ska vara möjlig krävs att individen har en hälsa som tillåter den möjligheten.

Socialstyrelsen vill poängtera att kvinnor, barn och unga är särskilt utsatta grupper som behöver extra uppmärksamhet. Att uppmärksamma kvinnor, barn och

unga är också en fråga om jämställdhet och mänskliga rättigheter för barn i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter. Om vistelsen i ankomstboende kan förebygga och förhindra en riskutsatt hälsosituation är det positivt. I betänkandet förkommer ingen precisering om att uppmärksamma psykisk ohälsa hos dessa utsatta grupper vilket myndigheten anser skulle vara önskvärt.

Vårdpersonal med kunskap om asylsökandes hälsa – kultursensitivitet

Migranter är en heterogen grupp, med olika ursprungsländer och världsdelar samt skilda kulturer och levnadsvanor. I möten med myndigheter kan migranter uppleva en underordnad situation vilket kan leda till en överskattning eller en underskattning av egna hälsorelaterade förmågor.

Orsaken till migration kan ha en inverkan på hälsan. Själva flykten kan ha stor betydelse för hälsan då många under denna kan utsättas för våld (inklusive sexuellt våld), fysisk skada, sjukdom, trafficking och annan typ av exploatering. En lång asylprocess med oro för dess utfall kan också vara en hälsorelaterad risk.

Hälsoundersökningen är en introduktion till svensk hälso- och sjukvård. Om en hälsoundersökning sker i ankomstcentret inom kort tid efter ankomst ökar chansen att upptäcka ohälsa i ett tidigt skede. Hälsoundersökningen kan även öka möjligheten att tidigt identifiera funktionsnedsättningar som kan innebära behov av särskilt stöd. Det är av vikt att undersökningen sker av vårdpersonal med kunskap om asylsökandes problematik och om kulturella skillnader.

Om asylprocessen kortas i förhållande till dagens tidsåtgång, då asylsökande vistas i ankomstcenter, kan det ha positiv påverkan på asylsökandes hälsa.

6.3.1 En trappa av insatser och aktiviteter

Socialstyrelsen välkomnar förslaget att den första tiden i ankomstcentren ska användas till grundläggande information, inklusive information om möjlighet till hälsoundersökning. Flertalet asylsökande har ett stort behov av psykosocialt stöd, information om svensk hälso- och sjukvård samt kunskap om sexuell och reproduktiv hälsa. En orsak till att migranter väljer bort hälsoundersökningen är informationsproblem. Migranter är en ytterst heterogen och mångfacetterad grupp. Det går därför aldrig att enkelt använda samma mall för att ge information för alla, inte ens alla av samma etniska grupp eller från samma land. En del är ovana vid skriftspråket som informationskanal. Det är även centralt att informationen anpassas till den asylsökandes förutsättningar exempelvis vid valet av tolk.

Informationen om hälsoundersökningen är också en del av mycket annan information, som totalt sett kan vara svår att ta till sig för den nyanlände.

Det är viktigt att betona varje gång information om hälsoundersökning ges att:

- det är ett erbjudande och att det är gratis,
- den möjliggör identifiering av ohälsa och ger tillgång till nödvändig vård,
- sjukvårdens sekretess råder och respekteras och
- resultatet inte påverkar möjligheten att få uppehållstillstånd.

Sjukvårdens sekretess kan inte nog betonas och understrykas i kommunikationen med de asylsökande. Många har erfarenheter från system där sekretess inte finns eller där sekretessen inte respekteras, och kan därför bära på en välgrundad misstänksamhet mot myndigheter och sjukvård.

7.3. resp. 13.8 Ett värdigt och socialt hållbart eget boende (EBO) och kompletterande promemorian Ett socialt hållbart eget boende för asylsökande

Socialstyrelsen välkomnar förslaget att begränsa möjligheten att välja ett eget boende (EBO) under asylprocessen i syfte att boendet ska vara värdigt och socialt hållbart. Socialstyrelsen bedömer dock att den föreslagna begränsningen är otillräcklig både ur ett socialt och barnrättsligt perspektiv.

Utgångspunkten för utredningens förslag är att en prövning av boendet ska säkerställa att detta är socialt hållbart. Prövningen ska dock bara ske i kommuner med socioekonomiskt utsatta stadsdelar. I den kompletterande promemorian Ett socialt hållbart eget boende för asylsökande föreslås samma begränsning av den sociala prövningen, dvs. att prövningen enbart ska ske i vissa utpekade bostadsområden.

Socialstyrelsens uppfattning är att förslaget att en social prövning enbart ska gälla i vissa utpekade bostadsområden möjligtvis kan bidra till att minska och motverka segregationen i vissa socioekonomiskt utsatta områden. Det löser dock inte de sociala problem som även kan uppstå i familjer i landets övriga kommuner och stadsdelar som ofta i frånvaro av valmöjlighet tar emot inneboende asylsökande. Även i dessa områden finns behov av en skälig boendestandard och av att bostaden har lämplig storlek för antalet personer som ska bo där. Socialstyrelsen anser därför att en obligatorisk social prövning av lämpligheten behöver göras i alla kommuner innan eget boende godkänns, inte minst ur ett barnrättsperspektiv.

Grunden för detta ställningstagande är att möjligheten att i väntan på beslut fritt välja inneboende hos släkt eller andra i stor utsträckning har medfört ett osäkert och ofta olämpligt boende och en ohållbar social situation för många familjer. Det gäller både de asylsökande och de som tar emot de inneboende. Lägenhetsinnehavarna har många gånger svårt att värja sig mot att ta emot inneboende trots att de egentligen inte har tillräcklig plats. Detta kan skapa spänningar och en otrygg miljö, framförallt för kvinnor och barn i berörda familjer. Trångboddheten kan göra att barn och unga vistas i riskmiljöer på gator och torg och osäkerheten i boendet kan bland annat medföra psykisk ohälsa och sämre skolresultat. För de vuxna kan det medföra svårigheter att delta i och fullfölja etableringsinsatser som samhällsinformation, svenskstudier samt att ta sig till hälsoundersökning.

6.5 och 6.6 Ensamkommande barn

Enligt Socialstyrelsens mening behöver det förtydligas att ensamkommande barn ska tas emot av kommunernas socialtjänst på samma sätt som i dag. I utredningen sägs att nu gällande förutsättningar inte motiverar en förändring vad gäller mottagande i ankomstcenter. Inget sägs dock om avresecenter och i förslaget till författningstext görs inga uttryckliga undantag för ensamkommande barn och deras boende.

Socialstyrelsen har inget att invända mot att Migrationsverket ska anvisa en kommun, så kallad ankomstanvisning, när ett ensamkommande barn ansöker om asyl. Den anvisade kommunen ska ansvara för det initiala mottagandet fram till att ansvaret genom boendeanvisning övertas av en annan kommun som ordnar

med boende för ensamkommande barn. Detta förslag kan, om den andra anvisningen sker relativt omgående, innebära att skolgången kan komma igång, att god man utses och att hälsundersökning genomförs så snart som möjligt.

Socialstyrelsen stödjer förslaget att Migrationsverket får ett utökat och tydligt ansvar för att informera ensamkommande barn om asylprocessen och mottagandet av ensamkommande barn i Sverige och att informationen ska vara anpassad till den enskilde individen och ges vid upprepade tillfällen. Informationen bör också innehålla uppgifter om de ungas rättigheter och skyldigheter.

Förslaget att staten ska ersätta kommuner genom platsersättning för det initiala mottagandet av ensamkommande barn ser Socialstyrelsen som en förutsättning för att kommunen ska kunna ha en beredskap för att hålla kvalitativt bra mottagningsförhållanden även vid en snabb ökning av antalet ensamkommande barn.

8.1.2 Glappet försvinner när ledtider kortas

Socialstyrelsen instämmer i att det är orimligt att socialtjänsten ska stå för nyanländas försörjning på grund av ett glapp mellan två statliga system. Socialstyrelsens bedömning är dock att utredningens förslag till åtgärd riskerar att bli ett slag i luften eftersom det enbart tycks bygga på ett antagande om en snabbare hantering av etableringsprocessen och inte på någon förändring i sak. Redan idag får en stor grupp asylsökande LMA-ersättning under en månad från den dag uppehållstillstånd beviljats. Det s.k. glappet beror på att när uppehållstillståndet beviljas utbetalas LMA-ersättning för en månad i förskott och därefter ska etableringsersättningen träda in. Etableringsersättningen utbetalas dock i efterskott vilket medför att den enskilde oftast är hänvisad att söka ekonomiskt bistånd hos socialtjänsten i avvaktan på den första utbetalningen av etableringsersättning. Så vitt att Socialstyrelsen uppfattat förslaget korrekt medför det alltså ingen säker överbrygning av glappet.

Socialstyrelsens uppfattning är att det är viktigt att komma tillrätta med glappet. Det är inte effektivt att socialtjänstens resurser, med hänvisning till kommunens yttersta ansvar, måste användas till att förskotta ersättningar för andra myndigheters räkning. En rättssäker handläggning av ärenden rörande ekonomiskt bistånd innebär omfattande administration som är resurskrävande. För att kunna bedöma om förutsättningar för rätt till bistånd är uppfyllda krävs noggranna utredningar och kontroller samt tillgång till tolk även om behovet av ekonomiskt stöd bedöms bli kortvarigt. Oavsett kostnader och omfattande administration, som påverkar socialtjänsten, kan det ur den enskildes perspektiv inte anses vara rimligt att som nyanländ behöva ha kontakt med och utredas av tre olika myndigheter (Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och socialtjänsten) för att få sin försörjning tryggad den första tiden med uppehållstillstånd i Sverige.

Ett övergripande mål för mottagandeutredningen är att skapa en effektiv användning av samhällets resurser. Eftersom det är vanligt att nyanlända behöver söka kompletterande försörjningsstöd under etableringsperioden vore det också önskvärt att etableringsersättningen justeras till en nivå som täcker de nyanländas försörjningsbehov. Det skulle minska antalet aktörer, minska administrationen och frigöra tid för socialtjänstens personal att i stället ge stöd till människor med försörjningsproblem så att de kan bli varaktigt självförsörjande.

8.2 Asylsökande med verkställbara beslut ska bo i avresecenter

Socialstyrelsen vill framhålla att om barnfamiljer placeras i föreslagna avresecenter är det viktigt att barnens utsatthet uppmärksammas och att boendet utformas för att passa barn.

8.2.2 Obligatoriska avresecenter kan påskynda återvändandet

Socialstyrelsen saknar ett förtydligande när det gäller gränsdragningen mot socialtjänstlagen (2001:453), SoL, och kommunens yttersta ansvar för asylsökande som har fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd men som avviker och väljer att stanna kvar i landet utan tillstånd.

Mottagandeutredningen menar att ansvarsfördelningen i nuvarande system är allt för otydlig och att detta i sin tur har fått konsekvenser för systemets funktionssätt, kommunsektorn och enskilda individer. Trots detta saknas ett förtydligande i utredningen gällande denna situation.

När personer och familjer som håller sig kvar i landet utan tillstånd inte längre har rätt till dagersättning enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA, från Migrationsverket vänder sig en del i stället till kommunernas socialtjänst då de saknar försörjning. Enligt vad Socialstyrelsen erfar i kontakter med socialtjänsten finns det oklarheter och olikheter när det gäller tolkningen och tillämpning av socialtjänstens ansvar för denna grupp med hänvisning till kommunens yttersta ansvar och barnrättsperspektivet.

Personer som håller sig undan ett avvisningsbeslut omfattas av LMA även om de inte har rätt till bistånd enligt lagen. Därför har de inte rätt till försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § SoL. Kommunerna har dock en möjlighet att bevilja bistånd enligt 4 kap. 2 § SoL. Det lämnar ett utrymme för kommunerna att hantera bistånd till denna grupp olika och att rätten till bistånd kan skilja sig åt beroende på vilken kommun en person eller familj vistas i. Ett förtydligande handlar både om att värna rätten till en jämlik behandling och asylprövningens legitimitet. Det är därför viktigt att frågan uppmärksammas i den fortsatta beredningen.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Olivia Wigzell. I den slutliga handläggningen har avdelningscheferna Jenny Rehnman, Lars-Torsten Larsson och Erik Höglund och enhetschefen Beatrice Hopstadius deltagit. Utredaren Anette Agenmark har varit föredragande.

SOCIALSTYRELSEN

Olivia Wigzell

Anette Agenmark