



Yttrande över remiss Betänkande från Mottagandeutredningen (SOU 2018:22) Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande

(dnr A2018/00777/I)

Länsstyrelsen i Stockholms län har fått möjligheten att inkomma med synpunkter på remiss avseende Mottagandeutredningens förslag (SOU 2018:22) om ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande.

Länsstyrelsens övrigripande synpunkter

- Länsstyrelsen förordar utredningens huvudförslag.
- Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om ankomstcenter men förordar att ankomstcenter etableras på fler platser, med spridning över landet.
- Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag att fastställandet av andelstal på kommunal nivå inte ska fattas av länsstyrelsen.
- Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag att avskaffa de utvecklingsmedel som länsstyrelsen fördelar i enlighet med 37 och 37a §§.
- Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag rörande social prövning.
- Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag gällande begränsningar av insatser för de asylsökande som fått avslagsbeslut a.
- Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om avresecenter

Länsstyrelsen instämmer i behovet av ett förändrat mottagandesystem av asylsökande där ansvar och roller förtydligas mellan stat, kommun och civila samhället och stödjer utredningens huvudförslag. Det finns skäl att ytterligare förtydliga ansvarsfördelningen mellan olika aktörer. Rättighets- och barnperspektiv är vägt beskrivet i utredningen. Detsamma gäller det mellankommunala och regionala perspektivet. Även mottagande och bosättning av kvotflyktingar och anhörighetsinvandrare bör beaktas.

Folkhälsoperspektivet är en viktig del i en översyn av organisationen för mottagande av asylsökande i Sverige. Om kommunerna blir ansvariga för

Datum
2018-11-12

Beteckning
101-19492-2018

mottagande av asylsökande kan det folkhälsoarbete som bedrivs i kommunerna idag även komma de asylsökande till del. Länsstyrelserna stödjer genom sina uppdrag inom bland annat ANDTS-samordning, brottsförebyggande arbete, jämställdhet och föräldraskapsstöd kommunerna i folkhälsoarbetet, ett arbete som även kan komma de asylsökande till del i en ordning där kommunerna ansvarar för mottagandet av asylsökande.

Fördelningsmodellen med andelstal för ensamkommande barn bör också ses över då mottagandet av ensamkommande barn är betydligt lägre och att även ensamkommande barn kommer att vara kvotflyktingar.

Som utredningen beskriver ser många kommuner nyanlända invandrare som en resurs för tillväxt och välfärd. Mottagandet av nyanlända kopplas i många län till det regionala tillväxtarbetet (bland annat Stockholm). Länsstyrelsen anser därför att de regionalt tillväxtansvariga myndigheterna borde bli en del av systemets utpekade aktörer. Särskilt med tanke på att det är av yttersta vikt vad som händer *efter* asyltiden för en lyckad etablering och integration.

Avsnitt 6 Ankomst – ett första samlat möte med Sverige

6.1 Ett ordnat mottagande i ankomstcenter

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att inrätta ankomstcenter med följande synpunkter.

Barnperspektivet i ankomstcenter behöver stärkas med särskild hänsyn till barns utsatthet i att vistas i miljö där boende har en påfrestande tillvaro.

Länsstyrelsen efterlyser förytligande kring barnfamiljers vistelselängd i ankomstcenter vid Dublinären den samt de som kategoriseras med ”mindre goda möjligheter till uppehållstillstånd”. En stor andel av beslut avslag överklagas vilket innebär ytterligare väntan i landet. En annan problematik är att asylsökande samt asylsökande familjer som riskerar årslånga asylprocesser, blir tvungna att leva utan dagersättning om de väljer att inte bo kvar i de obligatoriska ankomstcentren. Särskilt ur ett barnperspektiv kan detta bli problematiskt.

6.2 Ankomstcenter samlas på ett fåtal platser

Länsstyrelsen delar inte utredningens bedömning.

Även om 30 dagar kan anses kort tid menar Länsstyrelsen att individen på denna tid hinner bilda sig en uppfattning om var man vill bo och därmed inte väljer den anvisade kommunen. Erfarenheten visar att man i stor utsträckning väljer att stanna i närheten av placeringsorten. Länsstyrelsen anser att det är viktigt ankomstboenden etableras på fler än vad utredningen föreslår. De ankomstcenter som inrättas bör ha en geografisk spridning över landet med en spridning från norr till söder för att bidra till att samtliga kommuner får ett mottagande. Det skulle stärka incitamenten för att inte välja eget boende (EBO) i redan utsatta områden vid en anvisning till en ort utanför storstäderna.

6.3 Ankomstcenter där individen står i centrum

Datum
2018-11-12

Beteckning
101-19492-2018

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att asylsökande ska erbjudas insatser som syftar till att förbereda för etablering i Sverige med följande synpunkter:

Barnens hälsostatus bör kartläggas. Barnens behov är viktigt att synliggöra som en del av anvisningsunderlaget.

6.5 Asylsökande barns skolgång underlättas

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget med följande synpunkter:

Länsstyrelsen hänvisar till artiklarna 6, 12, 28 och 29 i barnkonventionen vilka uttrycker barnets rätt till utveckling och studier. En frågeställning som behöver belysas är hur angivna artiklar beaktas vid ett lagakraftvunnet beslut om av- eller utvisning. - Detta gäller även om barns rätt till undervisning begränsas på grund av vårdnadshavares beslut att leva i Sverige utan giltigt tillstånd.

6.6 Barnets bästa motiverar några förändringar för ensamkommande barn

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Avsnitt 7 En meningsfull och aktiv väntan

7.1 Kommunerna får ansvar för vissa asylsökandes boende under väntetiden

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att kommunerna ska ha ansvar för boendet under väntetiden för asylsökande som anvisats till kommun.

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om att läns- och kommunal ska ersättas med att varje kommun tilldelas ett andelstal för mottagande av asylsökande och nyanlända invandrare som ska anvisas. Framtagande av andelstalen för asylsökande och nyanlända invandrare bör i möjligaste mån samordnas med andelstalen för mottagande av ensamkommande barn.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att Migrationsverket ska besluta om varje kommuns andel av mottagandet av utlänningar som anvisas och omfattas av denna förordning. Migrationsverket bör besluta om varje *läns* andel av mottagandet medan länsstyrelserna även fortsättningsvis bör ansvara för beslut om *kommuners* andelar inom respektive län och besluta om eventuella omfördelningar av andelstalen mellan kommuner.

Vid beslut om länsandelar bör det finnas en flexibilitet för omfördelningar mellan länen utifrån arbetsmarknadsförutsättningar och för att upprätthålla beredskap och kapacitet. Utvecklingen av fördelningsmodellen bör ske löpande och i samverkan mellan Migrationsverket, länsstyrelserna och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Beslut om kommunandelar ska föregås av dialog med kommunerna inom respektive län med möjlighet att ta hänsyn till regionala och lokala förhållanden. För effektivitet och legitimitet i systemet bör den myndighet som ansvarar för dialogen med kommuner och har aktuell kunskap om kommunförhållanden också vara den myndighet som fattar beslut.

Datum
2018-11-12

Beteckning
101-19492-2018

Länsstyrelsen tillstyrker att länsstyrelserna uppdrag att arbeta för att kommunerna har kapacitet och beredskap ligger fast.

Detta arbete bör omfatta både asylsökande och nyanlända med uppehållstillstånd och syfta till att mottagandet för bosättning är långsiktigt och hållbart. Kommunernas skyldighet för boende vid anvisning bör tydliggöras i förhållande till tidsperiod och vissa kvalitetsmått utöver kostnadseffektivitet och flexibilitet.

7.2 Väntan med etableringsfrämjande insatser

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget att kommunen ska erbjuda asylsökande möjlighet att delta i undervisning i svenska och samhällsinformation samt insatser som syftar till att ge kunskap om och kontakter med den svenska arbetsmarknaden med följande synpunkter:

Förutsättningarna behöver vara likvärdiga för individen oavsett vilken kommun eller mottagningsenhet man kommer till. Insatserna för svenskundervisning och lokalt anpassad samhällsinformation behöver därmed regleras. Länsstyrelsen föreslår att de föreslagna ändringarna i skollagen (2010:800) och lagen om samhällsorientering (2013: 156) ändras till att ”kommunen *ska erbjuda asylsökande rätt*” att delta (istället för den föreslagna lydelsen; ”...*får medges rätt att delta...*” respektive ”...*får erbjuda...*”) med målsättning att en individ påbörjar insatser, som idag förbehålls nyanlända, redan under asyltiden. Länsstyrelsen föreslår att det utarbetas ett standardiserat och detaljerat kursupplägg så att alla asylsökande får samma information. Samhällsinformationen till asylsökande ska ges på modersmålet enligt förslag angående samhällsorientering för nyanlända.

Länsstyrelsen anser att betygsgrundad undervisning i svenska bör utredas som en önskvärd insats även för asylsökande till skillnad mot utredningens förslag om att undervisningen i svenska i första hand bör ges i annan form som till exempel vardagssvenska i folkbildningsrådets regi. Att förorda kommunal vuxenutbildning till asylsökande skulle ligga i linje med principen om att inte bygga upp parallella spår för nyinvandrade. Alternativt föreslår länsstyrelsen att lämpligast utbildningsform för asylsökande bör undersökas vidare. Frågan är inte huruvida folkbildningsrådet vardagssvenska är bra utan om den är bättre lämpad för asylsökande än kommunal vuxenutbildning (sfi). Rätten att välja utbildningsform bör i det fallet tillfalla den asylsökande.

Länsstyrelsen avstyrker att asylsökande erbjuds att delta i aktiviteter som syftar till att motverka passiv väntan, då asylärendet dröjt mer än sex månader.

Tidiga insatser som motverkar passivisering bör erbjudas direkt i asylprocessen. Ju tidigare individen kan ta del av samhället, desto snabbare kan personen bli en del av detsamma. Forskning visar att fysisk aktivitet och deltagande i kulturella insatser är hälsofrämjande samt att kontakter med civilsamhället på sikt gynnar individernas etablering både i samhälls- och arbetslivet. Av samma anledning föreslår Länsstyrelsen att praktik åter bör bli en möjlighet för asylsökande. Erfarenheten från Migrationsverkets tidigare arbete med kompetenskartläggning av asylsökande och att aktivt lotsa ut till arbetspraktik i samverkande företag,

Datum
2018-11-12

Beteckning
101-19492-2018

visar att praktik ger kontakter och erfarenheter som leder till förbättrad språkutveckling och nätverk som kan leda till anställningar.

En bredare palett av tidiga insatser, än de föreslagna, gynnar vidare individens möjlighet att tillskansa sig innehållet av svenskundervisningen och samhällsinformationen.

Utredningen föreslår att kommunens ansvar för etableringsfrämjande insatser upphör när Migrationsverket har fattat beslut i asylärendet. Länsstyrelsen anser att möjligheten att delta i etableringsfrämjande insatser bör kvarstå fram till ett lagakraftvunnet avslagsbeslut, inte enbart fram till när Migrationsverket har fattat beslut i asylärendet. I praktiken överklagar en stor majoritet sina beslut vilket innebär att tiden i väntan på ett lagakraftvunnet beslut kan bli mycket lång och erfarenheten visar att tid i sysslöshet ofta bidrar till en ökad psykisk ohälsa.

Länsstyrelsen motsätter sig att länsstyrelsernas nuvarande uppdrag i fråga om tidiga insatser för asylsökande upphör i sin helhet.

Det finns behov av att bibehålla Länsstyrelsens ansvar enligt förordningen (2016: 1363) om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare samt att mellankommunala eller regionala aktiviteter kan komma till stånd. Länsstyrelsen har goda erfarenheter att utveckla mellankommunal och regional samverkan, vilket gynnar såväl individen som enskilda kommuner.

7.3 Ett värdigt och socialt hållbart eget boende

Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag.

Konsekvenser som ökad trångboddhet, försämrade förutsättningar för kommunerna att planera för bland annat skolor samt risken för ökad segregation lyfts i förslaget med social prövning av eget boende. Dessa samhällsproblem som primärt inte förorsakats av möjligheten för asylsökande att bosätta sig på egen hand även om detta har förstärkt problematiken i vissa områden. Även om det finns behov av social prövning ser Länsstyrelsen att förslaget riskerar att bli administrativt tungt med krav på ansökningar och intyg som kan vara svårt för individen att presentera.

Länsstyrelsen har i remissyttrande över promemorian Ett socialt hållbart eget boende (länsstyrelsens dnr 101-38677-2018) redogjort för myndighetens inställning till förslagen om social prövning och promemorians förslag om områdesbegränsningar kopplat till rätten till dagersättning.

Avsnitt 8 Efter beslut

8.1 Sömlös övergång från asylsökande till nyanländ

Datum
2018-11-12

Beteckning
101-19492-2018

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

8.2 Asylsökande med verkställbara beslut ska bo i avresecenter

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

Länsstyrelsen vill dock understryka att förutsättningarna för att systemet ska fungera delvis kräver att andelen som frivilligt återvänder ökar. Länsstyrelsen föreslår en utredning som syftar till att utveckla insatser, metoder och arbetssätt för att öka ett frivilligt återvändande. Detta bör vara på plats innan inrättandet av ett avresecenter för att främja en bättre, effektivare och en mer human process för individen.

Avsnitt 9 Mål, struktur och organisering för ett effektivare mottagande

9.2 Ett övergripande mål för mottagandet

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget med följande synpunkter:

Länsstyrelsen instämmer med att det offentliga styrning och organisering för ett effektivt mottagande är i behov av gemensamma mål och tillstyrker målformuleringarna:

Mottagandet av asylsökande ska stödja en snabb och rättssäker asylprövning. Samhällets samlade resurser för mottagande ska användas effektivt.

Länsstyrelsen anser att delar av målet är utformat utifrån individens egen möjlighet att ta ansvar för en framtida etablering. Utgångspunkten i arbetet bör utgå från de mänskliga rättigheterna och individen som rättighetsbärare i arbetet. Skyldighetsbärare, oavsett om det är stat, kommun eller upphandlad verksamhet av det offentliga behöver säkerställa att individen har bästa möjliga kapacitet och kunskap för långsiktig etablering. Länsstyrelsen föreslår därför nedanstående formulering avseende asylsökandes eget ansvar:

Systemet ska skapa förutsättningar och möjligheter för asylsökandes framtida etablering i Sverige eller för ett snabbt återvändande till ett annat land.

9.3 En ny lag om mottagandet av asylsökande införs

Länsstyrelsen lämnar inget ställningstagande utan hänvisar till övriga synpunkter som lämnas i yttrandet.

9.4 Uppgiftsöverföring, sekretess och personuppgiftshantering

Länsstyrelsen lämnar inget ställningstagande.

9.5 Samordningsnummer skulle underlätta processerna

Länsstyrelsen lämnar inget ställningstagande.

9.6 En ny organisering av mottagandet av asylsökande och nyanlända

Länsstyrelsen avstyrker förslaget avseende Länsstyrelsens förändrade ansvar.

Datum
2018-11-12

Beteckning
101-19492-2018

Länsstyrelsen saknar en konsekvensbeskrivning av att förordningarna (2010:1122) och (2016:1363) upphör att gälla, specifikt effekterna av att statsbidragen till kommunerna enligt 37 och 37a §§ upphör i dess nuvarande lydelse.

Mottagandeutredningen föreslår att en rad av länsstyrelsernas konkreta uppgifter idag ska upphöra såsom beslut om kommunal, uppdraget kring tidiga insatser för asylsökande och fördelning av utvecklingsmedel för beredskap och kapacitet samt för flyktingguideverksamhet. I utredningens förslag är uppdraget till länsstyrelserna vagt formulerat och innebär en försvagning av länsstyrelsernas roll. Det i sin tur försvårar en precisering av myndighetens mandat, ansvar och uppgifter. Även i förhållande till andra aktörer inom mottagandet.

Länsstyrelsen anser att ett regionalt perspektiv saknas i nämnda förslag och hänvisar till det särskilda yttrandet av expert Lars G Brandt, Länsstyrelsen i Västerbottens län. Länsstyrelsen erfarenhet är att kommunerna behöver samarbeta för att kunna möta den heterogena målgruppens olika behov av insatser och fluktuationer i antalet mottagna inom till exempel vuxenutbildningen (sfi). Detta synliggörs bl a i regeringens satsning på regionala yrkesvux. Regionala och mellankommunala insatser är viktiga för att stärka kommunernas möjligheter att kunna tillhandahålla ett utbud som motsvarar behov på såväl individuell som regional nivå. Länsstyrelsen stödjer idag kommunerna i regionala samarbeten med bland annat statsbidrag som stöd, vilka minimeras i utredningens förslag. För att uppnå detta finns behov av fortsatt möjlighet för staten att lämna ekonomiska stöd till såväl verksamhetsutveckling i olika former som till mellankommunala och länsgemensamma behov. Länsstyrelsen beviljar statsbidrag till kommuner för en rad utvecklingsprojekt för samverkan mellan kommuner eller det civila samhället. Målgruppen för medlen är nyanlända och ensamkommande barn och vissa fall asylsökande. Projekten har syftat till att öka kommunernas beredskap och kapacitet med utgångspunkt i de mänskliga rättigheterna och ett jämställdhetsperspektiv, så som rätten till en bostad, rätt till en god hälsa, rätten till en meningsfull fritid och så vidare. Länsstyrelsen har mycket goda erfarenheter av projekten och många av de mellankommunala och regionala projekten har utvecklats till större strategiska projekt inom Europeiska Socialfonden.

I utredningen föreslås enbart statsbidrag till kommunerna för att utveckla kostnadseffektiva boendeformer och för att hantera volymförändringar i mottagandet. Länsstyrelsen anser att denna avgränsning kommer att begränsa kommunernas möjligheter att arbeta utvecklingsinriktat mellan olika verksamhetsområden inom och mellan kommunerna. Länsstyrelsen har sakkompetens inom en rad områden så som jämställdhet, mänskliga rättigheter, folkhälsa, prevention och näringslivsutveckling och har med statsbidragen stöttat kommunerna att utveckla dessa områden för att göra dem tillgängliga för målgruppen nyanlända och ensamkommande barn.

Många projekt har varit förvaltningsövergripande och lett till ett ökad strategiskt arbete inom kommunerna för ett långsiktigt mottagande av nyanlända.

Datum
2018-11-12

Beteckning
101-19492-2018

Länsstyrelsen har också med hjälp av dessa medel stimulerat kommunerna i länet till att organisera gemensam samhällsorientering, Sfx samt en rad kunskapshöjande insatser vars resultat gynnar hela länet. Kommunerna har samverkat med civila samhället och utvecklat bland annat mötesplatser för nyanlända och etablerade, föräldrastöd samt en rad olika verksamheter för ensamkommande barn. I utredningens förslag minimeras denna möjlighet till samverkan.

9.7 Samråd mellan staten och kommunsektorn

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

9.8 En tydligare ordning för samarbetet med det civila samhällets organisationer

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget med följande synpunkter.

Om antalet ankomstcenter endast blir ett fåtal enligt utredningens förslag kan det vara mest lämpligt att Migrationsverket har ansvar för samverkan med civilsamhället. Om antalet ankomstcenter och den geografiska spridningen ökar, enligt Länsstyrelsens yttrande, ser Länsstyrelsen att det finns behov av en annan aktör för detta ansvar. Länsstyrelsen vill även uppmärksamma att de kunskaper och kompetenser som länsstyrelserna har byggt upp bör kunna användas till att ge stöd i arbetet.

Vidare anser Länsstyrelsen att ett förtydligande bör göras kring aktiviteter för barnfamiljer och vad barnets bästa innebär.

Avsnitt 10 Statlig ersättning till kommuner och landsting

10.2 Ekonomiska incitament för hög måluppfyllelse

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget med följande synpunkter.

Det är viktigt att ersättningarna möter de kostnader och den kvalitet som kan förväntas av ett gott mottagande. Antalet asylsökande till Sverige kommer sannolikt i närtid minska framöver och frågan blir då hur få asylsökande och nyanlända systemet kommer att tåla. I lägen med få anvisningar riskerar man att urholka beredskap och kapacitet i kommunerna. Ett system med en kompletterande möjlighet till frivilligt mottagande fördelat över länsgränser bör prövas.

Avsnitt 12 Utredningens alternativa upplägg

Länsstyrelsen förordar utredningens huvudförslag. Genomgående gäller dock samma synpunkter för det alternativa upplägget som för utredningens huvudförslag.

Datum
2018-11-12

Beteckning
101-19492-2018

Beslut i detta ärende har fattats och godkänts digitalt av länsöverdirektör Johan von Sydow. I den slutliga handläggningen av ärendet har även deltagit avdelningschef Karina Uddén samt Majlis Nilsson, föredragande.