

Avdelningen för utbildning och arbetsmarknad
Karin Perols, Björn Andersson, Lotta
Dahlerus
Avdelningen för vård och omsorg
Ove Ledin, Olle Olsson
Avdelningen för ekonomi och styrning
Måns Norberg
Avdelningen för juridik
Mia Hemmestad

Arbetsmarknadsdepartementet
10333 STOCKHOLM

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

SKL:s sammanfattande synpunkter

- SKL anser att en ordning med statligt ansvar för ankomstcenter, kommunalt ansvar för boende och insatser till vissa asylsökande samt statligt ansvar för avresecenter och återvändanden kan bidra till såväl effektivare asylprocess, som etablering eller återvändande. Det medverkar också till ett jämnare mottagande som bättre tar tillvara kapaciteten i hela Sverige.
- SKL anser att även ensamkommande barn och unga ska omfattas av ordningen med ett mottagande i statliga, särskilt anpassade ankomstcenter.
- SKL tillstyrker principerna för utredningens huvudförslag under vissa förutsättningar som till exempel full ekonomisk kompensation för kommunernas nya uppdrag och en fungerande ordning för samråd mellan staten och kommunsektorn samt en tydlig beredskap för ökat mottagande.
- SKL vill särskilt betona vikten av snabb och rättssäker asylprövning och att statens myndigheter i övrigt levererar i sina uppdrag.
- SKL anser inte att utredningen tydliggjort hur mottagandet av kvotflyktingar och anhöriga är del av förslaget till ett sammanhållet system och gemensamt mål för det nya mottagandesystemet.
- SKL tillstyrker förslag om begränsningar av möjligheten till eget boende (ebo) genom en social prövning. Förändringar bör omfatta alla kommuner i ett sammanhållet mottagandesystem. Möjlighet att begränsa ebo-reglerna bör införas snarast i vissa kommuner.
- SKL avvisar utredningens alternativa förslag till mottagandesystem.
- SKL avvisar utredningens förslag till nya ersättningssystem för nyanlända. Ytterligare utredning och överväganden krävs.
- SKL framhåller vikten av en nära dialog och samråd mellan regeringen och kommunsektorn i den fortsatta beredningen samt eventuell implementering, genomförande och uppföljning.
- SKL anser att det inte är möjligt att uppnå målet om ett sammanhållet och effektivare mottagande om inte reformer också genomförs i

mottagandesystemet som helhet. SKL:s ställningstaganden till utredningens olika delförslag skall därför uppfattas som beroende av varandra.

I följande del av yttrandet lämnar SKL sina övergripande ställningstaganden till betänkandet. I den andra delen av yttrandet lämnar SKL synpunkter på respektive delförslag. I den sista delen lämnas mer detaljerade synpunkter på förslag och andra förutsättningar som behöver åtgärdas i ett nytt mottagandesystem:

1. SKL:s utgångspunkter och övergripande ställningstaganden	3
2. SKL:s ställningstaganden till utredningens delförslag.....	5
Initialt mottagande av vuxna, familjer och ensamkommande barn	5
Kommunalt ansvar för asylboende och insatser	9
Efter avslag – avresecenter och återvändande	14
Begränsningar av ebo	15
Utredningens alternativa förslag – mottagandecenter	18
Samråd mellan staten och kommunsektorn	19
Ersättningsystem och finansiering	19
Genomförande	28
3. SKL:s ställningstaganden - övriga synpunkter och överväganden	29

1. SKL:s utgångspunkter och övergripande ställningstaganden

SKL har sedan många år påtalat vikten av en sammanhållen reform av mottagandet av asylsökande och nyanlända. Dagens system har inte givit rätt förutsättningar för integration, snabb etablering för de personer som får stanna eller ett bra återvändandearbete för de personer som får avslag på sin asylansökan. Systemet har präglats av ryckighet, dålig samordning och bristande tillit mellan ansvariga aktörer och ojämn fördelning över landet. Det gör systemet ineffektivt och oförutsägbart för såväl asylsökande och nyanlända som kommuner och landsting samt andra aktörer med ansvar för olika delar i mottagandet.

Mottagandeutredningen har i sitt arbete haft en regelbunden och nära dialog med såväl många kommuner och landsting som SKL. Viktiga utgångspunkter för SKL har varit jämnare fördelning, långsiktiga planeringsförutsättningar för kommuner och landsting, kontinuitet för individer och aktörer, insatser till asylsökande som främjar framtida etablering eller återvändande och ett tydligt regelverk vad gäller ansvarsfördelningen med utrymme för flexibilitet och lokala lösningar. SKL bedömer att utredningens huvudförslag till nytt mottagandesystem i stora delar speglar dessa utgångspunkter. För ett genomförande krävs full statlig finansiering för de delar som utförs av kommuner och landsting. Mottagandeutredningen har dock inte haft uppdraget att analysera kommunala kostnader och föreslå ersättningsnivåer vilket innebär att betänkandet saknar ett helhetsperspektiv på förutsättningarna i mottagandet.

Mottagandeutredningens förslag omfattar hela mottagandekedjan från asylansökan till bosättning eller återvändande samt utformning av ersättningsystem till kommuner och landsting för asylsökande och nyanlända. SKL ställer sig bakom det föreslagna nationella målet för ett nytt mottagandesystem och understryker att det måste

genomsyra ansvarsfördelning, regelverk och styrning¹. Utredningens huvudförslag innebär omfattande förändringar i ansvarsfördelning och uppdrag för både kommuner, landsting och statliga aktörer. SKL bedömer inte att det är möjligt att uppnå målet om ett sammanhållet och effektivare mottagande om inte reformer också genomförs i mottagandesystemet som helhet. SKL:s ställningstaganden till utredningens olika delförslag skall därför uppfattas som beroende av varandra.

SKL ställer sig positiv till principerna för huvudförslaget till nytt mottagandesystem, men vill redan inledningsvis i yttrandet uppmärksamma regeringen på avgörande förutsättningar som måste åtgärdas och säkerställas för att SKL kan kunna ställa sig bakom förslaget som helhet. Dessa förutsättningar utvecklas i senare delar av yttrandet:

- Staten tar ansvar för dialog och samråd med kommuner och landsting om nödvändiga förutsättningar där ankomst- och avrescenter ska etableras.
- Kommunerna ges full ekonomisk kompensation för sina utökade uppdrag att ordna boende och insatser till asylsökande.
- Det säkerställs att staten har ett fortsatt övergripande ansvar och att det tydligt regleras vad statliga myndigheter har för uppdrag vid ankomst, väntan och beslut om avslag och återvändande. Kommuner och landsting är i sina uppdrag beroende av, och behöver därför få förtroende för, att statens aktörer levererar i sina delar.
- Mottagandet av anhöriga och kvotflyktingar tydliggörs i fördelningsmodell, platstilldelning och anvisningsrutiner för att åstadkomma ett sammanhållet mottagande och inte skapa nya stuprör.
- Den föreslagna ordningen med fastlagda samråd mellan staten och kommunsektorn införs och omfattar ekonomi, organisation och andra förutsättningar. I det bör också ingå uppföljning och utvärdering av ett nytt mottagandesystem.
- Förslaget kompletteras med en tydlig beredskapsplan vid kraftiga uppgångar i mottagandet som tydliggör statligt operativt och ekonomiskt ansvar.
- SKL anser vidare att även ensamkommande barn ska omfattas av ordningen med mottagandet i statligt ankomstcenter.

Avseende nytt ersättningssystem för nyanlända med uppehållstillstånd anser SKL att utredningens förslag inte löser problem med otydliga principer och gränsdragningar mellan kommunsektorn och staten och ställer sig därför avvisande till förslagen i sin helhet. Ett mer grundläggande utredningsarbete behöver göras som utgår från kommunernas och landstingens insatser och kostnader samt överväganden om sektorernas finansieringsmöjligheter.

¹ Det övergripande målet för mottagandet ska vara: Mottagandet av asylsökande ska stödja en snabb och rättssäker asylprövning. Systemet ska skapa förutsättningar och möjligheter för de asylsökande att ta eget ansvar för en framtida etablering i Sverige eller för ett snabbt återvändande till ett annat land. Samhällets samlade resurser för mottagande ska användas effektivt.” (SOU 2018:22, s. 336)

2. SKL:s ställningstaganden till utredningens delförslag

Initialt mottagande av vuxna, familjer och ensamkommande barn

Statliga ankomstcenter

- SKL tillstyrker att särskilda ankomstcenter införs.

SKL anser att en ordning som innebär att asylsökande får ett samlat första möte med Sverige och att resurser koncentreras initialt, har förutsättningar att effektivisera mottagandet och korta hela asylprocessen, och därmed även stärka möjligheten till en snabbare etablering. SKL ser positivt på att asylsökande tidigt ges en enhetlig och grundläggande samhällsinformation, bland annat om skyldigheter och rättigheter i Sverige och om asylprocessen. Det är också positivt att kommuner, landsting och andra aktörer med ansvar för insatser i asylmottagandet genom insatserna i ankomstcentret kan ges bättre förutsättningar att utföra sina uppdrag i kommande steg.

SKL menar att obligatoriet att bo i ett ankomstcenter är viktigt, dels för signalvärdet att asylprocessen innehåller ett antal av individ och samhälle på förhand väl kända steg, dels för att så många asylsökande som möjligt tar del av de insatser som ges vid ett ankomstcenter. Samordnade och motiverande insatser vid ankomstcenter kan inverka positivt på att en större andel asylsökande väljer anvisat boende i kommun i den senare delen av asylprocessen. Obligatoriet är därför också viktigt för att minska andelen i osäkert eget boende (ebo) under asyltiden och senare självbosättning efter uppehållstillstånd.

- SKL anser att den obligatoriska tiden i ankomstcenter inte ska vara ett visst antal dagar utan istället omfatta den tid det tar för Migrationsverket och Arbetsförmedlingen att genomföra obligatoriska moment i ankomstcentret. Det innebär att tiden i ankomstcenter kan bli längre än 30 dagar.

Skälet för ställningstagandet är att SKL ser en risk att obligatoriska moment inte hinner genomföras under tiden i ankomstcentret och därmed fördröjer eller försvårar insatser under resten av asylprocessen. Genom att tiden utgår från genomförda moment ligger risken, och därmed incitamentet, hos staten som har ankomstansvaret istället för hos mottagande kommuner och andra aktörer som annars får sämre förutsättningar för sina uppdrag.

SKL vill dock framhålla vikten av att tiden i ankomstcenter är så kort som möjligt och att staten måste verka för effektiva arbetsprocesser. Kommunens planering för mottagande efter anvisningsbeslut måste dock alltid vara minst tre veckor.

- SKL delar utredningens bedömning att ankomstcentren behöver vara större anläggningar för att kunna bemannas på ett ändamålsenligt sätt och innehålla de insatser som effektiviserar asylprocessen, men det ställer samtidigt höga krav på hur centren utformas och organiseras.

De asylsökande som bor i ankomstcenter kommer att ha olika bakgrund och skäl för sin ankomst till Sverige och även befinna sig i olika delar av asylprocessen. Boendet måste vara en trygg plats för barn, familjer och vuxna ensamstående kvinnor och män. Centren måste utformas med respekt för individers integritet och organiseras utifrån ett hälsofrämjande perspektiv.

- SKL anser att ankomstcentrens etablering ska utgå från samråd med aktuella kommuner och landsting, en bedömning av lämplig lokalisering för verksamheten samt lokala möjligheter och förutsättningar.

En lokalisering kan bedömas lämplig utan att uppfylla de på förhand fastställda principerna om storlek på kommunen och närhet till internationella flygplatser som Mottagandeutredningen bedömer är viktiga. Det är dock viktigt att även dessa aspekter beaktas i planeringen och vid samrådet med berörda kommuner och landsting.

- SKL anser att dialog och samråd mellan ansvariga myndigheter och aktuell kommun och landsting där ankomstcenter finns eller planeras ska vara obligatorisk och regleras av regeringen.

SKL menar till skillnad mot utredningen att centren kan ha stor påverkan på kommunens verksamhet och omgivande samhälle. Även om genomströmningen av enskilda asylsökande är snabb kommer ett stort antal samtidigt boende i ankomstscenter ha betydelse för lokalsamhället. SKL förordar en fastställd ordning med lokala samverkansråd, där ansvariga myndigheter, kommun och landsting ingår och som har tydliga mandat att underlätta ankomstscentrets verksamhet, samspelet med omgivande lokalsamhälle och utformning av insatser utifrån lokala förutsättningar. Det måste också säkerställas att de kostnader för kommuner och landsting som följer av ett ankomstcenter ersätts av staten.

- SKL tillstyrker ansvarsfördelningen mellan statliga myndigheter, kommun och landsting för insatser som ska genomföras i centren.

Kartläggningen av asylsökandes kompetens som Arbetsförmedlingen föreslås ansvara för och som ska användas som ett underlag i matchningen till kommuner vid anvisning är viktig. Att i betydligt högre grad matcha asylsökande och nyanlända till kommuner där det finns passande jobb och utbildningsmöjligheter är ett stort steg framåt i organiseringen av mottagandet. Det är viktigt både för att åstadkomma en snabbare etablering och för att få fler asylsökande att bli motiverade att välja en organiserad bosättning via anvisning.

Hälsoundersökningar föreslås genomföras i ankomstcentren och SKL menar att det kommer att skapa bättre planeringsförutsättningar för landstingen, mer likvärdiga hälsoundersökningar och bättre möjligheter till kvalitetsutveckling. Med stor sannolikhet kommer landstingen också, jämfört med idag, att nå betydligt fler med ett erbjudande om en hälsoundersökning.

SKL ser en möjlighet att den verksamhet för barn i ankomstcenter som kommunen föreslås ska ansvara för, har förutsättningar att utvecklas till en spetskompetens som kan bidra till och stödja mottagande och utbildning av nyanlända elever i Sverige. Verksamhetens ambitionsnivå måste dock följas av en motsvarande ersättning för kommunens kostnader. Att analysera detta bör ingå i det uppdrag till Skolverket om att ta fram riktlinjer för verksamheten som utredningen föreslår.

SKL menar också att det är helt nödvändigt med en vidare analys av ett nytt mottagandesystem i förhållande till skollagens bestämmelser, och att nödvändiga författningsändringar görs för att ansvaret hos kommuner med ankomstcenter avseende asylsökande barn och utbildning ska bli tydligt, t ex när vistelsen i ankomstcenter blir längre än en månad.

Mottagandet av ensamkommande barn

- SKL avstyrker utredningens förslag om att ansvaret för det initiala mottagandet av ensamkommande barn och unga fortsatt ska ligga på ankomstkommuner. SKL förordar en ordning där även ensamkommande barn och unga ska tas emot i statliga ankomstcenter.

SKL har sedan länge drivit att staten bör ansvara för det initiala mottagandet av ensamkommande barn och unga². När Mottagandeutredningen nu lägger ett förslag om att alla asylsökande vuxna och familjer initialt bör tas emot i statliga ankomstcenter innan de anvisas till en kommun, är det en spegling av vad SKL har förespråkat för mottagandet av ensamkommande barn. Desto olyckligare att just denna grupp inte omfattas av förslaget. SKL anser att de fördelar som ett första samlat möte med Sverige ger för övriga asylsökande, vuxna såväl som barn med vårdnadshavare, också gäller ensamkommande barn och unga. Alla asylsökande skulle då mötas av samma enhetliga system, där de under en tid vistas i ankomstcenter och ges ett tydligt, sammanhållet och konsekvent första möte med Sverige och information om vad det innebär att vara asylsökande.

Ett initialt mottagande i statligt ankomstcenter lägger det ekonomiska risktagandet på staten som har det ekonomiska ansvaret för asyl- och flyktingmottagandet. Ankomstkommunen slipper också en avsevärd påverkan på den ordinarie sociala barn- och ungdomsvården.

Dagens ordning med anvisning till en kommun inom två dygn tvingar fram snabba beslut som inte alltid är rättssäkra för barnen. Barnen måste i så stor utsträckning som möjligt slippa omplaceringar pga. olämpliga placeringar, vilka ofta orsakas av snabb anvisning, bristande kunskap om barnets behov och kort planeringstid för anvisningskommunen. Barnets eventuella anknytning bör utredas innan anvisning för att undvika felaktiga eller skadliga placeringar. Hälsoundersökning och åldersbedömning kan också genomföras i ett tidigt skede i ankomstcenter. En längre

² [SKL:s agenda för integration, punkt 42](#)

tid i ankomstfas ger också barnet trygghet, lugn och ro och avsevärt bättre kunskaper om vad som väntar i asylprocessen. En förutsättning är givetvis att de ensamkommande vistas i särskilt barnanpassade ankomstcenter, med specifik kompetens och där stöd och omsorg kan ges efter behov.

En initial fas i ankomstcenter skapar även förutsättningar för Migrationsverket att relativt omgående prioritera de som inte anses ha skäl att få stanna och utveckla en särskild process för dessa, vilket även kan inverka positivt på handläggningstiden i övriga ärenden. Långa handläggningstider är det enskilt svåraste momentet av asylprocessen enligt många asylsökande ensamkommande, varför det är viktigt att ensamkommande barns asylansökningar prioriteras.

Andelen flickor är nu ca 25 procent (mot endast 8 procent 2015) i mottagandet av ensamkommande barn. Under 2017 och hittills 2018 utgör pojkar från Marocko den största andelen. Ett statligt initialt mottagande skulle ge erforderlig tid att utreda och förbereda för de särskilda behov som ensamkommande flickor har, exempelvis inför placering i nätverkshem som är en vanlig typ av placering för flickor. När det gäller pojkar från Marocko är det en mycket liten andel som får bifall på sin asylansökan. Av det totala antalet avgjorda ärenden (inklusive Dublinärenden) beviljades 2017 endast 3 procent uppehållstillstånd. Hittills under 2018 har endast 1 procent beviljats uppehållstillstånd.³ SKL menar att det kan ifrågasättas om dagens ordning med att omgående anvisa alla asylsökande ensamkommande barn till en kommun är den mest lämpliga hanteringen av dessa ärenden.

- SKL anser liksom för övriga asylsökande att omfattningen av den obligatoriska vistelsen i ankomstcenter för ensamkommande barn ska styras av att initiala obligatoriska moment i asylprocessen är utförda.

I de fall dessa moment kan genomföras snabbt, kan barnet tas emot i kommun relativt snart.

- SKL menar att frågan om barnets företrädare i ankomstcenter initialt kan lösas genom offentligt biträde och kompletteras med anställda ombud.

SKL delar inte utredningens uppfattning att barnet måste ha en god man innan asylprocessen inleds, som ett avgörande hinder för att också ensamkommande barn skulle kunna vistas i ankomstcenter.

Det offentliga biträdet kan företräda barnet i asylprocessen och skulle till exempel kunna kompletteras med särskilda barnrätts- och barnskyddsombud som är knutna till ankomstcentren. I första hand vill dock SKL se en ändring av nuvarande lagstiftning

³ All statistik i detta stycke är hämtad från Migrationsverkets hemsida.

kring godmanskapet. SKL har i flera år påtalat behovet av att se över systemet med gode män för ensamkommande barn⁴.

Kommunalt ansvar för asylboende och insatser

Kommunalt asylboende

- Efter avvägning av utmaningar och möjligheter, inte minst betydelsen av att hela Sveriges kapacitet tas tillvara och att hela kommunsektorn medverkar i mottagandet av asylsökande, tillstyrker SKL att kommunerna ska ha ansvar för boendet under väntetiden för asylsökande som anvisats till kommun. SKL understryker dock att ansvaret kräver full finansiering från staten som har, och även fortsatt ska ha, det ekonomiska ansvaret för asylmottagandet.

SKL:s utgångspunkt har varit en jämnare fördelning av asylsökande mellan kommuner, och att kommunerna får ett avgörande inflytande över var och hur asylboenden placeras och utformas.

Asylmottagandets organisering får långsiktiga konsekvenser eftersom både fördelningen av asylboenden och asylsökande i eget boende (ebo) har stor påverkan på fördelningen av mottagandet av nyanlända med uppehållstillstånd. En jämnare fördelning är avgörande för integrationen och att bättre ta tillvara Sveriges samlade kapacitet och lokala möjligheter till utbildning och jobb. Med jämnare fördelning avser SKL en fördelning som huvudsakligen tar hänsyn till kommunens storlek och förutsättningar på arbetsmarknaden. SKL anser också att mottagandet måste präglas av kontinuitet och så få omflyttningar som möjligt. Det gäller inte minst för barnen som i dagens mottagandesystem kan tvingas byta skola och närmiljö upprepade gånger på grund av flera flyttar mellan kommuner både under asyltiden och i samband med uppehållstillstånd. Kontinuitet påskyndar även etableringen och inträdet på arbetsmarknaden för vuxna som kan dra nytta av etablerade nätverk och kontakter.

Mottagandeutredningen bedömer inte att staten är lämplig att ansvara för att ordna asylboende i varje kommun vilket krävs för att få till stånd en jämnare fördelning och skapa förutsättningar för att stanna i samma kommun efter uppehållstillstånd. SKL ser också fördelar med att det med ett kommunalt ansvar är kommunen som fullt ut har rådighet över hur arbetet med boende för asylsökande och nyanlända i kommunen planeras och anordnas. Det är kommunerna som med sin kännedom om lokala förhållanden och lokal bostadsmarknad samt närhet till invånarna, har de bästa förutsättningarna att ta ansvar för bostadsförsörjningsuppgiften. Ett kommunalt ansvar för asylboenden kommer dock att vara en stor utmaning för många kommuner på samma sätt som dagens ansvar för bosättning av nyanlända. Utmaningen gäller

⁴ Se senast skrivelse 2017-04-07 till Justitiedepartementet, Begäran om översyn av reglerna för överförmyndare, gode män och förvaltare, Dnr 17/01225. [Se även SKL:s agenda för integration, punkt 48](#)

framförallt tillgången på bostäder, men också var i kommunen asylboenden kan lokaliseras.

- SKL vill framhålla att statens övergripande ansvar för asylmottagandet innefattar ett ansvar att på olika sätt underlätta i uppdraget att ordna asylboende som staten föreslås ålägga kommunerna. Hur staten på bästa sätt kan stödja kommunerna i detta arbete behöver vara föremål för en fördjupad analys och löpande dialog och mellan staten och kommunsektorn.

I praktiken innebär Mottagandeutredningens förslag att kommunernas åtagande enligt bosättningslagen tidigareläggs. Om Migrationsverket är framgångsrik i uppgiften att identifiera och anvisa de asylsökande som har högre sannolikhet att få stanna och om handläggningstiderna i asylprocessen effektiviseras, blir det nya boendeuppdraget inte väsentligt mycket större än dagens uppdrag enligt bosättningslagen. Det förutsätter också att staten säkerställer att asylsökande i kommunalt boende som får avslag flyttar till ett avresecenter.

I många kommuner kommer Migrationsverkets uppsägning av befintliga hyreskontrakt att bidra positivt till utbudet av lediga lägenheter på den lokala bostadsmarknaden. SKL instämmer med utredningen om att Migrationsverket i samband med uppsägning av hyreskontrakt ska föra en dialog med aktuell kommun och fastighetsägare i syfte att underlätta fortsatt samarbete om bostäderna för asylsökande, nyanlända eller andra målgrupper med behov av stöd att hitta en bostad.

Staten behöver även på andra sätt underlätta i arbetet att ta fram boende till asylsökande. Det kan avse anpassning av regelverk och riktlinjer, statliga myndigheters uppdrag och finansiella frågor. En samlad uppföljning från statens sida av de förändringar som genomförts på senare år av regler och ersättningssystem och som baseras på lokala erfarenheter är därvid av avgörande betydelse.

Fördelningsmodell för anvisningar av asylsökande och nyanlända

- SKL tillstyrker förslaget om att läns- och kommunal ersätts med att varje kommun tilldelas ett andelstal för mottagande av asylsökande och nyanlända invandrare.

För att ge kommunen rimliga planeringsförutsättningar är det dock av stor vikt att Migrationsverket fastställer antalet platser som varje kommun ska hålla tillgängliga för mottagandet av anvisade asylsökande.

- SKL anser att även anvisade nyanlända med uppehållstillstånd från ankomstcenter och kvotflyktingar ska ingå i platsberäkningen, och omfattas av platsersättning, i syfte att skapa ett sammanhållet system och bättre planeringsförutsättningar i hela mottagandet av asylsökande och nyanlända.

SKL anser att anvisade personer som tas emot i kommunen med uppehållstillstånd upptar en boendeplats fram till exempelvis uppehållstillståndskort, folkbokföring, socialförsäkringsförmåner och inskrivning i etableringsprogrammet är klart. Denna

period omfattar idag ofta flera månader men bör kunna begränsas till en månad om ledtider hos myndigheterna kortas. Perioden bör vara samma som gäller för asylsökande som har anvisats till kommunen och fått uppehållstillstånd (se nedanstående avsnitt Efter uppehållstillstånd och övergång till etablering). Om denna period är en månad skulle det tillsammans med de tre veckorna mellan anvisning och mottagande i kommun, motsvara ungefär samma tid som mellan anvisning och mottagande i dagens bosättningsuppdrag som är två månader.

I betänkandet finns ett resonemang om att det bör vara möjligt att göra en viss omfördelning mellan kommuner på länsnivå innan kommunandelarna för nästkommande år fastställs.

- SKL anser att omfördelning ska kunna göras inom ett län, och mellan län, på kommunernas initiativ och även efter att andelstal eller platsantal har fastställts.

På det sättet tas kapacitet till vara i kommuner med goda förutsättningar för etablering som inte fångas i den statistiska fördelningsmodellen. Det bör också övervägas om kommuner med goda arbetsmarkandsförutsättningar som önskar ett högre mottagande än de kan förväntas få enligt fördelningsmodellen, ska kunna framställa önskemål om ett visst antal platser innan platstilldelning fastställs.

- SKL instämmer i att arbetsmarknadsförutsättningarna i förhållande till kommunens storlek ska ha ett stort genomslag i fördelningsmodellen.

Fördelningsmodellen har utvecklats att ta större hänsyn till arbetsmarknadsförutsättningar de senaste året. Inför 2019 års mottagande ingår variabler som också tar hänsyn till framtida arbetskraftsbehov. SKL:s erfarenhet är att utvecklingen av fördelningsmodellen behöver ske löpande och det är en förutsättning att det även fortsättningsvis sker i samverkan mellan Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Länsstyrelserna och SKL.

- SKL vill understryka att en övergång till nytt mottagandesystem kräver ett omtag kring fördelningsmodellen och en nära dialog mellan ansvariga aktörer och SKL om hur den å ena sidan ska ta hänsyn till arbetsmarknaden och befolkningen, å andra sidan till olika mottagandegrupper och bidra till en jämn fördelning av mottagandet av nyanlända på längre sikt.

Det blir en viktig uppgift att säkerställa hur modellen ska omfatta dels asylsökande och nyanlända, såväl i eget boende som anvisade, direktinresta nyanlända (kvotflyktingar och anhöriga) och dels andelar, antal personer samt antal platser. Modellen måste också ge förutsättningar för fungerande rutiner, arbetssätt och dialog med kommuner i anvisningsarbetet. En fungerande modell för matchning i anvisningsarbetet som utgår från individers erfarenheter och kompetenser och kommunens utbud av utbildningsutbud och arbetstillfällen behöver också utvecklas för ett nå långsiktiga framgångar i ett nytt mottagandesystem. Sammantaget är dessa utvecklingsområden avgörande för att kommunen ska få bra planeringsförutsättningar.

SKL vill understryka att ett liknande resonemang är giltigt när det gäller anvisningsmodellen för ensamkommande barn, och att denna också behöver vara föremål för en löpande och nära dialog mellan ansvariga aktörer och SKL.

Insatser till asylsökande

- SKL tillstyrker förslaget om en ansvarsfördelning där kommunen föreslås ta helhetsansvaret för svenskundervisning, information om arbetsmarknaden och lokalt anpassad samhällsinformation.

Precis som utredningen resonerar finns det mycket som pekar på att passivitet under längre tider är hämmande för etableringen och kan leda till ökad ohälsa. Det finns dessutom mycket tid att spara om väntetiden används konstruktivt under asylprocessen. Samtidigt vill SKL understryka att korta handläggningstider alltid ska prioriteras då erfarenhet visar att det kan vara svårt att till fullo koncentrera sig på utbildning och andra insatser innan besked lämnas i asylärendet.

Kommunerna har bra förutsättningar för att ta ett samordnande helhetsgrepp kring insatserna. Det är dock viktigt att det finns möjligheter att utnyttja befintlig verksamhet i kommunerna. För att bidra till individernas utveckling krävs att det finns kontinuerliga aktiviteter av kvalitet att ta del av. SKL ser till exempel stora fördelar med att kunna delta i sfi, eller andra språkfrämjande insatser för att sedan sömlöst fortsätta med dessa inom etableringsuppdraget om uppehållstillstånd erhålls.

- SKL tillstyrker förslaget att i lag möjliggöra att ordinarie sfi och samhällsorientering kan ges till asylsökande.

Sfi eller samhällsorientering kan med fördel påbörjas direkt under asylprocessen om förutsättningar och behov finns lokalt. SKL vill här också påpeka, inte minst beroende på lärarsituationen, att stora satsningar på digitala språkverktyg behövs. SKL är också positiva till att förslaget möjliggör lokalt anpassade lösningar där till exempel näringsliv och civilsamhälle kan vara engagerade att utföra insatser till asylsökande. Civilsamhället, främst genom studieförbunden, anordnar idag omfattande insatser för asylsökande och samarbetet behöver kunna fortsätta där behov och förutsättningar finns.

- SKL anser att det behövs en ambitionshöjning gällande omfattningen av insatserna i förhållande till förslaget i betänkandet. De språkfrämjande insatserna bör åtminstone motsvara halvtid, cirka 4 timmar om dagen. SKL anser också att insatserna ska kunna pågå kontinuerligt under hela väntetiden, och att ersättningen anpassas därefter.

SKL:s synpunkt om omfattningen skulle i tid vara i nivå med den sfi som normalt bedrivs under etableringsprogrammet efter uppehållstillstånd. Det är visserligen en lägre ambitionsgrad än inom etableringsprogrammet där aktiviteterna tillsammans ska omfatta heltid. SKL:s bedömning är ändå att det bör vara tillräckligt för att få en positiv effekt på individernas etablering. Om språkundervisningen dessutom

kombineras eller utökas med andra arbetsnära aktiviteter och samhällsinformation kan tiden användas effektivt. SKL:s anser inte att det ambitionsnivå om 40 timmar totalt under hela asyltiden är tillräcklig.

Efter uppehållstillstånd och övergång till etablering

SKL anser att en av de bärande delarna utifrån ett integrations- och etableringsperspektiv är att huvudförslaget till nytt mottagandesystem ger förutsättningar för en mer sömlös övergång mellan asyltid och etablering. Mottagandeutredningens uppdrag har dock inte omfattat etableringen, men SKL vill i sammanhanget poängtera behovet att hitta former för hur kommuner kan bli mer delaktiga i samordning och utformning av insatser till nyanlända.

- SKL har sedan tidigare påtalat för regeringen att överenskommelse bör kunna träffas mellan Arbetsförmedling, kommun och region om hur ansvaret och de statliga medlen för utformning och utförande av etableringsinsatser ska fördelas dem emellan⁵.

En sådan ordning är avgörande för att ta tillvara lokala möjligheter på arbetsmarknaden och inte minst viktigt i förhållande till att Arbetsförmedlingens lokalkännedom och fysiska närvaro varierar mellan kommuner över landet. Resultatet i etableringen visar också på stora skillnader mellan regioner och kommuner⁶.

Vad gäller nyanländas försörjning efter uppehållstillstånd är det avgörande att regeringen vidtar åtgärder som möjliggör en sammanhållen övergång mellan de statliga individersättningarna för asylsökande och nyanlända invandrare. SKL delar utredningens uppfattning att det är orimligt att kommunerna ska behöva göra en behovsprövning och betala ut ekonomiskt bistånd på grund av det glapp som uppstår mellan två statliga ersättningar.

- SKL anser att det är en förutsättning att de asylsökande som vistas i ett kommunalt boende ska ha rätt till fortsatt bistånd i form av dagersättning från Migrationsverket fram till dess att den första etableringsersättningen kan betalas ut. För att det ska omfatta endast en månad, vilket är utredningens förslag, behöver åtgärder vidtas som kortar tiden till utbetalningen av den första etableringsersättningen.

Bättre möjligheter till informationsöverföring mellan de statliga myndigheterna och mellan stat och kommun samt en tydlig styrning så att statliga myndigheter ska klara sina respektive uppdrag inom en rimlig tid måste säkerställas. SKL instämmer i utredningens synpunkter gällande omedelbara åtgärder som regeringen kan genomföra för att korta ledtiderna, bland andra genom att öka antalet mötesplatser, en samlokalisering mellan berörda myndigheter och kommun i det initiala mottagandet

⁵ [SKL:s Agenda för integration](#), punkten 24

⁶ [Allt fler nyanlända i arbete efter två år](#), artikel på SKL:s webb 2018-05-28

av nyanlända. Mötesplatser har utöver att korta ledtiderna för de nyanlända även visat sig bidra till ökad samverkan mellan aktörerna utanför uppdraget för mötesplatserna.

- SKL framhåller även att det är nödvändigt att göra en uppräkningsavgränsning av etableringsersättningen, då det inte har gjorts sedan genomförandet av etableringsreformens införande i december 2010. Den aktuella nivån bidrar till att allt fler nyanlända är i behov av kompletterande ekonomiskt bistånd för att klara sin försörjning även under tiden de deltar i etableringsprogrammet.

Efter avslag – avresecenter och återvändande

- SKL tillstyrker förslagen om obligatoriska avresecenter i Migrationsverkets regi och indragen dagersättning och särskilt bidrag som sanktion, men vill se ett klargörande i frågan om synnerliga skäl som grund för att bo kvar i tidigare boende. SKL efterlyser också en fördjupad diskussion om flera frågor.

I enlighet vad som framförts ovan avseende ankomstcenter anser SKL att avresecentrens placering och etablering ska ske efter samråd med aktuella kommuner och landsting. Det är också av stor vikt att avresecenter utformas och organiseras på ett sätt som tar hänsyn till såväl vuxnas som barns behov av insatser och en trygg boendemiljö.

Den obligatoriska vistelsen i avresecentret föreslås gälla under den lagstadgade fristen för avresa, dvs. två till fyra veckor. Sett till de handläggningstider för självmant återvändande som utredningen presenterar, framstår antaganden om ett ökat antal ärenden som frivilligt återvänder inom ramen för vistelsen i avresecentret behäftade med betydande osäkerhet. Det framstår som att det kan bli många fall där flytten till ett avresecenter inte uppnår något annat än att flytta en individ från ett system till ett annat under en begränsad tid och sedan skriva ut individen ur samtliga system.

- SKL instämmer i utredningens uppfattning om att det praktiska ansvaret för att ordna boende för personer med lagakraftvunna avlägsnandebeslut ska ligga på staten. SKL ser dock inte att utredningens förslag svarar mot den ordningen.

SKL anser att konsekvenserna av ändringar i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) som började gälla i juni 2016 bör utredas och analyseras. De innebär att personer utan minderåriga barn i samband med eller i nära anslutning till ett av- eller utvisningsbeslut mister rätten till dagersättning och logi. Det behöver klargöras om det föreligger en risk att ansvariga myndigheter får svårare att hålla kontakt med de personer som berörs av förändringen, och att detta på sikt försvårar återvändandearbetet.

Det finns en utbredd oro för och en pågående diskussion om framväxten av ett parallellsamhälle, där allt fler människor lever vid sidan om de ordinarie systemen. Utvecklingen får konsekvenser för kommuner och landsting.

- SKL framhåller att staten måste ta det övergripande ansvaret för frågan om ett ökat antal papperslösa som lever utanför ordinarie system.

SKL ser positivt på utredningens bedömning att exempelvis Statskontoret ges i uppdrag att kartlägga och analysera metoder som främjar ett ökat frivilligt återvändande. SKL vill dock se ett bredare anslag i frågan. Det förebyggande arbetet måste bedrivas brett, men insatserna måste också inkludera åtgärder när det gäller de som inte återvänder frivilligt.

- SKL anser att det behövs en översyn av lagstiftning och andra regelverk som antingen främjar eller motverkar ett återvändande och hur de bör utvecklas i syfte att effektivisera återvändandearbetet.

Åtgärder kan behöva omfatta förutsättningarna för polisens arbete, antalet förvaringsplatser och rutiner vid utvisning. Nivå och omfattning på återetablerings- och återintegreringsbidrag, förslag på statligt finansierade utbildningsinsatser som riktas till de aktörer som kommer i kontakt med asylsökande (t.ex. Migrationsverket, socialtjänsten, skolan, hälso- och sjukvården, gode män, idéburen sektor m.fl.) bör också övervägas. Frågan om personer som har avlägsnandebeslut som av olika anledningar inte kan verkställas, måste också adresseras. SKL har i tidigare remissyttrande belyst de betydande svårigheter som drabbar både enskilda och kommuner och landsting i situationer där det råder praktiska verkställighetshinder.⁷

Begränsningar av ebo

Följande avsnitt avser även yttrande över justitiedepartementets kompletterande promemoria ”Ett socialt hållbart eget boende för asylsökande” (Dnr A2018/00777/I).

- SKL välkomnar utredningens förslag om att asylsökandes rätt till eget boende (ebo) förändras i syfte att förebygga negativa konsekvenser för individer och samhälle som en del av ett nytt och sammanhållet mottagandesystem.
- SKL anser att en modell med en individuell social prövning av ebo ska införas⁸.

I SKL:s dialog med medlemmar har framkommit olika synpunkter och överväganden om det är Migrationsverket, annan myndighet eller kommunen som bör genomföra den sociala prövningen. SKL:s bedömning är att Migrationsverket, som med ansvar för bistånd till asylsökande, boende i ankomstcenter och beslut om anvisning till ordnat boende i kommun, är bäst lämpad att ansvara för den sociala prövningen. Det är dock viktigt att kriterier för den sociala prövningen och rutiner för praktisk tillämpning tas fram i samråd med kommunsektorn och att prövningen innefattar dialog med berörda kommuner.

Kriterier bör omfatta storlek på bostaden i förhållande till antal boende, såväl folkbokförda som asylsökande, och någon form av överenskommelse eller

⁷ [Uppehållstillstånd på grund av praktiska verkställighetshinder och preskription, SOU 2017:84](#), SKL:s yttrande

⁸ [SKL:s agenda för integration](#), punkten 2.

godkännande från lägenhetsinnehavare och fastighetsägare. Kriterierna måste vidare ta särskild hänsyn till barns behov av trygghet och utveckling.

- SKL vill betona vikten av att Migrationsverkets informationsskyldighet till kommuner och myndigheter om asylsökande i eget boende regleras.

Det behöver säkerställas att kommuner underrättas om ärenden och adresser där asylsökande väljer att bo i ebo, både där boendet är godkänt och där det inte har godkänts. Det är nödvändigt för kommunens planering och ansvar för insatser till barn och vuxna asylsökande.

SKL anser vidare att det bör regleras att information måste tillgängliggöras för berörda myndigheter i de fall ett hushåll står som värd för asylsökandes ebo. Att ha inneboende kan påverka hushållets rätt till socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd. En sådan ordning medverkar till att förebygga felaktiga utbetalningar från offentliga transfereringssystem likväl som att säkerställa att begränsningen av ebo får avsedd effekt.

- SKL anser att alla kommuner ska omfattas av en ordning med social prövning av ebo.

Ett eget boende som inte är socialt hållbart och som får negativ inverkan på barns och vuxnas etablering kan förekomma i alla kommuner. SKL anser därför att inte endast vissa av staten på förhand utsedda kommuner ska kunna ansöka om att omfattas av en ordning med social prövning av ebo. Det kan också ifrågasättas om ordningen blir tillräckligt tydlig om bara vissa kommuner ska omfattas. Om ordningen ska begränsas till vissa kommuner anser SKL att det är kommunen själv som är bäst lämpad att bedöma om det finns negativa konsekvenser av ebo i kommunen, och att kommunen därför bör omfattas av ordningen med social prövning. SKL vill understryka att ett minskat antal asylsökande i ebo i kommunen, i de flesta fall kommer att innebära ett större åtagande för asylboenden enligt utredningens huvudförslag. Vilka kommuner som väljer att omfattas av den sociala prövningen får därmed inte i sig effekter på fördelningen av asylsökande.

Ett system med begränsningar av ebo som bara omfattar vissa kommuner riskerar också att medföra en ökad förekomst av felaktigt uppgivna adresser och även otillåten handel med adresser. Det vill säga att asylsökande uppger en adress som inte omfattas av social prövning, men bor på en annan.

- SKL:s bedömning är att betydande positiva effekter av ebo-begränsningar är beroende av att alternativet till ebo, dvs ett offentligt ordnat boende, är tillräckligt attraktivt för den asylsökande.

Sanktionsmöjligheten för asylsökande som väljer att bo i ett ebo som inte godkänns är inte tillräckligt kraftfull. För att komma åt de strukturella negativa konsekvenserna av att asylsökande och nyanlända väljer eget boende som inte är socialt hållbart, menar SKL att förändringar måste genomföras i mottagandesystemet som helhet. Ett

offentligt ordnat asylboende måste betraktas som det främsta och bästa alternativet av såväl individer som offentliga aktörer.

- SKL ställer sig positiv till att nytt regelverk för begränsningar av ebo införs från 1 juli 2019. Regelverket bör omprövas och vid behov utvecklas efter en försöksperiod.

SKL ställer sig positiv till skyndsamma förändringar av ebo-reglerna, för att så snart som möjligt bryta mönster av negativa sociala konsekvenser av ebo i kommuner och kommundelar där många asylsökande och nyanlända bosätter sig på egen hand. SKL anser därför att det i ett första steg, och innan övriga förändringar av mottagningssystemet införs, bör införas en ordning med begränsningar av ebo. Innan övriga förändringar i mottagningssystemet införs vad gäller ansvarsfördelning för asylsökandes boende, är det lämpligt att begränsningen av ebo omfattar vissa kommuner/kommundelar eftersom styrningen av fördelningen av asylsökande i anläggningsboenden i nuvarande system inte påverkas av fördelningen av ebo. Förändringar av ebo-reglerna ska inte bidra till ett ojämnare mottagande.

- SKL anser att urvalet av kommuner som ska omfattas av begränsningar av ebo i den första delen av en ebo-reform måste utökas i förhållande till justitiedepartementets förslag.

SKL anser att det är för snävt att begränsa urvalet till de kommuner som får ansöka om statsbidrag enligt förordningen om statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden. Urvalet av kommuner måste vara föremål för en skyndsam och fortsatt dialog mellan staten och kommunsektorn. Det är av yttersta vikt att även andra kommuner som har haft ett stort mottagande av asylsökande i ebo och självbosatta nyanlända kan omfattas. SKL anser också att det är varje kommun som ska avgöra om begränsningen ska föregås av en individuell social prövning eller avse ett helt undantag från möjligheten till ebo i kommunen eller vissa bostadsområden.

SKL ställer sig vidare frågande till en ordning där länsstyrelserna ska ges tillfälle att yttra sig i fråga om vilket eller vilka bostadsområden eller stadsdelar inom kommunen som kommunens anmälan om begränsning av ebo bör avse. Länsstyrelsernas uppdrag bör istället avse att vid behov främja erfarenhetsutbyte och samverkan mellan kommunerna i bedömningar om begränsningar av ebo ska införas.

- SKL anser att begränsningar av eget boende som även omfattar nyanländas självbosättning efter uppehållstillstånd och under etableringen bör vara föremål för regeringens överväganden och dialog i den fortsatta beredningen av ett nytt mottagandesystem.⁹

Det finns positiva erfarenheter när det gäller reglering av självbosättningen i våra nordiska grannländer. Det kan förutom konsekvenser av omflyttningar och avbrutna

⁹ [SKL:s agenda för integration](#), punkten 2.

etableringsinsatser bidra till att tydliggöra kommunernas åtagande enligt bosättningslagen och ansvarsfördelningen kommuner emellan.

Utredningens alternativa förslag – mottagandecenter

- SKL avvisar utredningens alternativa förslag om större och mer geografiskt koncentrerade mottagandecenter där asylsökande vistas under hela asyltiden.

SKL anser att det alternativa förslaget ytterligare kommer att bidra till en ojämn fördelning av asylsökande och i förlängningen till ett ojämnt mottagande av nyanlända. Det kommer sannolikt bidra till att fler asylsökande ordnar eget boende liksom ökad självbosättning efter uppehållstillstånd.

En ordning med statliga mottagandecenter där asylsökande bor under hela asyltiden skulle kunna vara en möjlig inriktning om handläggningstiderna i asylprocessen kraftigt minskas och vistelsen i centren är högst ett par månader. SKL ser dock stora risker för att sådana handläggningstider inte kommer att kunna hållas över tid med de svängningar i asylmottagandet som sannolikt kommer att vara en verklighet även i framtiden, och med de förändringar över tid vad gäller asylsökandes härkomst och bakgrund som också påverkar handläggningsprocessen.

SKL anser det inte heller vara möjligt att korta tiden mellan anvisningsbeslut och mottagandet i kommun för de som får uppehållstillstånd, ett rådrum som idag är två månader. Det innebär att vistelsen i mottagandecenter inte går att hållas tillräckligt kort oavsett handläggningstider i asylprocessen. Att minska tiden mellan anvisning och mottagande till tre veckor, vilket är utredningens förslag, och därmed ge kommunerna sämre planeringsförutsättningar anser SKL vara helt orimligt och förutses skapa nya tillitsproblem och konflikter mellan kommun och stat.

SKL ser också betydande risker för de kommuner där Mottagandecenter ska finnas. I perioder när handläggningstider är längre, vilket SKL ser som ofrånkomligt, kommer belastningen på kommunens verksamheter vara påtaglig.

Erfarenheter från nuvarande system visar också att det är svårare att motivera nyanlända att flytta till den kommun de blir anvisade till om det är en ort som ligger långt från där de redan hunnit börja etablera sig eller om det är en glesbygdskommun. Det innebär att nyanlända som självbosätter sig efter vistelse i Mottagandecenter blir omfattande och därmed ytterligare bidrar till ojämn fördelning.

Förutsättningar att få en kontinuitet i skolgången för barn som får uppehållstillstånd blir överhuvudtaget inte möjligt med utredningens alternativa förslag. En mer sömlös övergång mellan insatser under asyltiden och etableringen efter uppehållstillstånd för vuxna blir också begränsade.

Samråd mellan staten och kommunsektorn

- SKL vill understryka behovet av att en ordning för samråd etableras mellan staten och den kommunala sektorn när det gäller frågor relaterade till mottagandet av asylsökande och nyanlända invandrare.

SKL instämmer i utredningens bedömning att regeringen i samråd med kommunsektorn ska utforma en fastlagd ordning för ett sådant samråd. Samrådet bör utgå från det gemensamma målet för mottagandet och det är viktigt att det omfattar frågor om statens ersättning till kommuner och landsting, mottagandets organisering och regelverk samt former för uppföljning och utvärdering. Ansvariga statliga aktörer måste åläggas att medverka på såväl nationell som regional och lokal nivå.

Ersättningssystem och finansiering

Principer för nya ersättningssystem

- SKL ställer sig inte bakom utredningen slutsats att behovet av en förenkling av ersättningssystemet överväger behovet av träffsäkerhet, inte om dagens låga eller snäva ambitionsnivå i ersättningssystemet ska finnas kvar.

SKL delar i stor utsträckning utredningens beskrivning av problemen med nuvarande ersättningssystem som handlar om att det saknas principer för vilka kostnader de ska täcka liksom den orimliga administrativa börda systemen medför. Enligt utredningen är ersättningssystemet en orsak bakom identifierade tillitsproblem mellan staten och kommunsektorn på detta område.

SKL anser dock att huvudorsaken bakom de tillitsproblem som finns mellan sektorerna i denna fråga i grunden är att ersättningssystemet är otillräckligt dimensionerat för de behov som finns, och som kommuner och landsting måste hantera. Ersättningsnivåer är för låga, flera kostnadsposter saknar ersättningar, och ambitioner om att utveckla och förbättra verksamhet för etablering ryms inte. Ett system utan marginaler skapar ett ökat behov att jaga träffsäkerhet, och därmed behov av fler och mer detaljerade ersättningar.

Vidare vill SKL lyfta in ett riskperspektiv i resonemangen om ersättningar. Att staten tar det ekonomiska ansvaret för asylsökande måste också innebära att staten ska bära den ekonomiska risken. Ett schabloniserat system utan marginaler kommer inte att hantera situationer med snabba omställningar av verksamheten eller en situation då staten inte klarar av att hantera sitt åtagande i mottagandet. Denna aspekt måste också vägas in i ett ersättningssystem för att principen om att staten ska bära det ekonomiska ansvaret, ska anses vara uppfyllt.

- SKL anser att det är olyckligt att utredningen inte fått i uppdrag att utreda kommunernas och landstingens kostnader förknippat med mottagande av asylsökande och nyanlända med uppehållstillstånd.

Utredningen har inte heller haft som uppdrag att föreslå ersättningsnivåer. Att diskutera ersättningar enkom utifrån ett principiellt resonemang har uppenbara begränsningar. För staten förpliktigar det till inget.

SKL har en rad synpunkter kring dagens ersättningsnivåer, men yttrar sig här endast om de nivåer som berör de tillkommande uppdragen och tillhörande ersättningar.

Ersättning för boende till asylsökande

- Vilket har anförts inledningsvis i detta yttrande, är de ekonomiska villkoren för uppdragen att ordna boende och insatser en avgörande förutsättning för att SKL ska kunna tillstyrka huvudförslaget i sin helhet.

Utredningens räkneexempel

- SKL anser att utredningens beräkning varken är representativ eller tillräckligt säker för att ligga till grund för en kommunersättning.

Utredningens utgångspunkt i sin ekonomiska konsekvensbeskrivning, är de kostnader som staten slipper i och med att ansvaret för boende till vissa asylsökande övergår till kommunerna, med ett generellt påslag för att kompensera för ett decentraliserat mottagande. SKL delar utredningens bedömning att kommunsektorns kostnader för att tillhandahålla bostäder för asylsökande inte kommer att vara jämförbara med statens kostnader. Systemet kommer att gå från storskalighet, utan lokal eller regional hänsyn, till småskalighet och betydligt mindre handlingsutrymme.

För att räkneexemplet ska vara relevant måste det dock omfatta alla kostnader för att anskaffa, driva, avveckla och återställa boenden. Som SKL tolkar Migrationsverkets årsredovisning bör ytterligare kostnader utöver de som utredningen utgått från (Migrationsverkets anslag 1.2.3) tillföras för att dessa ska vara jämförbara med det uppdrag som kommunerna ska utföra. Detta gäller kostnadsposter som ryms inom Migrationsverkets förvaltningsanslag. Utredningens räkneexempel utgår dessutom från Migrationsverkets prognos om boendebeståndet år 2020 när de beräknar att de flesta dyra boendelösningar, till exempel upphandlade boenden, är uppsagda pga. minskat asylmottagande.

Med ett annat antagande om mix mellan olika boendetyper, som speglar dagens fördelning bättre, samt tillägg för overheadkostnader på basis av uppgifter i Migrationsverkets årsredovisning skulle dygnskostnaden hamna dubbelt så högt som utredningen beräknat, dvs omkring 200 kronor per plats och dygn.

Beräkning av kommunernas kostnader för uppdraget

- SKL anser att betänkandet måste kompletteras med en kostnadsberäkning för en ersättning som utgår från kommunernas förutsättningar.

SKL vill dock understryka problemen med att svara på vilka kostnader som kommunerna kan tänkas komma att ha för det föreslagna boendeuppdraget. För det första finns ingen direkt jämförbar verksamhet idag. För det andra är förutsättningarna

oklara. Detta gäller frågan om vilken möjlighet att anpassa anvisningar efter utbudet av boendetyper (för olika familjekonstellationer, särskilda behov etc) som ett framtida anvisningssystem kommer innehålla. För det tredje gäller det givetvis också hur många asylsökande som kommer och hur stora och snabba svängningar det blir av mottagandet.

SKL har bett ett antal kommuner, utifrån vissa givna förutsättningar, beskriva en lösning för hur boendeuppdraget skulle kunna hanteras på ett rimligt sätt, och vilka kostnader som man ser förknippade med denna lösning.

- Kommunernas uppgifter pekar mot att en dygnersättning för kommunala asylboende bör vara i storleksordningen mellan två till tre gånger så hög som utredningens beräkningar för att en majoritet av kommunerna ska få täckning för sina kostnader.

Kommunernas beskrivningar ger en bra bild av överväganden utifrån en snäv ekonomisk realitet. Kommunerna inser givetvis värdet av bra boenden, vettiga boendemiljöer och rimliga kommunikationer som en del av en fungerande etablering. En stor del av vinsten med den föreslagna reformen står att hämta här. Kommunerna ger också uttryck för vikten av att tillhandahålla boenden bostäder av en kvalitet som gör att asylsökande väljer dessa framför eget boende (ebo). Detta speglar dock ett tillstånd som inte är verklighet många kommuner.

Uppdraget måste balanseras mot de lokala förutsättningarna på bostadsmarknaden samt behovet hos kommunmedlemmarna. För många kommuner skulle kommunala asylboende innebära korridorsboenden eller modulboenden, som oftast är dyrare än lägenheter. Det är dock inte bara en konsekvens av bostadsbrist, utan av vilka praktiska möjligheter kommunerna faktiskt skulle ha att hantera ett mottagande av okända familjekonstellationer och med kort varsel. Flera kommuners uppskattade kostnader ligger i spannet 200-350 kronor per plats och dygn. I vissa kommuner ligger dock uppskattningarna betydligt högre.

SKL vill dock understryka att kommunerna fått ta ställning till ett relativt strömlinjeformat scenario. Idén om ett planeringstal för det årliga mottagandet är i grunden bra. Beräkningarna pekar dock på att en stor del av kostnaderna för de skissade lösningarna är mycket trögrörliga. Avvikelse kommer att bli dyra och eftersom avvikelse i någon mening är det naturliga tillståndet, inte bara sett till antal som kommer utan även vilka som kommer, när och hur dessa anvisas, är det viktigt att det avspeglas i ersättningen. Även svängningar i planeringstalen mellan åren, inte bara svängningar under året, kommer att spela roll för kommunernas kostnadsbild. Det här är också viktigt att ha i åtanke att boendeuppdraget för asylsökande för många kommuner inte heller skulle underlätta bosättningsuppdraget efter uppehållstillstånd, då konkurrensen om bostäder ökar.

Konstruktion i form av en platsersättning

- SKL ställer sig bakom den föreslagna konstruktionen för, dvs en ersättning som utbetalas utifrån planeringstal och extra ersättning för dygn utöver planeringstalet.

SKL har inget underlag för att bedöma hur stor ersättningen skulle behöva vara för överskjutande platser, men sannolikt är att denna ersättning inte bara skulle behöva vara något högre, som utredningen menar, utan betydligt högre. Det bör även övervägas att låta planeringstalen vara gällande under längre tid än ett år och att platserna har en viss ”uppsägningstid”. På detta sätt skulle en större ekonomisk risk flyttas till staten. Detta förutsätter dock att ersättningen för överskjutande dygn blir på tillräckligt hög nivå.

SKL har i tidigare avsnitt om boende för asylsökande framfört att även anvisade nyanlända med uppehållstillstånd skall omfattas av platstilldelning och platsersättningen initialt.

Ersättning för etableringsfrämjande insatser till asylsökande

- SKL anser att kommunerna istället för en engångsersättning motsvarande 40 timmars språkundervisning, ska kompenseras med en löpande ersättning motsvarande kostnaden för sfi, under den tid den asylsökande vistas i kommunen.

Liksom utredningen, konstaterar SKL att ersättningsnivå för kommunala insatser till vuxna asylsökande måste anpassas till ambitionsnivån. Som framförts i tidigare avsnitt om insatser till asylsökande, anser SKL att ambitionsnivån ska vara att asylsökande deltar i språkfrämjande insatser under hela asyltiden.

SKL anser att de föreslagna ersättningarna för lokalt anpassad samhällsinformation, information om arbetsmarknaden samt sysselsättningsskapande insatser efter sex månaders väntan, principiellt kan ersättas enligt förslaget.

Ersättning för verksamhet till barn i ankomstcenter

- SKL anser att ersättningsnivån avseende verksamhet för barn i ankomstcenter måste spegla ambitionsnivån. Den bör utgå från de riktlinjer som föreslås tas fram för verksamheten.

Eftersom antalet kommuner med ankomstcenter förväntas vara fåtaligt, bör det dessutom vara ett mindre problem att snabbt följa upp verksamhetens kostnader en tid efter genomförandet, och därmed också snabbt reglera ersättningsnivån vid behov.

Grundersättning för asylsökande

- SKL anser att dagens grundersättning bör höjas och kompletteras med en rörlig del beroende på antalet asylsökande. SKL anser vidare att denna ersättning bör finnas inom ramen för asylersättningsförordningen, och avse kommunernas beredskap att ta emot och ge insatser till asylsökande.

Då staten har det ekonomiska ansvaret för asylsökande är det rimligt att man tillser att kommunerna kan ha en viss organisation och beredskap att hantera uppdraget. I praktiken kommer många kommuners mottagande att bli litet och ersättningarna kommer att innebära att det blir svårt eller omöjligt att enkom med ersättningarna finansiera en reguljär verksamhet. En (höjd) grundersättning för mottagande av asylsökande ska ses i dessa kommuners kontext.

Ersättning för asylsökande barns skolgång

- SKL delar utredningens slutsats om behovet av att snabbt reformera ersättningarna för asylsökande barns skolgång, och frånga dagens ansökningsförfarande.

SKL ser dock problem att schablonmässigt göra avdrag kring hur stor andel som inte deltar i undervisningen. SKL vill hellre se ett system där kommunen anmäler till Migrationsverket att utbildningen påbörjats för en specifik elev, och att ersättningen beräknas från detta datum.

SKL saknar specifika ersättningar för fritidsverksamhet, grundsärskola och gymnasiesärskola. Kostnaderna för de två sistnämnda kan vara omfattande och variera kraftigt mellan individerna, varför en schabloniserad nivå är olämplig. De bör ersättas med faktiskt kostnad efter ett ansökningsförfarande.

Ersättning för vård av asylsökande barn och unga utanför det egna hemmet

- SKL anser att ersättningen för vård av barn utanför det egna hemmet utökas till att även ersätta kostnader för socialtjänstens myndighetsutövning.

SKL anser också att kommunen ska ha rätt till ersättning för kostnader för vård som ges med stöd av LVU eller vård enligt SoL, med LVU-liknande vårdbehov, även i de fall vården påbörjas efter 18 år. Enligt SKL:s bedömning har kommunen ett ansvar att ge sådan vård även för ungdomar vars vårdbehov uppstår efter 18 års ålder.

Ersättning för asylsökande ensamkommande barn

SKL anser i grunden att staten ska ha det initiala ankomstansvaret för ensamkommande barn. Om regeringen väljer att gå vidare enligt utredningens inriktning anser SKL följande:

- SKL ställer sig bakom förslaget om en schabloniserad ersättning för ett förutbestämt antal beredskapsplatser inom ramen för vissa kommuners ankomstverksamhet för ensamkommande barn, och att detta kompletteras med en högre dygnersättning om platsantalet överskrids. SKL:s uppfattning är dock att beredskapsersättningen bör vara högre än den som utredningen föreslår.

Utredningen baserar beloppet på nuvarande ersättning, medan SKL vill se en ersättning som speglar ankomstkommunernas kostnader. Eftersom ankomstverksamheten i skrivande stund endast berör en handfull kommuner bör det

dock vara en enkel sak att i dialog med dessa hitta en lämplig ersättningsnivå. SKL anser också att det bör övervägas hur andra kommuner som blir aktuella för initialt mottagande om en ankomstkommun har behov av avlastning, ska bli kompenserade för en beredskap.

- SKL anser att kommunen bör få samma ersättning som erhålls för myndiga ensamkommande barn med uppehållstillstånd även för de asylsökande ensamkommande som hinner bli myndiga under asylprocessen och som bedöms ha goda möjligheter till uppehållstillstånd.

Ersättning för extraordinära kostnader

- SKL anser inte att det finns skäl att ta bort ersättningen för extraordinära kostnader för mottagande av anvisade ensamkommande barn. Ersättningen bör istället breddas och omfatta samtliga asylsökande i kommunen.

Liksom utredningen anser SKL att det är rimligt att ersättningssystemet förses med vissa ”ventiler” för extraordinära händelser. I och med att kommunernas uppdrag kring asylsökande breddas innebär det också att en större ekonomisk risk ska hanteras av kommunerna. Ett strikt schabloniserat system kommer att bli känsligt för avvikelser från normalt mottagande. Det är därför viktigt att hela kommunernas åtagande gentemot asylsökande omfattas av ersättningar som hanterar många olika uppkomna situationer. Ersättningen för extraordinära kostnader bör därför omfatta de föreslagna uppdragen om boende och insatser, skolgång för asylsökande barn och unga samt mottagandet av ensamkommande barn, inklusive ankomstverksamhet.

Borttagna ersättningar för små personkretsar

- SKL anser att sådana förändringar förutsätter andra överväganden kring ambitionsnivån i ersättningssystemet och avstyrker därmed dessa förslag.

Ersättningar för ekonomiskt bistånd till personer som har beviljats ett tillfälligt uppehållstillstånd av medicinska skäl eller bevispersoner föreslås tas bort. Det är ett problem i sig att vissa personkretsar inte omfattats av ersättningsförordningarna på ett adekvat sätt, t.ex. personer med avvisningsbeslut. Det är SKL:s uppfattning att kommuner och landsting inte ska behöva bära annat än försumbara kostnader för andra än kommunmedlemmar, och att det är statens skyldighet att tillse detta.

Ersättning för kommunens övriga insatser till asylsökande

- SKL föreslår en generell ersättning för varje asylsökande som befinner sig i kommunen och är förknippade med kostnader för asylmottagandet inom socialtjänsten, räddningstjänsten, familjerätten, kultur- och fritidssektorn mm.

SKL har tidigare föreslagit att det ska utgå en generell ersättning till kommunerna för asylsökande¹⁰. Utredningen har inte påvisat någon anledning att ompröva detta ställningstagande. Även om de asylsökandes rättigheter till insatser är begränsade,

¹⁰ [SKL:s agenda för integration](#), punkten 60

betyder inte det att kommunernas kostnader begränsas på samma sätt. Ersättningen bör vara högre för barn och unga. Detta är inte minst betydelsefullt för kommuner med ankomstcenter med en stor koncentration av asylsökande, varav vissa kan få en lång väntan, vilket riskerar att medföra särskilda behov av insatser.

SKL anser vidare att utredningen inte tillräckligt tydligt har beskrivit ansvaret för skolgång för kommuner med avresecenter, och om det finns skäl att se över ersättningsfrågan särskilt för dessa.

Ersättning till landsting för mottagande av asylsökande

- SKL ställer sig positiv till att ersättningen för hälsoundersökning för asylsökande ska betalas ut utan ansökan.

Förändringen kommer att minska den administrativa bördan för landstingen.

- SKL anser att det behövs en mer grundläggande utredning om landstingens kostnader för asylsökande som påvisar att den föreslagna reviderade schablonersättningen ger full kostnadstäckning. Om detta inte sker förordar SKL ett finansieringssystem som innebär att landstingen löpande fakturerar staten för sin kostnad för vård av asylsökande med utgångspunkt i det gällande riksavtalet för utomlänsvård.

Det saknas till exempel konsekvensbeskrivningar av om kostnaderna för kostnadskrävande vård under 100 000 kr kommer att öka i mindre landsting eller om landsting med ankomstcenter och avresecenter kommer att få högre kostnader jämfört med andra landsting.

Utredningen föreslår att den särskilda ersättningen för förvarstagna ska avskaffas, och att istället schablonersättning för hälso- och sjukvård samt ersättningen för kostnadskrävande vård även ska omfatta den gruppen. Även här saknar SKL konsekvensbeskrivningar av om detta ger merkostnader för de landsting där förvar finns placerade och hur detta i så fall ska kompenseras.

Ersättning till kommuner och landsting för mottagande av nyanlända

- SKL anser att ett mer grundläggande utredningsarbete behöver göras som utgår från kommunernas och landstingens insatser och kostnader samt överväganden om kommunernas/landstingens respektive statens finansieringsmöjligheter. SKL ställer sig därför avvisande till förslagen om ersättningssystem för nyanlända med uppehållstillstånd i sin helhet.

De principiella synpunkterna kring ersättningssystemets problem som SKL påtalar inledningsvis i detta avsnitt är tillämpliga även på ersättningarna för mottagandet av nyanlända invandrare.

SKL anser inte att utredningens förslag till nytt ersättningssystem för nyanlända med uppehållstillstånd löser behov av tydligare principer för ersättningarna eller en tydligare gränsdragning mellan kommunsektorn och staten.

SKL vill se ett system där staten ersätter kommuner och landsting för sina insatser kopplat till mottagandet, de specifika rättigheter som gruppen har samt alla de generella merkostnader som gruppen medför avseende insatser under en rimlig etableringsperiod. SKL vill också att ersättningarna måste avspegla att behoven hos vissa grupper i mottagandet generellt är större än andra, samt omständigheter som gör mottagandet mindre flexibelt för kommunerna.

Det innebär en utökning av ambitionerna jämfört med dagens system, inte en inskränkning som utredningens förslag innebär. Det innebär också att möjligheten att ta bort mindre ersättningar utan att stora snedsitsar uppstår, förbättras.

- SKL ifrågasätter motivet till att ersättningarna, med hänsyn till utjämningsystemet, endast ska omfatta kostnader under två år.

Utredningen har rätt i att den mellankommunala kompensationen för behov hos invånare uppstår med en fördröjning på upp till två år. Det är däremot endast frågan om en fördröjning, vilket innebär att en eventuell kompensation även finns kvar upp till två år efter det att behovet försvunnit. SKL vill understryka att denna kompensation dessutom erhålls på bekostnad av andra kommuner, dvs det är kommunernas skattebas som finansierar dessa utjämningsystem.

Givet att en insats kompenseras både via ersättningssystemet och utjämningsystemet, kommer dessa att kompensera för samma sak och samma period även med den föreslagna tidsgränsen på två år för statliga ersättningar. Problemet ska dock inte överdrivas. Det kan uppstå för personer i behov av LSS-insatser, samt personer med långvarigt ekonomiskt bistånd. Det sistnämnda orsakas av att utjämningsystemet har en olycklig konstruktion kring just denna grupp, men denna kommer sannolikt att tas bort. Vad gäller utjämnningen av LSS-insatser borde de individer som omfattas av ersättningssystemet utan större problem kunna exkluderas från den population som ingår i utjämnningen. Det bör betonas att utjämningsystemet, med undantag för dessa två komponenter, inte fångar specifika individers behov för utjämnning, utan utgår från icke påverkbara indikatorer.

SKL ställer avvisande till förslag om ersättningssystem för nyanlända med uppehållstillstånd i sin helhet. Synpunkter om utredningens förslag till olika ersättningar inom ersättningssystemen för nyanlända lämnas i del tre av detta yttrande.

Uppföljning av kostnader

- SKL ställer sig bakom utredningens förslag om att kostnaderna regelbundet bör följas upp. Det viktigaste steget för att möjliggöra en sådan uppföljning är att de ersättningsförordningar som finns, samt de utrednings- och förarbeten som föregår dessa, tydligt ringar in vad som ska ersättas.

Vad gäller ersättningen för flyktigmottagande, som påtalas ovan, lyckas inte utredningen klargöra detta. En uppföljning riskerar därmed att bli ofullständig då det helt enkelt inte, med någon rimlig säkerhet, går att fastslå vilka kostnader som ska

följas upp. För att ett sådant förslag ska bli verkningsfullt måste således ersättningen för flyktingmottagandet bli tydligare vad gäller syfte och avgränsning.

SKL förutsätter att kommuner och landsting ges möjlighet att delta i utformningen av en uppföljning. Detta är särskilt viktigt för kommuner och landsting med speciella åtaganden, som till exempel kommuner och landsting med ankomstcenter och avresecenter samt ankomstkommuner för ensamkommande barn.

SKL har dessutom själva gjort uppföljningar av kommunernas och landstingens kostnader. Vad gäller t.ex. asylsökandes kostnader inom hälso- och sjukvården görs dessa regelbundet. SKL vill påtala vikten av att uppföljningarnas resultat blir föremål för en dialog inom ramen för samråd mellan staten och kommunsektorn.

Utredningens förslag om målpeng

- SKL motsätter sig utredningens förslag om en målpeng.

Utredningen förslag är att en del av det generella statsbidraget till kommunsektorn, drygt två miljarder, återtas och omformuleras till en målpeng för kommuner som kopplas till åtagandet i mottagandet av asylsökande.

SKL vill se ett system där kostnader som uppstår i kommunerna på grund av att staten och dess myndigheter inte utför sitt uppdrag, ersätts fullt ut. Detta ska omfattas av Statskontorets föreslagna uppdrag att undersöka kostnaderna för kommunernas och landstingens mottagande. Det innebär att berörda myndigheter måste förse med tydliga och konkreta krav på en snabb handläggning. Då det finns många exempel på hur statens ledtider drabbar individer, kommuner och landsting anser SKL att det är anmärkningsvärt att fokusera på incitamentsbehov inkom för kommunerna.

Det är också problematiskt att ett bidrag kopplas till ett specifikt verksamhetsområde, trots att det inte har sitt ursprung i kostnader som uppstår därinom. Styreffekterna av detta blir svåra att överblicka.

Ekonomiska konsekvenser och finansiering

Utredningen konstaterar att de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna och landstingen kommer att bero av nivåerna i ersättningsystemet. SKL vill här påpeka att förslaget om nytt ersättningsystem för nyanlända innebär att statens kostnadsansvar för nyanlända invandrare principiellt minskar. Denna kostnadsövertäring kan dock inte beräknas i och med att utredningen inte har haft i uppdrag att föreslå ersättningsnivåer.

Utredningen beräknar reformens kostnader till 400 miljoner kronor. Utredningen föreslår att detta finansieras genom att vissa bidragsmedel som länsstyrelserna disponerar avvecklas. Utredningen föreslår också att stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande minskas med 200 miljoner kronor. SKL motsätter sig finansieringsförslaget. Vill staten hitta finansiering i kommun- eller landstingssektorn måste också motsvarande kostnadsminskningar kunna påvisas. Detta redovisas inte,

och enligt SKL är det heller inte möjligt att göra det utifrån de förslag som föreligger. SKL anser att de kortsiktiga kostnaderna för reformen underskattats. Genom att utredningen heller inte haft som uppdrag att utreda ersättningssystemet till omfattning och nivå, förbises också stora kostnader som idag bärs av kommuner respektive landsting.

Genomförande

- SKL understryker vikten av att en övergripande reform för ett långsiktigt hållbart mottagandesystem kräver ett väl planerat genomförande.

Tidsaspekten är avgörande och behöver vara föremål för fortsatt dialog mellan staten och kommunsektorn. Det är också helt avgörande att det finns en tydlig nationell ledning av genomförandet med uppdrag att styra och samordna berörda statliga aktörer och samråda med kommunsektorn. I en sådan funktion måste det finnas en beredskap och mandat att åtgärda kvarstående frågeställningar och förutsättningar liksom övergångsregler- och rutiner. Funktionen måste också adressera frågor om ekonomiska och andra konsekvenser av avveckling av nuvarande system.

De krav och förutsättningar som SKL angivit inledningsvis i yttrandet för att ställa sig bakom huvudförslaget måste hanteras innan ett genomförandearbete påbörjas. Det är helt nödvändigt för reformens framgång, ett upprättat förtroende mellan kommunsektorn och staten samt kommuners och landstings möjligheter att planera för och genomföra nya uppdrag.

3. SKL:s ställningstaganden - övriga synpunkter och överväganden

Kap 6. Ankomst – ett första samlat möte med Sverige	29
6.5. Asylsökande barns skolgång underlättas	29
6.6. Barnets bästa motiverar några förändringar för ensamkommande barn.....	30
Kap 7. En meningsfull och aktiv väntan	33
7.1 Kommunerna får ansvar för vissa asylsökandes boende under väntetiden	33
7.2 Väntan med etableringsfrämjande insatser.....	35
Kap 8. Efter beslut	36
8.1 Sömlös övergång från asylsökande till nyanländ	36
8.2. Asylsökande med verkställbara beslut ska bo i avresecenter	36
Kap 9. Mål struktur och organisering för ett effektivare mottagande	37
9.3. En ny lag om mottagandet av asylsökande införs	37
9.4 Uppgiftsöverföring, sekretess och personuppgiftshantering	37
9.5 Samordningsnummer skulle underlätta processerna	38
9.6 En ny organisering av mottagandet av asylsökande och nyanlända.....	39
9.8 En tydligare ordning för samarbetet med det civila samhällets organisationer.....	42
Kap 10. Statlig ersättning till kommuner och landsting	42
10.1.6. Statlig ersättning till kommuner för mottagande av nyanlända invandrare.....	42
10.1.8. Statlig ersättning till landstingen för mottagande av nyanlända invandrare.....	43
Kap 1. Författningsförslag	44

Kap 6. Ankomst – ett första samlat möte med Sverige

SKL:s övriga ställningstaganden till kapitel 6

6.5. Asylsökande barns skolgång underlättas

SKL vill framhålla vikten av att Migrationsverkets rutin om information till barn och vårdnadshavare om rätten till utbildning samt att lämna vidare uppgifter om barnen till hemkommunen efter att asylansökan registrerats eller när det annars finns anledning, ges stöd i författning. Det är inte SKL:s erfarenhet att det är en rutin som har fått tillräckligt genomslag i praxis, särskilt inte när det gäller asylsökande i ebo, och anser att en tydlig reglering av denna fråga är nödvändig.

Det är vidare viktigt att uppgifter av relevans för barnets fortsatta skolgång som framkommit i kommunens verksamheten för barn i ankomstcenter dokumenteras och överlämnas till den kommun där barnet ska bo efter vistelsen i ankomstcentret.

SKL instämmer att regeringen bör ge Skolverket ett uppdrag att i samverkan med SKL ta fram sådana riktlinjer för verksamheten för barn i ankomstcenter. I arbetet bör även för området erfarna kommuner ingå. Riktlinjerna bör även omfatta ankomstcentrets ansvar för hälsokontroller och vaccinationsprogram. För att uppnå

syftet behöver verksamheten ha en nära kontakt med barnets vårdnadshavare. Resurser för detta och behovet av tolkar måste också avspeglas i ersättningen till kommunen.

Det måste enligt SKL göras nödvändiga författningsändringar för att säkerställa att kommunen inte är skyldig att erbjuda skolförberedande verksamhet enligt 23 § förslaget till lag om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar (nedan kallad nya LMA) samtidigt som samma kommun är skyldig att erbjuda utbildning enligt skollagen. En del barn kommer att vistas i ankomstcenter under hela handläggningstiden av ansökan om uppehållstillstånd och av 23 § nya LMA följer inte någon begränsning vad gäller hur länge kommunen ska erbjuda verksamhet åt barn i ankomstcenter.

6.6. Barnets bästa motiverar några förändringar för ensamkommande barn

Här anges förbundets ställningstagande till utredningens förslag, i den händelse att SKL:s förslag om statligt initialt ansvar för mottagandet skulle få stå tillbaka för införande av utredningens förslag. Avslutningsvis vill SKL adressera ett antal frågor som förbundet bedömer att utredningen inte i tillräcklig utsträckning har klargjort i slutbetänkandet.

SKL ställningstagande om regeringen överväger utredningens förslag

SKL anser att förslaget med ankomstanvisning är en förbättring mot nuvarande ordning. En ankomstanvisning tydliggör vilken kommun som är ansvarig för insatser till barnet under ankomstfasen innan Migrationsverket anvisar barnet vidare till den stadigvarande anvisningskommunen. Framför allt möjliggör det avlastning för ankomstkommunen vid behov.

SKL har inget att invända mot själva konstruktionen med att ankomstkommunen ansvarar för samtliga barn så länge antalet barn överensstämmer eller understiger prognosens antal. Däremot saknas planeringsförutsättningar för länets övriga kommuner om antalet barn överstiger prognosen och ankomstkommunen då önskar att anvisningen ska gå till en annan kommun. Se vidare yttrandets avsnitt på Ersättningar och finansiering.

SKL saknar klargöranden i en rad avgörande frågor

SKL vill fästa uppmärksamhet på att ett antal frågor om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun när det gäller mottagande av ensamkommande barn och unga som inte behandlas i slutbetänkandet. SKL anser att det är av stor vikt för både individer och kommuner och landsting att dessa frågor klargörs.

Ensamkommande barn som blir myndiga under pågående asylprocess

SKL anser att alla ensamkommande barn initialt ska vistas i ett statligt ankomstcenter. I de fall det anses nödvändigt ska en tidigt genomförd åldersbedömning minimera

riskerna att vuxna anvisas till en kommun som ensamkommande. De barn som bedöms ha liten möjlighet till uppehållstillstånd ska inte anvisas till en kommun, utan under snabb handläggning vistas i barnanpassade ankomst- och avresecenter.

SKL anser att kommunen ska få den ersättning som kommunen erhåller för myndiga ensamkommande med uppehållstillstånd även för de asylsökande ensamkommande som hinner bli myndiga under asylprocessen. Detta ska endast gälla för de myndiga ensamkommande som bedöms ha goda möjligheter till uppehållstillstånd. I den händelse ett barn som bedöms ha liten möjlighet till uppehållstillstånd ändå har anvisats till en kommun ska ungdomen vid 18-årsdagen flytta till ett obligatoriskt ankomst- eller avresecenter.

Det har under de senaste åren varit en utbredd diskussion om asylsökande ensamkommande barn som fyller 18 år, eller bedöms som vuxna efter en medicinsk åldersbedömning, under asylprocessen. Det är Migrationsverket som ansvarar för logi och bistånd till vuxna asylsökande. Regeringen skärpte denna ordning genom att införa ett nytt ersättningssystem för ensamkommande barn och unga den 1 juli 2017, vilket bland annat innebar att kommunen som regel inte får någon ersättning för insatser till myndiga asylsökande ensamkommande.

I nuvarande ordning med mycket långa handläggningstider och begränsad geografisk spridning av Migrationsverkets boenden har detta gett upphov till många svåra situationer för ensamkommande när de har tvingats lämna boenden, skola och umgänge där de under en längre tid har varit väl rotade. SKL har utifrån detta tidigare uppvakttat regeringen om behovet av att Migrationsverket skulle skapa särskilt anpassade boendelösningar för vissa ensamkommande över 18 år som fortfarande är i asylprocess.¹¹

I utredningens huvudförslag, där kommunen ansvarar för asylboenden, kan 18-årsdagen antas bli mindre dramatisk och avgörande för de ensamkommande. Det saknas dock särskilda skrivningar om detta i slutbetänkandet. SKL förutsätter att utredningen menar att barn som har anvisats som ensamkommande till en kommun fortsätter att vistas i den kommunen i den händelse barnet blir myndigt under asylprocessen. Detta väcker en rad frågor. Det framgår inte om en ny anvisning, en s.k. bosättningsanvisning som för övriga vuxna asylsökande med eller utan barn, ska göras och att personerna därmed räknas av mot kommunens andel för mottagande av asylsökande. Under förutsättning att detta är vad utredningen har avsett med sitt förslag, anser SKL att denna ordning är rimlig, och att detta tydligt måste framgå i förarbeten och författningsförslag. En sådan ordning förutsätter att det också klargörs vilken aktör som fattar beslut om bistånd till boende, se nedan under Förbundets ställningstagande till kap. 7.1 om vad som anges gällande beslut om bistånd.

¹¹ Se punkt 44 i [SKL:s agenda för integration](#)

Det skulle innebära att ungdomen fortsatt blir kvar i samma kommun som hon eller han har rotat sig i, och i många fall inte behöver lämna skola och umgänge. Däremot kvarstår dagens ordning att kommunen mister den särskilda ersättning som utgår för ensamkommande barn och unga. SKL anser att detta ska omprövas.

SKL anser att det är prioriterat att motverka den ryckighet som har präglat mottagandet av ensamkommande barn och unga som uppnår myndig ålder. Intentionerna i LMA och socialtjänstlagen är i dessa fall delvis motstridiga, och har skapat svåra avväganden för kommunerna och i många fall fått avsevärda konsekvenser för ungdomarna. Det framstår som uppenbart att avbrott i olika insatskedjor inte främjar förutsättningarna för hälsa, integration och etablering. För de ungdomar där möjligheten att få ett uppehållstillstånd bedöms som god, bör detta undvikas.

Ett uttalat syfte med utredningens förslag likväl som regeringens tydliga uppdrag till Migrationsverket är att handläggningstiderna ska kortas avsevärt. Troligtvis leder detta till att betydligt färre ensamkommande barn kommer att bli myndiga under asylprocessen. Det kommer rimligen också innebära att de som ändå hinner fylla 18 år under pågående asylprocess relativt snabbt därefter kommer att få sitt beslut. SKL vill därmed uppmärksamma regeringen på att förbundets förslag om att även vissa asylsökande myndiga ensamkommande omfattas av schablonersättning till kommunerna därför kommer att omfatta få individer och en begränsad tid.

De rättsliga förutsättningarna för kommunen att upphäva beslut efter åldersuppskrivning måste utredas

SKL anser att de rättsliga förutsättningarna för kommunala myndigheter att upphäva beslut om förmåner och insatser i samband med åldersuppskrivning måste utredas och att nödvändiga författningsändringar ska göras i de regelverk som styr bl.a. boende, god man och skola innan ett nytt mottagandesystem börjar gälla.

Frågan under vilka förutsättningar kommunen kan upphäva beslut om vård och boende, utbildning i viss skolform samt god man är inte klarlagd och personal inom såväl kommun som landsting har svårt att i verksamheten förhålla sig till olika åldrar på en och samma individ. Regeringen gjorde vissa uttalanden i förarbetena till bestämmelserna om åldersbedömning tidigare i asylprocessen¹², men dessa uttalanden är otillräckliga. Under vilka förutsättningar socialtjänsten får upphäva ett beslut om insatser enligt SoL om individen bedöms vara över 18 år behöver analyseras i förhållande till praxis och förvaltningslagens bestämmelser om upphävande av gynnande förvaltningsbeslut. Domstolarna har gjort skilda bedömningar vad gäller förutsättningarna att upphäva t.ex. beslut om boende och god man och det saknas

¹² Se prop. 2016/17:121 s. 13.

prejudicerande avgöranden.¹³ Det oklara rättsläget resulterar i osäkra och svåra ställningstaganden för kommunala myndigheter samt kan få olyckliga konsekvenser för enskilda individer.

Frågor om särskilt förordnad vårdnadshavare.

SKL vill även fästa uppmärksamhet på ett par frågor som förbundet tidigare har uppvakttat regeringen med när det gäller särskilt förordnad vårdnadshavare. Det gäller för det första vilken socialnämnd som har detta ansvar. I lagen om god man för ensamkommande barn anges att det är vistelsekommunen, medan det av lagen om mottagande av asylsökande följer att det är anvisningskommunen. SKL menar att det ska tydliggöras att det är anvisningskommunen som har detta ansvar, då den socialnämnd som ansvarar för barnet och har kännedom om dess behov har bäst förutsättningar att utreda dessa frågor. Det råder också oklarheter kring ersättningen till särskilt förordnade vårdnadshavare. För det arbete som en särskilt förordnad vårdnadshavare utför i vårdnadsfrågor kan överförmyndaren inte besluta om någon ersättning. Detta har påtalats av utredningen om förmyndare, gode män och förvaltare (SOU 2003:51 s. 132), men har ännu inte lett till lagstiftning. Det är angeläget att dessa frågor klaras ut.

Kap 7. En meningsfull och aktiv väntan

SKL övriga ställningstaganden till kap 7

7.1 Kommunerna får ansvar för vissa asylsökandes boende under väntetiden

Mottagande efter anvisning

Frågor kring anvisning som behöver klargöras i författning eller förarbeten:

Hur länge gäller kommunens skyldighet att ta emot för anvisning?

Det måste i författningsförslaget eller förarbetena klargöras hur länge kommunens skyldighet att efter anvisning ta emot en utlänning för boende i kommunen enligt 11 § nya LMA gäller. Det behöver förtydligas om kommunen är skyldig att ta emot en utlänning för boende exempelvis om individen väljer att resa till en annan kommun initialt och först i ett senare skede reser till anvisningskommunen.

Det behöver vidare redas ut vad som gäller i fråga om boende när en individ anvisas till en kommun och därefter väljer att bosätta sig i ett eget boende som inte har godkänts av Migrationsverket. I betänkandet anges att asylsökande, vars egna boende inte lever upp till kraven i Migrationsverkets prövning, ska erbjudas boende i ett av

¹³ Se t.ex. Göta Hovrätts beslut den 9 maj 2018 i mål nr ÖÅ 1180-18, Göta Hovrätts beslut den 10 april 2018 i mål nr ÖÅ 305-18, Kammarrättens i Göteborg dom den 26 april 2018 i mål nr 347-18, Kammarrättens i Stockholm dom den 4 juni 2018 i mål nr 3593-18

det offentliga anordnat boende (se s. 311). Om det dock finns ett beslut om anvisning synes 11 § nya LMA tolkas som att anvisningskommunen ska ordna boende.

Det kan också behöva klargöras vilken aktör som ansvarar för resa till den kommun som utlänningen anvisats till.

Vilken aktör beslutar om bistånd till boende?

SKL anser att det är svårt att förstå om avsikten är att Migrationsverket beslutar om individens rätt till bistånd till bostad (genom anvisningsbeslut eller annat beslut) och kommunen verkställer biståndsbeslutet eller om kommunen, efter anvisning, ska fatta individuella beslut om bistånd till boende.

Av 31 § nya LMA följer att individen har rätt till bistånd i form av bostad och enligt 30 § svarar Migrationsverket eller en kommun för att bistånd i form av boende lämnas. Av 11 § följer vidare att kommunen efter anvisning är skyldig att ta emot en utlänning för boende. SKL noterar att det saknas en bestämmelse om överklagande gällande kommunens beslut i 44-45 §§ nya LMA. Om kommunen ska fatta individuella beslut angående bistånd, måste kompletterande bestämmelser skrivas in i nya LMA angående överklagande. SKL anser att dessa beslut inte bör kunna överklagas.

Det behöver också klargöras vilken aktör som ska fatta beslut om att en utlänning inte längre har rätt till bistånd i form av boende (jfr 40-43 §§ nya LMA). Ska kommunen fatta beslut i dessa avseenden måste det klargöras om beslutet får överklagas. Även frågan om beslutet ska gälla omedelbart behöver analyseras och eventuella tillägg i författningsförslaget göras (jfr 45 § andra stycket nya LMA).

Boende i annan kommun ska vara möjligt vid överenskommelse eller synnerliga skäl

SKL delar utredningens bedömning av behovet av en bestämmelse angående när kommunen får erbjuda ett boende i en annan kommun men anser att den föreslagna bestämmelsen är alltför begränsad. Enligt SKL:s bedömning ska en kommun få erbjuda boende i en annan kommun om kommunerna har ingått en överenskommelse eller om det finns synnerliga skäl. Vägledning kring vad som avses med en överenskommelse och synnerliga skäl måste också utvecklas i förarbetena.

Kommunernas möjlighet att samverka kring boendelösningar är av central betydelse och det är viktigt att det nya mottagandesystemet inte hindrar sådana samverkanslösningar av olika slag. Genom kravet på överenskommelse får boendekommunen en möjlighet att avvisa anvisningskommunens förfrågan.

SKL anser därtill att det måste finnas en ventil i undantagsfall, t.ex. om kommunen ska ta emot en utlänning med ett stort, tungt vårdbehov och saknar möjlighet att erbjuda t.ex. ett anpassat boende inom kort tid eller när individen är i behov av skydd pga. våld i hemmet. Placering av ensamkommande barn i annan kommun är möjligt om det finns synnerliga skäl, vilket avser mycket specifika fall med mycket

vårdkrävande individer eller då individen är i behov av skydd.¹⁴ Enligt SKL:s bedömning bör motsvarande regler gälla för mottagandet av asylsökande. Vad som avses med synnerliga skäl och vem som ska avgöra om kravet är uppfyllt ska tydliggöras i förarbetena. Enligt SKL avgör lämpligen anvisningskommunen om det är fråga om synnerliga skäl. Det behövs vidare vägledning i förarbetena kring vad som avses med överenskommelse.

Utläningar som ska stanna i ankomstcenter under hela asylprocessen

Utredningens förslag innebär att asylsökande med mindre sannolikhet att få uppehållstillstånd bor kvar i ankomstcenter under asylprocessen. SKL utgår från att det bör gälla merparten av personer som inte tillhör målgruppen som kan anvisas till en kommun.

Den skyldighet som enligt utredningen åvilar Migrationsverket att fatta beslut om förlängning av den obligatoriska tiden i ankomstcenter för vissa asylsökande speglas inte i författningsförslaget. I 9 § nya LMA anges att Migrationsverket *får* fatta beslut om att förlänga tiden i ankomstcenter. SKL anser att det i författning ska tydliggöras att Migrationsverket ska fatta sådana beslut i vissa fall.

SKL tolkar 35 § nya LMA som att individer som underlåter att bo i ankomstcenter under de första 30 dagarna eller den förlängda tid som Migrationsverket beslutar om enligt 9 § andra stycket nya LMA saknar rätt till dagersättning. Eftersom det till SKL har framförts att 35 § kan tolkas som att bestämmelsen endast avser de initiala 30 dagarna bör frågan förtydligas i förarbetena.

SKL anser vidare att frågan hur individens rätt till boende ska tillgodoses om Migrationsverket inte fattar beslut om förlängning av den obligatoriska tiden och det inte heller finns något anvisningsbeslut till en kommun behöver besvaras i förarbetena.

7.2 Väntan med etableringsfrämjande insatser

Krav på boende i ankomstcenter för rätten till tidiga insatser

SKL är tveksam till utredningens förslag om att neka personer som inte deltagit i insatser på ankomstcenter till rättigheten att delta i etableringsfrämjande insatser i kommunerna. Att "straffa" dem som tidigare gjort felaktiga beslut men senare vill göra "rätt" genom att delta i insatser som främjar deras etablering kan få en kontraproduktiv effekt på integrationen. Det kräver dessutom att kommunen har tillgång till uppgifter om vilka som har rätt att delta i insatser eller inte. För de som medvetet försvårar asylprocessen genom att hålla sig undan håller dock förbundet med utredningens om att det är rimligt att rättigheten till insatser tas bort.

¹⁴ Se prop. 2017/18:119 s. 16

Försäkringsskydd

SKL instämmer i utredningens bedömning att de asylsökande som deltar i verksamhet under asyltiden ska omfattas av ett försäkringsskydd. SKL anser att det är berörda myndigheter i dialog med Kammarkollegiet som bör ansvara för att ta fram en försäkring som täcker de asylsökande som deltar i offentligt anordnad verksamhet oavsett var de deltar så att alla asylsökande garanteras ett likvärdigt försäkringsskydd. SKL anser därför att regeringen bör tillåta Kammarkollegiet att teckna försäkring för denna målgrupp även då verksamheten anordnas av kommun. SKL kan bistå i dialogen med Kammarkollegiet eftersom kommunerna föreslås ansvara för att anordna merparten av de insatser som erbjuds under asyltiden.

Kap 8. Efter beslut

SKL:s övriga ställningstaganden till kap 8

8.1 Sömlös övergång från asylsökande till nyanländ

Ingen lösning på glappet med utredningens förslag

SKL har i många sammanhang påtalat vikten för regeringen att åtgärda det så kallade glappet, det glapp som uppstår mellan sista utbetalning av dagersättningen och första utbetalningen av etableringsersättningen. SKL anser att den extra månad som utredningen menar skulle ge förutsättningar att minska eller helt ta bort glappet inte är tillräckligt. Redan i dagsläget utbetalas dagersättningen under en extra månad till de asylsökande som har valt att bo i eget boende under asyltiden. Trots det vänder sig många även ur den målgruppen till kommunen och ansöker om ekonomiskt bistånd för att klara sin försörjning i glappet.

8.2. Asylsökande med verkställbara beslut ska bo i avresecenter

Synnerliga skäl mot placering i avresecenter

Av 20 § nya LMA följer att om det finns synnerliga skäl mot placering i avresecenter ska någon tilldelning av plats i sådant center inte ske. I betänkandet ges exempel på när sådana synnerliga skäl föreligger, bl.a. om individen har en allvarlig sjukdom av tillfällig karaktär. Exempelen i förarbetena behöver utvecklas eftersom begreppet synnerliga skäl indikerar att det är fråga om mycket speciella omständigheter i särskilda undantagsfall. Det framstår för SKL även som oklart varför just sjukdomar av *tillfällig* karaktär anses utgöra synnerliga skäl och varför inte allvarliga sjukdomar av icke tillfällig karaktär är exemplifierat som synnerliga skäl.

Vidare anges att behovet av ett särskilt anpassat boende kan utgöra synnerliga skäl. Vid bedömning av synnerliga skäl i annan lagstiftning anses inte ett behov av anpassat boende utgöra sådana skäl.¹⁵ Det behöver därför klargöras om behovet av anpassat

¹⁵ Jfr t.ex. 3 § tredje stycket 3 LMA och prop. 2017/18:119 s. 16

boende i sig utgör synnerliga skäl eller om det endast är fråga om personer som har mycket stora vårdbehov av kvalificerad art och därför behöver anpassade boende av särskild karaktär. Det kan också behöva klargöras om bedömningen av synnerliga skäl ska göras mer generös avseende t.ex. barn och om äldre individer som behöver stora insatser i hemmet i form av hemtjänst kan anses ha synnerliga skäl.

Kap 9. Mål struktur och organisering för ett effektivare mottagande

SKL:s övriga ställningstaganden till kap 9

9.3. En ny lag om mottagandet av asylsökande införs

Glapp i regelverken är inte korrigerade i utredningens förslag

SKL har i förbundets Agenda för integration och i en rad kompletterande remissyttranden och skrivelser påtatalat behovet av en stor mängd författningsändringar när det gäller mottagandet av asylsökande och nyanlända. Kommuner, landsting och individer ställs dagligen inför svårigheter eftersom lagstiftning och regelverk inte är anpassade till varandra och inte utgör en sammanhållen helhet. Det handlar bl.a. om personer som får korta tidsbegränsade uppehållstillstånd, kvotflyktingar som inte omgående omfattas av rätten till hälso- och sjukvård, brister i Migrationsverkets underrättelse- och uppgiftsskyldighet till kommuner och landsting samt många situationer där rätten till ersättning för kommuner och landsting inte uppfylls.

SKL anser att det är olyckligt att utredningen inte har försökt att korrigera dessa omfattande glapp i gällande lagstiftning och regelverk. SKL vill uppmana regeringen att med utgångspunkt i SKL:s krav genomföra en genomgripande samordning av lagstiftning och regelverk. Det är en förutsättning för förståelse av, och därmed legitimitet för, systemet för mottagande av asylsökande och nyanlända. Det är också nödvändigt för att välfärdens anställda, vilka i hög grad utgörs av SKL:s medlemmar, ska kunna utföra sitt arbete.

9.4 Uppgiftsöverföring, sekretess och personuppgiftshantering

Kommuner och landsting är beroende av personuppgifter för sina uppdrag

SKL instämmer i bedömningen att det behövs bestämmelser om uppgiftsskyldighet. Det bör i förarbeten till den föreslagna bestämmelsen i 26 § förordningen om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar, nedan kallad nya FMA, förtydligas vem som gör bedömningen av vilka uppgifter som behövs för att kommunen ska kunna utföra sina uppgifter. Enligt SKL ska denna bedömning som utgångspunkt göras av kommunen. SKL vill tydligt betona vikten av att det står klart att Migrationsverket självmant ska lämna vissa uppgifter skyndsamt till kommunen utan att någon begäran behövs.

Det måste säkerställas att ett sådant uppgiftslämnande också är möjligt i praktiken. Detta gäller exempelvis vid tilldelning av plats på avresecenter eller om individen försvårar Migrationsverkets utredning eller bosätter sig i ett boende som inte är godkänt som får till följd att individen inte ska erbjudas kommunens insatser.

Kommunen behöver uppgifter för att fullfölja skyldigheter enligt andra regelverk

Uppgiftsskyldigheten i den föreslagna bestämmelsen gäller enbart för att kommunen ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt nya LMA. SKL vill här betona att det finns behov av uppgiftsöverföring även i andra avseenden enligt vad som följer nedan, som enligt SKL vidare ska utredas.

Det finns t.ex. behov av att överlämna uppgifter till olika myndigheter inom kommunen i samband med att ett barn skrivs upp i ålder till minst 18 år i samband med beslut i frågan om uppehållstillstånd eller genom ett tillfälligt beslut med stöd av 13 kap. 17 § utlänningslagen. Det aktuella uppgiftsöverlämnandet är nödvändigt för att kommunen ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt skollagen, lagen om god man för ensamkommande barn samt SoL.¹⁶ SKL noterar att den föreslagna bestämmelsen om uppgiftsskyldighet i 26 § andra stycket gäller barn och alltså troligen inte de ungdomar som blivit uppskrivna i ålder till minst 18 år.

SKL anser också att det ska införas en bestämmelse om uppgiftsskyldighet för Migrationsverket till socialnämnden angående sådant ekonomiskt bistånd som har lämnats enligt LMA som behövs i ett ärende om ekonomiskt bistånd enligt SoL efter uppehållstillstånd.¹⁷

9.5 Samordningsnummer skulle underlätta processerna

SKL instämmer i bedömningen att regeringen skyndsamt ska ta ställning till om förslag till lagstiftning bör tas fram utifrån befintliga underlag om att Migrationsverket ska rekvirera samordningsnummer för samtliga asylsökande, alternativt tillsätta en utredning med uppdrag att se över frågan. SKL delar också bedömningen att regeringen bör överväga om det bör finnas ytterligare möjligheter att tilldela samordningsnummer, utöver vad som finns idag.

SKL ser många fördelar med ett system som medför att asylsökande personer tilldelas samordningsnummer. Ett sådant system kan förenkla handläggningen för förbundets medlemmar samt möjliggöra för bättre insatser och vård till asylsökande. Möjligheten till uppföljning av individer och samverkan mellan myndigheter kan vidare förbättras.

¹⁶ Se SKL:s skrivelse till Statsrådet Helene Fritzon, Hemställan om författningsändringar angående underrättelse- och uppgiftsskyldighet till kommunala verksamheter vid ändrad ålder samt frågor om statlig ersättning, den 25 juni 2018, dnr 18/02625

¹⁷ Se SKL:s skrivelse, Hemställan om författningsändringar för att socialnämnden ska få uppgifter från Migrationsverkets verksamhetsregister, den 7 december 2017, dnr 17/06257

För en vidare redovisning av SKL:s synpunkter vad gäller samordningsnummer till asylsökande, se SKL:s tidigare yttrande över Skatteverkets promemoria.¹⁸

9.6 En ny organisering av mottagandet av asylsökande och nyanlända

SKL vill i det följande uppmärksamma flera oklarheter och brister avseende ansvarsfördelningen mellan staten och förbundets medlemmar som måste åtgärdas.

Ansvar för sociala insatser till asylsökande

Genom utredningens huvudförslag, att kommunerna ansvarar för asylboenden, kommer de asylsökande att komma närmare kommunen än i dagens ordning. Detta kommer bland annat att påverka kommunernas socialtjänster. Det är positivt att socialtjänsten på detta sätt ges möjlighet att tidigare komma i kontakt med asylsökande i behov av stöd och olika insatser. Möjligheten att arbeta med tidiga, förebyggande insatser ökar. Det kommer dock att innebära en ökad belastning på socialtjänsterna. Det är också något som tas upp i del två av detta yttrande i avsnittet om ersättningar och finansiering.

Det måste klargöras vilken aktör som ansvarar för olika sociala tjänster till asylsökande, t.ex. hemtjänst, skyddat boende, insatser till de med missbruks- och beroendeproblematik samt vård- och stödinsatser till barn och föräldrar. Om det är SoL eller LMA som ska tillämpas behöver också redas ut.¹⁹ Det idag oklara rättsläget får olyckliga konsekvenser för individerna och ansvaret i denna del måste klargöras snarast och allra senast när en ny LMA börjar gälla. SKL anser att en rimlig utgångspunkt är att kommunen har ansvar för sociala insatser avseende de som anvisas till kommunen och de som bor i ett godkänt eget boende samt att Migrationsverket ska ansvara för sociala insatser till de i ankomst- och avresecenter.

Vad som gäller ifråga om ansvar för sociala insatser till de som med stöd av regelverket ska bo i ankomst- eller avresecenter men väljer att bo i ett icke godkänt eget boende i kommunen kan behöva förtydligas. SKL anser att dessa individers behov bör kunna tillgodoses genom att personen flyttar till ett ankomst- eller avresecenter.

I betänkandet anförs att det i vissa fall kan finnas situationer då det inte är möjligt att asylsökande med särskilda behov ska bo i ankomstcenter och att Migrationsverket då ska ordna godtagbara lösningar och anvisa sökanden till en annan plats (se s. 224). SKL har svårt att förstå vad som avses med uttalandet. Enligt SKL ska staten ha

¹⁸ [Se SKL:s yttrande, Samordningsnummer till asylsökande, Skatteverkets promemoria 2016-04-25, dvs. 16/02939](#)

¹⁹ Vad gäller hemtjänst, se bl.a. Förvaltningsrättens i Umeå dom den 14 mars 2018 i mål nr 2148-17, Förvaltningsrättens i Karlstad dom den 3 april 2018 i mål nr 4659-17, Förvaltningsrättens i Luleå dom den 21 april 2017 i mål nr 379-17 och Kammarrättens i Jönköping dom den 3 oktober 2003 i mål nr 3279-03. För en beskrivning av förarbeten och SKL:s tolkning m.m. se SKL:s PM, [Vem ansvarar för att ge bistånd i form av hemtjänst till asylsökande, den 30 augusti 2018, dnr 16/00057](#)

ansvar för boende till dessa individer under tiden som de ska bo i ankomstcenter och att detta ska klargöras i författningsförslag och förarbeten.

Individer med korta uppehållstillstånd

SKL anser att staten måste ta ansvar för konsekvenserna av att bevilja tillfälliga uppehållstillstånd som inte möjliggör etablering i Sverige.

SKL anser att de personer som får kortare uppehållstillstånd än tolv månader pga. tillfälliga verkställighetshinder och normalt inte kan folkbokföras i Sverige ska fortsätta att omfattas av LMA och Migrationsverkets mottagandesystem under tillståndstiden.

Personer som får ett tillstånd som är minst 12 månader ska omfattas av regelverket om etablering, bosättning, socialförsäkringsförmåner m.m. på samma villkor som personer som får uppehållstillstånd pga. skydd.

Förekomsten av uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 11 § utlänningslagen har enligt utredningen om praktiska verkställighetshinder ökat markant under de senaste åren.²⁰ Denna grupp omfattas inte av etableringsregelverket²¹, bosättningslagen²² eller samhällsorienteringslagen²³. Är uppehållstillståndet under ett år kan personen inte folkbokföras och hamnar i princip utanför alla välfärdssystem. För de som inte folkbokförs finns det enligt SKL:s bedömning ingen rätt till subventionerad hälso- och sjukvård och ingen rätt till skolgång.²⁴ Det krävs författningsändringar för att säkerställa att denna grupp får åtminstone basala rättigheter, såsom rätt till viss utbildning och viss subventionerad hälso- och sjukvård. Kommuner och landsting måste vidare få ersättning för insatser och vård som erbjuds dessa individer.

Flera domstolar har bedömt att de som får uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 11 § utlänningslagen och inte tillhör den s.k. personkretsen i bosättningslagen²⁵ fortsätter att omfattas av LMA efter uppehållstillstånd, om de bor på anläggningsboende.²⁶ Ett avgörande har överklagats men Högsta förvaltningsdomstolen har beslutat att inte meddelat prövningstillstånd.²⁷ Denna tillämpning leder till olika regler avseende boende och ekonomiskt stöd för de i statligt boende respektive de i annat boende, vilket inte är ändamålsenligt.

²⁰ SOU 2017:84 s. 137

²¹ Lag (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

²² Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning

²³ Lag (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare

²⁴ Glapp-dok.

²⁵ Se 2-3 §§ bosättningslagen

²⁶ Se bl.a. Kammarrätten i Jönköping dom den 8 maj 2018 i mål nr 2517-17 och Kammarrättens i Göteborg dom den 11 april 2018 i mål nr 1497-18

²⁷ Se Högsta förvaltningsdomstolens beslut den 26 juni 2018 i mål nr 2443-18

Bistånd till s.k. tillståndssökande

SKL avstyrker att personkretsen i 1 § första stycket 3 nu gällande LMA tas bort. Enligt SKL ska Migrationsverket pröva frågan om ekonomiskt bistånd enligt LMA till denna grupp, åtminstone vad avser de som inte är folkbokförda.

Det krävs vidare en utförligare motivering till och en konsekvensanalys av att den aktuella personkretsen är borttagen. Det måste utredas vilka rättigheter dessa individer ska ha samt vilken aktör som ska ansvara för eventuellt stöd. Att tillståndssökande personer som vistas legalt i landet saknar rätt till bistånd enligt LMA kan få konsekvenser för landets socialtjänster.

Av domstolsavgöranden framgår att tillståndssökande kan avse bl.a. nyfödda barn, personer som stanna kvar efter att turistvisumet går ut samt individer som haft ett uppehållstillstånd på grund av anknytning och därefter ansöker om förlängt tillstånd.²⁸ De som söker uppehållstillstånd med stöd av 16 e § och 16 f § lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige kan också omfattas av personkretsen i 1 § första stycket 3 LMA.

De som får uppehållstillstånd med tillfälligt skydd

SKL anser att utredningen måste kompletteras med information och eventuella bestämmelser i fråga om boende och aktiviteter m.m. för de som omfattas av 2 § 2 nya LMA, dvs. de som får ett uppehållstillstånd med stöd av 21 kap. utlänningslagen. Den aktuella gruppen är, såvitt SKL kan se, inte berörd i betänkandets löptext.

Asylsökande barn som bor med en förälder som har uppehållstillstånd

SKL anser att 3 § första stycket i nya LMA ska ändras så att asylsökande barn som bor hos en förälder som har uppehållstillstånd omfattas av lagen. En förälder med uppehållstillstånd kan ha svårt att försörja barnet eftersom föräldern ofta uppstår etableringsersättning och saknar rätt till tilläggsförmåner samt barnbidrag för asylsökande barn.

Luckor i regelverket avseende landstingens verksamhet

SKL har i en skrivelse uppmärksammat regeringskansliet på ett antal luckor och brister i befintlig lagstiftning kopplat till hälso- och sjukvård till asylsökande och vissa nyanlända.²⁹ SKL vidhåller att dessa brister och luckor ska åtgärdas så snart som möjligt, men senast i samband med att ett nytt regelverk för mottagandet av asylsökande och nyanlända börjar att gälla.

²⁸ Kammarrättens i Stockholm domar den 23 januari 2012 i mål nr 4277-11, 4279-11 och 4282-11 samt dom den 15 mars 2012 i mål nr 7447-11, Kammarrättens i Jönköping dom den 19 januari 2018 i mål nr 444-17 samt Förvaltningsrätten i Göteborg i dom den 21 maj 2014 i mål nr 3057-14

²⁹ Se SKL:s skrivelse, [Brister och oklarheter i lagstiftningen gällande hälso- och sjukvården för asylsökande](#) m.fl., den 14 november 2017, dnr 17/05739

9.8 En tydligare ordning för samarbetet med det civila samhällets organisationer

SKL tillstyrker utredningens förslag om att Migrationsverket ska ansvara för att i samverkan med det civila samhället erbjuda personer som bor i ankomst- och avresecenter insatser som bidrar till en meningsfull vardag och underlättar för ett återvändande vid avslag. SKL delar utredningens bedömning om vikten av en dialog mellan staten, det civila samhällets organisationer där även SKL bjuds in att delta för fördjupad samverkan inom asylmottagandet och anser att det bör ske inom ramen för de samråd som regeringen redan har initierat.

Kap 10 statlig ersättning till kommuner och landsting

SKL:s övriga ställningstaganden till kap 10

SKL har redogjort för sina ställningstaganden om utredningens förslag till nya ersättningssystem i del 2 av yttrandet, avsnittet Ersättningar och finansiering. Där har bland annat redogjorts för att SKL avvisar utredningens förslag till nytt ersättningssystem för nyanlända i sin helhet. Nedan redogörs för synpunkter på de olika ersättningarna inom utredningens förslag till nya ersättningssystem för nyanlända.

10.1.6. Statlig ersättning till kommuner för mottagande av nyanlända invandrare

Flyktingschablonen

SKL efterlyser en tydligare beskrivning av de insatser den föreslagna flyktingschablonen till kommuner ska täcka. För principiella synpunkter om ersättningssystemet och om den period som ersättningen ska avse, se del 2, avsnittet Ersättningar och finansiering.

Utredningens förslag till vilka insatser som schablonersättningen ska omfatta, är i princip desamma som för den befintliga ersättningen. Insatserna är dock allt för övergripande och oprecist beskrivna för att ge någon ökad tydlighet om vart gränsen mellan statens och kommunernas ansvar ska gå. Det innebär också att kostnaderna blir mer eller mindre omöjliga att följa upp, se även del 2, avsnittet Ersättningar och finansiering.

Ersättning för betydande vård- och omsorgskostnader avseende nyanlända

SKL avstyrker förslaget om att införa en ny ersättning för omfattande vård- och omsorgskostnader över 300 000 kr, vilken skulle ersätta en rad andra ersättningar i nuvarande ersättningssystem. Den föreslagna ersättningen är otillräcklig för att hantera skillnader i behov bland de nyanlända flyktingarna. Kommunernas arbete med att identifiera vilka individer som kan beröras av en sådan ersättning är i princip är detsamma oavsett beloppsgräns. Detta gör att det sannolikt skulle vara direkt olönsamt för många kommuner att hantera en sådan ersättning. Ansatsen är därför orimlig.

Ersättningar för ensamkommande barn med uppehållstillstånd

SKL ser positivt på förslaget att kravet på studiehjälp tas bort och att alla myndiga ensamkommande unga omfattas av schablonersättningen. Åldersgränsen bör dock sättas till 21 år. Ersättningsnivån bör sättas utifrån de kostnader som kommunerna har för målgruppen, inte utifrån befintliga ersättningar. SKL har tidigare bedömt att ersättningen bör vara omkring 1 100 kronor per dygn.³⁰

Borttagna ersättningar för nyanlända

Utredningen föreslår att flera ersättningar till kommunerna för mottagandet av nyanlända tas bort och övergår i schablonersättningen. Detta gäller ersättningar för ekonomiskt bistånd för personer som ej kan delta i etableringsinsatserna, tomhyra, stöd- och hjälp i boendet, särskilt förordnad vårdnadshavare mm. SKL motsätter sig dessa förändringar.

Behoven hos vissa grupper i mottagandet är generellt större än hos andra liksom att vissa omständigheter gör mottagandet mindre flexibelt för kommunerna. Sådana behov och omständigheter förklarar ersättningar för särskilda kostnader, ekonomiskt bistånd och tomhyra, till exempel i mottagandet av vidarebosatta. Att ta bort dessa ersättningar när mottagandet av vidarebosatta ökar är olämpligt. Som SKL anført ovan behöver det göras en mer grundlig utredning avseende ersättningssystemet och kommunens insatser och kostnader för nyanlända innan ökade schabloniseringar kan införas.

10.1.8. Statlig ersättning till landstingen för mottagande av nyanlända invandrare

SKL avvisar förslaget om att ersättningarna för varaktig vård och för betydande extraordinära kostnader för vårdinsatser till personer med uppehållstillstånd ska avskaffas. Den föreslagna nya ersättningen för betydande vård- och omsorgskostnader som överstiger 300 000 kr per år under de två första åren är otillräcklig för att hantera skillnader i behov bland de nyanlända flyktingarna. Landstingens arbete med att identifiera vilka individer som kan beröras av en sådan ersättning i princip är detsamma oavsett beloppsgräns. Ansatsen om att ersättningen är en administrativ förenkling är därför orimlig.

SKL tillstyrker utredarens förslag att ersättningen för hälsoundersökning av vissa nyanlända ska betalas ut utan ansökan.

³⁰ SKL:s yttrande om det nuvarande ersättningssystemet för mottagande av ensamkommande barn och unga (SKL dnr.16/03623)

Kap 1 Författningsförslag

SKL övriga synpunkter på kap 1

Förslag till lag om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar (kap. 1.1)

Lagens innehåll, 1 §

Eftersom boende utgör en biståndsinsats bör 1 § nya LMA förtydligas med att tredje strecksatsen avser *annat* bistånd för asylsökande och vissa andra utlänningar.

Den som ansöker om förlängt uppehållstillstånd, 3 § tredje stycket

SKL anser att formuleringen i 3 § tredje stycket LMA ska tydliggöras så att det står klart att individer som ansökt och beviljats uppehållstillstånd pga. studier samt därefter ansöker om förlängt uppehållstillstånd pga. studier inte omfattas av LMA vid förlängningsansökan.

I bestämmelsen anges utlänningar som ”avses i 2 § första stycket 1”, dvs. asylsökande. Det är oklart om det är tillräckligt för att omfattas av undantaget att individen en gång varit asylsökande eller om det krävs att personen vid den senaste ansökan sökte asyl.

Om motsvarande förmån kan utgå enligt SoL, 6 §

SKL anser att orden ”om motsvarande förmån kan utgå” kan tolkas på olika sätt. Såvitt SKL förstår författningskommentaren är ingen saklig ändring avsedd jämfört med nuvarande bestämmelse i 1 § andra stycket LMA. SKL anser dock att författningskommentaren bör förtydligas ytterligare vad avser hur begreppet ”kan utgå” ska tolkas. För individer som förlorat biståndet enligt LMA kan inte förmåner med stöd av lagen utgå, men såvitt SKL förstår förslaget ska denna grupp inte ha rätt till motsvarande förmåner enligt SoL.

Ankomstcenter, 8 §

Det måste klargöras vad som avses med att Migrationsverket får anvisa en annan plats för utlänningens boende. Enligt SKL bör ett annat ord användas än *anvisa* om det är fråga om någon slags annan anvisning än vad som avses i 11 § nya LMA. Se även vad som anförs under Förbundets ställningstagande till kap. 9.6, Ansvar för sociala insatser till asylsökande.

Kommunens skyldighet att ta emot utlänningar för boende, 11 §

Av bestämmelsens formulering kan det framstå som att skyldigheten kvarstår så länge som individen omfattas av lagen, vilket kan bli till dess att individen lämnar landet. Någon skyldighet föreligger dock inte om Migrationsverket t.ex. har tilldelat individen en plats i avresecenter eller om personens rätt till bistånd enligt LMA upphört, vilket bör förtydligas i 11 §.

Boende för ensamkommande barn, 4 § och 13-15 §§

SKL anser att det i nya LMA inte på ett tillräckligt tydligt sätt anges att Migrationsverket ska anvisa alla ensamkommande barn till en kommun.³¹ Ett förtydligande i detta avseende behövs därför. SKL menar vidare att det krävs klagoranden avseende förfarandet när ett ensamkommande barn fyller 18 år eller skrivs upp i ålder genom ett tillfälligt beslut samt vilken aktör som ska fatta beslut och ordna boende för dessa unga vuxna. Se vidare under Förbundets ställningstagande till kap. 6.6.

Tilldelning av plats på avresecenter, 19-20 §§

SKL anser att 19 § nya LMA tolkas som att alla utlänningar, även ensamkommande barn, ska tilldelas plats i avresecenter. Av texten i betänkandet går det dock inte att utläsa att så är avsikten. Det behöver tydliggöras även i författningsförslaget att tilldelning av plats i avresecenter inte gäller ensamkommande barn.

SKL efterfrågar även förtydliganden kring om en tilldelning av plats på ett avresecenter utgör ett överklagbart beslut och om det gäller omedelbart. Eftersom tiden på avresecenter för bl.a. vuxna utan barn normalt kommer att bli kort är det angeläget att utlänningen flyttar till avresecenter skyndsamt efter tilldelning av plats.

Ansvar för undervisning och insatser m.m., 24-25 §§

Bestämmelsen i 24 § nya LMA måste kompletteras så att det står klart att kommunens ansvar för undervisning och insatser gäller gentemot de som *anvisas till* och *vistas i* kommunen. Den nu föreslagna bestämmelsen kan tolkas som att kommunens ansvar gäller gentemot alla utlänningar som omfattas av lagen, även de i ankomstcenter. Om även de som bor i ett eget, godkänt boende där en ordning med social prövning har införts enligt 16 § ska ha rätt till undervisning och insatser bör det förtydligas i samma stycke.

I kapitlet saknas det vidare en bestämmelse om att Migrationsverket ansvarar för vissa insatser i ankomst- och avresecenter. Detta kan lämpligen förtydligas i en ny bestämmelse.

Begränsningar beträffande insatser och aktiviteter, 28 §

Det behöver klargöras om det ska fattas ett beslut avseende begränsning av insatser och aktiviteter, vem som i sådant fall fattar detta beslut, om det kan överklagas samt om det gäller omedelbart. Det framstår dessutom som oklart vilka insatser som dras in för de som avses i 28 § 2, eftersom det inte finns angivet i nya LMA att Migrationsverket ska erbjuda vissa insatser till utlänningar i ankomst- och avresecenter. Det behöver vidare förtydligas om begränsningsreglerna gäller gentemot barn som av kommunen ska erbjudas viss verksamhet enligt 23 § i ankomstcenter.

³¹ Jfr 3 § andra stycket LMA

Utlänningens rätt till bistånd i form av boende, 30-31 §

Det ska tydliggöras i 30 § att det är den kommun som individen *anvisas till* som ska svara för att bistånd i form av boende lämnas.

När uppehållstillstånd ges, 34 § tredje stycket m.m.

Det ska i 34 § tredje stycket förtydligas om de som bor på ett statligt anordnat boende och inte omfattas av personkretsen i bosättningslagen ska ha fortsatt rätt till bistånd enligt LMA efter uppehållstillstånd. Samma regler bör gälla för de i statligt boende som de i kommunalt boende respektive eget boende. Se även vad som anges ovan under 9.6 angående de med korta uppehållstillstånd.

När rätten till bistånd upphör, 40-42 §§

I nya LMA ska det klargöras vilka som upphör att omfattas av lagen samt vilka som förlorar rätten till bistånd men alltså fortsätter att omfattas av lagen.

Högsta förvaltningsdomstolen har i HFD 2017 ref. 33 slagit fast att den som håller sig undan verkställigheten av ett utvisningsbeslut fortsätter att omfattas av LMA men förlorar rätten till bistånd enligt lagen. Frågan om de, vars rätt till bistånd upphör enligt 40 § första stycket 2, fortsätter att omfattas av LMA är inte prövat av HFD. SKL tolkar dock regelverket som att även denna grupp fortsätter att omfattas av LMA.

De som får uppehållstillstånd respektive lämnar landet torde dock upphöra att omfattas av nya LMA (med undantag för 2 § 2 och 34 § tredje och fjärde stycket nya LMA). Det behövs ett förtydligande i dessa delar. Lämpligen kan de grupper som upphör att omfattas av nya LMA anges i en paragraf och de vars rätt till bistånd upphör skrivs in i en separat bestämmelse.

Att återfå biståndet efter att rätten till bistånd har upphört, 41 §

Förfarandet efter att Migrationsverket beslutar om inhibition eller ny prövning med stöd av 41 § nya LMA behöver förtydligas. Det framstår som oklart om Migrationsverket därefter ska besluta om anvisning eller om individen ska bosättas på ankomstcenter.

Förslag till förordning om mottagande av asylsökande och vissa andra utlänningar (kap. 1.2)

Hålla samman familjer, 8 §

SKL anser att 8 § nya FMA ska förenklas. Men det nu gällande formuleringen är det inte helt tydligt vad individen ska samtycka till samt vad som menas med familj och begreppet "hålls samman". SKL föreslår att bestämmelsen formuleras på så sätt att ansvarig myndighet ska sträva efter att familjer i största möjliga utsträckning får bo i samma hushåll, om det inte finns skäl som talar emot en sådan ordning, alternativt om det är lämpligt.

I förarbeten kan det klargöras att det i lämplighetsbedömningen ingår att beakta om det exempelvis finns en hotbild inom familjen eller det finns andra skäl som talar emot att en familj bor samman samt att det vid bedömningen kan finnas skäl att inhämta samtycke eller annan information från de aktuella individerna. Det kan också i förarbetena klargöras vad som menas med familj, om det är gifta par och sambos samt barn eller om familjebegreppet även avser t.ex. en mormor.

Migrationsverkets föreskrifter i fråga om insatser och aktiviteter, 29 §

SKL anser att det ska tydliggöras att Migrationsverkets möjlighet att meddela föreskrifter avseende innehåll och omfattning i fråga om insatser och aktiviteter enbart gäller sådana insatser och aktiviteter som Migrationsverket ska eller får erbjuda. Migrationsverket ska inte ha möjlighet att meddela föreskrifter avseende sådan verksamhet som anges i 23 § nya LMA, verksamhet åt barn i ankomstcenter.

Förslag till lag om ändring i lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (kap. 1.3)

Nyanlända som anvisats till kommunen enligt nya LMA, 6 §

SKL anser att det i författningsförslaget ska framgå vid vilken tidpunkt de individer som avses i förslaget till 6 § andra stycket bosättningslagen anses anvisade till kommunen. En lämplig tidpunkt är när individen upphör att omfattas av nya LMA. En avsaknad av förtydligande kan få konsekvensen att individen omfattas av nya LMA samtidigt som personen omfattas av bosättningslagen.

Författningsförslaget ska också kompletteras med en bestämmelse om uppgiftsskyldighet från Migrationsverket till kommunen om vilka individer som har fått uppehållstillstånd och anses anvisade. I annat fall kan kommunen inte fullgöra sina skyldigheter enligt bosättningslagen.

Förslag till förordning om mottagande av vissa utlänningar i kommun (kap. 1.4)

Anvisning och mottagande i kommunen

Som SKL framhåller ovan (se rubriken Statliga ankomstcenter) ska kommunens planering för mottagande efter anvisningsbeslut alltid vara minst tre veckor. Detta måste framgå av 11 §. Den föreslagna bestämmelsen kan tolkas som att tidpunkten för kommunens mottagande kan vara kortare än tre veckor från anvisningsbeslutet.

Förslag till lag om ändring i lagen (2013:15) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare (kap. 1.9)

SKL bedömer att de föreslagna ändringarna kan medföra ett glapp vad avser samhällsorientering till de som inte längre omfattas av nya LMA (jfr 3 a § i förslaget), men som inte heller har hunnit bli folkbokförda och därmed har rätt till samhällsorientering enligt 3 § samhällsorienteringslagen.

Individen hinner inte alltid få ett beslut om folkbokföring innan personen upphör att omfattas av LMA enligt 34 § tredje respektive fjärde stycket nya LMA. Det är viktigt

att det står klart vilka eventuella befogenheter eller skyldigheter kommunen har gentemot de som har fått uppehållstillstånd i väntan på folkbokföring.

Förslag till förordning om statlig ersättning för asylsökande m.fl. (kap. 1.11)

Ersättning för barn i förskola och skola, 10 §

Enligt SKL:s bedömning omfattas ett barn som avses i 2 § nya LMA av den aktuella lagen till dess att biståndet upphör enligt 34 § tredje och fjärde stycket samma lag. Det framstår därför som oklart varför även 34 § tredje och fjärde stycket är exemplifierat i 10 § första stycket 1 i förslaget till förordning. Rätten till ersättning ska dock, enligt SKL:s uppfattning även omfatta barn som avses i 3 § första stycket nya LMA.

SKL anser vidare att 10 § andra stycket ska förtydligas på så vis att ersättningen gäller barn och *unga* som vistas på ett statligt ordnat boende eller i en kommun.

Ersättning för kostnader för mottagande av ensamkommande barn, 14 §

SKL anser att bestämmelsen ska kompletteras för att säkerställa att kommunen får ersättning för kostnader även efter att ett barn har skrivits upp i ålder till 18 år i samband med beslut om uppehållstillstånd eller genom ett tillfälligt beslut enligt 13 kap. 17 § utlänningslagen. Ersättningen ska gälla till dess att beslutet om boende enligt SoL är upphävt.³²

Förslag till förordning om statlig ersättning för mottagandet av vissa utlänningar (kap. 1.12)

Vilken kommun som ska få ersättning, 16 §

SKL anser att 16 § kan behöva förtydligas vad avser ersättning i de fall ett ärende överflyttas till en annan kommun med stöd av 2 a kap. 10 § SoL så att det är tydligt att det i dessa fall är kommunen som ansvarar för ärendet som också får ersättningen.

Ensamkommande unga, 21 §

Se ovan vad som anges under Förslag till förordning om statlig ersättning för asylsökande m.fl. (kap. 1.11), Ersättning för vårdinsatser för unga, 16 och 19 §, första stycket.

Förslag till förordning om statlig ersättning för mottagandet av vissa utlänningar (kap. 1.12)

Vilken kommun som ska få ersättning, 16 §

SKL anser att 16 § kan behöva förtydligas vad avser ersättning i de fall ett ärende överflyttas till en annan kommun med stöd av 2 a kap. 10 § SoL så att det är tydligt att det i dessa fall är kommunen som ansvarar för ärendet som också får ersättningen.

³² Se SKL:s skrivelse till Statsrådet Helene Fritzon, Hemställan om författningsändringar angående underrättelse- och uppgiftsskyldighet till kommunala verksamheter vid ändrad ålder samt frågor om statlig ersättning, den 25 juni 2018, dnr 18/02625

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko
Ordförande

*Särskilt yttrande lämnades av Miljöpartiet och Vänsterpartiet, se **bilaga**.*

*Särskilt yttrande från Miljöpartiet och Vänsterpartiet***Ett ordnat mottagande – Gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande (2018:22)**

Idag är mer än 65 miljoner människor på flykt i världen. Miljöpartiet och Vänsterpartiet står upp för en human flyktingpolitik där den som är på flykt från krig och oroshärdar ska kunna söka asyl i Sverige och då också mötas av ett gott och välfungerande mottagande. Nuvarande system har under de senaste åren visat sig inte fungera optimalt, inte minst för att väntetiderna har blivit allt för långa, människor flera gånger ryckts upp från platser där de börjat rota sig och många nyanlända har hamnat i ett boende som medför svårigheter för ömsesidig integration i samhället. Det är därför välkommet att mottagandesystemet har setts över i grunden.

Den statliga utredningen som antagit namnet Mottagandeutredningen berör många viktiga frågor kring hur Sverige på ett bättre sätt kan ta emot människor på flykt från krig och oroshärdar. I grunden finns det mycket positivt i utredningens huvudförslag, där de som söker asyl i Sverige redan tidigt ska bli en del av lokalsamhällena genom boende och sysselsättning i kommunerna. Den ambitionen delar vi, och vi tror också att en sådan ordning skulle kunna leda till både ett mer effektivt mottagande och till den ömsesidiga integration som medför en bättre och snabbare etablering i samhället.

Vi delar i många avseenden SKL:s bedömning av utredningen, men vill framföra synpunkter på de områden som vi ser som mest relevanta.

Ankomst- och avresecentra

Vi menar att de grundläggande förslagen i Mottagandeutredningen om ett mer långsiktigt tänkande kring boende i kommun och en kortare initial fas i statliga ankomstboenden skulle innebära förbättringar av mottagandet av människor på flykt. Vi känner dock en oro inför hur dessa kommer att falla ut. Vi ser en risk att ankomstcentra kommer att bli mer långvariga boenden än vad utredningen tänker sig. Vi ser till exempel risker för att kommunerna inte kommer att klara den tidsfrist som föreslås på tre veckor att anvisa en person ett boende. Det skulle kunna innebära att människor får bo långa tider på förläggningar.

Vi skulle därför vilja att utredningens förslag ses över för att säkerställa att ambitionerna om bosättning och etablering i lokalsamhället kan förverkligas. Inriktningen för mottagandet bör vara att det ska vara en integrerad del av samhället, där nyanlända och asylsökande lever sida vid sida med lokalbefolkningen, där barn går i samma skola och är med i samma fotbollsklubb. Här har såklart staten ett stort ansvar att säkerställa en lokal närvaro av väsentliga aktörer så som Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Mottagandet behöver också vara flexibelt och skalbart för att kunna ta emot människor på ett bra sätt om antalet som söker asyl ökar eller minskar. Det vore därför olyckligt att bygga ett system som blir alltför låst.

Vi vänder oss kraftigt emot de föreslagna avresecentra. Vi ser idag att det finns stora svårigheter att genomföra avvísningar och utvisningar, till exempel på grund av rådande säkerhetsläge. Därför finns det, menar vi, en överhängande risk för att dessa centra i praktiken blir en typ av förvar där personer hålls utan att det finns skäl i enlighet med nuvarande lagstiftning om förvarstagande. Vi bedömer också att utredningen överskattar effektiviteten i dessa anläggningar och hur tiden för återvändande skulle kortas tack vare dem. Risken att människor bor i dessa centra under längre tid och under bristande förhållanden är överhängande.

Vi anser att återvändandearbetet istället bör fokusera på det som vi redan vet fungerar och på att närmare undersöka vad som fungerar. Här har SKL en hel del bra förslag och synpunkter. Utredningens förslag om att undersöka detta närmare är också välkommet. Vi har också vid flera tillfällen lyft upp att erfarenheterna från Röda Korsets arbete med återvändande borde vägas in i statens arbete med återvändande. Röda Korset pekar på betydelsen av ett noggrant förberedelsearbete och att det finns resurser på plats i hemlandet som kan bistå den återvändande med boende, arbete mm.

Det är också viktigt att särskilt belysa barnperspektivet i detta sammanhang. I stor utsträckning saknas detta. Barnens situation vid ankomst- och avresecentra kan komma att bli extra utsatt. Detta måste beaktas.

Erfarenheter har visat att HBTQ-personer har utsatts för kränkande behandling eller övergrepp vid andra typer av boenden tidigare. Vi saknar att man belyser denna grupps speciellt utsatta situation i utredningen när det gäller dessa så kallade centra.

Ensamkommande barn

Vi stödjer utredningens förslag att det initiala mottagandet av ensamkommande barn fortsatt ska ligga på ankomstkommuner.

Snabba förfaranden

Vi känner oro för förslaget att dela upp asylsökande i olika kategorier utifrån hur snabbt asylprocessen väntas gå. Det finns en uppenbar risk för att en sådan uppdelning kommer att baseras på t.ex. nationalitet, vilket skulle påverka rättssäkerheten i asylprocessen. Denna risk ökar vid hög arbetsbelastning hos Migrationsverket. Idén om snabba förfaranden bygger på idén om säkra länder. I praktiken finns inga säkra länder, asylrätten är individuell och det kan finnas individuella skyddsbehov oavsett nationalitet (under 2018 har exempelvis tre amerikanska medborgare fått asyl i Sverige). Däremot finns det länder som bedöms som helt osäkra. Därför är väntade snabba bifall det enda vi kan ställa oss bakom. Det skulle i så fall handla om personer av viss nationalitet med väldigt hög bifallsprocent, exempelvis syrier eller eritreaner där huvudfrågan blir att utreda nationaliteten.

Vi avvisar också utredningens förslag om att anpassa etableringsinsatser och andra aktiviteter utifrån indelning av asylsökande. Dels för att det skulle förstärka rättssäkerheten genom en ännu tydligare indelning i olika grupper. Men också för att det sannolikt skulle skapa en olycklig spänning mellan olika grupper på samma boende vilket skulle påverka stämningen och miljön på boendena.

Ersättningsnivåer

Vi ställer oss frågande till de förändringar som föreslås i ersättningssystemen, inte minst vad gäller ensamkommande barn. Redan idag är det ansträngt ekonomiskt att tillhandahålla boende och omsorg för dessa barn och unga, och med de förändringar som föreslås här riskerar situationen att bli än mer ansträngd. Vi välkomnar därför SKL:s förslag om en översyn av ersättningsnivåerna.

Begränsningar i möjligheten till egenbosättning

Utredningen föreslår begränsningar i asylsökandes och nyanländas möjlighet att på egen hand bosätta sig i samhället. Vi ser att det kan finnas skäl att i vissa fall göra sådana begränsningar utifrån de negativa konsekvenser som går att se. Vi ser till exempel att det inte är optimalt om många nyanlända och asylsökande bosätter sig i de områden som polisen pekar ut som särskilt utsatta, och att det finns en risk att mottagandeutredningens förslag till modell för bosättning sätts ur spel om det även fortsättningsvis är helt fritt att bosätta sig på egen hand. En social prövning kombinerat med ett bra och attraktivt system för anvisad bosättning är angeläget att bygga upp. Vi anser dock att social prövning ska göras av nyanländas boende oavsett vilken kommun eller stadsdel det rör sig om.

Tillfälliga lagen

En fråga som får anses ligga utanför utredningens uppdrag men som både Miljöpartiet och Vänsterpartiet ser som mycket viktig för att säkerställa ett fungerande mottagande är tillbakadragandet av lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. Lagen skadar möjligheten att etablera sig och inkluderas i det svenska samhället. Framför allt genom den begränsande rätten till familjeåterförening och de tillfälliga uppehållstillstånden. Utredningen resonerar kring hur en osäker framtid och utdragen väntan påverkar mottagandet. Den tillfälliga lagen är den idag främsta orsaken till dessa problem och bör därför dras tillbaka och framför allt inte förlängas när den går ut sommaren 2019.

Avslutningsvis

Sveriges mottagande av människor på flykt ska hålla hög kvalitet och ge goda möjligheter för de människor som kommit hit att etablera sig i samhället. Därför behöver det framtida mottagandesystemet grunda sig på bästa tillgängliga kunskaper, en hög servicenivå, korta handläggningstider och på att tillvarata digitaliseringens möjligheter. Korta handläggningstider är också viktigt för att motverka de risker vi nämner ovan kring ankomstcentra.

Vi hoppas att mottagandeutredningens förslag ska kunna bli ett underlag för diskussion för hur Sverige framöver ska möta asylsökande och nyanlända med samlad kraft, där stat, kommun och civilsamhälle kan gå hand i hand för att möta de människor som kommer hit på bästa sätt. Så skapar vi ett socialt hållbart och jämlikt samhälle.