

**Handläggare**  
Karolina Landowska  
Telefon: 08-508 35 509

**Till**  
Arbetsmarknadsnämnden  
den 12 april 2015

**Ärende 4**

**Yttrande över remiss av Motion om att som försöksverksamhet erbjuda en grupp manliga EU-migranter tillfälligt arbete med kollektivavtalsliknande villkor**

*Remiss från kommunstyrelsen*

**Arbetsmarknadsförvaltningens förslag till beslut**

1. Arbetsmarknadsnämnden hänvisar till arbetsmarknadsförvaltningens tjänsteutlåtande som sitt yttrande över remissen

Arjun Bakshi  
arbetsmarknadsdirektör

Karin Eriksson Bech  
utvecklingschef

**Sammanfattning**

En motion om att som försöksverksamhet erbjuda en grupp manliga EU-migranter tillfälligt arbete med kollektivavtalsliknande villkor har inkommit till kommunstyrelsen från Rickard Wall (-). Motionen har remitterats till utvalda nämnder, däribland arbetsmarknadsnämnden, för yttrande. Enligt motionen kan Stockholms stad genom att erbjuda en grupp manliga EU-migranter kortare anställningar ge gruppen EU-migranter som uppehåller sig i kommunen ett påtagligt resurstillskott. Vidare skulle, enligt motionen, försöksverksamheten tillföra lärdomar till Stockholms stad och svenska samhället i stort.

Arbetsmarknadsförvaltningen skriver i sitt yttrande att utifrån gällande lagstiftning bedömer arbetsmarknadsförvaltningen att de förslag som presenteras i motionen inte är förenligt med den kommunala kompetensen. Förvaltningen hänvisar då främst till lokaliseringsprincipen och likställighetsprincipen i kommunallagen. Utsatta EU-medborgare har samma rättigheter som stadens invånare att söka de tjänster som staden och andra arbetsgivare utannonserar.

Förvaltningen bedömer dock att det inte är möjligt att rikta denna typ av insats som presenteras i motionen enkom för målgruppen *manliga fattiga* EU-medborgare då detta är i strid med ovan nämnda principer.

### **Ärendets beredning**

Detta ärende har beretts inom utvecklings- och utredningsstaben på arbetsmarknadsförvaltningen.

### **Bakgrund**

På senare år har antalet utsatta EU-medborgare som sökt sig till Sverige och Stockholm ökat. Flera av dessa försörjer sig genom att tugga på stadens gator medan andra riskerar att utnyttjas inom den illegala arbetsmarknaden eller av kriminella grupper.

### **Fri rörlighet inom EU**

Den fria rörligheten för personer är en grundprincip som garanteras av EU. Varje unionsmedborgare och deras familjemedlemmar har rätt att röra sig, bo, studera, arbeta, etablera sig eller tillhandahålla tjänster i en annan medlemsstat utan att diskrimineras på grund av sin nationalitet. EU:s politik, bland annat avseende de sociala trygghetssystemen, syftar till att göra det lätt och smidigt att röra sig och vara verksam inom EU:s område. Det är emellertid inte meningen att man ska utnyttja denna rätt till rörlighet helt utan begränsningar. Av det så kallade rörlighetsdirektivet (2004/38/EG) framgår under vilka förutsättningar en unionsmedborgare har rätt att uppehålla sig i en annan medlemsstat. Rörlighetsdirektivet har implementerats i den svenska utlänningslagen, där begreppet uppehållsrätt reserverats för rätten att vistas i Sverige längre än tre månader utan uppehållstillstånd.

För vistelse i högst tre månader ställs inga andra krav än att personen kan identifiera sig med giltigt pass eller annan id-handling. En EU-medborgare kan dock enligt 8 kap. 9 § utlänningslagen (2005:716) avvisas från Sverige under de tre första månaderna efter inresa om han eller hon visar sig utgöra en orimlig belastning för biståndssystemet enligt socialtjänstlagen.

### **Juridiska förutsättningar avseende målgruppen**

De juridiska förutsättningar Stockholms stad har att följa när det gäller arbetet med målgruppen omfattar en mängd lagar, regler och riktlinjer och avser exempelvis uppehållsrätten, socialtjänstlagen, kommunallagen och lokala ordningsföreskrifter.

### **Uppehållsrätten**

EU-medborgare har rätt att vistas i annat EU-land i tre månader. En förutsättning för denna rätt är att inte vara en belastning för biståndssystemet. Var och en har ansvar för att planera sitt boende, sin arbetssituation och sin hemresa. Efter tre månader har EU-medborgare fortsatt uppehållsrätt om de har anställning, är egen företagare eller aktivt arbetssökande med verklig möjlighet att få en anställning.

### **Kommunallagen**

En kommuns allmänna befogenheter regleras i 2 kapitlet 1 § kommunallagen. För att en kommun ska få ta hand om en angelägenhet krävs att den är av allmänt intresse, att den har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar och att den inte ska handhas av enbart staten eller annan. I den grundläggande kompetensbestämmelsen ligger ett principiellt förbud mot att ge understöd åt enskilda. Detta eftersom det i regel inte kan vara ett allmänt intresse att sådant stöd lämnas. Undantag från detta förbud finns i viss speciallagstiftning, till exempel socialtjänstlagen. Det finns inget annat lagligt stöd för att bistå enskilda personer utöver de skyldigheter som följer av socialtjänstlagen och praxis. Den grundläggande kompetensregeln ger också uttryck åt den så kallade *lokaliseringsprincipen*. Den innebär att en kommuns åtgärd måste vara knuten till kommunens eget område eller dess invånare för att vara laglig.

*Likställighetsprincipen* i 2 kapitlet 2 § kommunallagen innebär att kommunen inte får särbehandla vissa kommunmedlemmar annat än på saklig grund.

### **Socialtjänstlagen**

Grundprincipen i det EU-rättsliga regelverket är att de personer som har uppehållsrätt ska ha samma rättigheter och förutsättningar som en svensk medborgare. Socialtjänsten måste för varje biståndssökande avgöra om personen har uppehållsrätt och vilka biståndsinsatser personen har rätt till. Alla beslut enligt socialtjänstlagen ska ske efter ansökan och efter en individuell bedömning av den enskildes behov.

Socialtjänstlagens regler om ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun gäller även för EU-medborgare med uppehållsrätt. Den som inte bedöms ha sin hemvist i kommunen har bara rätt till akut bistånd. Det kan innebära pengar till mat, logi eller hemresa. Detta regelverk fungerar på samma sätt för svenska medborgare som flyttar till en annan kommun i hopp om att få anställning. Behöver personen stöd kan socialtjänsten hjälpa personen tillbaka till hemkommunen. Vistelsekommunen har det yttersta

ansvaret för de som vistas i kommunen om akuta situationer uppstår. Hemkommunen eller boendekommunen har ansvar för mer långtgående insatser från socialtjänsten.

När en person inte är bosatt i Sverige har vistelsekommunen biståndsansvaret. För utländska medborgare som inte är bosatta i Sverige men som vistas här för besök följer Regeringsrättens praxis (RÅ 1995 ref. 70) att vistelsekommunen endast ansvarar för akuta insatser, så kallad nöd.

Personer som inte bedöms ha hemvist i en kommun där de tillfälligt vistas har bara rätt till bistånd för att avhjälpa en akut nödsituation som inte går att lösa på annat sätt. I praktiken innebär det oftast att personen får enstaka bistånd till mat, logi eller resa till sin hemkommun. Detta resonemang kan föras även i förhållande till EU-medborgare som bedöms sakna uppehållsrätt och därmed sin egentliga hemvist i Sverige, till exempel personer som sökt sig till Sverige utan att ha realistiska möjligheter att göra sig gällande på den svenska arbetsmarknaden och som måste tigga för att klara sin försörjning.

Vad som är nödvändig hjälp för att avhjälpa en akut nödsituation måste socialtjänsten bedöma i varje enskilt fall. Dock innebär rätten till bistånd för att avvärja en nödsituation i många fall att biståndet kan begränsas till enstaka bistånd för mat, logi eller reskostnader för att kunna ta sig tillbaka till det land som EU-medborgaren kommit ifrån.

Socialtjänsten har ett särskilt ansvar för barn. Barns behov av skydd ska utredas på samma sätt, oavsett om barnen bor eller vistas i kommunen. Detsamma gäller för personer med ett missbruk av en sådan dignitet att tvångsvård behövs.

### **Arbetsmarknadspolitik i kommunerna**

Det finns juridiska förutsättningar för Sveriges kommuner att bedriva en kommunal arbetsmarknadspolitik med rättslig koppling till socialtjänstlagen när en enskild individ ansöker om och erhåller försörjningsstöd. Vidare ger vissa förändringar i kommunallagen (1991:900) och socialtjänstlagen (2001:453) kommunerna ett ökat handlingsutrymme avseende organiseringen av vissa typer av kommunala arbetsmarknadsåtgärder. Även i lagen (2007:1360) om kommunernas medverkan i arbetsmarknadspolitiska åtgärder ges kommunerna möjligheter att anordna vissa insatser för arbetslösa. Detta regleras i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter 6 kap. 2 §:

*”Kommuner får, efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen, anordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.”*

År 1998 gjordes vissa ändringar i socialtjänstlagen som innebar ett förtydligande i lagstiftningen om att kommunerna kan ställa krav på någon form av aktivitet för arbetslösa socialbidragstagare. Till att börja med regleras kommunernas ansvar enligt socialtjänstlagen genom 3 kap. 2 § andra stycket SoL:

*”Socialnämnden skall i sin verksamhet främja den enskildes rätt till arbete...”*

Vidare anges i socialtjänstlagen 4 kap. 4 § att:

*Socialnämnden får begära att den som uppstår socialbidrag under viss tid skall delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat beredas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd, och*

- 1. inte har fyllt tjugofem år, eller*
- 2. har fyllt tjugofem år men av särskilda skäl är i behov av kompetenshöjande insatser, eller*
- 3. följer en utbildning med tillgång till finansiering i särskild ordning men under tid för studieuppehåll behöver socialbidrag.*

*Praktik eller kompetenshöjande verksamhet som avses i första stycket skall syfta till att utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv. Verksamheten skall stärka den enskildes möjligheter att komma in på arbetsmarknaden eller, där så är lämpligt, på en fortsatt utbildning. Den skall utformas med skälig hänsyn till den enskildes individuella önskemål och förutsättningar.*

*Socialnämnden skall samråda med Arbetsförmedlingen innan beslut fattas enligt första stycket.*

(Lag 2007:409)

Ett annat krav från lagstiftaren är att åtgärderna ska vara kompetenshöjande för den enskilde och att målsättningen med kraven ska vara att de förbättrar den enskildes förutsättningar att få ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden och inte bara vara en motprestation för att vara berättigad socialbidrag. Vidare poängteras det i lagstiftningens förarbeten att alla former av aktiviteter bör utformas efter individuella bedömningar och att man bör beakta den enskilda individens egna förutsättningar.

Det är viktigt att notera att eftersom socialtjänstlagen är en ramlag ger den både kommuner och enskilda tjänstemän ett stort

handlingsutrymme när det gäller att bestämma innehållet i lagstiftningens praktiska tillämpning.

### Stadens arbete med utsatta EU-medborgare

I Stockholms stads budget för år 2016 har socialnämnden fått särskilda medel för att ge stöd till fattiga EU-medborgare om 10,3 mnkr. Dessa medel ska främst användas för att erbjuda akut nödhjälp i form av fler sovplatser för EU-medborgare samt stärka socialnämndens arbete för målgruppen. Uppdraget i budget 2016 är formulerat enligt följande:

*Utsatta EU-medborgare och tredjelandsmedborgare söker sig till Stockholm vilket kräver insatser från stadens socialtjänst och andra berörda parter, bland annat i form av uppsökande verksamhet. Arbetet med att utveckla stödet till målgruppen ska fortsätta, bland annat ska råd- och stödverksamheten öka och fler alternativa sovplatser tas fram. Socialnämnden samordnar berörda nämnders och styrelsers arbete för utsatta EU-medborgare. Arbetet ska genomföras i dialog och samarbete med frivilligorganisationer och andra hjälporganisationer samt med övriga berörda myndigheter. Staden ska medverka aktivt i det nationella och europeiska beslutsfattandet utifrån mål om att förebygga social utsatthet och att erbjuda ett värdigt stöd.*

(ur Budget 2016: Ett Stockholm för alla)

Kommunstyrelsen beslutade 2015-01-28 att godkänna borgarrådsberedningens förslag om åtgärder för att stärka staden arbete med utsatta EU-medborgare (Dnr 156-139/2015). Förslaget innebär i första hand att socialnämnden stärker arbetet med att erbjuda akut hjälp genom nattplatser till målgruppen samt att en samordnare för frågor kring fattiga EU-medborgare tillsätts.

### Ärendet

En motion har inkommit till kommunstyrelsen från Rickard Wall (-) om att som försöksverksamhet erbjuda en grupp manliga EU-migranter tillfälligt arbete med kollektivavtalsliknande villkor.

I motionen beskrivs hur bostads- och levnadsförhållandena för EU-migranter som huvudsakligen försörjer sig genom tiggeri kan anses eländiga. Enligt motionen skulle en försöksverksamhet av mindre omfattning genomföras som innebär att en grupp manliga EU-migranter erbjuds tidsbegränsade kortare anställningar. Dessa kortare visstidsanställningar med kollektivavtalsliknande villkor skulle tillföra målgruppen ett behövligt resurstillskott. Vidare skulle, enligt motionen, försöksverksamheten tillföra lärdomar till Stockholms stad och svenska samhället i stort.

I motionen föreslås kommunfullmäktige besluta att:

- Som försöksverksamhet erbjuda en grupp manliga EU-migranter i Stockholm en kort anställning under lämpliga former och i lämplig omfattning
- Uppdra åt relevant rotel att skyndsamt återkomma till fullmäktige med ett väl avvägt åtgärdsförslag för hur detta ska kunna ske samt att utarbeta en utvärderingsplan.

### **Arbetsmarknadsförvaltningens yttrande**

Arbetsmarknadsförvaltningen erbjuder genom Jobbtorg Stockholm arbetsmarknadsinsatser i huvudsak till personer som är skrivna i Stockholms stad och uppbär försörjningsstöd.

Arbetsmarknadsnämndens verksamheter arbetar i enlighet med gällande lagstiftning avseende kommuners möjlighet att erbjuda arbetsmarknadsinsatser inom ramen för socialtjänstlagen. Detta innebär konkret att personer som inte omfattas av socialtjänstlagen genom att bland annat uppbära försörjningsstöd inte är målgrupp för Jobbtorg Stockholms verksamhet och insatser om inte annat är överenskommet med Arbetsförmedlingen.

Personer i behov av arbetsmarknadsinsatser på grund av arbetslöshet ska enligt gällande regelverk i första hand vända sig till Arbetsförmedlingen som nationellt är ansvarig myndighet. EU-medborgare som vistas i Sverige inom ramen för uppehållsrätten har samma rätt att anmäla sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen.

Arbetsmarknadsförvaltningens erfarenhet är dock att det finns ett stort antal EU-medborgare som vistas ute i gatumiljö, där flertalet inte kan räknas som arbetssökande då de inte skriver in sig på Arbetsförmedlingen och inte aktivt söker arbete. En betydande andel av dessa EU-medborgare har stora svårigheter att få en anställning på den öppna arbetsmarknaden. Vidare saknar många tillräckliga tillgångar för sin försörjning, heltäckande sjukförsäkringar och EU:s sjukförsäkringskort. De uppfyller därmed inte kriterierna för uppehållsrätt och får inte stanna i Sverige längre än tre månader. Många lämnar Sverige en tid för att sedan återvända, för att tre nya månader med fri rörlighet påbörjas.

Arbetsmarknadsnämnden har i dagsläget inget uppdrag att arbeta med dessa EU-medborgare. Stadens insatser till målgruppen riktar sig främst till att erbjuda sovplatser samt avhjälpa en akut nödsituation. Detta är ett uppdrag som främst ligger inom

socialnämndens samt i vissa fall stadsdelsnämndernas ansvarsområde. Utöver detta erhåller flera organisationer och föreningar bidrag från staden genom socialnämnden för att erbjuda olika insatser för utsatta EU-medborgare. Exempel på detta är Stockholms stadsmissions verksamhet Crossroads vars verksamhet vänder sig till EU-medborgare och medborgare från utomeuropeiska länder som har permanent uppehållstillstånd från ett annat EU-land.

Crossroads erbjuder bland annat information om EU-medborgares rättigheter och skyldigheter i Sverige, information om det svenska samhället, arbetsmarknad, migrationsrätt, utbildning, bostadsmarknad och det socialrättsliga systemet. Verksamheten hjälper även till med kontakter med myndigheter, vård, ambassader, fackliga representanter samt andra organisationer. EU-medborgare som söker sig till Crossroads får personlig rådgivning, kurser i att söka jobb, alfabetisering, svenska, engelska och datorskunskap.

Crossroads ger stöd för att söka arbete, till exempel hjälp med CV, personligt brev och översättning av arbetsintyg. Utöver detta har verksamheten en sjukvårdsmottagning varje onsdag i samarbete med Läkare i världen samt möjlighet till tvätt, dusch, klädbyte och gratis frukost.

Utifrån gällande lagstiftning avseende kommunens möjligheter att erbjuda EU-medborgare som har upphållsrätt i Sverige, men som inte är registrerad som bosatta i landet, tillfälliga visstidsanställningar bedömer arbetsmarknadsförvaltningen att detta inte är förenligt med den kommunala kompetensen. Förvaltningen hänvisar då främst till lokaliseringsprincipen och likställighetsprincipen i kommunallagen. Utsatta EU-medborgare har samma rättigheter som stadens invånare att söka de tjänster som staden och andra arbetsgivare utannonserar. Förvaltningen bedömer dock att det inte är möjligt att rikta denna typ av insats som presenteras i motionen enkom för målgruppen *manliga fattiga* EU-medborgare då detta är i strid med ovan nämnda principer.

---

## Bilaga

Motion (2015:89) om att som försöksverksamhet erbjuda en grupp manliga EU-migranter tillfälligt arbete med kollektivavtalsliknande villkor