

Arbetsmarknadsdepartementet
Ert dnr: A2018/00777/I

Remissvar på betänkandet Ett ordnat mottagande - gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande (SOU 2018:22)

Bakgrund

Arbetsmarknadsdepartementet har inkommit till Örebro kommun med en remiss gällande betänkandet från Mottagandeutredningen (SOU 2018:22): Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. Utredningen pekat på att mottagandet behöver reformeras på en rad olika områden och att ett tydligare helhetsperspektiv behöver forma verksamhetens organisering. Särskilt viktigt är att mottagandet fördelas mer rättvist mellan kommunerna, att besked om att få uppehållstillstånd eller inte behöver ges snabbare samt att ersättningsystemen förenklas och tydliggörs. Utredningen gör följande ställningstaganden:

- Koncentrera resurser tidigt i processen.
- Förkorta väntetider och använda väntan aktivt.
- Etablering eller återvändande i fokus från start.
- Minska behovet av eget boende (EBO).
- Ta tillvara hela Sveriges kapacitet och kompetens.

Utredningen lägger utifrån sin analys och bedömningar följande förslag:

- Staten ska ansvara för ett antal ankomstcenter för samtliga asylsökande. Dessa ska ge ett samlat första möte med Sverige. Där ska en första prövning och kartläggning göras samt viss service ges, t.ex. hälsoundersökning. Den asylsökande ska stanna de första fyra veckorna i ankomstcentren och sedan placeras i lämplig kommun.
- Kommunerna ges ansvar för de asylsökande efter tiden i ankomstcenter och ska fortsätta de tidiga insatserna genom att ge grundläggande samhällsinformation och språkundervisning.
- Enligt förslaget ska Ebo användas i mindre utsträckning jämfört med tidigare och för de asylsökande som väljer eget boende ska en

- prövning göras om boendet är socialt hållbart. Detta kommer endast ske om det rör sig om boende i socioekonomiskt utsatta områden.
- Utredningen föreslår också ett system med avresecenter för personer som fått lagakraftvunnet utvisningsbeslut efter sin asylansökan.

Generella kommentarer

Örebro kommun delar regeringens och utredningens syn att det är viktigt att skapa ett sammanhållet system för asylmottagande där ett helhetsperspektiv är vägledande för utformningen av de reformer som behövs. Örebro kommun delar också i huvudsak den problembild som utredningen målar upp med att flödet i systemet har fungerat dåligt, ett begränsat antal kommuner har fått ta ett oproportionerligt stort ansvar och där EBO (eget boende och självbosättning) har förstärkt den ojämna fördelningen. Den ojämna fördelningen tillsammans med de långa handläggningstiderna har skapat en inhuman situation för många flyktingar som kommer till Sverige. Framförallt drabbar det barnen. Det är av största vikt att asylprocessen utformas så att handläggningstiderna kortas. Långa handläggningstider är framförallt ett stort problem för de enskilda individerna men det försvårar också för kommunerna att lyckas med integrationsarbetet.

Ett reformerat system behöver i större utsträckning fokusera arbetsmarknads- och integrationsperspektiven. Utredningens förslag att skapa ett system där alla kommuner tar emot asylsökande och där eget boende används på ett mer gynnsamt sätt ger samtidigt förutsättningar för bättre planering hos kommunerna, att mottagandekapaciteten ökar samt att det ger ökade möjligheter att nå en förbättrad integration.

Utredningen presenterar också ett alternativt förslag där staten genom Migrationsverket tar hela ansvaret under asyltiden. Örebro kommun förkastar detta förslag som inte bedöms innefatta lösningar på de utmaningar och problem som har identifierats i nuvarande ordning för mottagande.

Utredningens förslag vad gäller de ekonomiska förutsättningarna berör i första hand tiden fram till och med två år efter ett beslut om uppehållstillstånd. Örebro kommun menar att helhetsperspektivet som ska vägleda insatserna för asylsökande och nyanlända bör hantera även vissa aspekter efter två år. Erfarenheter visar att många nyanlända har svårt att inom de två första åren, efter uppehållstillstånd, etablera sig på arbetsmarknaden. Vid ett sådant scenario är det kommunerna som via försörjningsstöd fortsatt ansvarar för de enskilda individerna efter den inledande tvåårsperioden. Som utredningen påpekar är det staten som ansvarar för migrationspolitiken och det är då viktigt att staten tar någon form av fortsatt ansvar även för nyanlända i de lägen integrationen tar längre tid. Framförallt handlar det om sådana individer som av personliga skäl, som sjukdom eller funktionsvariationer, har mycket svårt att försörja sig, eller har behov av mycket kostnadskrävande åtgärder. Detta är i nuvarande system återsökningbart. Här anser Örebro

kommun att staten borde kompensera kostnaderna på ett bättre sätt än vad som föreslås i mottagandeutredningen, speciellt med anledning av att andelen kvotflyktingar bedöms öka. Denna grupp uppvisar många gånger ett större vårdbehov samtidigt som just detta ibland är själva kriteriet för uttagning.

Utredningen föreslår också att systemet för ersättningar till kommunerna för asylmottagandet ska reformeras. Ersättningarna ska vara förutsägbara och utbetalningar ska ske snabbare jämfört med idag. Detta ska skapa en ökad tillit mellan stat och kommuner. Örebro kommun ställer sig positiva till att ersättningssystemet reformeras utifrån de målsättningar som anges. Örebro vill framhålla att den kanske viktigaste aspekten för tilliten mellan stat och kommuner är att det ansvar och de uppgifter som ligger på staten måste klaras på ett bättre sätt än vad som varit fallet hittills. Om staten inte fullgör sitt uppdrag kommer konsekvenserna i stora delar falla på kommunerna. Det är trots allt i kommunerna som de asylsökande människorna finns. Men de delar där staten har det stora ansvaret – ett effektivt och rättssäkert mottagande, en jämnare spridning mellan kommuner och rimliga och effektiva ersättningar – måste fungera för att kommunernas roll ska kunna fullgöras. Örebro kommun tycker att de förslag som läggs inom dessa områden är bra.

I stora delar är utredningens utgångspunkt att mottagandet bör bygga på principen om normalisering bra. Kommunerna står idag för många av de tjänster och den kompetens som behövs för integration och det är positivt att kommunernas kompetens nyttjas och att kommunerna får ett större ansvar. Det är dock ett tvivelaktigt antagande att det i kommunsektorn finns outnyttjade resurser (läs ekonomiska). Ska kommunerna lyckas i sitt uppdrag att ansvara för integrationen bör också resurser tillskjutas, framförallt ekonomiska, i enlighet med tanken om det statliga ansvaret för mottagandet. Synen på vad mottagandet är får då inte heller bli för snävt. Det kan i enskilda fall handla om många år innan kostnader ebbat ut som är kopplade till mottagandet.

På många ställen framhåller utredningen vikten av att de olika sektorer som har ansvar inom mottagandet samverkar på olika sätt och att det är avgörande för framgången. Det framhålls att alla bör ha ett ansvar för att samarbete kommer till stånd. I grunden instämmer Örebro kommun i utgångspunkten att aktörerna i mottagandesystemet behöver samverka och samarbeta mer. Det behöver dock klargöras hur ansvaret ser ut hos olika aktörer för att detta samarbete ska komma till stånd.

Örebro kommun vill också framhålla att det är viktigt att regeringen skapar övergångsregler vid förändring det nya systemet, från absoluta tal enligt bostättningslagen till föreslagna ordning med andelstal för fördelningen av asylsökande till kommunerna.

Specifika kommentarer

Redovisningen av Örebro kommuns specifika kommentarer följer den disposition som utredningens betänkande har. Endast de förslag där Örebro kommun ser viktiga aspekter att uppmärksamma har kommenterats.

Ankomstcenter (avsnitt 6.1)

Örebro kommun ser positivt på utredningens förslag att inrätta ankomstcenter där asylsökande ska bo under sin första tid i Sverige. Ambitionen från utredningen är att en kommun ska anvisas den asylsökande en vecka efter att en ansökan inkommit. Då personerna i normalfallet enligt utredningen ska bo 30 dagar på ankomstcentret ger det kommunerna ca 3 veckor att ordna ett boende och övriga delar i mottagandet som ankommer på kommunerna. För att detta ska fungera är det viktigt att systemet som helhet fungerar och att alla kommuner är beredda att ta den andel som de anvisats. Örebro kommun ställer sig tveksam till att tre veckor räcker som aviseringstid för att möjliggöra goda planeringsförutsättningarna för kommunerna. Vi gör bedömningen att den bör förlängas till åtminstone sex veckor.

Asylsökandes boende under väntetiden (avsnitt 7.1)

Örebro kommun ser positivt på utredningens förslag att kommunerna ska ansvara för asylsökandes boende under den tid de väntar på beslut om uppehållstillstånd. Örebro kommun vill dock understryka vikten av utredningens utgångspunkt att placeringen ska göras utifrån förväntade möjligheter att mottagandekommunen är lämplig även i ett längre perspektiv dvs. då ett positivt beslut erhållits. Det är viktigt att möjligheten till etablering får styra var den asylsökande placeras. Då är givetvis möjligheten till bra boende viktigt men centralt är även en matchning mot individens kompetens och möjligheter på arbetsmarknaden. Därför är det viktigt att arbetsförmedlingens uppdrag med kartläggning av de asylsökandes kompetens är klar när beslut om mottagandekommun ska göras.

I grunden är det bra att arbetsmarknadsperspektivet ska ha betydelse vid placeringen av asylsökande. Men ambitionen med det nya systemet är också en jämnare fördelning till fler kommuner. Vi vet att de största chanserna att komma ut på den reguljära arbetsmarknaden finns i storstäderna/större städer. I utredningen finns inte några resonemang om hur dessa principer ska vägas mot varandra. Utredningen föreslår att fördelningsmodellen ska utvecklas. Det är angeläget att principen om en jämn fördelning då hanteras.

Örebro kommun ser positivt på att kommunerna föreslås ges rådighet över boendekedjan och att det blir upp till respektive kommun att besluta vilka former av boenden som bör användas. Likaså möjliggör

förändringarna att kommunerna kan välja olika inneboendelösningar som idag inte är möjligt för asylsökande.

Örebro kommun har i samband med beräkningar av kostnader för boende i ett tänkt nytt system konstaterat att föreslagen boende/platspeng inte är tillräcklig.

Etableringsfrämjande insatser (avsnitt 7.2)

Utredningen föreslår att kommunerna även ska få ansvar för tidiga etableringsfrämjande insatser som ska vara lokalt förankrade och individuellt anpassade. Örebro instämmer i att det ökar möjligheterna till snabbare etablering. Det är dock viktigt att kommunerna ersätts från staten för detta. Om det är möjligt att göra via en schablonersättning är svårt att svara på då insatserna kan komma att skilja sig åt mellan kommuner. Dessa kostnader för kommunerna behöver följas upp för att anpassa schablonerna. De schablonersättningar som i dagsläget har föreslagits bedöms som otillräckliga. Schablonerna räcker endast till några veckors insatser över en asylperiod på 1-2 år.

Ett värdigt socialt och hållbart boende (avsnitt 7.3)

Utredningen föreslår att möjligheten till eget boende för de asylsökande ska begränsas genom en modell där det sker en social prövning av boendet. Örebro instämmer i utredningens förslag om att det bör vara möjligt att påverka de asylsökandes användning av eget boende då erfarenheter visar att det i många fall kan innebära olika problem. Prövningen föreslås ske av enskilda boenden och i vissa fall föreslås regeringen temporärt kunna undanta hela kommundelar från rätten till eget boende.

Örebro kommun ser fördelar med förslagen till begränsningar men vill samtidigt lyfta utredningens slutsats att erfarenheterna av hur eget boende påverkar kommuner, stadsdelar och enskilda individer ännu är osäkra. Det är troligt att det är de enskilda kommunerna som har de största erfarenheterna av detta i just den egna kommunen. Därför är det viktigt att formerna för den sociala prövningen sker i samråd med kommunerna, särskilt när det handlar om ett eventuellt utpekande av stadsdelar. Det är också bra att utredningen föreslår att kommuner själva ska kunna ansöka om att delar av kommunen undantag från möjligheten till eget boende.

Sömlös övergång från asylsökande till nyanländ (avsnitt 8.1)

Örebro kommun ser positivt på att utredningen föreslår en rad åtgärder för att glappet mellan tiden som asylsökande och tiden som nyanländ arbetas bort. Det är positivt både för den enskilde individen och för kommunerna. Örebro kommun ser positivt på att staten tar ansvar

ytterligare en månad för boendekostnaden efter att den asylsökande fått uppehållstillstånd. Det blir då helt nödvändigt att Arbetsförmedlingen kommer igång med etableringsinsatser under den tiden, så att etableringsersättning kan utgå utan mellanliggande kommunalt ansvar (försörjningsstöd).

Avresecenter (avsnitt 8.2)

Örebro kommun ser positivt på inrättandet av avresecenter, men ser svårigheter att med frivillighet få människor att lämna ett kommunalt asylboende för att åka till ett avresecenter. Vilka påtryckningsmöjligheter finns och vad kan göras för att människor inte ska gå under jorden? De påtryckningsmedel som föreslås är indragning av asylbidraget men det är tveksamt om detta är ett tillräckligt incitament för att lämna landet.

Övergripande mål (avsnitt 9.2)

Det är positivt att ett övergripande mål formuleras och att det får vägleda regeringens uppdragsbeskrivningar i styrningen av myndigheterna.

Ny lag om mottagandet (avsnitt 9.3)

Örebro kommun ställer sig positiva till införandet av lagstiftning. Generellt ger lagstiftning kommunerna bättre planeringsförutsättningar. Det är också troligen nödvändigt för att få en hög grad av efterlevnad vilket är själva kärnan i reformen, nämligen ett breddat ansvar från alla kommuner.

Kommunsektorns ansvar inom mottagandet (avsnitt 9.6.2)

Utredningen föreslår en ny organisering kring mottagandet av asylsökande och nyanlända. Örebro kommun ser det som positivt om myndigheternas och kommunernas ansvar förtydligas.

Samråd mellan staten och kommunsektorn (avsnitt 9.7)

Som utredningen påpekar är det viktigt att ingående aktörer i mottagningssystemet samråder och samarbetar med varandra för en god måluppfyllelse. Det är viktigt att detta kommer till stånd på ett bra sätt såväl nationellt som regionalt. Örebro kommun instämmer i att det är viktigt att detta formas i en fastlagd ordning, såväl nationellt som regionalt. Det är också viktigt att kommunerna får vara delaktiga i förandet av en sådan ordning.

Ersättningar till kommuner och landsting (avsnitt 10.1)

Utredningen menar att nuvarande system för ersättningar till kommunsektorn är komplicerat och kostnadsdrivande och att det bör reformeras. Örebro kommun ser positivt på förslagen att ersättningarna ska bygga på schablonbelopp och att de ska betalas ut utan ansökningsförfarande från kommunerna. En svårighet som dock behöver tas i beaktande är att kostnaderna för framförallt upprätthållandet av lediga platser i kommunerna ser olika ut i olika kommuner. Ett schablonbelopp kan spegla en genomsnittlig kostnad men riskerar att ej ersätta många kommuner för faktiska kostnader. Vad som bör noteras vid en övergång till ett system med schabloner är vikten av att reglerna kring ersättningar tydliggörs, det ska klart framgå för kommunerna vad de får ersättning för och inte.

Utredningen pekar också på fördelen med schablonsystem att det skapar incitament för kommunerna att finna kostnadseffektiva lösningar. Här bör regeringen vara uppmärksam på att kostnadseffektiva lösningar i regel premierar ekonomiskt billiga lösningar. Det kan då vara andra aspekter av mottagandet, som i sig kan vara positiva för en snabbare etablering, som får stå tillbaka. Om ambitionen med ett normaliserat boende ska realiseras kanske inte alltid de billigaste lösningarna bör premieras. Om ersättningarna läggs på en sådan nivå att det möjliggör för kommunerna att använda reguljära lägenheter är det troligt att utredningens föreställning om en snabbare etablering sannolikt har större förutsättningar att bli verklighet.

Utredningen föreslår att kommuner ska ersättas för kostnader för ekonomiskt bistånd, och andra kostnader som idag är återsökningsbara, endast upp till två år. Efter den tiden föreslås kostnader ersättas inom ramen för det kommunala utjämnningssystemet. Örebro kommun menar att många av de kostnader som kommunerna får utifrån de insatser de är skyldiga att utföra är tydligt kopplade till mottagandet under betydligt längre tid än två år. I realiteten kan detta innebära att kommunerna får arbeta med specifika insatser för den här gruppen under betydligt längre tid än två år. Dessa kostnader är då direkt påverkade av mottagandet och bör betraktas som initiala kostnader och inte strukturella kostnader. Örebro kommun anser därför att etableringstiden då staten ansvarar för kostnaden för nyanlända bör förlängas till 3-4 år. Detta blir särskilt viktigt då systemet föreslås utformas så att alla kommuner ska ta emot flyktingar. Kommuner med en redan idag ansträngd ekonomisk situation kan alltså inte välja bort mottagandet varför staten tydligare bör ta det ekonomiska ansvaret under en längre tid.

Likaså kan en begränsning till två år slå hårt mot kommuner som tar emot flyktingar med exempelvis grava funktionsvariationer. I realiteten har kommunerna ofta kostnader för ekonomiskt bistånd för dessa individer under betydligt längre tid än två år. Eftersom mottagandet varit ojämnt fördelat fram till idag är det rimligt att staten utformar någon form av övergångssystem. De kommuner som har haft ett stort mottagande fram till idag, och som därmed rimligen får ökade kostnader

för ekonomiskt bistånd under åtskilliga år framåt, bör kunna erhålla ekonomisk kompensation för detta. Detta talar också för att staten bör ta ett tydligare ekonomiskt ansvar för en längre period än två år.

Uppföljning av kommunsektorns kostnader för mottagandet (avsnitt 10.1.9)

Utredningen föreslår ett uppdrag till Statskontoret att regelbundet följa upp kommunsektorns faktiska kostnader för mottagandet. Örebro kommun instämmer i vikten av att följa upp för att skapa en gemensam bild av kostnader för mottagandet hos stat respektive kommunsektor. Enligt förslaget bör ett urval av kommuner följas upp med ett intervall på tre till fem år. Det blir viktigt vilka kommuner som kommer ingå i urvalet. Bredden bör vara så stor som möjligt både vad gäller kommunernas mottagande samt val av boendeformer m.m. Uppföljningen bör också genomföras tätare första perioden efter reformens eventuella införande eftersom ersättningar via utjämningsystemet tar lång tid på sig att slå igenom.

Örebro kommun vill också betona vikten av att hela mottagandesystemet följs upp utifrån hur kommunerna väljer att hantera mottagandet. Här finns en stor potential för ett lärande mellan kommuner, särskilt på längre sikt vad avser frågor om integration m.m. Ett uppdrag att skapa en kunskapsbank skulle kunna vara mycket värt för många kommuner. Det kanske dock i första hand är en fråga för SKL.

Ekonomiska incitament för hög måluppfyllelse (avsnitt 10.2)

Utredningen föreslår att ett generellt statsbidrag ska utgå till kommunerna utifrån deras måluppfyllelse i mottagandet av asylsökande. Underlaget för detta statsbidrag föreslås hämtas hem från statsbidrag som redan idag utgår till kommunerna. Enligt utredningen ska alltså inga nya pengar tillföras systemet inom ramen för den nya målpengen.

Örebro kommun ser positivt på att de kommuner som tar ansvar och tar emot asylsökande också får en extra ersättning. Bidragssystemet är dock utformat så att kommuner som väljer att inte ta emot några asylsökande alls inte får något bidrag alls. Samtidigt får de heller inga kostnader. Om bedömningen i vissa kommuner är att mottagandet totalt över tid har så stora kostnader att bidraget inte täcker helt så är risken att dessa kommuner avstår mottagande. I ett sådant scenario kommer övriga kommuner få ta emot mer än vad planeringsförutsättningarna pekar på i ett tidigt skede. Detta kommer inte gynna legitimiteten för systemet. Resurser borde tillföras systemet för att incitamenten för mottagande och måluppfyllelse ska öka och bli tydliga.

Det är alltså av mycket stor vikt att målsättningen med ett jämnare mottagande uppfylls. Det bör framgå tydligt att alla kommuner förväntas ta ett ansvar och att hela modellens funktion bygger på att så görs.

Frågan är alltså om målpengen är ett tillräckligt incitament för efterlevnaden av lagstiftningen för alla kommuner.

Beredning

Ärendet har beretts på kommundirektörsberedning (2018-10-09) och rådsberedning (2018-10-15). Ärendet har framarbetats i en arbetsgrupp bestående av utredare, planerare och ekonom vid kommunledningsförvaltningen med bistånd från lokalförsörjningsenheten.

Konsekvenser

Ekonomiska – Utredningens förslag bygger på en förenklad ersättningsmodell med i huvudsak schablonersättningar utan särskilda ansökningar. Bedömningen är att modellen bör förenkla administrationen för kommunerna vad gäller ersättningar samt tydliggöra vilka ersättningar som är möjliga att få. Utredningen behandlar inte ersättningsnivåer på annat sätt än att systemet liksom idag i princip är ett nollsummespel förutom en liten förstärkning på ersättning per boendeplats. För Örebro kommun, med en brist på lämpliga bostäder, kan ersättningarna få svårt att täcka framtida faktiska boendekostnader eftersom dygnskostnaden riskerar att bli högre än för nuvarande statliga boendeplatser. Kommunerna har inte samma möjligheter som staten har haft att konkurrensupphandla storskaliga boendelösningar.

Det finns en risk i utredningens förslag att kostnaderna per boendeplats underskattas och därmed en risk för underfinansiering av reformen.

Integration – Utredningens förslag bör gynna möjligheterna för en bättre integration. Helhetsperspektivet blir tydligare där kommunerna får möjlighet att påverka boende och etablering tidigare och mer sammanhållet. Det gynnar både enskilda asylsökande/nyanlända och kommunerna. Systemet bör därmed i positiv mening motverka etnisk och socioekonomisk segregation. Detta är dock delvis avhängigt vilken ambition den enskilda kommuner väljer.

Arbetsmarknad – En mer sammanhållen process med långsiktigt ordnat boende och systematiska insatser inom svenskundervisning och arbetsmarknadsåtgärder bör förenkla de asylsökandes/nyanländas möjligheter att komma ut på arbetsmarknaden. Det gynnar både de asylsökande/nyanlända och hela samhället i stort.

Barnperspektivet – Utifrån barnperspektivet finns flera fördelar med utredningens förslag. Det är positivt att barnfamiljer efter tiden i ankomstcenter hänvisas till en kommun där de ska bo under hela asyltiden. En möjlighet ges för kommunerna att kunna erbjuda boenden där asylsökande kan bo kvar även efter uppehållstillstånd. Förslaget innebär en förhållandevis kort tid för barnen i mottagningscentren. Efter

anvisning till en kommun innebär det färre uppbrott för barnen och en större kontinuitet i skolgången. Det gynnar både barn och föräldrar.

Att föräldrarna får snabbare tillgång till insatser för etablering är också positivt för barnen. Likaså är begränsningarna för eget boende med bristfälliga boendeförhållanden särskilt positivt för barnen som annars riskerar en uppväxt i trångboddhet som riskerar inverka menligt på skolgång, kompisrelationer etc.

För Örebro kommun

Kenneth Nilsson (S)

Kommunstyrelsens ordförande