

Arbetsmarknadssektionen
Kenneth Forssell

Justitiedepartementet
10333 STOCKHOLM

Skrivelse - komplement till Migrationsverkets redovisning av uppdrag att påbörja inrättandet av återvändandecenter.

Sammanfattning

Migrationsverket har den 1 december 2023 lämnat redovisning till Justitiedepartementet av hur arbetet med att inrätta återvändandecenter fortgår. Med utgångspunkt i SKR:s dialog med berörda kommuner och regioner samt Migrationsverket och migrationsministerns rundabordssamtal den 7 februari, vill SKR med denna skrivelse till regeringen, lämna sammanfattande och kompletterande synpunkter. Sammanfattningsvis gäller det behovet av:

- Schablonersättning till kommuner och regioner per boendeplats för att täcka merkostnader för olika typer av insatser som uppstår där återvändandecenter etableras
- Höjd och automatiserad skolschablon
- Förtydligad ansvarsfördelning mellan stat och kommun för insatser till målgruppen och i avvaktan på det en tillfällig ersättning till kommuner för sociala insatser i boenden till följd av Migrationsverkets bedömning att deras ansvar är begränsat
- Uppdrag till Migrationsverket att samråda och samverka med kommuner och regioner inför etablering av boende och löpande under drift. SKR understryker att lokaliseringsfrågan är av stor vikt att adressera innan uppstart av nya center.

Bakgrund

Migrationsverket fick den 29 juni 2023 i uppdrag (Ju2023/01593) av regeringen att påbörja inrättandet av återvändandecenter. Enligt detta uppdrag ska myndigheten erbjuda alla personer med verkställbara av- eller utvisningsbeslut samt överföring enligt Dublinförordningen plats i ett sådant center. Migrationsverket har i enlighet med uppdraget den 1 december 2023 lämnat redovisning till Justitiedepartementet av hur arbetet med att inrätta återvändandecenter fortgår (Diarienummer 1.1.2-2023-10489). Migrationsministern bjöd också in berörda kommuner, länsstyrelserna och SKR till rundabordssamtal om återvändandecenter den 7 februari.

Med utgångspunkt i SKR:s dialog med berörda kommuner och Migrationsverket vill SKR lämna följande sammanfattande och till Migrationsverkets redovisning kompletterande synpunkter. SKR vill understryka vikten av att regeringen beaktar dessa synpunkter för att de kommuner där Migrationsverket etablerar återvändandecenter ges rätt förutsättningar att utföra sina välfärdsuppdrag.

Förbundets ställningstagande

Den statliga ersättningen till kommuner och regioner behöver anpassas

Migrationsverket lyfter i sin redovisning (s 19, s 22 m.fl.) att den ökade belastningen på enskilda skolor och socialtjänst riskerar att påverka kommunernas förmåga att utföra sitt uppdrag, liksom deras ekonomiska förutsättningar. Migrationsverket lyfter också att efterfrågan av skola och primärvård i närområdet ökas markant, men lyfter även ökat användande av annan offentlig verksamhet såsom lokaltrafik, bibliotek, idrottsanläggningar och friluftsinfrastruktur. Migrationsverket påpekar därför att nya regler för statliga ersättningar bör övervägas både för skola och för sjukvård - men kan även övervägas för placeringen av återvändandecentret i sig. SKR delar Migrationsverkets bedömning och vill understryka att staten har det ekonomiska ansvaret för de personer som vistas på återvändandecenter. Utgångspunkten att staten har det ekonomiska ansvaret för målgruppen, medför att staten därmed också ska bära den ekonomiska risken. Tjänster som tillhandahålls av kommuner och regioner ska ersättas utifrån sin faktiska kostnad. Det är också statens uppgift att arbeta för att de kostnader som drabbar kommuner och regioner på grund av verksamheten vid återvändandecentren blir så låg som möjligt, dvs verksamheten måste ordnas så att påverkan på lokalsamhället blir så liten om möjligt.

Dagens system för statlig ekonomisk ersättning till kommuner och regioner är inte konstruerat för att hantera en större koncentration av personer som vistas på en begränsad geografisk yta – med påföljande generell ökning av efterfrågan på välfärdstjänster på denna plats. Det är erfarenheten från 2010-talet då

Migrationsverket placerade ett stort antal asylsökande på anläggningsboenden i samhällen oaktat kapacitet eller möjlighet att förbereda sig. Kommuner fick då merkostnader inom verksamheter/områden, som vid en första anblick inte borde påverkas alls, så som räddningstjänst, socialtjänstens individ- och familjeomsorg, fritids- och kulturverksamheten, kostnader för väktare, försäkringar, skolskjuts mm.

SKR ser också en stor risk för ökad belastning på den närliggande hälso- och sjukvården. Framförallt vissa vårdcentraler (men även annan verksamhet) kan komma att behöva bygga ut sin kapacitet snabbt, vilket ger merkostnader. Kostnader kan även

uppstå för avveckling av regionala resurser - om behoven minskar till exempel på grund av att boende flyttar till nya återvändandecenter. Den psykiska ohälsan kommer sannolikt också vara hög bland de boende, vilket medför ett ytterligare ökat behov av hälso- och sjukvårdsinsatser.

Ett ersättningssystem måste vara pragmatiskt utformat, inte minst för att undvika administrativa kostnader, men SKR:s erfarenheter är att detta i praktiken betytt att kommuner och regioner drabbas av kostnader för vilka det inte finns någon ersättning. Dessa kostnader måste därför finansieras med kommunmedlemmarnas skatter.

En sådan ordning är inte acceptabel. Den ökade belastningen påverkar kommunernas och regionernas förmåga att utföra sitt uppdrag, liksom deras ekonomiska förutsättningar.

Ett nytt system för ersättning behöver därmed komma på plats. SKR har tidigare föreslagit att en ersättning ska utgå för att ersätta kommuner för deras faktiska kostnader för de asylsökande som vistas i kommunen. Frågan aktualiseras nu på nytt i och med de nya återvändandecentren. SKR anser att det behöver skapas en ersättning till kommuner och regioner med återvändandecenter, eller motsvarande större anläggningsboenden, för att omhänderta de kostnader som, av erfarenhet, kan uppstå och som övriga ersättningar inte täcker. Ersättningen bör vara ett schablonbelopp kopplat till antalet personer som vistas på de aktuella boendena, och betalas ut utan ansökan. En motsvarande ersättning har funnits tidigare, vilken avsåg socialtjänstens stödinsatser för asylsökande barn.

Regeringen bör även förenkla förfarandet för ansökan om ersättning för asylsökande barns skolgång för kommuner med återvändandecenter. En ambition med boendena är att vistelsetiderna ska bli korta. Det innebär en hög omsättning av elever för vilken kommunen förväntas bedriva undervisning och söka ersättning. Förutom att undvika höga administrativa kostnader för kommunerna är det också viktigt att ersättningen omhändertar elevgruppens behov och kommunernas kostnader för att anordna undervisningen på bästa sätt. En hög omsättning tillsammans med elever som sannolikt har större behov inom till exempel elevhälsan och av studiesocialt stöd innebär att en ersättning som utgår från behoven hos genomsnittliga elever inte kommer att räcka till. Det är även viktigt att beakta att det inom denna elevgrupp kan finnas barn med funktionsnedsättningar som har behov av omfattande anpassningar i sin utbildning, vilket medför ytterligare kostnader. En förhöjd ersättning för asylsökande barns skolgång i kommuner med återvändandecenter bör utgå automatiskt så fort ett barn i aktuell åldersgrupp flyttar till boendet.

Konsekvenser av otydlig gränsdragning mellan LMA och socialtjänstlagen behöver åtgärdas

Rättsläget avseende olika former av socialt stöd till asylsökande är oklart. Migrationsverket skriver i rapporten att det är oklart i vilken utsträckning som LMA medför ett socialt ansvar i boendet och konstaterar att det saknas samsyn mellan Migrationsverket och SKR i gränsdragningsfrågorna mellan LMA och socialtjänstlagen, SoL (s. 20–21). Migrationsverket lyfter att ett tydliggörande i denna fråga skulle underlätta arbetet med personer med särskilda behov. SKR instämmer i behovet av tydliggörande. Idag görs olika bedömningar hos kommuner och Migrationsverket kring var gränserna går gällande ansvaret för sociala insatser, med följd att enskilda riskerar att fara illa.

Av förarbetena till LMA framgår, enligt SKR, att lagstiftaren avsett att staten ska ansvara för att asylsökande som har särskilda behov ska erbjudas logi, som så långt som möjligt är anpassad utifrån individuella behov. Även regeringen förefaller ha gjort denna tolkning i förarbetena till genomförandet av massflyktsdirektivet. Migrationsverket gör dock tolkningen att kommunen har ansvaret för sociala insatser till asylsökande. Något avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen finns inte, men det finns flera kammarrättsavgöranden, i vilka det slagits fast att ansvaret för sociala insatser i hemmet omfattas av logibegreppet i LMA (se till exempel Kammarrätten i Göteborg, mål nr 4078–22 och Kammarrätten i Stockholm, mål nr 5834–22).

En följd av att rättsläget inte tydliggjorts av HFD är att asylsökande som har särskilda behov och bor i återvändandecenter riskerar att hamna mellan stolarna och inte få sådana insatser som behövs. Om Migrationsverket nekar individen ett anpassat boende på återvändandecenter kommer personen att ansöka om bistånd från socialnämnden. Socialnämnden kommer i vissa fall att bevilja insatser med stöd av det yttersta ansvaret. Oklarheterna riskerar också att fördröja utskrivning från sjukhus av utskrivningsklara patienter.

SKR vill understryka vikten av att den pågående statliga utredningen Ett ordnat initialt mottagande av asylsökande (Ju 2021:12) lämnar förslag som så långt möjligt förtydligar ansvarsfördelningen för insatser till asylsökande, och att regeringen omhändertar förslagen skyndsamt. I avvaktan på den fortsatta beredningsprocessen anser SKR att regeringen, med anledning av Migrationsverkets nuvarande tillämpning av regelverket, måste säkerställa ekonomisk ersättning till kommuner för sociala insatser i boendet.

Migrationsverket bör ges uppdrag att samråda och samverka om lokalisering, utformning och löpande drift med kommuner och regioner

Migrationsverket påpekar i sin redovisning att ”SKR har efterlyst så goda planeringsförutsättningar som kan ges både för kommunerna och för regionerna, både

vad gäller etablering av enskilda center och förändringar i demografin som omfattas av LMA” (s. 24). Migrationsverket refererar också till dialog med de berörda kommunerna som lyft att ”när många människor koncentreras till samma plats blir belastningen på kommunens verksamheter stor och svår att hantera (s. 22).

SKR vill därför framhålla vikten att Migrationsverket ges förutsättningar för - och genomför - samråd med kommuner och regioner innan uppstart av nya boenden för en gemensam bedömning av lämplig geografisk placering av boenden, förutsättningar för verksamheten på boendet och insatser till de boende i närområdet. Idag har meddelande från Migrationsverket till kommuner och regioner kommit i sent skede – i praktiken när uppstart redan varit påbörjad. Flera av de berörda kommunerna har lyft till SKR att den geografiska placeringen som skett, inte varit lyckad. Migrationsverket har av praktiska skäl använt sig av befintliga asylboenden vilka omvandlats till återvändandecenter. Detta har medfört att placeringen ibland skett i redan tidigare belastade områden – eller att olika återvändandecenter hamnat tätt inpå varandra geografiskt. Vissa farhågor har också förts fram kring att en mindre lyckad lokalisering skulle kunna medföra försämrad trygghet i närområdet och en risk för en framväxt av ett skuggsamhälle. Samrådet behöver därför omfatta frågeställningar kring var i landet, samt var i kommunen som lokalisering bör ske – men även beröra storlek på och utformning av boenden. Som framkommer av Migrationsverkets redovisning, har berörda kommuner och SKR lyft fördelar med flera mindre center istället för anläggningar med ett stort antal platser. Vidare behövs framförhållning och så goda planeringsförutsättningar som möjligt för kommuner och regioner att planera, anskaffa och rekrytera, alternativt avveckla, lokaler, personal och andra resurser.

Samverkan med berörda kommuner behöver också ske löpande, vilket SKR uppfattar att även Migrationsverket ser behovet av. Eftersom familjer med barn förväntas vara huvudparten på dessa boenden, så accentueras behovet av samverkan ytterligare. Vissa kommuner har lyft med SKR att dagens boenden inte ses som lämpliga för barnfamiljer. Vid alla åtgärder som rör barn så ska myndigheter i första hand beakta vad som bedöms vara barnets bästa. Det kan exempelvis röra samverkan kring skola så att undervisning kan anordnas på ett ändamålsenligt sätt och hur boendet och närmiljö bidrar till barns trygghet och utveckling. Det är också viktigt att väga in att det handlar om barn i olika åldrar och att behoven varierar mycket mellan exempelvis små barn och tonåringar, likaså mellan de som varit flera år i Sverige och de som varit i landet en kortare tid. Det behöver också göras utvärderingar av vilka konsekvenser det får för barnet om familjens vistelsetid i centren drar ut på tiden. Hur anpassar Migrationsverket sin verksamhet till barnperspektivet - och kan längre vistelsetider öka behovet av olika typer av stöd och insatser?

Det finns också ett antal områden som berör regionernas verksamhet där samverkan är angelägen. Det gäller t. ex. former för att överföra information om påbörjade behandlingar till det mottagande landets hälso- och sjukvård, gränsdragningen mellan elevhälsan och regionernas hälso- och sjukvård och huruvida viss hälso- och sjukvård bör bedrivas på plats på återvändarcentret. Det behöver även konkretiseras hur Migrationsverkets personal i återvändandecentren skall utbildas i att möta personer i utsatta situationer - och hur samverkan med hälso- och sjukvården ska utformas kring dessa frågor.

För att säkerställa ett gott samspel mellan aktörer och goda planeringsförutsättningar över tid önskar SKR se ett uppdrag från regeringen till Migrationsverket om obligatoriska samråd och samverkan med kommuner och regioner innan uppstart, samt kontinuerligt under drift och inför avveckling.

Sveriges Kommuner och Regioner

Palle Lundberg