

Kommunledningsförvaltningen

**Justitiedepartementet med kopia till Re-
geringskansliet**TJÄNSTESTÄLLE Utrednings- och strategiavdelningen
HANDLÄGGARE Sara BranegårdDIARIENR KS/2020:173
BESLUTSNUMMER KS Delegation §/2020 § 25**DELEGATIONSBeslut*****Ordförandebeslut angående remissvar på SOU 2020:54 "En långsiktig hållbar migrationspolitik"*****Beskrivning**

Yttrande över remiss på SOU 2020:54 "En långsiktig hållbar migrationspolitik", bilaga daterad 201125.

Beslut

Kommunstyrelsen i Flens kommun beslutar

att överlämna yttrande över SOU 2020:54 En långsiktig hållbar migrationspolitik daterad 201125 till Justitiedepartementet.

Sammanfattning

Justitiedepartementet har skickat den statliga utredningen En långsiktig hållbar migrationspolitik på remiss till Flens kommun den 8 oktober 2020. Remissvaret ska vara Justitiedepartementet tillhanda senast 7 december 2020.

Det är angeläget att Flens kommun svarar på remissen då förslagen påverkar såväl kommunen i stort, enskilda verksamheter samt flertalet av kommunens invånare.

En parlamentarisk sammansatt kommitté har haft i uppdrag att ta ställning till utformningen av den framtida svenska migrationspolitiken i syfte att säkerställa en ordning som är långsiktigt hållbar. Utgångspunkter för den svenska migrationspolitiken är enligt utredningen att den ska vara human, rättssäker och effektiv. Individuella skyddsskäl ska beaktas vid ansökningar om asyl och Sveriges internationella åtaganden respekteras (Genevskonventionen och Europakonventionen).

Följande av kommitténs förslag bedömer kommunledningsförvaltningen kommer ha störst inverkan på Flens kommun och dess invånare;

Postadress	Besöksadress	Telefon	Bankgiro	E-post
642 81 Flen	Sveavägen 1 Flen	0157-430000	5854-6045	flens.kommun@flen.se

- Uppehållstillstånd för skyddsbehövande som beviljas enligt utlänningslagen (2005:716) ska som huvudregel vara tillfälliga. Undantagna är de skyddsbehövande som beviljas uppehållstillstånd inom ramen för vidarebosättning (kvotflyktingssystemet) som får permanenta uppehållstillstånd. För personer med flyktingstatus är tidsbegränsningen tre år och för alternativt skyddsbehövande personer är tidsbegränsningen 13 månader. Vid en eventuell första förlängning ska det nya tillståndet gälla i två år (vissa undantag finns).
- Språkrav, samhällskunskapskrav, försörjningskrav och vandelskrav införs för möjlighet att ansöka om permanent uppehållstillstånd. Alla krav behöver vara uppfyllda för att en ansökan ska kunna göras. Undantag regleras genom en ventil för de med synnerliga skäl.
- Anhöriginvandring ska vara möjlig om den person som utlänningen åberopar anknytning till har sökt asyl och beviljats uppehållstillstånd i Sverige och denne har välgrundade utsikter att beviljas ett varaktigt uppehållstillstånd (uppnå de krav som gäller för permanent uppehållstillstånd). Därtill gäller, som tidigare, försörjningskravet (vissa undantag finns).

Kommitténs förslag om tidsbegränsade uppehållstillstånd som huvudregel grundar sig i en vilja att harmonisera lagstiftningen i Sverige med övriga nordiska och europeiska länder. Enligt kommittén kommer förslagen innebära att kostnaderna för flyktingmottagandet minskar och förutsättningarna för en snabbare etablering för nyanlända öka.

Kommunledningsförvaltningen fokuserar i denna tjänsteskrivelse på de förslag som väntas ha störst inverkan på kommunen som helhet, den kommunala vuxenutbildningen och särskilt de invånare som påverkas direkt av förslagen som kommittén lämnat. Utifrån tjänsteskrivelsen formuleras ett yttrande till justitiedepartementet med fokus på de konsekvenser förslaget kan tänkas få som remissinstansen, Flens kommun, anser saknas i utredningen.

Kommunledningsförvaltningen bedömer att förslagen i utredningen kommer innebära både direkt och indirekt påverkan på Flens kommun. Direkt påverkas kommunens vuxenutbildning samt flertalet invånare i kommunen. Indirekt skulle förslagen, utifrån kommunens förutsättningar, till viss del kunna försvåra integrationsarbetet och potentiellt ha en negativ inverkan på kommunens förmåga att uppnå målen i Hållbarhetsprogram för Flens kommun 2030 samt de strategiska målen om hög sysselsättning och höjd utbildningsnivå. Det kan samtidigt ses som positivt att en permanent lagstiftning ersätter den nu gällande tillfälliga lagstiftningen utifrån perspektivet av förutsägbarhet både för samhälle och individ.

Förslagen, så som de är formulerade i utredningen, kan sannolikt innebära en ökad risk för en ojämlikhet och ojämställdhet bland kommunens invånare som helhet. Detta då en andel av kommunens invånare med tillfälliga uppehållstillstånd, särskilt kvinnor, med stor sannolikhet kommer ha svårt att uppnå kraven för anhöriginvandring och permanent uppehållstillstånd utifrån faktorer på individuell-, grupp- och samhällsnivå. De invånare med små chanser att uppfylla kraven för

permanent uppehållstillstånd kommer inte ha samma rättigheter som andra invånare i kommunen (och inte heller kunna bli svenska medborgare).

Kommunledningsförvaltningen anser att det bör ses som försvårande att utredningens förslag gällande införande av språkkrav inte förhåller sig till forskning kring språkinläring. Nivån på kraven i kombination med hur systemet för bedömningen av kraven kommer utformas kommer sannolikt få stora konsekvenser i praktiken, både för kommunens vuxenutbildning och i synnerhet för enskilda kommuninvånare.

Utredningens konsekvensanalys av förslagen bör i vissa delar anses som bristfällig och i alltför stor utsträckning utgå från ett statligt perspektiv. Utöver det som beskrivits ovan kan förslagen också komma att påverka andra områden såsom demografisk utveckling, kompetensförsörjning för kommun och näringsliv samt fördelning mellan kommunalt och statligt ansvar på migrations- och integrationsområdet. På sikt kommer kostnader för flyktingmottagandet att minska, samtidigt kan andra kostnader komma att öka. Detta sammantaget försvårar kommunens möjlighet att bedöma förslagets praktiska och ekonomiska konsekvenser på lokal nivå både ur ett kort- och ett långsiktigt perspektiv.

Kommunledningsförvaltningens bedömning är att jämställdhetsperspektivet i högre utsträckning borde beaktas i relation till förslagets utformning för att inte bidra till ökad ojämställdhet mellan kvinnor och män. Förutsättningarna för det system och de ventiler som föreslås i utredningen kring bedömning av krav vid anhöriginvandring och permanenta uppehållstillstånd bör förtydligas. På så sätt skulle kommunens möjligheter att bedöma konsekvenserna av kommitténs förslag ur ett lokalt perspektiv underlättas.

Ärendet

Regeringen tillsatte i juni 2019 en parlamentarisk kommitté i syfte att nå en bred överenskommelse om den framtida migrationspolitiken med förhoppningen om ett brett stöd i den svenska riksdagen. Arbetet i kommittén har varit politiskt omstritt och oenigheten mellan partierna har stundtals varit mycket påtaglig i mediedebatten. De förslag som kommittén nu har lämnat är grundade i kompromisser och inte i konsensus. Förslagen syftar till att fastställa en permanent ordning som är långsiktigt hållbar. Utgångspunkter för den svenska migrationspolitiken är, enligt utredningen, att den ska vara human, rättssäker och effektiv. Individuella skyddsskäl ska beaktas vid ansökningar om asyl och Sveriges internationella åtaganden respekteras (Genevskonventionen och Europakonventionen). Bakgrunden till kommitténs arbete är att migrationspolitiken ska bidra till samhällets förmåga att i god tid planera grundläggande samhällsservice och underlätta för personer som bosätter sig i Sverige att etablera sig i landet.

I uppdraget till kommittén ingår även att göra en internationell utblick för att jämföra hur svensk migrationslagstiftning förhåller sig till övriga europeiska länder samt att analysera vilka faktorer som gör att personer söker asyl i Sverige. Även rättssäkerheten i asylprocessen ska ses över och förslag på åtgärder som stärker den ska lämnas om behovet finns. Därtill ska kommittén redogöra för samhällsekonomiska och andra effekter som förslagen väntas få.

De förslag som kommittén presenterar fastställer genom *utlänningslag (2005:716)* till stora delar *lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige* som infördes 2016 när ett stort antal personer sökte asyl i Sverige. En del av förslagen fastställer en striktare hållning och en del en generösare hållning i relation till de båda lagar som nämnts ovan. Utredningens förslag väntas gälla från och med den 20 juli 2021. Det innebär att de praktiska konsekvenser som förslagen förväntas leda till på lokal nivå är något som Flens kommun behöver beakta i planeringen av verksamhetsåret 2021.

Kommittén har tagit ställning till att asylsökande som uppfyller kriterierna för att beviljas uppehållstillstånd i Sverige som huvudregel ska beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd tre år för flyktingar, 13 månader för alternativt skyddsbehövande. Permanenta uppehållstillstånd ska kunna beviljas först efter ett tillfälligt uppehållstillstånd på tre år (tre år och tre månader för alternativt skyddsbehövande) samt att personen uppfyller språkkunskapskrav, samhällskunskapskrav, försörjningskrav samt vandelskrav (att personen lever ett hederligt liv).

Detta innebär att kommunerna, via Vuxenutbildningen, förväntas få ett utökat ansvar då godkända kunskaper i svenska samt samhällskunskap kommer ligga till grund för möjlighet att ansöka om permanent uppehållstillstånd. Vuxenutbildningen behöver med stor sannolikhet kunna erbjuda fler personer plats inom undervisning i samhällsorientering och sfi samt administrera prov och utfärda intyg som blir nödvändiga underlag till ansökan för permanent uppehållstillstånd. Kommittén anser att en utlänning som varit i Sverige i tre år (förutsättning för att kunna ansöka om permanent uppehållstillstånd) ska kunna uppvisa ett godkänt resultat (betyg A–E) på lägst kurs C i sfi. Även samhällskunskap ska mätas genom kunskapsprov eller annan prövning (i dagsläget finns inget kunskapsprov för samhällskunskap inom ramen för samhällsorienteringen). Undantag för språkrav ska enligt kommitténs förslag kunna göras via en ventil i systemet vid särskilda förutsättningar, såsom ex sjukdom, eller funktionsnedsättning och även i andra sammanhang. Hur dessa bedömningar ska göras förklaras inte på ett tydligt sätt i utredningen, men öppnar för mer individuella bedömningar för ett färre antal personer. Det system som förslaget innebär betyder att kommunen måste ordna så att alla som vill kunna uppfylla kraven kan delta i ändamålsenliga prov och kurser. Hur detta ska genomföras och hur kostnader ska lösas lämnar kommittén inget besked om utan hänvisar till fortsatt beredning inom regeringskansliet. Flens kommun bör följa hur ärendet utvecklar sig.

Kommittén har tagit ställning till att anhöriginvandring ska vara möjlig om den person som utlänningen åberopar anknytning till har sökt asyl och beviljats uppehållstillstånd i Sverige och denne har välgrundade utsikter att beviljas ett varaktigt uppehållstillstånd. Detta innebär att det vid bedömningen ska vara troligt att personen kommer kunna uppnå kraven för permanent uppehållstillstånd på sikt. Ett försörjningskrav ska gälla som huvudregel vid anhöriginvandring (vissa undantag föreslås). Kommittén fastslår regeln som funnits sen tidigare att försörjningskravet ska gälla endast om ansökan om uppehållstillstånd görs senare än tre månader efter att anknytningspersonen beviljats uppehållstillstånd. Försörjningskravet in-

nebär att anknytningspersonen ska kunna försörja sig själv och den anhörige samt ha en bostad av tillräcklig storlek.

Effekter för Vuxenutbildningen och andra verksamheter inom socialförvaltningen i Flens kommun

Genom kommitténs förslag, anser kommunledningsförvaltningen, att ytterligare ansvar förskjuts från stat till kommun inom migrationspolitikens område. Vuxenutbildningen blir i förlängningen en typ av kontrollinstans och lärarnas ansvar bör därmed ses som utökat. En farhåga med detta är att relationen lärare elev blir mer ansträngd, vilket kan påverka arbetsmiljön respektive studiemiljön för parterna.

Därtill väntas förslaget om införande av språkkrav och samhällskunskapskrav innebära ökade och kontinuerliga merkostnader för språkundervisningen och samhällsorienteringen. Kostnaderna uppstår i relation till administration, eventuellt ökade lönekostnader samt att personkretsen ökar, alltså en högre andel blir behörliga att ta del av kurser och prov.

“När ett system med krav för permanent uppehållstillstånd införs till följd av kommitténs förslag måste det också finnas möjlighet för alla som vill uppfylla kraven att delta i ändamålsenliga kurser och prov.”

sida 412-413, En långsiktigt hållbar migrationspolitik

Kommittén lämnar, som beskrivits ovan, inget förslag på hur de ökade kostnaderna ska finansieras men nämner ett delat ansvar mellan stat, kommun och individ. Det är därmed i dagsläget svårt att fullt ut avgöra de ekonomiska konsekvenserna för kommunen. De rättighetslagstiftade delarna av vuxenutbildningen (sfi, komvux på grundläggande nivå och behörighetsgivande komvux på gymnasial nivå) måste alltid prioriteras. Utifrån förslaget kan resultatet bli att storleken på de rättighetsbaserade delarna ökar och fortsatt tar en stor andel av den totala budgeten vilket gör att flexibiliteten och utbudet av t.ex. yrkesutbildning som inte är rättighetsbaserad potentiellt minskar. Detta problem skulle dock kunna minska om de förslag gällande rätt till yrkesutbildning för behövande, som föreslagits i SOU 2020:33 *Ett gemensamt ansvar -en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*, vinner laga kraft. Utredarna förordar där att staten ska finansiera ambitionshöjningen inom ramen för det generella statsbidraget. Flens kommun bör följa utvecklingen på området.

Färre nya elever till Vuxenutbildningen kan väntas när invandringen till Sverige minskar men en andel återvändare kan tänkas komma tillbaka till följd av förslagen. Alla invånare med tillfälliga uppehållstillstånd utan godkänt betyg i sfi C, kanske inte kommer anmäla sig till Vuxenutbildningen, men det bör antas att en stor andel kommer göra det eftersom permanent uppehållstillstånd innebär ökad trygghet och rättigheter för individen.

Utredningen lyfter även fram att det kan uppstå ökade behov av andra typer av stödinsatser till följd av förslagen. Upprepade tidsbegränsade uppehållstillstånd, krav för permanent uppehållstillstånd och försörjningskrav för anhöriginvandring kan innebära negativa effekter på nyanländas hälsa och välbefinnande, vilket i sin tur kan leda till att deras möjligheter att ta till sig undervisning påverkas och be-

hovet av stödinsatser därmed kan komma att öka. Socialnämnden tillsammans med Barn-, utbildning- och kulturnämnden har utifrån strategisk plan med budget 2021-2023 i uppdrag att utreda förutsättningarna för ett kompetenscentra, i detta arbete behöver beaktande av ökade stödinsatser för elever på sfi ingå.

Effekter för invånare i Flens kommun

Kommunledningsförvaltningen gör bedömningen att konsekvenserna av förslaget kommer påverka olika grupper av berörda invånare på olika sätt. En del kommer klara att uppfylla alla krav, om inte vid första försöket så kanske vid andra. För andra kommer det vara betydligt mycket svårare. Kommittén beskriver i sin konsekvensanalys att förslagen kan komma att få negativa effekter för de som närmast berörs av förslagen, såsom ökad stress och psykisk ohälsa till följd av upprepade tillfälliga uppehållstillstånd, krav för permanent uppehållstillstånd och familjeåterförening vilket kan försvåra integrationen i samhället och etableringen på arbetsmarknaden. Förslaget om språkrav för permanent uppehållstillstånd skulle t.ex. kunna innebära en möjlig obalans i familjelivet om medlemmar har olika status, om en förälder inte klarar sfi C och därmed inte uppfyller kraven för permanent uppehållstillstånd. Det skulle kunna bidra till ökad osäkerhet och utsatthet för barn i dessa familjer. Det bör anses som en försvårande omständighet om förutsättningar för att uppfylla kraven saknas pga av orsaker som en person inte själv fullt ut råder över. Därtill kan det vara svårt för elever att på egen hand kompensera för eventuella brister i kvalité eller stöd i studierna på vuxenutbildningen. Konsekvenserna på individnivå kan med stor sannolikhet bli mycket svåra för vissa av kommunens invånare. Behovet av stödinsatser, inte bara gällande studier, kan tänkas öka och då främst inom socialtjänstens och vårdens område.

Kommunledningens bedömning - hur påverkar utredningens förslag Flens kommun?

Kommunledningsförvaltningen bedömer att förslagen, särskilt språkravet utifrån hur det har beskrivits i utredningen, kommer kunna påverka redan utsatta grupper hårdare än andra, främst de invånare med tillfälliga uppehållstillstånd utan eller med kort utbildningsbakgrund från hemlandet. Som exempel kan beskrivas att 2019 var det 27 elever, av totalt 118 på studieväg 1 (alltså den grupp elever utan eller med kort utbildningsbakgrund från hemlandet) som läste sfi kurs C. Ur denna grupp var det två som fick godkänt betyg i kursen. Ovanstående resultat ger en indikation på sannolikheten att flertalet kommer kunna få svårt, alternativt behöva studera på sfi under en lång tid för, att uppnå språkraven som presenteras i kommitténs förslag.

I utredningen motiveras införandet av språkrav med att det skulle höja motivationen hos utlänningar att lära sig svenska, någon evidens kopplad till att brist på motivation skulle vara förklaringen till bristande språkinläring saknas dock i utredningen. Forskning på området visar att språkinläring är en komplex fråga som beror på flera faktorer, varav motivation är en faktor, utöver språkbegåvning, ålder, skillnad mellan modersmål och svenska, posttraumatisk stressyndrom, utbildningsbakgrund, ansträngning, nedlagd studietid samt vilka andra sammanhang eleven kan träna svenska i utanför vuxenutbildningen. Därtill påverkas elevens förutsättningar av vilka resurser som finns tillgänglig inom vuxenutbildningen. Att därmed reducera problem med uteblivna studieresultat enbart till motivation ger

en förenklad bild (se t.ex. Fejes & Dahlstedt, 2020). Därtill bör poängteras att det för vuxna elever med odiagnostiserade inlärningssvårigheter blir svårt att bli undantagna från språk- och samhällskunskapskravet (ex. funktionsnedsättning kan vara grund för undantag). Resurserna på Vuxenutbildningen för att stödja, utreda och hänvisa elever med misstänkta inlärningssvårigheter till vården är begränsade, vilket gör att elever kan hamna mellan stolarna och bli kvar på sfi en lång tid utan att progression i studierna är möjlig. Kompetensförsörjningen av behöriga lärare till sfi också är en utmaning för Flens kommun där ambitionen är att höja andelen lärare med lärarlegitimation (33,6%, 2019, Kolada).

Även kommunens arbete för ökad jämställdhet kan komma att påverkas negativt till följd av förslagen. I utredningen hänvisas till tidigare forskning som har visat att kvinnor kan missgynnas av försörjningskrav. Kvinnor jobbar oftare deltid och i låglönesektorer än män. Även inom ramen för etableringsprogrammet missgynnas de då de inte får likvärdig tillgång till arbetsmarknadspolitiska åtgärder via Arbetsförmedlingen som män (Arbetsförmedlingen, 2020). Därtill har alla kvinnor inte haft tillgång till skolgång i hemlandet. Dessa faktorer sammanvägt kan bidra till försvårade möjligheter att uppnå kraven för permanent uppehållstillstånd och anhöriginvandring. Formuleringar av lagstiftning kan vid en första läsning förstås som neutrala, men påverkar i praktiken olika grupper mer eller mindre till följd av samhälleliga normer och strukturer, vilket bör beaktas av lagstiftaren. I utredningens konsekvensanalys lyfts möjliga konsekvenser för gruppen kvinnor fram, men enligt kommunledningsförvaltningen tolkning är det inte helt tydligt att kommittén tagit hänsyn till detta i sin utformning av förslaget.

Förslaget om införande av språk- och samhällskunskapskrav för permanent uppehållstillstånd innebär enligt utredningen, på kort sikt, ökade kostnader inom vissa delar av Vuxenutbildningen. Men förväntas på lång sikt innebära minskade kostnader för kommunen i form av minskat elevantal enligt utredningen. En utmaning för en liten kommun kan bli att invånare, som har små chanser att tillgodogöra sig utbildningen på sfi, ändå vill fortsätta studera, vilket kommunen inte kan neka, i hopp om att på sikt klara språkkravet för permanent uppehållstillstånd. Vilket självfallet är fullt förståeligt ur ett individperspektiv. Detta kan dock försvåra för små kommuner, som Flen, då resurserna för annat än sfi och samhällsorientering, påverkas utifrån lagda förslag om inte den totala ramen ökar. Risken finns att det för vissa invånare blir ett slags 'evighets-sfi'. Tendenser till detta syns redan i dagsläget i relation till en del av klienterna som uppbär försörjningsstöd. Det kostar pengar och tär på både elev och lärare när förutsättningar för studier saknas men få andra möjligheter finns att tillgå. Detta sammantaget skulle kunna innebära att effektiviteten i kommunens vuxenutbildning minskar.

Det finns ytterligare aspekter av förslaget som ur ett kommunalt perspektiv bör beaktas. Dessa nämns kortfattat nedan:

- Den demografiska utvecklingen i landet, såväl som i Flen, innebär en utmaning när det gäller att hitta arbetskraft som kan bidra till att upprätthålla välfärden. Flens kommun är beroende av att människor ska vilja leva, bo och verka i Flen.

- Möjligheten att ta vara på den arbetskraftsreserv som finns bland nyanlända är beroende av ett välfungerande samarbete mellan stat och kommun när det gäller arbetsmarknadspolitiska åtgärder, Arbetsförmedlingens roll är central. Hög kvalitet inom det statliga etableringsprogrammet och jämställda arbetsmarknadspolitiska insatser är en viktig förutsättning för att kommunerna ska klara integrationen ur ett långsiktigt perspektiv och är alltså inte enbart avhängigt antal nyanlända som bor i en kommun. Därtill har staten ett viktigt ansvar i relation till fördelning av asylsökande över landet och i relation till EBO-lagstiftningen.
- Potentiellt skulle förslaget kunna ha en negativ påverkan på företagen och den lokala kompetensförsörjningen då tillfälliga uppehållstillstånd kan skapa en osäkerhet hos arbetsgivare att satsa på/anställa nyanlända, vilket också nämns i utredningen, men kan antas försvåra än mer i små kommuner.
- Jämlikhetskommissionen som på uppdrag av regeringen ska lämna förslag som syftar till att långsiktigt öka den ekonomiska jämlikheten och öka möjligheterna till social rörlighet beskriver i utredningen *En gemensam angelägenhet* (SOU 2020:46) hur kommuner har svårt att klara ökade dimensioner av vuxenutbildning och arbetsmarknadsinsatser och att ett ökat statligt stöd inom dessa områden behövs. I ljuset av detta ter sig ännu ett lagstiftningsförslag, som innebär ökade ansvarsuppgifter inom det migrationspolitiska området för kommunerna, som en ytterligare förskjutning av statligt ansvar vilket på det stora hela skulle kunna bli en nästintill övermäktig uppgift för kommunerna.

Utredningens konsekvensanalys missar dessvärre viktiga aspekter av vad förslagen kan tänkas innebära i praktiken. Därtill anser kommunledningsförvaltningen att förslaget om införande av språkrav inte i tillräckligt hög utsträckning underbyggs med koppling till forskning, vilket kan bli problematiskt när lagstiftningen ska omsättas i praktik. Kommunledningsförvaltningen anser utifrån detta att systemet för hur bedömningar ska gå till samt förutsättningarna för de ventiler som utredningen föreslår kring anhöriginvandring och permanenta uppehållstillstånd bör förtydligas i kommitténs förslag.

Konsekvenserna för en kommun som Flen, med en relativt hög andel invånare med tillfälliga uppehållstillstånd i kombination med att en stor andel av eleverna på sfi är utan eller har kort utbildningsbakgrund från hemlandet, kan vara svåra att överblicka utifrån det som presenteras i utredningen. Flens kommun har i november 2020, enligt Migrationsverkets statistik, 421 invånare med tillfälliga uppehållstillstånd bosatta i kommunen. Ur ett hållbarhetsperspektiv gynnar det med stor sannolikhet inte kommunens strävan att uppnå en ökad integration och jämlikhet bland invånarna om en andel har betydliga svårigheter att lyckas uppnå alla krav för anhöriginvandring, permanent uppehållstillstånd och därmed heller inte kan bli svenska medborgare.

Ann-Charlotte Munter
Kommunstyrelsens ordförande

Enligt delegationsordningens allmänna bestämmelser § 4 som hänvisar till 6:39 Kommunallag (2017:725)

Kommunledningsförvaltningen

ju.remissvar@regeringskansliet.se
t.se
med kopia till
ju.ema@regeringskansliet.se
Ange
diarienummer Ju2020/03215

TJÄNSTESTÄLLE Utrednings- och strategiavdelningen
 HANDLÄGGARE Sara Branegård

DIARIENR KS/2020:173

ER REF

Yttrande till Justitiedepartementet angående SOU 2020:53 "En långsiktigt hållbar migrationspolitik"

Flens kommun välkomnar ambitionen att genom *utlänningslag (2005:716)* fastställa en permanent lagstiftning som *ersätter lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige* då detta väntas öka förutsägbarheten på det migrationspolitiska området. Flens kommun kommenterar i detta yttrande de förslag som väntas ha störst inverkan på kommunen i stort, den kommunala vuxenutbildningen och för de invånare som direkt påverkas av förslagen som migrationskommittén lämnat.

Flens kommuns synpunkter på föreslagna ändringar

I och med förslaget som migrationskommittén presenterat kommer en andel invånare med tillfälliga uppehållstillstånd, särskilt kvinnor, med stor sannolikhet ha svårt att uppnå kraven för såväl anhöriginvandring som permanent uppehållstillstånd utifrån faktorer på såväl individuell-, grupp- och samhällsnivå. De invånare med små chanser att uppfylla kraven för permanent uppehållstillstånd kommer inte ha samma rättigheter som andra invånare i kommunen (och inte heller kunna bli svenska medborgare). Det är något som, förutom för den enskilde invånaren, kan få negativa effekter inom en rad områden för kommunerna, vilket inte nog lyfts fram i utredningens konsekvensbeskrivning.

Flens kommun anser att det bör ses som försvårande att utredningens förslag gällande införande av språkkrav inte förhåller sig till forskning kring språkinlärning.

Nivån på kraven och hur de enligt migrationskommitténs förslag är tänkta att bedömas kommer sannolikt få stora konsekvenser i praktiken, både för kommunens vuxenutbildning och i synnerhet för enskilda kommuninvånare. I utredningen motiveras införandet av språkrav med att det skulle höja motivationen hos utlänningar att lära sig svenska, någon evidens kopplad till att brist på motivation är förklaringen till bristande språkinlärning saknas dock i utredningen. Forskning på området visar att språkinlärning är en komplex fråga som beror på flera faktorer, varav motivation är en faktor, utöver språkbegåvning, ålder, skillnad mellan modersmål och svenska, posttraumatiskt stressyndrom, utbildningsbakgrund, ansträngning, nedlagd studietid samt vilka andra sammanhang eleven kan träna svenska i utanför vuxenutbildningen. Därtill påverkas elevens förutsättningar av vilka resurser som finns tillgängliga inom vuxenutbildningen. Att därmed reducera problem med uteblivna studieresultat enbart till individnivå ger inte hela bilden (se t.ex. Fejes & Dahlstedt, 2020).

Formuleringar av lagstiftning kan vid en första läsning förstås som neutrala, men påverkar i praktiken olika grupper mer eller mindre till följd av samhälleliga normer och strukturer, vilket bör kunna beaktas av lagstiftaren. Exempelvis missgynnas gruppen kvinnor av försörjningskrav, vilket också påpekas i utredningen. Flens kommun anser därför att jämställdhetsperspektivet i högre utsträckning bör beaktas i relation till förslagets utformning för att inte riskera att bidra till ökad ojämställdhet mellan kvinnor och män.

Jämlikhetskommissionen som på uppdrag av regeringen ska lämna förslag som syftar till att långsiktigt öka den ekonomiska jämlikheten och öka möjligheterna till social rörlighet beskriver i utredningen *En gemensam angelägenhet* (SOU 2020:46) hur kommuner har svårt att klara ökade dimensioner av skola, vuxenutbildning och arbetsmarknadsinsatser och att ett ökat statligt stöd inom dessa områden behövs. I ljuset av detta ter sig aktuellt lagstiftningsförslag om ökade ansvarsuppgifter inom det migrationspolitiska området för kommunerna som en ytterligare förskjutning av statligt ansvar vilket på det stora hela skulle kunna bli en nästintill övermäktig uppgift för kommunerna. De ekonomiska konsekvenserna för införandet av språk- och samhällskunskapskrav samt eventuella stödåtgärder förbises till stora delar i utredningens konsekvensanalys. Flens kommun anser att finansieringsprincipen bör gälla då förslaget innebär utökade uppgifter för kommunerna. Ersättningsnivåerna bör bestämmas i samråd med kommusektorn.

Sammanfattningsvis anser Flens kommun att förutsättningarna för det system och de ventiler som utredningen föreslår i relation till krav för anhöriginvandring och permanenta uppehållstillstånd bör förtydligas. Därtill anses utredningens konsekvensanalys i alltför stor utsträckning utgå från ett statligt perspektiv och missar därmed perspektiv på såväl kommun- som individnivå, vilket till viss del belysts av resonemanget ovan. Utredningen och dess konsekvensanalys förhåller sig i liten utsträckning till dagens situation för kommunerna. Dessa brister försvårar Flens kommuns möjlighet att bedöma förslagets praktiska och ekonomiska konsekvenser. Utredningen bör därför kompletteras i relation till det som lyfts fram i detta yttrande inför det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Den tid som kommunerna haft på sig att behandla utredningen har varit för kort enligt Flens kommun. Framöver önskar kommunen mer tid för beredning vid omfattande lagstiftningsförslag så som detta.

Avslutningsvis anser Flens kommun att kommittédirektivet brister då det inte ingått att lägga fram förslag kring det integrationsarbete (såsom mottagande, bostättning och etablering) som följer av migrationspolitiken och till stor del påverkar kommunerna beroende på hur ansvarsfördelningen mellan stat, region och kommun organiseras.

Sara Branegård
Integrationsstrateg
0157-430047
sara.branegard@flen.se