

Handläggare
Marita Johansson
Telefon: 08-508 35 562**Till**
Arbetsmarknadsnämnden
den 22 september 2015**Ärende 10****Yttrande över remiss om Ett gemensamt ansvar
för mottagande av nyanlända (Ds 2015:339)***Remiss från kommunstyrelsen dnr 110-1093/2015***Arbetsmarknadsförvaltningens förslag till beslut**

1. Arbetsmarknadsnämnden hänvisar till förvaltningens tjänsteutlåtande som sitt yttrande över remissen
2. Arbetsmarknadsnämnden beslutar justera paragrafen omedelbart samt överlämnar yttrandet till Kommunstyrelsen

Arjun Bakshi
arbetsmarknadsdirektörKarin Eriksson Bech
utvecklingschef**Sammanfattning**

Den 3 juni 2015 skickade Arbetsmarknadsdepartementet ut en promemoria på remiss med förslag om att en ny lag, Lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning, ska införas

som innebär att alla kommuner ska ta ansvar för mottagande av nyanlända. Lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2016. Några särskilda övergångsbestämmelser bedöms inte vara nödvändiga.

Målgruppen för den föreslagna lagen omfattar samma målgrupp som gäller för lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare med den skillnaden att någon begränsning till viss ålder inte görs. Nyanlända som har nedsatt prestationsförmåga och därför inte får del av etableringsinsatser förslås också omfattas. Nyanlända under 18 år som saknar föräldrar eller annan ställföreträdare omfattas inte av den föreslagna lagen.

Lagförslaget innebär att en kommun är skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ för bosättning i kommunen. Vid fördelning av anvisningar mellan kommuner ska hänsyn tas till kommunens

arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek och det sammantagna mottagandet av nyanlända.

Förvaltningen delar uppfattningen att flyktingmottagningen är ett gemensamt ansvar för landets alla kommuner och att nuvarande situation med långa tider i asylboenden även för nyanlända som beviljats uppehållstillstånd är olycklig ur många aspekter.

Förvaltningen pekar på att Riksrevisionen i en granskning av de statliga insatserna för mottagande och bosättning av nyanlända invandrare i kommunerna bedömt att det finns ett betydande utrymme att effektivisera nuvarande system. Regeringen har aviserat att boendeplanering inom asylmottagandet och organisationen vid mottagandet av nyanlända ska ses över. Förvaltningen välkomnar en sådan översyn. Arbetsmarknadsförvaltningen ser bland annat ett behov av en översyn av längden för det statliga etableringsansvaret samt ansvarsfördelningen mellan olika aktörer. Vidare ser förvaltningen behov av översyn av statens ersättning till kommunerna för faktiska kostnader såväl i mottagandet av asylsökande som för mottagandet av nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd.

Förvaltningen hade helst sett att en översyn hade kunnat föregå ändringar i lagstiftningen. Då hade bland annat orsaker till det ojämnt fördelade och otillräckliga mottagandet kunnat belysas vilket hade gett bättre förutsättningar att skapa goda incitament för kommuner att öka sitt mottagande.

Mot bakgrund av det ökande flyktingmottagandet och de långa boendetiderna på asylboenden kan förvaltningen dock se behovet även av en kortsikt lösning för att öka kommunernas mottagande.

Förvaltningen understryker dock att anvisningar till kommuner, utöver antalet överenskomna, ska ske först när möjligheter till frivilliga lösningar är uttömda och att anvisningar måste göras utifrån ett helhetsperspektiv där stor hänsyn tas bland annat till antalet egenbosatta nyanlända i kommunen. Det är viktigt att se till att kvaliteten i mottagandet kan upprätthållas. Det är vidare viktigt att framförhållningen blir så bra som möjligt för att undvika intressekonflikter och att olika svaga grupper ställs mot varandra bland annat på grund av bostadsbristen.

Bakgrund

Stockholms stad har fått möjlighet att lämna synpunkter på Arbetsmarknadsdepartementets promemoria om förslag till lag om mottagandet av vissa nyanlända invandrare för bosättning. Kommunstyrelsen har remitterat remisspromemorian till utvalda

nämnder, bolag och stiftelse inom staden, däribland arbetsmarknadsnämnden för yttrande.

Majoriteten av de asylsökande som beviljats uppehållstillstånd bosätter sig på egen hand, ofta redan under asyltiden.

Mottagande av nyanlända som inte bosätter sig på egen hand regleras i dag genom frivilliga överenskommelser. Överenskommelserna kan betraktas som avsiktsförklaringar som kommunerna varken är förpliktigade att teckna eller att följa. Nuvarande system säkerställer inte att alla kommuner tecknar en överenskommelse om mottagande av nyanlända eller att överenskommelsen leder till ett mottagande som motsvarar överenskommelsen. Systemet saknar möjlighet att säkerställa att det frivilliga mottagandet blir tillräckligt. Fördelningen mellan kommunerna behöver bli mer proportionerlig i förhållande till arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek och annat mottagande. Kommuners sammanlagda mottagande av flyktingar och andra skyddsbehövande samt deras anhöriga har ökat kraftigt de senaste åren men är ändå långt ifrån tillräckligt.

Följden av långa väntetider på kommunanvisning innebär att många nyanlända blir kvar på anläggningsboenden under långa tidsperioder vilket också medför att etableringen på arbetsmarknaden och i samhällslivet försenas.

Riksrevisionen (RiR 2014:15) har i sin granskning av de statliga insatserna för mottagande och bosättning av nyanlända invandrare i kommunerna dragit slutsatsen att det finns utrymme för att effektivisera mottagandet. Bland annat framhöll Riksrevisionen behovet av reformer för att få fler nyanlända med uppehållstillstånd att snabbare lämna Migrationsverkets mottagningssystem och anvisas en plats för bosättning i en kommun. Regeringen instämde i allt väsentligt i Riksrevisionens övergripande bedömning. I syfte att skapa ett långsiktigt hållbart och flexibelt system för mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända aviserade regeringen att boendeplanering inom asylmottagandet, liksom organisationen vid mottagande av nyanlända, ska ses över (2014/15:31).

Regeringen aviserade även i budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1) en översyn som ska leda till förslag som ger ett långsiktigt hållbart och flexibelt system för mottagande av asylsökande och nyanlända. Enligt budgetpropositionen ska översynen bl.a. leda till förslag som säkerställer att kommunernas mottagande av nyanlända flyktingar och andra skyddsbehövande

motsvarar behovet, så att dagens situation, där många som beviljats uppehållstillstånd tvingas vänta alldeles för länge på en kommunplats, kan undvikas.

För att kunna hantera det ökade behovet av mottagande som beräknas under de kommande åren fastslås i arbetsmarknadsdepartementets promemoria att det krävs förändringar redan innan den aviserade utredningen har genomförts och lämnat sina förslag

Ärendet

Den 3 juni 2015 skickade Arbetsmarknadsdepartementet ut en promemoria på remiss med förslag om att en ny lag, *Lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning*, ska införas som innebär att alla kommuner ska ta ansvar för mottagande av nyanlända. Lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2016. Några särskilda övergångsbestämmelser bedöms inte vara nödvändiga.

Den förslagna lagen har till syfte att främja etableringen av nyanlända invandrare. För att nå detta syfte krävs att bosättningsprocessen snabbas på och att mottagandet av nyanlända fördelas mer proportionerligt mellan kommunerna.

För att uppnå ett mottagande som motsvarar behovet och är proportionerligt fördelat i förhållande till kommunernas arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek och annat mottagande bör en kommun kunna anvisas att ta emot nyanlända oavsett om kommunen har en överenskommelse om mottagande eller inte. En sådan ordning berör den kommunala självstyrelsen och måste därför regleras i lag.

Lagens målgrupp

Målgruppen för den förslagna lagen omfattar samma målgrupp som gäller för lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare med den skillnaden att någon begränsning till viss ålder inte görs. Övervägandet utgår från att alla åldersgrupper har lika stort behov av bosättningshjälp. Av samma skäl föreslås nyanlända som har nedsatt prestationsförmåga och därför inte får del av etableringsinsatser ska omfattas.

Nyanlända under 18 år som saknar föräldrar eller annan ställföreträdare anvisas med stöd av lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. och föreslås därför inte ingå i målgruppen.

Anvisning

Lagen föreslås innebära att en kommun ska vara skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ för bosättning i kommunen.

En anvisning ska innebära att kommunen ska anses vara bosättningskommun för den nyanlände enligt 2 a kap. 3 § socialtjänstlagen. Ansvar för kommunen föreslås inträda redan vid anvisningen.

Vid fördelning av anvisningar mellan kommuner ska hänsyn tas till kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek och det sammantagna mottagandet av nyanlända. Hänsyn ska också tas till att nyanlända som är registrerade och vistas vid Migrationsverkets anläggningsboenden eller har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen ska prioriteras.

Den föreslagna lagen syftar till att bidra till en mer proportionerlig fördelning av kommunernas mottagande. Därför bör det inte vara möjligt för kommunen att fullgöra sin skyldighet genom att erbjuda en nyanländ som anvisats till kommunen boende i en annan kommun. En sådan möjlighet skulle kunna motverka den föreslagna lagens positiva effekt på de nyanländas etableringsförutsättningar och kan skapa en osäkerhet för den nyanlände.

Möjligheten kvarstår för den enskilde att själv välja bostadsort såväl innan som efter beviljat uppehållstillstånd. Den enskilde ska även fortsättningsvis kunna tacka nej till en anvisning. Att begränsa möjligheten att bosätta sig på egen hand riskerar att begränsa den nyanländes förutsättningar för etablering i arbets- och samhällslivet.

Regeringen bemyndigas att bestämma vilken eller vilka myndigheter som i enskilda fall får besluta om anvisning. En utgångspunkt bör vara att den nuvarande fördelningen av ansvaret för anvisning inte bör förändras när den nya lagen om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare införs. Regeringen har aviserat en översyn av mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända. Som ett resultat av översynen kan ansvaret för bosättning av nyanlända komma att förändras i framtiden.

Föreslagen lag förväntas leda till att väntetiderna minskar avsevärt. Bedömningen är att andelen som avbryter bosättningsärende och ordnar boende på egen hand kommer att minska.

Sanktioner mot kommunerna bedöms inte nödvändiga

Sanktioner mot kommuner som inte uppfyller sin skyldighet bedöms inte nödvändiga. Många kommuner anser att ett gemensamt ansvar för mottagandet är nödvändigt för att etableringen av

nyanlända ska fungera på bästa sätt. Det finns inget som tyder på att mottagande efter anvisning inte kommer att ske i kommunerna på det sätt som föreslås. Om den föreslagna lagen inte får avsedd effekt bör sanktioner övervägas.

Beslut om anvisning ska inte kunna överklagas

Ett beslut om anvisning ska inte kunna överklagas av kommunen. En möjlighet för kommunen att överklaga ett beslut om anvisning kan leda till att kommunmottagandet fördröjs och leder till att hela etableringsprocessen fördröjs. Den nyanlände ska heller kunna överklaga ett beslut om anvisning. Den föreslagna lagen medför inte någon skyldighet för den nyanlände att flytta till den kommun som anvisats.

Den kommunala självstyrelsen och proportionalitetsprincipen

Lagförslaget innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Inskränkningen bedöms inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den och är därmed godtagbar vid beaktande av proportionalitetsprincipen enligt 14 kap. 3 § regeringsformen. En avvägning mellan det starka allmänna intresset av att förbättra förutsättningarna för nyanlända att snabbt etablera sig på arbetsmarknaden i syfte att bli självförsörjande och vikten av att den kommunala självstyrelsen inte inskränks ytterligare leder enligt arbetsmarknadsdepartementets bedömning till slutsatsen att det allmänna intresset väger över.

Fördelning av mottagandet

Arbetsförmedlingen föreslås även fortsättningsvis, efter samråd med länsstyrelserna och Migrationsverket, fastställa en fördelning av mottagandebehovet i varje län (länstal). I lagförslaget föreslås att nämnda myndigheter också får i uppdrag att fastställa en fördelning på kommunnivå (kommuntal) som till skillnad mot nuvarande system inte baseras på överenskommelser. Kommuntalen ska sedan ligga till grund för länsstyrelsernas dialog med kommunerna som syftar till att kommuntalen fylls med överenskomna platser i så stor utsträckning som möjligt. Frivilliga överenskommelser bedöms bidra till att skapa goda planeringsförutsättningar för kommunerna och ger möjlighet till regionalt samarbete eller samarbete mellan enskilda kommuner.

Om de överenskomna platserna inte motsvarar kommuntalen kan de kommuner vars mottagande inte motsvarar kommunantalet kunna få anvisningar till dess att kommunantalet nås.

Vid fastställande av läns- och kommunal ska det anges hur stor del av kommunalet som avser anvisningar av den prioriterade gruppen och hur stor del som avser anvisningar av nyanlända som bosatt sig på egen hand. När mottagningskapaciteten i landets kommuner har byggts upp och nyanlända som har bosatt sig på egen hand kan anvisas med stöd av den föreslagna lagen bedöms det att medföra ökade möjligheter till bättre boende för denna grupp.

När läns- och kommunalen fastställs ska arbetsmarknadssituation, folkmängd och annat mottagande i kommunen beaktas. Läns- och kommunal bör fastställas i förväg för ett år i taget. Det ska ge kommunerna de planeringsförutsättningar som behövs för att de ska kunna tillhandahålla de bostäder som behövs. Vid stora förändringar av mottagandebehovet bör läns- och kommunalen kunna revideras under innevarande år.

Enligt förslaget föreslås att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om anvisning enligt lagen.

Kommunersättningar

Kommunerna föreslås få full kostnadstäckning för hyreskostnader som avser tiden från det att kommunen har anmält en anvisningsbar plats inom en överenskommelse till dess att en nyanländ hinner flytta in.

Förslaget innebär att nyanlända som idag är inskrivna i Migrationsverkets mottagandesystem snabbare kommer att tas emot i en kommun vilket till exempel innebär att vissa investeringar kan behöva göras som kan leda till ökade kostnader för kommunen. Vissa kommuner kan behöva förstärka sitt bostadsbestånd.

Den ersättning som kommunerna i huvudsak får är en schablonersättning på för närvarande 83 100 kronor per person som ännu inte fyllt 65 år. Ersättningen syftar till att täcka kostnader för mottagandet.

En översyn av kommunersättningarna eller andra typer av statsbidrag som ökar kommunernas förutsättningar för att erbjuda bra etablering av nyanlända föreslås hanteras i budgetpropositionen för 2016.

Ärendets beredning

Detta ärende har beretts inom staben för utveckling och utredning i samverkan med socialförvaltningen.

Stadens nuvarande åtagande

Stockholms stad tecknade i december 2014 en överenskommelse med Länsstyrelsen om ett mottagande av 134 personer via anvisning från anläggningsboende och vidarebosatta person så kallade kvotflyktingar. Staden för nu en diskussion med Länsstyrelsen om 2015 års fördelningstal om 1045 personer. Det är socialnämnden som har i uppdrag att organisera verksamheten för mottagandet av personer som tas emot på anvisning. Stiftelsen hotellhem i Stockholm (SHIS) tillhandahåller bostäder enligt avtal med socialförvaltningen.

Under året har Stockholms stad totalt tagit emot 60 personer på anvisning vilket är det största organiserade mottagandet i länet. Sammanlagt har 46 personer tagits emot från anläggningsboende, varav 23 barn och 14 personer, varav 3 barn, har tagits emot som kvotflyktingar. 9 anvisade kvotflyktingar är på väg till Stockholm under slutet på augusti/början på september.

Utöver anvisningar från anläggningsboende och kvotflyktingar har staden tecknat en överenskommelse om mottagandet av ensamkommande barn via anvisning. Det är en grupp som ökar i antal. Personer, asylsökande eller som har beviljats uppehållstillstånd, har rätt att välja att bo i eget boende (EBO). EBO utgör den största andelen av kommunmottagna i staden. Anhöriga till person som har beviljats uppehållstillstånd så kallade anknytningar utgör en relativ stor del av stadens totala mottagande. Personer som inte har rätt att delta i etableringen p.g.a. ålder eller nedsatt prestationsförmåga under 25 % är ytterligare en grupp. Därtill kommer papperslösa som uppehåller sig i staden. Totalt i Stockholms stad finns för närvarande 4 788 asylsökande (574 på anläggningsboende, 3 889 i eget boende samt 325 övrigt).

Förvaltningens synpunkter och förslag

Stockholm är en region som drar till sig människor från andra delar av Sverige och världen och ska vara öppen för den mångfald av kulturer som det innebär. Mottagandet av nyanlända tillför regionen nya kompetenser, nya erfarenheter och ny arbetskraft.

Förvaltningen delar arbetsmarknadsdepartementets bedömning att mottagandet av nyanlända är ett gemensamt ansvar för landets alla kommuner. De stora variationerna i mottagandet mellan kommuner innebär att vissa bär en orimligt stort del av ansvaret när andra tar emot få nyanlända i förhållande till sin befolkningsmängd. Ett fungerande och jämnare mottagande förutsätter att alla bidrar. Det

finns ett egenvärde för varje kommun att mångfald finns med i samhället. Det har ett demokratiskt värde.

Förvaltningen delar vidare arbetsmarknadsdepartementets bedömning om behov av åtgärder som kortar ledtider från uppehållstillstånd till mottagandet i kommunen. För den nyanlände innebär väntan på att bli kommunmottagen att etableringen på arbetsmarknaden och i samhällslivet fördröjs. Det gynnar varken individen eller kommunen. En kortare tid i anläggningsboende skulle också innebära att barnen kan etablera sig tidigt i en mer permanent situation med skolor och vänner vilket är positivt utifrån ett barnperspektiv.

I den dagsaktuella situationen med ett stort antal människor på flykt är det särskilt viktigt att flyktingmottagandet fungerar snabbt och effektivt. Detta dels för att de nyanlända snarast möjligt ska få en rimlig situation men också för att motverka intressekonflikter och att grupp ställs mot grupp när situationen upplevs ansträngd. Riksrevisionen har i sin granskning av de statliga insatserna för mottagande och bosättning av nyanlända bedömt att det finns ett betydande utrymme att effektivisera nuvarande system. Regeringen instämde i allt väsentligt i riksrevisionens bedömning och har aviserat att boendeplanering inom asylmottagandet och organisationen vid mottagandet av nyanlända ska ses över. Förvaltningen välkomnar en sådan översyn och vill särskilt betona att översynen behöver omfatta frågor som en tydlig ansvarsfördelning mellan aktörer, etableringstiden längd, ersättningssystemen till kommunerna och andra frågor som skulle underlätta för kommunerna att sammantaget kunna erbjuda ett bra flyktingmottagande. Den nu aktuella promemorian belyser inte grundorsaken till varför mottagandet i vissa kommuner är otillräckligt och ojämnt fördelat mellan kommunerna. Det blir en viktig fråga för en kommande genomlysning för att i möjligaste mån skapa goda incitament för kommuner att öka sitt mottagande.

Det hade varit att föredra om regeringens aviserade översyn hade föregått den nu föreslagna lagen. Utifrån nuvarande situation med stort ökat mottagande av flyktingar inser förvaltningen dock nödvändigheten av åtgärder som syftar till att kommuner även på kort sikt ska kunna ta ett ökat ansvar. Förvaltningen ställer sig därför inte negativ till en lag som gör det möjligt att utifrån rådande situation kunna anvisa nyanlända till en kommun om inga platser finns att tillgå utifrån frivilliga överenskommelser.

Förvaltningen vill dock i sammanhanget lyfta några frågor.

I promemorian föreslås att läns- och kommunal för mottagande av nyanlända ska fastställas i förväg för ett år i taget. Det ska enligt förslaget ge kommunerna de planeringsförutsättningar som behövs för att kunna tillhandahålla bostäder. Kommuntalen ska ligga till grund för och syfta till att mottagandet i dialog med kommunerna ska fyllas med det antal som anges i överenskommelserna så långt som möjligt. Förvaltningen anser att den föreslagna ordningen är acceptabel men vill ytterligare understryka att mottagandet så långt som möjligt alltid ska utgå från överenskommelser mellan kommun och länsstyrelse. Förvaltningen är av den uppfattningen att frivillighet så långt som möjlighet främjar lagförslagets syfte. En lag som gör det möjligt att anvisa flyktingar skulle i sig kunna innebära ökade förutsättningar att få fram fler platser på frivillig väg vilket vore önskvärt.

Förvaltningen vill vidare poängtera att anvisningar utöver det frivilliga mottagandet måste utgå från en helhetssyn för att skapa bästa möjliga förutsättningar både för den enskilde och kommunerna. Stor hänsyn behöver bland annat tas till antalet egenbosatta i olika kommuner. Lagförslaget berör i första hand kommunmottagna från anläggningsboende vilket motsvarar ca 15 % i hela landet. Ca 85 % av alla nyanlända väljer själva var de ska bo. Många nyanlända som bosatt sig på egen hand lever dock med bostadsförhållanden som innebär att kommunerna kan behöva vidta åtgärder bland annat utifrån barnens behov. Nya bostäder kan därför även behöva tas i anspråk för redan bosatta. Det är också värt att notera att förslaget att lagstifta att alla kommuner ska ta emot ett visst antal nyanlända inte är svaret på den ojämna fördelningen mellan kommunerna utifrån att huvuddelen av de nyanlända är egenbosatta.

I promemorian föreslås att arbetsmarknadssituation, folkmängd och annat mottagande i kommunen ska beaktas när läns- och kommunalen fastställs. Det anges inte hur variablerna ska viktas. Förvaltningen anser att detta behöver tydliggöras och vara förutsägbart för att kommunerna ska kunna planera. Med den otydlighet som finns i förslaget avseende viktning av olika variabler är det svårt att bedöma konsekvenserna av lagförslaget fullt ut.

Förvaltningen ser stora svårigheter att på kort tid ta fram bostäder. Utöver nyanlända finns andra i behov av bostäder, stockholmare som står vid sidan om den ordinarie bostadsmarknaden, studenter och övriga som flyttar in till staden. Bostadsbristen i Stockholms stad kommer att påverka processen och kräver därför en plan för

kommunikation och framförhållning i relationen mellan staten och staden. Det torde gälla för fler kommuner. Risken är annars stor att utsatta grupper ställs mot varandra på ett sätt som kan leda till ökade intressekonflikter på lokal nivå.

Förvaltningen önskar ett tydliggörande av hur anknytningar omfattas av föreslagen lag. Enligt förslaget ingår dessa i målgruppen. Något ytterligare nämns dock inte om gruppen i promemorian.

Förvaltningens kontakt med stadsdelsförvaltningar vittnar om svårigheter att lösa boendet för nyanlända anknytningar och då speciellt till ensamkommande barn.

En nyanländ ska enligt förslaget anses bosatt när anvisning sker. Förvaltningen vill dock ytterligare understryka behovet av framförhållning för att inte situationen ska bli ohållbar om det på kort sikt kommer många nyanlända oväntat. Det är inte minst viktigt för att kunna arbeta för en positiv attityd till mottagande i kommunerna. Det är av vikt att en ny lag inte leder till en situation där kommunerna tvingas ge avkall på kvalitén i mottagandet.

Förvaltningen anser också att uppdrag för att ge nyanlända socialt och praktiskt stöd behöver förtydligas och full statlig finansiering ges till den eller de aktörer som har ansvar för sådant stöd.

Bilaga

1. [Ds 2015:33 – Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända](#)