



Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

LOs yttrande över SOU (2018:22) *Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande* av Mottagandeutredningen (A 2015:02) och Arbetsmarknadsdepartementets promemoria *Ett socialt hållbart eget boende för asylsökande*

LO har beretts möjlighet att lämna remissyttrande över Mottagandeutredningens slutbetänkande SOU (2018:22) och Arbetsmarknadsdepartementets kompletterande promemoria. LOs yttrande behandlar principiella uppfattningar och konkreta invändningar eller frågeställningar som bedömts relevanta.

Sammanfattning av LOs synpunkter

- LO delar Mottagandeutredningens analys om behovet av helhets- och systemtänkande för mottagandet av asylsökande och nyanlända och välkomnar att flera konkreta förslag har lämnats med syftet att skapa en snabb och sömlös mottagandeprocess, erbjuda en mer likvärdig start i Sverige och förbättra etableringen på arbetsmarknaden.
- LO tillstyrker utredningens förslag om att inrätta statliga ankomstcenter där Migrationsverket ska genomföra asylutredning och i samverkan med relevanta aktörer, däribland arbetsmarknadens parter, ge samhällsinformation till asylsökande. LO ser positivt på förslaget att Arbetsförmedlingen ska genomföra en kartläggning av de asylsökandes utbildning och yrkeserfarenheter under vistelsen i ankomstcentret. LO vill betona vikten av att en tidig kartläggning används i matchningen till kommuner och vidare i mottagandekedjan.

- LO tillstyrker utredningens förslag om att landstingen ska erbjuda en frivillig hälsoundersökning under vistelsen i ankomstcentret, men vill betona att det också bör omfatta en tandvårdsundersökning, eftersom tänderna är en viktig del av kroppen och en dålig tandhälsa kan påverka individens allmänna hälsotillstånd.
- Att utredningen föreslår stöd och rådgivning till personer med verkställbara avlägsnandebeslut är bra. Sådana insatser har potential att påskynda återvändandet, vilket är en förutsättning för att Sverige ska kunna upprätthålla en långsiktig och hållbar migrationspolitik som värnar asylrätten och asylprövningens legitimitet. Däremot är LO av både humanitära och arbetsmiljömässiga skäl tveksam till idén om att inrätta obligatoriska avresecenter. Om sådana ändå inrättas är det viktigt med en human, trygg och trivsamt boendemiljö. LOs uppfattning är att det förutsätter en hög personalnärvaro med multikompetenta team och satsningar på medarbetarnas kompetens, trivsel och arbetsmiljö. Detta är aspekter som utredningen inte har belyst i tillräcklig utsträckning men som är viktiga att väga in. LO vill därtill understryka att både ankomst- och eventuella avresecenter behöver organiseras för att kunna klara variationer i antalet boende.
- LO tillstyrker förslaget om att kommuner ska dela på ansvaret för boende och tidiga etableringsfrämjande insatser, såsom språkundervisning och fördjupad samhällsinformation, under väntan på asyl. LO bedömer att Arbetsförmedlingen har bättre förutsättningar att erbjuda arbetsmarknadsinriktade insatser av god kvalitet och på ett likvärdigt sätt under asyltiden. Myndighetens upparbetade rutiner för kontroll av arbetsgivare och samråd med fackliga organisationer inför anvisning till arbetsplatsförlagda insatser, bör tas tillvara istället för att skapa nya rutiner inom kommunsektorn.
- LO ser positivt på ambitionerna att begränsa de negativa sociala konsekvenserna av eget boende (EBO). Av de två förslagen i den kompletterande promemorian bedömer LO att begränsningen av rätten till dagersättning för asylsökande som ordnar eget boende i områden med socioekonomiska utmaningar (s.k. områdesbegränsning) väntas ge störst positiv effekt på boendesegregation, trångboddhet och etableringsförutsättningar för asylsökande.
- LO tillstyrker utredningens förslag om ett effektivt ersättningssystem med schablonbaserade ersättningar till kommuner och landsting för att täcka kostnaderna för initiala åtaganden inom mottagandet av asylsökande och nyanlända.

Övergripande synpunkter

Precis som Mottagandeutredningen ser LO ett stort behov av helhets- och systemtänkande för mottagandet av asylsökande och nyanlända till Sverige. Flera brister med det nuvarande mottagandesystemet har uppmärksammats under de senaste åren. Några av dessa är långa handläggnings- och väntetider och därmed passivitet och psykisk ohälsa, ojämn fördelning av asylsökande mellan kommuner, boendesegregation och trångboddhet samt bristande tillvaratagande av kompetenser förvärvade i andra länder. Bristerna har bidragit till negativa konsekvenser för både individer och samhället, och LO delar utredningens analys om att dessa skyndsamt behöver motverkas. LO välkomnar därför att utredningen har tagit ett helhetsgrepp och lämnat flera konkreta förslag som syftar till att skapa en snabb och sömlös process för att undvika flaskhalsar i mottagandesystemet, erbjuda en mer likvärdig start i Sverige och förbättra etableringen på arbetsmarknaden och i samhället. För att uppnå detta är det av stor vikt att nödvändiga reformer kommer på plats som på ett strukturerat sätt utnyttjar den samlade kapaciteten och kompetensen hos de statliga myndigheterna, kommunerna, landstingen, arbetsmarknadens parter och civilsamhället. LO förordar, liksom utredningen, huvudförslaget om en tydlig ansvarsfördelning och samverkan mellan de offentliga aktörerna. Samtliga kommuner behöver dela på ansvaret för att ordna boende och erbjuda tidiga insatser för asylsökande. Det är angeläget att etableringsförutsättningar, snarare än lediga bostäder, är styrande för fördelningen av asylsökande mellan landets kommuner, och att kommuner inte ska kunna undanta sitt ansvar.

Ankomst- och avresecenter

Mottagandeutredningen föreslår att det ska vara obligatoriskt för alla asylsökande att bo i särskilda statliga ankomstcenter under 30 dagar efter att asylansökan lämnats in, i syfte att få ett ordnat möte med Sverige. LO stödjer detta förslag och bedömer att den föreslagna tidsperioden är rimlig. Kommuner behöver få goda planeringsförutsättningar för att kunna förbereda mottagandet (kommunerna föreslås ta emot de asylsökande senast inom tre veckor från tidpunkten för beslut om anvisning). Men tiden behöver hållas kort ur ett etableringsperspektiv och för att barn snabbt bör delta i skolundervisning och förskoleverksamhet. Det är viktigt att ankomstcentret är just ett ankomstcenter, d.v.s. en kortvarig första anhalt i en sömlös och förutsägbar mottagandeprocess och inte en plats som man hinner rota sig på.

I ankomstcentret ska Migrationsverket genomföra asylutredning och andra åtgärder som kräver personlig medverkan av den asylsökande. Förslaget kan minimera risken för missförstånd och uteblivna möten samt bidra till kortare ledtider i asylprocessen. Genom att den asylsökande i ett tidigt skede kan få

stöd och service av experter förbättras förutsättningarna för en mer strukturerad första tid i Sverige med mindre osäkerhet och ökad trygghet.

LO välkomnar utredningens förslag om att Migrationsverket, under vistelsen i ankomstcentret, även ska ge grundläggande samhällsinformation till asylsökande. Samhällsinformationen föreslås ges i samverkan med andra myndigheter och relevanta aktörer, bland annat arbetsmarknadens parter. LO bedömer att fackliga organisationer på lokal och regional nivå med sina kunskaper om förhållanden och villkor på arbetsmarknaden, har goda möjligheter att bistå myndigheterna i arbetet med att ge viktig samhällsinformation till asylsökande. Det skulle bland annat kunna minska risken för att de asylsökande utnyttjas av oseriösa arbetsgivare. Flera fackföreningar har god erfarenhet av att ta fram utbildningsmaterial riktade till asylsökande och nyanlända som kan vara till nytta vid framtida beslut.¹

Mottagandeutredningen föreslår att Arbetsförmedlingen, i ett tidigt skede under vistelsen i ankomstcentret, ska kartlägga asylsökandes utbildning och yrkeserfarenheter. LO ser positivt på förslaget och vill betona vikten av en tidig kvalificerad kartläggning som bör användas för att matcha asylsökande till kommuner och regioner utifrån arbetskraftsbehov. Kartläggningen bör även användas för att påskynda etableringen på arbetsmarknaden genom bland annat en tidig översättning och validering av intyg, betyg och examina. Det är viktigt att kartläggningen förs vidare och används i mottagandekedjan och inte behöver göras om när individen möter en ny aktör.

Svensk arbetsmarknad har historiskt sett kännetecknats av lång tid till etablering men också av felmatchning. Statistiska Centralbyrån har exempelvis visat att bland utrikes födda med civilingenjörsutbildning arbetar knappt 70 procent inom yrken som kräver högskolekompetens. Övriga 30 procent arbetar i ett yrke med lägre kvalifikationskrav, står utanför arbetsmarknaden, studerar eller är arbetslösa. Bland inrikes födda har 95 procent ett yrke vars kompetenskrav matchar civilingenjörsutbildningen. För ekonomutbildade är motsvarande andel knappt 50 procent för utrikes födda jämfört med närmare 85 procent för inrikes födda.² Studier visar på flera oönskade konsekvenser

¹ Exempelvis boken "Välkommen" som har tagits fram av LO, ABF och Hyresgästföreningen, och material av Arena Skolinformation som har producerats i samarbete med 13 fackförbund: <https://webbutik.abf.se/product/erbjudanden/0/0/valkommen>
<http://arbetslivskoll.se/lattlasta-texter-om-arbetsliv-och-arbetsmiljo/>

² SCB. Integration – utrikes föddas matchning på arbetsmarknaden i Sverige. https://www.scb.se/contentassets/b593c2c3f32045bf9b91c8b2937419f6/le0105_2017a01_br_be57br1701.pdf

när personer med längre utbildning eller yrkeserfarenheter tvingas ta jobb som de är överkvalificerade för. För det första riskerar de att inte få möjligheten att använda sin fulla potential, och får därmed lägre löneavkastning på sin utbildning. Det leder till ökande inkomstskillnader inom och mellan utbildningsgrupper. För det andra ökar arbetslösheten bland dem med kortare utbildning eller yrkeserfarenhet när de trängs undan från arbetsmarknaden. Det finns därmed risker att felmatchning leder till permanent högre strukturarbetslöshet.³ Således finns starka samhällsekonomiska skäl för staten att bidra till att arbetslösa, inklusive gruppen nyanlända, får arbeten som motsvarar deras kvalifikationer. I detta arbete utgör en tidig kartläggning, validering och komplettering, väglednings- och matchningsstöd viktiga delar.

Mottagandeutredningen föreslår att landstingen ska erbjuda en frivillig hälsoundersökning under vistelsen i ankomstcentret, vilket ger en möjlighet att tidigt begränsa eller förhindra smittspridning och utbrott av vissa sjukdomar. LO välkomnar förslaget men vill betona att även en tandvårdsundersökning bör ingå. Detta eftersom tänderna är en viktig del av kroppen och en dålig tandhälsa kan försämra individens allmänna hälsotillstånd. En tidig tandvårdsundersökning kan minska risken för utbrott av mer omfattande skador och sjukdomar som kan vara kostsamma för individen och samhället.

Utredningen föreslår vidare att Migrationsverket ska utveckla sin befintliga ärendesortering och, senast sju dagar efter att asylansökan mottagits, anvisa en kommun där den asylsökande som bedöms ha goda möjligheter att få uppehållstillstånd ska vänta på asylbeslut. Kommunen får därefter ansvaret för att ordna boende och etableringsinsatser under väntetiden. Asylsökande som bedöms ha mindre goda möjligheter att få uppehållstillstånd ska dock enligt förslaget bo kvar i ankomstcentret under hela asyltiden. Eftersom ankomstcentret inte bör vara en plats som man rotar sig på, anser LO att andra boendemöjligheter bör erbjudas denna grupp.

För personer med av- och utvisningsbeslut som vunnit laga kraft ska det enligt utredningens förslag vara obligatoriskt att bo i avresecenter som ska påskynda det frivilliga återvändandet. Motiverande samtal, rådgivning och vägledning ska främja att personer som får avslag lämnar landet självmant.

För att Sverige ska kunna upprätthålla en långsiktig, hållbar och human migrationspolitik som värnar asylrätten och asylprövningens legitimitet, är det avgörande att personer med verkställbara avlägsnandebeslut återvänder så

³ Läs mer i Carlén, T. (2014). "Den ”nya” strukturomvandlingen". LO

snabbt som möjligt. LO bedömer att de delar av förslaget som handlar om stöd och rådgivning har potential att påskynda det frivilliga återvändandet. Däremot ställer sig LO tveksamma till förslaget om obligatoriskt boende i särskilda avsecenter, både av humanitära och arbetsmiljömässiga skäl. Om sådana obligatoriska boenden trots allt införs är det – för att minimera risken för att personer avviker och riskera att utnyttjas i den informella sektorn på arbetsmarknaden – viktigt med en human och trygg boendemiljö med närhet till samhällsservice och tolkhjälp. Det är av stor vikt även utifrån ett medmänskligt perspektiv. LOs bestämda uppfattning är att en trygg och trivsamt miljö förutsätter en hög personalnärvaro med multikompetenta arbetslag och satsningar på medarbetarnas kompetens, trivsel och arbetsmiljö. Erfarenheter från bland annat Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse visar att utbildningssatsningar för att medarbetarna ska kunna utöva sin profession på ett säkert sätt och att stötta personer i utsatta situationer, kan minska personalomsättning och risken för olika typer av incidenter. Det är aspekter som utredningen i sitt slutbetänkande inte har belyst i tillräcklig utsträckning men som är viktiga att väga in. LO vill därtill understryka att både ankomst- och de eventuella avsecentren behöver organiseras för att kunna klara variationer i antalet boende, vilket kräver en viss överdimensionering och goda möjligheter till en snabb utbyggnad.

Tidiga insatser under väntan på asyl

LO delar Mottagandeutredningens analys om att tidiga insatser är viktiga för att påskynda etableringen i arbets- och samhällslivet. LO stödjer förslaget om att samtliga kommuner ska ansvara för att erbjuda boende, undervisning i det svenska språket och fördjupad och lokalt anpassad samhällsinformation under väntan på beslut i asylärendet. Det är av stor vikt att de boenden som kommuner ordnar uppfyller vissa grundläggande krav vad gäller boendestandard, och att det görs regelbundna kontroller huruvida kraven uppfylls.

Etableringsfrämjande insatser redan under asyلتiden bidrar till ökad inkludering, ger en meningsfull vardag och leder till minskad stress och psykisk ohälsa för den asylsökande. Det kan finnas starka samhällsekonomiska skäl till att erbjuda vissa tidiga etableringsfrämjande insatser, såsom språkundervisning och samhällsorientering, även om en mindre grupp asylsökande i slutändan får avslag på sina asylansökningar. Detta eftersom den grupp av asylsökande som får stanna i Sverige snabbare kan etableras på arbetsmarknaden och bli självförsörjande.

Enligt Mottagandeutredningens förslag ska kommunen även erbjuda vuxna asylsökande vissa arbetsmarknadsinriktade insatser tills Migrationsverket

har beviljat uppehållstillstånd, såsom arbetspraktik, jobbsökaraktiviteter och studie- och yrkesvägledning. När den asylsökande har fått uppehållstillstånd tar Arbetsförmedlingens ansvar för insatser vid, genom att hen (frivilligt) skriver in sig i Arbetsförmedlingens etableringsprogram. För att bidra till kontinuitet, underlätta övergången mellan asyl- och etableringstiden och därmed förkorta etableringstiden anser LO att en rimligare ordning vore om Arbetsförmedlingen tog ett större ansvar för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Arbetsförmedlingen behöver ges möjlighet och ekonomiska förutsättningar att erbjuda insatser från vistelsetiden i ankomstcentret, där myndigheten föreslås genomföra en kompetenskartläggning, till dess att individen etableras på arbetsmarknaden och blir självförsörjande. LOs uppfattning är att Arbetsförmedlingen som central arbetsmarknadsmyndighet med ansvar för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten har bättre förutsättningar än kommunerna att ge likvärdig vägledning och matchning mot både den lokala och nationella arbetsmarknaden, oavsett om det gäller personer som väntar på eller som har fått uppehållstillstånd. Med ett ökat statligt åtagande för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten minimeras risken för missförstånd, att personer av olika anledningar inte skriver in sig hos Arbetsförmedlingen efter att uppehållstillståndet blivit beviljat men också risken för parallella strukturer, dubbelarbete och att kommuner och Arbetsförmedlingen konkurrerar om praktikplatser för olika grupper av arbetslösa.

Utredningen föreslår vidare att kommuner ska vara skyldiga att kontrollera arbetsgivare och anordnare som erbjuder arbetsplatsförlagd verksamhet. Kontrollen ska motsvara Arbetsförmedlingens kontroll, vilket inbegriper bland annat kontroll av näringsförbud, skatteskulder och samråd med fackliga organisationer som är part i lokal förhandling med arbetsgivaren eller borde ha varit (om inget kollektivavtal finns). LOs uppfattning är att samhället med kraft måste verka för att förhindra att asylsökande utnyttjas som obetald eller billig arbetskraft av oseriösa arbetsgivare och anordnare. Arbetsförmedlingen har utarbetade rutiner för att kontrollera arbetsgivare och anordnare som erbjuder verksamhet som är förlagd till en arbetsplats. Myndigheten har också en lång erfarenhet av och en överenskommen hantering för att samråda med fackliga organisationer inför anvisning till arbetsplatsförlagd insats.⁴ Det är en komplicerad hantering som håller på att ses över och förbättras genom digitala verktyg. LO vill betona att utarbetade rutiner

⁴ Uppskattningsvis skulle 270 000 samråd med de fackliga organisationerna (majoriteten med LOs medlemsförbund) ha skett under 2017. Arbetsförmedlingens åiterrapportering 2018, Dnr Af-2018/002 5296

för kontroll av arbetsgivare och samråd med fackliga organisationer, bör tas tillvara och förbättras istället för att skapa nya rutiner inom kommunsektorn.

Ett socialt hållbart eget boende

Arbetsmarknadsdepartementet har skickat den kompletterande promemorian ”*Ett socialt hållbart eget boende för asylsökande*” för remittering. Regeringen har gjort bedömningen att skyndsamt gå vidare med och komplettera Mottagandeutredningens förslag som begränsar negativa sociala konsekvenser av att asylsökande väljer att ordna eget boende (EBO) i vissa bostadsområden med socioekonomiska utmaningar. LO ser positivt på ambitionerna att begränsa de negativa sociala konsekvenserna som regelverket kan medföra, i synnerhet vad gäller möjligheterna till etablering på arbetsmarknaden.

Promemorians ena förslag innebär att rätten till dagersättning begränsas för asylsökande som under asylprocessen ordnar eget boende i områden med socioekonomiska utmaningar i angivna kommuner (s.k. områdesbegränsning). Det andra förslaget innebär att rätten till dagersättning begränsas om det framkommer att det egna boendet inte är av lämplig storlek för det antal personer i bostaden (s.k. social prövning). Båda förslagen bedöms ha flera positiva effekter, bland annat minskad segregation och trångboddhet samt fler asylsökande i områden/kommuner med bättre etableringsförutsättningar. LO bedömer att de positiva effekterna av det förstnämnda förslaget väntas bli större. En områdesbegränsning skulle även leda till mindre osäkerhet för asylsökande och den offentliga sektorn samt lägre administrationskostnader.

Övriga synpunkter

Slutligen tillstyrker LO utredningens förslag om ett effektivare ersättnings-system med schablonbaserade ersättningar till kommuner och landsting för att täcka kostnaderna för initiala åtaganden inom mottagandet (inklusive en systematisk uppföljning av Statskontoret och inbyggda incitament genom statsbidrag för att främja måluppfyllelse). Ett effektivt ersättningssystem är viktigt för att främja tilliten och förbättra planeringsförutsättningarna för de berörda aktörerna och väntas leda till såväl en ökad förmåga att erbjuda välfärdstjänster som minskade administrationskostnader.

Med hälsning
Landsorganisationen i Sverige

Karl-Petter Thorwaldsson

Adnan Habibija