

Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända



Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända



REGERINGSKANSLIET

Arbetsmarknadsdepartementet

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm

Ordertelefon: 08-598 191 90

E-post: order.fritzes@nj.se

Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remiss

Omslag: Regeringskansliets standard.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24319-0

ISSN 0284-6012

Innehåll

1	Sammanfattning.....	5
2	Förslag till lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.....	7
3	Gällande ordning.....	9
3.1	Etableringen av vissa nyanlända invandrare	9
3.2	Mottagande av ensamkommande barn	13
3.3	Ersättning till individen.....	17
3.4	Ersättning till kommuner och landsting.....	19
3.4.1	Ersättning till kommuner för personer i Migrationsverkets mottagandesystem	19
3.4.2	Ersättning till landsting för personer i Migrationsverkets mottagningssystem	20
3.4.3	Ersättning till kommunerna för mottagande av nyanlända invandrare.....	21
3.4.4	Ersättning till landsting för insatser för nyanlända invandrare.....	24
3.5	Kommunernas ansvar i fråga om mottagande av nyanlända.....	25
3.6	Den kommunala självstyrelsen och proportionalitetsprincipen	28
3.6.1	Regeringsformen	28
3.6.2	Kommunallagen.....	31
4	Behov av förändring.....	33

4.1	Inledning	33
4.2	Mottagandet av nyanlända är ojämnt fördelat	34
4.3	Mottagandet av nyanlända är otillräckligt.....	36
4.4	Erfarenheter från försök att öka mottagandet.....	38
4.5	Ett gemensamt ansvar för flyktingmottagandet.....	39
5	Överväganden och förslag	41
5.1	En ny lag som leder till att alla kommuner tar ansvar	41
5.2	Lagens målgrupp.....	42
5.3	Anvisning	43
5.4	Sanktioner mot kommunerna bedöms inte nödvändiga	45
5.5	Beslut om anvisning ska inte kunna överklagas.....	46
5.6	Den kommunala självstyrelsen och proportionalitetsprincipen	47
5.7	Fördelning av mottagandet	49
5.7.1	Lagen kompletterar systemet med frivilliga överenskommelser	49
5.7.2	Fördelning genom länstal och kommunal.....	50
5.7.3	Prioritering av anvisningar.....	51
5.7.4	Överenskommelser om mottagande av nyanlända.....	52
5.7.5	Vissa ersättningar till kommunerna	53
5.8	Kommunersättningarna bör ses över	54
6	Ikraftträdande	55
7	Konsekvenser	56
7.1	Ekonomiska konsekvenser för staten	56
7.2	Ekonomiska konsekvenser för myndigheterna	58
7.3	Konsekvenser för kommunerna	59
7.4	Övriga konsekvenser.....	60

8	Författningskommentar	63
----------	------------------------------------	-----------

1 Sammanfattning

Mottagandet av nyanlända flyktingar och andra skyddsbehövande i en kommun sker huvudsakligen genom att de nyanlända ordnar sitt boende på egen hand. De som inte ordnar boende på egen hand tas emot i kommuner efter frivilliga överenskommelser mellan kommunen och länsstyrelsen. Det mottagande som dessa överenskommelser leder till är inte tillräckligt för att möta det ökade behovet av kommunmottagande som följer av att allt fler flyktingar och andra skyddsbehövande beviljas uppehållstillstånd i Sverige.

Följden av det otillräckliga mottagandet är långa väntetider på kommunanvisning. Det innebär att många nyanlända blir kvar på anläggningsboenden under långa tidsperioder, vilket försenar etableringen. För att säkerställa att nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd snabbt kan påbörja etableringen på arbetsmarknaden och i samhällslivet föreslås i denna promemoria en ny lag som innebär att kommuner kan anvisas att ta emot nyanlända för bosättning oavsett om kommunen har en överenskommelse om mottagande eller inte.

Flyktingmottagandet är ett gemensamt ansvar för samhället. När alla kommuner är med och tar emot nyanlända kommer fördelningen av mottagandet bli mer proportionerligt i förhållande till kommunernas arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek och annat mottagande. Det bedöms leda till förbättrade förutsättningar för nyanländas etablering på arbetsmarknaden och i samhällslivet.

2 Förslag till lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning genom anvisning till en kommun.

Målgrupp

2 § Lagen gäller en nyanländ invandrare som har beviljats uppehållstillstånd

1. enligt 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716),
 2. med stöd av bestämmelserna i 21 och 22 kap. utlänningslagen,
 3. med stöd av bestämmelserna i 12 kap. 18 § utlänningslagen,
- eller
4. på grund av anknytning till en nyanländ som avses i 1–3.

3 § Lagen gäller inte barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare.

Anvisning till en kommun

4 § En kommun är skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ för bosättning i kommunen. En anvisning innebär att

kommunen ska anses vara bosättningskommun för den nyanlände enligt 2 a kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453).

5 § Den eller de myndigheter som regeringen bestämmer får i enskilda fall besluta om anvisning enligt 4 §.

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 (2005:716) ska prioriteras.

Bemyndigande

6 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om anvisning enligt denna lag.

Överklagandeförbud

7 § Beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

3 Gällande ordning

3.1 Etableringen av vissa nyanlända invandrare

Etableringsinsatser

I lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare finns bestämmelser om ansvar och insatser som syftar till att underlätta och påskynda etableringen i arbets- och samhällslivet för vissa i lagen angivna invandrare. Målsättningen med insatserna är att ge nyanlända förutsättningar för egenförsörjning och att stärka aktivt deltagande i arbets- och samhällslivet.

Målgruppen för lagen är nyanlända som har fyllt 20 men inte 65 år och har beviljats uppehållstillstånd som flyktingar eller andra skyddsbehövande, på grund av synnerligen ömmande omständigheter, på grund av hinder mot verkställighet i vissa fall eller på grund av Sveriges internationella åtaganden. Även personer som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd och tribunalvittnen omfattas. Anhöriga till dessa nyanlända omfattas också om de har ansökt om uppehållstillstånd inom sex år från det att den person som den anhörige har anknytning till först togs emot i en kommun. Anhöriga omfattas dock inte om den person som den anhörige har anknytning till är svensk medborgare vid tidpunkten för den anhöriges ansökan om uppehållstillstånd. Lagen gäller även för nyanlända som saknar föräldrar i landet och har fyllt 18 men inte 20 år när uppehållstillstånd beviljas och som beviljas uppehållstillstånd som flyktingar eller andra skyddsbehövande, på grund av synnerligen ömmande omständigheter, på grund av hinder mot verkställighet i vissa fall eller på grund av Sveriges internationella åtaganden.

Arbetsförmedlingen har till uppgift att samordna etableringsinsatser enligt lagen och att vara stödjande och

pådrivande i förhållande till berörda parter. Kommunerna har bl.a. ansvar för att tillhandahålla samhällsorientering, utbildning i svenska för invandrare (sfi) och övrig grundläggande service till nyanlända som kommer till kommunerna.

Så snart den nyanlände har beviljats uppehållstillstånd ska Arbetsförmedlingen genomföra etableringssamtal. Vid samtalet ska en kartläggning göras av den nyanländes utbildningsbakgrund, tidigare arbetslivserfarenhet, behov av utbildning och andra insatser samt andra förhållanden av betydelse för hans eller hennes etablering på arbetsmarknaden. Det framtida boendet ska också omfattas (Se 2 och 2 a §§ förordningen (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare).

Arbetsförmedlingen ska upprätta en etableringsplan för den nyanlände. Av 3 § förordningen (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare framgår att för den som har uppehållstillstånd vid inresan till Sverige ska planen upprättas senast två månader från dagen för inresan i landet, eller från dagen för det första etableringssamtalet. För den som beviljas uppehållstillstånd efter inresan gäller att planen ska upprättas senast två månader från dagen för beslutet om uppehållstillstånd. Ett undantag gäller från de tidsgränser som angetts för det fall den nyanlände inte har tagits emot i en kommun utan fortfarande vistas på anläggningsboende efter beviljat uppehållstillstånd. I ett sådant fall ska en etableringsplan inte upprättas förrän den nyanlände blir kommunmottagen och då senast inom en månad från kommunmottagandet, se 3 a §. Om det finns särskilda skäl får planen upprättas senare, dock senast ett år efter det att den nyanlände första gången folkbokfördes i en kommun.

De nyanlända som inte har rätt till en etableringsplan på grund av att de ännu inte tagits emot i en kommun kan ges möjlighet att delta i sfi genom kommunens försorg. Kommuner som tillhandahåller sfi under sådana förutsättningar har rätt till viss ersättning enligt förordningen (2014:946) om statlig ersättning för utbildning i svenska för invandare som ges till vissa utlänningar i Migrationsverkets anläggningsboenden. En översikt över kommunernas rätt till ersättning m.m. finns i avsnitt 3.4.

Etableringsplanen ska vara individuell och ska innehålla insatser för att underlätta och påskynda etableringen. Den ska utformas med utgångspunkt i den kartläggning som gjorts under etableringssamtalet och hänsyn ska tas till den nyanländes familjesituation och hälsa. Planen ska minst innehålla utbildning i svenska för invandrare, samhällsorientering och andra aktiviteter för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet. Planen får omfatta högst 24 månader och ska som regel motsvara verksamhet på heltid. Det finns i vissa fall möjlighet till förlängning av planen.

Planen upphör att gälla när tiden för etableringsplanen har löpt ut eller när den nyanlände har haft ett förvärvsarbete på heltid i minst sex månader. Den kan också upphöra när den nyanlände påbörjar en utbildning på högskolenivå för vilken han eller hon erhåller studiemedel eller när den nyanlände utan godtagbart skäl avvisar ett erbjudet lämpligt arbete under vissa förutsättningar.

Mottagande för bosättning

I förordningen (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare framgår att ansvaret för bosättning av nyanlända som omfattas av etableringslagen är delat mellan Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och länsstyrelserna.

Migrationsverket lämnar prognoser över hur många personer som beräknas beviljas uppehållstånd under de kommande åren. Utifrån det fastställer Arbetsförmedlingen efter samråd med länsstyrelserna och Migrationsverket en fördelning av mottagningsbehovet i varje län (länstal). Länsstyrelserna ska med länstalet som riktvärde träffa överenskommelser med kommuner inom länet om mottagande för bosättning av nyanlända (kommuntal). Länsstyrelserna ska hålla Arbetsförmedlingen och Migrationsverket underrättade om kommuntalen.

När länstalen fastställs och vid överenskommelser om kommunal ska utgångspunkten vara förutsättningarna för förvärvsarbete. Det ska också säkerställas att det finns kapacitet för att ta emot personer med särskilda behov av vård eller rehabilitering.

Arbetsförmedlingen ska vid behov anvisa bosättning i en kommun till en nyanländ som har rätt till en etableringsplan och som inte anvisas av Migrationsverket (se nedan). Anvisningen ska avse en kommun som har en överenskommelse med länsstyrelsen om mottagande för bosättning. Även andra som ingår i den nyanländes hushåll omfattas av anvisningen. En nyanländ som bosatt sig på egen hand och har behov av hjälp med bosättning ska anmäla detta till Arbetsförmedlingen inom sex månader från den dag då han eller hon beviljades uppehållstillstånd.

Arbetsförmedlingen ska ta ställning till den nyanländes behov av bosättning utifrån vad som framkommit vid etableringssamtalet och förutsättningarna för arbete inom pendlingsavstånd. Den nyanlände som bor i eget boende får enbart anvisas bosättning i en annan kommun än den som han eller hon bor i och anvisningen ska utgå från arbetsmarknadsskäl.

Migrationsverket anvisar bosättning i en kommun till nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716), s.k. kvotflyktingar och till nyanlända som inte har rätt till en etableringsplan enligt etableringslagen, t.ex. på grund av prestationsförmåga som understiger 25 procent av heltid. Även i dessa fall ska en anvisning avse en kommun som har en överenskommelse med länsstyrelsen om mottagande för bosättning.

Fördelningsmodell

Länstalen som Arbetsförmedlingen tar fram i samråd med länsstyrelserna och Migrationsverket utgår från en fördelning som främst baseras på arbetsmarknadens förutsättningar. Utöver det beaktas andra variabler, t.ex. folkmängd och demografiska förutsättningar.

Som komplement till länstalen tas även ett planeringstal fram. Planeringstalet utgör en prognos över hur mottagandet av de nyanlända som bosätter sig på egen hand förväntas fördela sig per län. I planeringstalet inkluderas även ensamkommande barn och anhöriga som beviljas uppehållstillstånd.

En viss omfördelning mellan län kan ske efter att länstalen beräknats enligt den första fördelningen. För 2013 omfördelades en

viss andel utifrån historiskt mottagande av nyanlända, och 2014 gjordes en omfördelning utifrån antal personer inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem i respektive län. Utöver det görs även vissa andra manuella justeringar.

Frivilliga överenskommelser om mottagande av nyanlända

Systemet för mottagande av nyanlända bygger på frivilliga överenskommelser mellan länsstyrelserna och kommunerna. Länsstyrelserna ska även verka för att det finns beredskap och kapacitet hos kommunerna att ta emot nyanlända. Målsättningen är att antalet anvisningsbara platser i överenskommelserna om mottagande ska motsvara det beräknade behovet av anvisningsbara platser, dvs. länstalet.

Länsstyrelserna arbetar utifrån regionala förutsättningar men överenskommelsearbetet är likartat i hela landet och genomförs genom dialog med kommunerna. I flera län används regionala fördelningsmodeller för att fördela länstalen på kommunnivå. Där sådana regionala fördelningsmodeller finns utgör de utgångspunkt i dialogen med respektive kommun.

Överenskommelsen tecknas utifrån en av länsstyrelserna gemensamt framtagen mall. I överenskommelsen anges antalet anvisningsbara platser och ofta även mottagande av nyanlända som bosätter sig på egen hand och anhöriga. Det förekommer att avtal är sifferlösa. Överenskommelsen gäller som regel under ett kalenderår, men kan revideras vid behov. Många kommuner tecknar överenskommelser som gäller tillsvidare, med minst årliga dialoger om antalet platser.

3.2 Mottagande av ensamkommande barn

I lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) finns bestämmelser om sysselsättning för och bistånd till vissa utlänningar som befinner sig i Sverige. Lagen gäller utlänningar som

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som annan skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller

2 a § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser (asylsökande),

2. har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen och som inte är folkbokförda här i landet, eller

3. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas.

Lagen omfattar inte barn under 18 år som saknar uppehållstillstånd, och som inte vistas på en anläggning, om de bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd.

Enligt lagen har Migrationsverket huvudansvaret för mottagandet av utlänningar som omfattas av punkterna 1 och 2 ovan, och ska för detta ändamål driva förläggningar. Kommunerna har enligt lagen befogenhet att anordna boenden för ensamkommande barn.

I 1 § femte stycket anges att de barn som är under 18 år och som vid ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare, ska anses som *ensamkommande barn*. Alla ensamkommande barn som omfattas av lagen ska registreras vid en förläggning. Migrationsverket svarar för att bistånd lämnas enligt LMA.

Migrationsverket har enligt 3 § andra stycket möjlighet att anvisa ensamkommande barn till en kommun. Det är i ett sådant fall kommunen som ska anordna boendet för barnet. När Migrationsverket har anvisat en kommun ska det anses att barnet vistas i den kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453). Socialnämnden i kommunen har ansvaret för att utreda barnets behov och att besluta om lämpligt boende för barnet. Boendet kan vara antingen ett särskilt boende för ensamkommande barn eller någon annan form av boende som efter utredning anses som lämpligt, t.ex. ett familjehem eller hos en anhörig¹. Den anvisade kommunen ansvarar för att barnets stöd- och hjälpbehov tillgodoses under tiden barnets ansökan om uppehållstillstånd prövas eftersom barnets behov av hjälp anses ha uppkommit i den kommunen. Det finns dock möjlighet för en

¹ Prop. 2005/06:46, s. 49.

kommun som beslutat om att barnet ska placeras i en annan kommun att överlåta ärendet om barnet till den andra kommunen efter överenskommelse, se 2 a kap. socialtjänstlagen.

När Migrationsverket anvisar ensamkommande barn till en kommun ska barnets bästa tjäna som utgångspunkt för arbetet. Enligt förarbetena till bestämmelserna är det bästa för ett ensamkommande barn att snabbt bli anvisad till en kommun som ordnar boende och ger barnet det stöd det behöver.² En kommun som har en överenskommelse med Migrationsverket om mottagande av ensamkommande barn anses ha bättre förutsättningar att förbereda mottandet. En anvisning ska därför som regel ske till en kommun med överenskommelse. Mottagande bygger på frivilliga överenskommelser mellan staten och kommunerna. Om det inte finns någon ledig plats i en kommun med överenskommelse anses det bättre för barnet att anvisas till en kommun utan överenskommelse än att bli kvar i ankomstkommunen. Migrationsverkets anvisning sker i omedelbar anslutning till barnets ankomst till Sverige.

Närmare om anvisning av ensamkommande barn

Den 1 januari 2014 infördes möjligheten för Migrationsverket att anvisa ensamkommande barn även till kommuner som inte har överenskommelser om mottagande. Principerna för fördelning av anvisningsbara platser mellan kommunerna liksom rutiner för anvisning utformas av Migrationsverket i samarbete med berörda myndigheter och aktörer.

Länsstyrelserna tar fram fördelningstal för respektive län utifrån det platsbehov som Migrationsverket beräknar i anslutning till sina prognoser. Fördelningstalen fastställer hur många platser en kommun förväntas tillhandahålla för mottagande av asylsökande ensamkommande barn. Länsstyrelserna träffar sedan överenskommelser med kommunerna om mottagande. Överenskommelsen tecknas mellan kommunen och Migrationsverket, och Migrationsverket anvisar till de överenskomna platserna.

² Prop. 2012/13:162, s. 25.

Anvisning till en kommun sker enligt något av följande fyra steg som anger i vilken turordning Migrationsverket ska anvisa en kommun att ordna mottagandet för ett ensamkommande barn:

1. Anvisning till en kommun dit barnet anses ha viss anknytning, t.ex. där en släkting bor.
2. Anvisning till kommun med överenskommelse och som har anmält en ledig plats.
3. Anvisning till kommun med eller utan överenskommelse
 1. kommuner utan överenskommelse,
 2. kommuner med överenskommelse vars mottagande inte startat, eller
 3. kommun med mottagande lägre än kommunens fördelningstal
4. Anvisning till samtliga kommuner.

Modellen för anvisningar är framtagen av Migrationsverket i samarbete med länsstyrelserna och i dialog med Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) samt med Barnombudsmannen. Under 2014 gjorde Migrationsverket 7 060 anvisningar, fördelade på de olika stegen för anvisning enligt följande³:

- Steg 1: 2 818 anvisningar (40 procent)
 Steg 2: 2 263 anvisningar (32 procent)
 Steg 3: 1 600 anvisningar (23 procent)
 Steg 4: 379 anvisningar (5 procent)

I vilken omfattning Migrationsverket behöver använda den utvidgade möjligheten att anvisa till en kommun (steg 3 och 4) beror på flera faktorer, bl.a. hur många ensamkommande barn som ansöker om asyl i landet och hur många överenskomna platser som finns lediga och har rapporterats in av kommunerna till Migrationsverket.

³ Källa: Migrationsverket

3.3 Ersättning till individen

Ersättning under tiden ansökan om uppehållstillstånd prövas

I lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. regleras frågor om bistånd till vissa utlänningar som ansökt om uppehållstillstånd i Sverige. Bistånd lämnas under förutsättning att utlänningen är registrerad vid en förläggning (8 §). Rätten till bistånd gäller också efter det att uppehållstillstånd har beviljats om utlänningen inte anvisats eller har kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun. För utlänningar som inte vistas på förläggning gäller rätt till bistånd även under en månad från den dag de har beviljats uppehållstillstånd.

Bistånd lämnas i form av logi, bostadsersättning, särskilt bidrag och dagersättning.

Utlänningar som inte själva ordnar bostad har rätt till logi på en förläggning. Den som ordnar sitt boende själv kan i särskilda fall få bidrag till bostadskostnad (bostadsersättning) som uppgår till 350 kronor per månad. För att bostadsersättning ska lämnas krävs att utlänningen har beviljats arbetstillstånd eller undantag från skyldigheten att inneha arbetstillstånd eller har fått eller erbjudits en anställning om minst tre månader och måste flytta till en ort där Migrationsverket inte har möjlighet att erbjuda anläggningsboende. Om utlänningens familj flyttar med kan ersättning utgå med 850 kronor per månad. Ett särskilt bidrag kan lämnas för annat angeläget behov som en utlänning har.

Dagersättningen ska täcka kostnader för livsmedel, kläder och skor, fritidsaktiviteter, hygienartiklar och andra förbrukningsvaror. Även viss hälso- och sjukvård samt tandvård ska täckas av ersättningen. Ersättningens storlek varierar från 19 till 71 kronor per dag för vuxna ensamstående, beroende på om fri mat ingår i inkvarteringen. Barnfamiljer får även dagersättning per barn, och här varierar storleken beroende på bl.a. barnets ålder.

Ersättning efter uppehållstillstånd

Den som beviljats uppehållstillstånd, ingår i målgruppen för etableringsuppdraget och deltar i aktiviteter enligt en etableringsplan har rätt till etableringsersättning och under vissa

förutsättningar även etableringstillägg och bostadsersättning. Frågor om ersättning regleras i förordningen (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare. Etableringsersättningen uppgår till 308 kronor per dag och utgår fem dagar per vecka. Ersättningen blir lägre vid deltagande på deltid.

Etableringstillägg utgår med 800 kronor per månad för varje hemmavarande barn som inte har fyllt 11 år och med 1 500 kronor per månad för barn som har fyllt 11 men inte 20 år. Sådan ersättning kan lämnas för högst tre barn. Bostadsersättning lämnas till den som är ensamstående utan hemmavarande barn för den bostad där han eller hon är bosatt och folkbokförd. Ersättningen kan som mest utgå för den del av bostadskostnaden per månad som överstiger 1 800 men inte 5 700 kronor.

En nyanländ som medverkar till upprättandet av en etableringsplan och som inte har rätt till bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. har också rätt till etableringsersättning. Sådan ersättning uppgår till 231 kronor per dag fem dagar per vecka.

Nedsättning av ersättningen kan ske vid viss frånvaro från aktiviteter som ingår i en etableringsplan. Etableringsersättningen får inte lämnas för samma tid som en nyanländ erhåller vissa förmåner enligt socialförsäkringsbalken.

Arbetsförmedlingen prövar frågor om etableringsersättning och Försäkringskassan prövar frågor om etableringstillägg och bostadstillägg. Försäkringskassan ansvarar för utbetalningen av samtliga ersättningar.

Nyanlända som bor kvar i anläggningsboende efter att uppehållstillstånd har beviljats har som nämnts ovan kvar samma ersättningar som under tiden de är asylsökande till dess att de blir kommunmottagna.

En nyanländ som inte har rätt till etableringsersättning enligt etableringslagen eller bistånd enligt LMA och som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt, har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt, se 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453). Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

3.4 Ersättning till kommuner och landsting

3.4.1 Ersättning till kommuner för personer i Migrationsverkets mottagandesystem

För personer i Migrationsverkets mottagandesystem har kommuner rätt till statlig ersättning enligt förordning (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. och förordning (2014:946) om statlig ersättning för utbildning i svenska som ges till vissa utlänningar i Migrationsverkets anläggningsboenden.

Ersättning för asylsökande ensamkommande barn

En kommun som träffat en överenskommelse om mottagande av asylsökande ensamkommande barn får en årlig ersättning på 500 000 kronor.

En kommun har rätt till ersättning för kostnader för transport av ensamkommande barn till den kommun som anvisats av Migrationsverket.

För asylsökande ensamkommande barn lämnas ersättning för vård som ges med stöd av socialtjänstlagen (2001:453). För en överenskommen plats får kommunen 1 600 kronor per dygn. För en belagd plats inom en överenskommelse får kommunen ytterligare 300 kronor per dygn. En kommun som inte har en överenskommelse får 1 900 kronor per dygn för vård i hem för vård eller boende eller ersättning för faktiska kostnader om barnet vistas i familjehem. Kommunen har rätt till ersättning för faktiska kostnader för vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga under förutsättning att kommunen flyttar barnet från den överenskomna platsen och uppger att de har en ledig överenskommen plats. Ersättningarna lämnas även för barn mellan 18 och 21 år om vården påbörjats före 18 års ålder.

Kommunen har även rätt till ersättning för god man och stödinsatser av förebyggande karaktär.

Ersättning för förskola och skola för asylsökande

Kommunen får ersättning för skola och barnomsorg för asylsökande barn. Ersättning lämnas med schablonbelopp som för

2015 är 39 100 kronor per år för barn i förskola, 31 900 per år för en elev i förskoleklass, 62 600 kronor per år för en elev i grundskola, grundsärskola, specialskola eller sameskola och 71 100 per år för en elev i gymnasieskola eller gymnasiesärskola. Ersättningen betalas med ett belopp som för varje påbörjad fyraveckorsperiod utgör en tiondel av det angivna beloppet. Efter särskild prövning får Migrationsverket betala ersättning för barn eller elever med behov av extra stöd.

Ersättning för utbildning i svenska för invandrare

Enligt förordningen (2014:946) om statlig ersättning för utbildning i svenska för invandrare som ges till vissa utlänningar i Migrationsverkets anläggningsboenden har en kommun rätt till en schablonersättning för kostnader för utbildning i svenska för invandrare. Ersättning lämnas för nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd men fortfarande vistas i Migrationsverkets anläggningsboende. Den nyanlände ska också omfattas av etableringslagen, dock utan begränsning till viss ålder. Kommunen har rätt till ersättning med ett engångsbelopp om 7 000 kronor per deltagare i utbildningen.

3.4.2 Ersättning till landsting för personer i Migrationsverkets mottagningssystem

Ett landsting kan få ersättning för en genomförd hälsoundersökning av en asylsökande som vid tiden för hälsoundersökningen var registrerad i Migrationsverkets mottagningssystem. Ersättningen består av ett fastställt schablonbelopp, för år 2015 är beloppet 2 060 kronor, och betalas ut en gång per person. Ersättningen ska täcka kostnader för hälsoundersökning med hälsosamtal, samt eventuella tolkkostnader i samband med undersökningen.

Landstinget får även ersättning för kostnader för hälso- och sjukvård samt tandvård till asylsökande. Ersättningen består av ett visst fastställt schablonbelopp som betalas ut per kvartal. Schablonbeloppet varierar beroende på personens ålder, för 2015 från 3 545 kronor för personer 0-18 år till 5 335 kronor för

personer fyllda 61 år. Schablonbeloppet ska täcka kostnader för hälso- och sjukvård, tandvård samt landstingets kostnader för till exempel tolk, hjälpmedel, sjuktransport eller sjukresa i samband med vården. Landstingen har även rätt till sjukvårdskostnader som överstiger 100 000 kronor.

3.4.3 Ersättning till kommunerna för mottagande av nyanlända invandrare

Kommuner som tagit emot skyddsbehövande eller vissa andra utlänningar för bosättning har rätt till ersättning enligt förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

Grundersättning

Kommuner som har tecknat en överenskommelse om mottagande av nyanlända får en grundersättning på fem prisbasbelopp per år, vilket 2015 innebär 222 500 kronor.

Schablonersättning

Kommunen får en schablonersättning för varje nyanländ person som tas emot. Schablonersättningen avser kommunens kostnader för mottagande och praktisk hjälp i samband med bosättning, särskilda introduktionsinsatser inom skola, förskola och fritidshem, utbildning i svenska för invandrare, samhällsorientering, tolkning och andra insatser för att underlätta etablering i samhället. För 2015 är schablonersättningen 83 100 kronor för personer upp till 64 år och 52 000 kronor för personer över 65 år. Schablonersättningen betalas ut i omgångar under en tvåårsperiod och om den nyanlända flyttar får den nya kommunen återstoden av ersättningen.

Prestationsbaserad ersättning

En kommun som i förhållande till sin folkmängd tagit emot fler nyanlända föregående år jämfört med medianvärdet för samtliga

kommuner, har rätt till prestationsbaserad ersättning för varje nyanländ som tas emot under innevarande år. Den tredjedel av de ersättningsberättigade kommunerna som haft det högsta mottagandet i förhållande till sin folkmängd får 15 000 kronor per mottagen nyanländ, nästa tredjedel får 10 000 kronor per mottagen nyanländ och den sista tredjedelen får 5 000 kronor per mottagen nyanländ.

Kommuner som via anvisning tar emot nyanlända från anläggningsboende eller kvotflyktingar får 15 000 kronor per mottagen nyanländ.

Förutsättningen för att få ta del av prestationsbaserad ersättning är att kommunen har tecknat en överenskommelse om mottagande.

Ersättning för initiala kostnader för ekonomiskt bistånd

Eftersom etableringsersättningen betalas ut i efterskott har den kommun som en nyanländ först tas emot i rätt till ersättning för initiala kostnader för ekonomiskt bistånd. För nyanlända som har anvisats från ett anläggningsboende är ersättningen 7 500 kronor för den som är över 20 år. För nyanlända som är över 20 år och har bosatt sig på egen hand är ersättningen 4 000 kronor. För personer under 20 år är ersättningen 3 000 kronor oavsett boende.

Ersättning för ekonomiskt bistånd, stöd och service samt hälso- och sjukvård

För personer som har en sjukdom eller funktionsnedsättning vid mottagandet, får kommunen även ersättning för ekonomiskt bistånd och stöd och hjälp i boendet enligt socialtjänstlagen (2001:452). För denna grupp får kommunen även ersättning för kostnader som sammanlagt överstiger 60 000 kronor under en tolv månaders period och avser insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken, bostadsanpassning enligt lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m. och kostnader för hälso- och sjukvård.

Ersättning till landsting

Landstingen har rätt till en schablonersättning för hälsoundersökning som görs inom tolv månader från att en person tagits emot i en kommun. Under 2015 uppgår ersättningen till 2 060 kronor per hälsoundersökning.

Landstingen har även rätt till ersättning för kostnader för hälso- och sjukvård till flyktingar och andra skyddsbehövande som har en sjukdom eller en funktionsnedsättning vid mottagandet under förutsättning att vårdbehovet bedöms vara minst tre år och kostnaderna överstigit 60 000 under en 12-månadersperiod.

Ersättning för mottagande av ensamkommande barn med uppehållstillstånd

Kommuner får även ersättning för mottagande av ensamkommande barn, dvs. barn som kommer utan vårdnadshavare före 18 års ålder. Ersättning för ensamkommande barn betalas ut enligt tre olika ersättningsformer som längst till och med barnet nått 21 års ålder.

För ensamkommande barn som tas emot får kommunen en schablonersättning på 30 000 kronor.

Kommunen ersätts utöver schablonen med 1 900 kronor per dygn för belagd plats inom särskilt överenskomna platser och med 1 600 kronor per dygn för plats som inte är belagd.

För platser utöver de överenskomna platserna får kommunen ersättning för faktiska kostnader för familjehemsboende eller boende och vård i hem för vård och boende enligt socialtjänstlagen samt vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Kommunen kan dessutom få ersättning för kostnader för ekonomiskt bistånd till ungdomar som går i gymnasieskolan.

Ersättning för vissa hyreskostnader

Kommuner kan få ersättning på upp till 12 000 kronor för hyreskostnader som uppstått innan en nyanländ flyttat in i en bostad. Ersättning lämnas i mån av tillgång på medel.

Ersättning för att skapa beredskap och mottagningskapacitet samt för att utveckla samverkan

Länsstyrelsen disponerar medel som får lämnas till kommuner och kommunalförbund för insatser för att skapa beredskap och tillräcklig mottagningskapacitet för mottagande av nyanlända. Ersättning lämnas i mån av tillgång på medel.

Ersättning för att stärka och utveckla verksamhet med flyktingguider och familjekontakter

Länsstyrelsen disponerar medel som får lämnas till flyktingguider och familjekontakter som syftar till att underlätta etablering i samhället, skapa nätverk, stödja språkinläring eller ge socialt stöd till ensamkommande barn. Ersättning lämnas i mån av tillgång på medel.

3.4.4 Ersättning till landsting för insatser för nyanlända invandrare

Ett landsting har rätt till ersättning för kostnader för hälso- och sjukvård för nyanlända om det gäller en sjukdom eller ett funktionshinder som den nyanlände hade när han eller hon först togs emot i en kommun, om vårdbehovet bedöms vara i minst tre år och de sammanlagda vårdkostnaderna överstiger 60 000 kronor under en tolv månadersperiod.

Ersättning med 2 060 kronor per person betalas för hälsoundersökning som görs inom tolv månader från kommunmottagandet. Landsting kan också, efter ansökan till Migrationsverket, få ersättning för betydande särskilda kostnader för insatser för personer eller familjer som har särskilda behov eller extraordinära kostnader, som t.ex. vårdinsatser. Ersättning lämnas i mån av tillgång på medel.

3.5 Kommunernas ansvar i fråga om mottagande av nyanlända

Kommunerna har en central och viktig roll i etableringen av nyanlända. Viktiga kommunala uppgifter och ansvarsområden av särskild betydelse för nyanländas etablering är bostadsförsörjning, sfi, annan vuxenutbildning, skola, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg, andra insatser för barn och ungdomar samt insatser inom det sociala området och praktisk hjälp till nyanlända i samband med bosättning.⁴

Bostadsförsörjning

Det kommunala åtagandet i fråga om bostadsförsörjning baseras i allt väsentligt på kommunallagen (1991:900) och socialtjänstlagen (2001:453).

En utgångspunkt för bostadspolitiken är att bostaden är en social rättighet. Målsättningen är att skapa förutsättningar för alla att leva i goda bostäder till rimliga kostnader. Förverkligandet av denna målsättning förutsätter aktiva insatser av kommunerna. Plan- och bygglagen (2010:900) ger kommunen ett grundläggande ansvar för planeringen av markanvändningen i kommunen som också är av betydelse i sammanhanget. Kommunallagen ger kommunerna rätt att engagera sig i verksamheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller medlemmar. Enligt socialtjänstlagen har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Den som inte själv kan tillgodose sina behov, eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt, har rätt till bistånd för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt. Biståndet ska tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå. Plan- och bygglagen ger kommunen ett allmänt ansvar för användningen av mark och vatten samt för bebyggelseutvecklingen inom kommunens område. I detta ligger också ett ansvar för att goda boendemiljöer skapas.⁵

Enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska varje kommun med riktlinjer planera

⁴ Prop. 2009/10:60, s. 52.

⁵ Prop. 2000/01:26, s. 14 f.

för bostadsförsörjningen i kommunen. Syftet med planeringen ska vara att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.

Riktlinjerna ska innehålla uppgifter om kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet, kommunens planerade insatser för att nå uppsatta mål, och hur kommunen har tagit hänsyn till relevanta mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen. Det innebär bl.a. att kommunen i riktlinjerna ska ta hänsyn till det nationella målet för bostadsmarknaden som omfattar långsiktigt väl fungerande bostadsmarknader där konsumenternas efterfrågan möter ett utbud av bostäder som svarar mot behoven. Även det integrationspolitiska målet ska beaktas liksom ansvaret på den regionala nivån för integration och bosättning för nyanlända flyktingar och deras anhöriga.⁶

Av 5 § följer att en kommun ska lämna regeringen de uppgifter om kommunens bostadsförsörjningsplanering som regeringen begär. I 6 § anges att om kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen saknar uppgifter om hänsyn till relevanta mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen, så får regeringen förelägga kommunen att anta nya riktlinjer.

Utbildning i svenska och samhällsorientering

Enligt skollagen (2010:800) är kommunerna skyldiga att erbjuda sfi till alla folkbokförda personer över 15 år som saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge (22 kap.). Enligt skollagen ska varje kommun aktivt verka för att nyanlända som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare kan påbörja utbildningen inom en månad från det att den nyanlända anmält sig till sfi hos kommunen.

Enligt etableringslagen och lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare ska kommunerna erbjuda samhällsorientering. Det gäller för nyanlända

⁶ Prop. 2012/13:178, s. 16.

som har beviljats uppehållstillstånd enligt vissa grunder i utlänningslagen (2005:716). Samhällsorienteringen ska påbörjas så snart som möjligt efter det att den nyanlände har folkbokförts i kommunen. I 2 § förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare anges att samhällsorienteringen ska ge en grundläggande förståelse för det svenska samhället och en grund för fortsatt kunskapsinhämtande. Målet ska vara att deltagarna utvecklar kunskap om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingarna, den enskildes rättigheter och skyldigheter i övrigt, hur samhället är organiserat, och praktiskt vardagsliv. I förordningen finns vidare bestämmelser om hur utbildningen ska utformas och genomföras.

Socialtjänstlagens bestämmelser om ansvarsfördelning mellan kommuner i fråga om stöd och hjälp

Som grundprincip enligt socialtjänstlagen (2001:453) gäller att den kommun där den enskilde vistas har det yttersta ansvaret för att han eller hon får stöd och hjälp (2 kap. 1 § och 2 a kap. 1 §). Principen gäller dock inte oinskränkt. Om det står klart att en annan kommun har ansvaret för den enskildes stöd och hjälp ansvarar vistelsekommunen endast i akuta situationer (2 a kap. 2 §). Sådana situationer kan omfatta akuta vård- och stödinsatser, hjälp att arrangera en hemresa eller ett tillfälligt boende för den som utsatts för hot.⁷

Om den enskilde är bosatt i en annan kommun än vistelsekommunen ska i stället bosättningskommunen ansvara för det stöd och hjälp som den enskilde behöver. Enligt 2 a kap. 3 § avses med bosättningskommun den kommun där den enskilde är stadigvarande bosatt, eller den kommun som den enskilde har sin starkaste anknytning till om det är en annan kommun än den där han eller hon är stadigvarande bosatt eller om den enskilde inte har någon stadigvarande bostad. Det är således bosättningskommunen som ansvarar för att utreda behovet av, besluta om, verkställa och finansiera de stöd och hjälpinsatser som den enskilde behöver. Så länge en kommun är bosättningskommun ansvarar kommunen för

⁷ Prop. 2010/11:49, s. 37.

den enskildes behov, oavsett om han eller hon vistas i kommunen eller inte.

Det anges ingen allmän definition i socialtjänstlagen av vad som menas med bosättningskommun. Vägledande för bedömningen av bosättningskommun är den kommun som den enskilde har starkast anknytning till. Om en enskild har ett stadigvarande boende kan man utgå ifrån att han eller hon har starkast anknytning till den kommunen, och att detta är den kommun där den enskilde är folkbokförd. Om folkbokföring saknas av någon anledning bör den enskilde i stället anses ha starkast anknytning till den kommun där han eller hon borde vara folkbokförd med tillämpning av bestämmelserna i folkbokföringslagen (1991:481) och den praxis som utvecklats i anslutning till lagen.

Om en enskild inte har ett stadigvarande boende, vilket framförallt gäller hemlösa, men även de som flyttar mellan tillfälliga boenden, ska den kommun till vilken den enskilde i övrigt har starkast anknytning anses vara bosättningskommun. Även i denna fråga kan ledning sökas i folkbokföringslagen. Som övriga omständigheter bör exempelvis beaktas var den enskilde har sitt sociala nätverk och vilken uppfattning han eller hon själv har i fråga om sin anknytning till olika kommuner.

3.6 Den kommunala självstyrelsen och proportionalitetsprincipen

3.6.1 Regeringsformen

I regeringsformen finns flera bestämmelser som har betydelse för den kommunala självstyrelsen. I 1 kap. 1 § anges att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. I 1 kap. 7 § regeringsformen anges att det i riket finns kommuner på lokal och regional nivå. Närmare bestämmelser om vilka uppgifter kommunerna har finns i kommunallagen (1991:900) och i speciallagstiftning.

I 8 kap. 2 § första stycket 3 regeringsformen anges att föreskrifter ska meddelas genom lag om de avser grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den

kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden. Riksdagen har dock möjlighet att enligt 8 kap. 3 § första stycket regeringsformen bemyndiga regeringen att genom förordning meddela föreskrifter såvida dessa inte avser annan rättsverkan av brott än böter, skatt, utom tull på införsel av varor, eller konkurs eller utsökning.

Särskilda bestämmelser för kommunerna finns i 14 kap. regeringsformen. I 1 och 2 §§ anges bl.a. att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar och att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. På samma grund sköter även kommunerna de andra angelägenheter som bestäms i lag. Kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter enligt 14 kap. 4 § regeringsformen.

I 14 kap. 3 § regeringsformen behandlas inskränkningar i den kommunala självstyrelsen. Bestämmelsen innebär att en regelmässig prövning av de kommunala självstyrelseintressena ska göras under lagstiftningsprocessen med tillämpning av en proportionalitetsprincip. Enligt bestämmelsen bör inskränkningar i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett dem.

Någon formellt fastlagd definition av vad som avses med kommunal självstyrelse finns inte men den närmare innebörden av bestämmelserna om kommunal självstyrelse belystes i förarbetena. Av förarbetena till den tidigare lydelsen av regeringsformen (SFS 1974:152, omtryckt i SFS 2003:593) framgår att det varken ansågs lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelsessektor och att arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun i ganska vid omfattning i stället måste kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen. Det uttalades vidare att det var av grundläggande betydelse för kommunernas kompetens att de utöver sina särskilda åligganden hade en fri sektor inom vilken de kunde ombesörja egna angelägenheter och att det inom detta område fanns utrymme för en kommunal initiativrätt. Det anfördes även att denna initiativrätt kunde sägas bilda en kärna i den kommunala självbestämmanderätten som borde komma till klart uttryck i regeringsformen (prop. 1973:90 s. 190).

Principen om kommunal självstyrelse har fått en tydligare markering i nuvarande bestämmelser i 14 kap. 2 § regeringsformen där det, som nämnts, anges att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse och angelägenheter som bestäms i lag på den kommunala självstyrelsens grund. I förarbetena anfördes att tydliggörandet inte innebar att den kommunala självstyrelsen utvidgades. Det skulle även i fortsättningen vara möjligt att föreskriva skyldigheter för kommuner och landsting i speciallagstiftning, i de fall detta motiverades av vikten att åstadkomma en reglering som gav likvärdig service för invånarna, oberoende av var de var bosatta. I dessa fall måste dock, anfördes det vidare, den föreslagna proportionalitetsprincipen i 14 kap. 3 § regeringsformen beaktas (prop. 2009/10:80 s. 211).

Beträffande införandet av proportionalitetsprövningen vid inskränkning av kommunal självstyrelse anförde regeringen (prop. 2009/10:80 s. 212–213) att det inte var ovanligt att den kommunala självstyrelsen i lagstiftningsärenden ställdes mot andra intressen och att det ibland uppstod en omfattande diskussion kring kommunernas krav på en lokal eller regional bestämmanderätt och nationella krav på en enhetlig reglering. Det ansågs viktigt i sådana sammanhang att den kommunala självstyrelsen blev föremål för ingående överväganden. Bestämmelser om proportionalitetsprövning ansågs därför fylla en viktig funktion till skydd för den kommunala självstyrelsen. Regeringen anförde att proportionalitetsprövningen därvid borde innefatta en skyldighet att undersöka om det ändamål som regleringen avsåg skulle kunna uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt. Det framhölls att det huvudsakliga syftet med bestämmelserna var att åstadkomma en ordning som innebar att intresset av kommunal självstyrelse under beredningen av lagförslag regelmässigt ställdes mot de intressen som låg bakom lagförslaget. Regeringen anförde också att av bestämmelsens fakultativa utformning framgick det att riksdagens bedömning när det gäller konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen inte kunde bli föremål för lagprövning i efterhand.

3.6.2 Kommunallagen

Kommunallagen innehåller grundläggande bestämmelser om kommunerna och deras kompetens.

Principen om kommunal självstyrelse finns i 1 kap. 1 §. Där anges att Sverige är indelat i kommuner och landsting och att dessa på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i lagen eller i särskilda föreskrifter. Enligt 2 kap. 1 § får kommuner och landsting själva ta hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Denna reglering brukar benämnas kommunernas allmänna eller generella kompetens. Av bestämmelsen framgår även att den allmänna kompetensen begränsas av att en angelägenhet måste bäras upp av ett till kommunen eller till dess medlemmar knutet intresse för att kunna bli föremål för kommunens omvårdnad (lokaliseringsprincipen). Av 2 kap. 2 § framgår dessutom att kommuner och landsting ska behandla sina medlemmar lika (likställighetsprincipen), såvida det inte finns sakliga skäl för något annat.

Det framgår av 2 kap. 4 § att det finns särskilda föreskrifter om kommunernas befogenheter och skyldigheter på vissa områden. Vid sidan av kommunallagen finns ett stort antal lagar som innehåller bestämmelser om kommunernas befogenheter och skyldigheter på olika områden, exempelvis socialtjänstlagen (2001:453) samt plan- och bygglagen (2010:900).

4 Behov av förändring

4.1 Inledning

Bland riksdagspartierna och i samhället i stort finns en bred uppslutning bakom Sveriges migrationspolitik med en rättssäker asylprocess baserad på internationella konventioner och juridiska riktlinjer. Konflikter runt om i världen leder till att många människor söker asyl och beviljas uppehållstillstånd i Sverige. Av det följer ett ökat behov av kommunmottagande. Sveriges kommuners sammanlagda mottagande av flyktingar och andra skyddsbehövande samt deras anhöriga har ökat kraftigt de senaste åren men är ändå långt ifrån tillräckligt.

Majoriteten av de asylsökande som beviljats uppehållstillstånd bosätter sig på egen hand, ofta redan under asyltiden. Av dem som ordnar sitt boende själva är det många som flyttar in hos anhöriga eller bekanta.

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 kan därför varken säkerställa att alla kommuner tecknar en överenskommelse om mottagande av nyanlända eller att överenskommelsen leder till ett mottagande som motsvarar överenskommelsen. Systemet saknar därmed möjlighet att säkerställa att det frivilliga mottagandet blir tillräckligt.

Riksrevisionen⁸ 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

⁸ Nyanländ i Sverige - Effektiva insatser för ett snabbt mottagande, RiR 2014:15.

reformer för att få fler nyanlända med uppehållstillstånd att snabbare lämna Migrationsverkets mottagningssystem och anvisas en plats för bosättning i en kommun. Regeringens bedömning av och åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser överlämnades till riksdagen i december 2014.⁹ 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.

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 hantera det ökade behovet av mottagande som beräknas under de kommande åren krävs dock förändringar redan innan den aviserade utredningen har genomförts och lämnat sina förslag.

4.2 Mottagandet av nyanlända är ojämnt fördelat

Tabellerna nedan (4.1 och 4.2) visar hur många nyanlända som anvisats respektive bosatt sig på egen hand mellan 2010 och 2014.

⁹ Riksrevisionens rapport om statliga insatser för mottagande och bosättning av nyanlända, Rskr 2014/15:31.

Tabell 4.1 Antalet kommunmottagna som anvisats respektive bosatt sig på egen hand¹⁰ åren 2010–2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Egenbosatta	8 229	6 661	11 101	26 625	37 240
Anvisade	6 983	7 030	7 690	7 874	8 596
Totalt	15 212	13 691	18 791	34 499	45 836

Källa: Migrationsverket

Av de nyanlända som blev kommunmottagna under 2014 bosatte sig drygt 80 procent på egen hand i en kommun. Under perioden 2010–2014 har i genomsnitt 70 procent av de nyanlända bosatt sig på egen hand och 30 procent har bosatt sig efter anvisning.

Tabell 4.2. Andel kommunmottagna som anvisats respektive bosatt sig på egen hand¹¹ åren 2010–2014, procent

	2010	2011	2012	2013	2014	genomsnitt
Egenbosatta	54	49	59	77	81	70
Anvisade	46	51	41	23	19	30
Totalt	100	100	100	100	100	100
Antal	15 212	13 691	18 791	34 499	45 836	-

Källa: Migrationsverket

Både mottagandet av personer som bosätter sig på egen hand och som bosätter sig efter anvisning är ojämnt fördelat över Sveriges kommuner. I de tio kommuner där flest nyanlända bosatt sig på egen hand under perioden 2010–2014 rör det sig om 31–58 nyanlända per 1 000 invånare¹². I exempelvis Södertäljes fall motsvarar detta drygt 3 800 personer. De kommuner som har haft

¹⁰ Statistiken bygger på uppgifter som avser kommunmottagna enligt ersättningsförordningen. Till egenbosatta räknas asylsökande som beviljats uppehållstillstånd och som på egen hand ordnat boende i en kommun – antingen redan under tiden som asylsökande eller i samband med att personen fått uppehållstillstånd. Som egenbosatta räknas här även "anhöriga" och "övriga" enligt Migrationsverkets redovisningsgrupper. Till anvisade räknas asylsökande som beviljats uppehållstillstånd och som har bosatt sig i en kommun efter anvisning av Arbetsförmedlingen eller Migrationsverket. Till anvisade räknas även kvotflyktingar. Ensamkommande barn särredovisas inte i tabellerna. Könsuppdelad statistik finns inte tillgänglig för alla år.

¹¹ Se föregående not.

¹² Befolkningen 1 november 2014.

lägst mottagande av egenbosatta har tagit emot några enstaka personer. De kommuner som har ett högt mottagande av anvisade personer i förhållande till folkmängden är förhållandevis små sett till befolkningsstorlek. Sorsele, med en befolkning på knappt 2 600 personer och ett mottagande på 213 personer, är den kommun som tagit emot flest nyanlända efter anvisning i förhållande till sin storlek.

4.3 Mottagandet av nyanlända är otillräckligt

Bosättningsanvisningar till nyanlända i anläggningsboende under 2014

Vid utgången av 2013 bodde ca 6 000 personer som hade anmält behov av bosättningshjälp från Arbetsförmedlingen i anläggningsboende¹³. Under 2014 begärde ytterligare 14 000 personer boende i anläggningsboende hjälp med bosättning. Under året fick 5 500 personer i gruppen en anvisning varav 1 300 tackade nej till anvisningen och ordnade boende på egen hand. Ytterligare 7 500 avbröt sitt bosättningsärende och ordnade boende på egen hand. Vid utgången av 2014 väntade ca 7 000 personer i anläggningsboende på anvisning enligt Arbetsförmedlingens statistik.

Bosättningsanvisning under 2014 till nyanlända som inte bor i anläggningsboende

Utöver de som bodde i anläggningsboenden fanns 4 500 personer som bosatt sig på egen hand som hade begärt hjälp med bosättningsanvisning vid utgången av 2013. Under 2014 tillkom 5 000 personer. Sedan 2014 är bosättningshjälp för personer som bosatt sig på egen hand behovsprövad och enbart ca 200 i denna grupp fick en anvisning under 2014.

Under 2014 anvisade Migrationsverket kommunplats till 1 900 kvotflyktingar och 80 nyanlända med särskilda behov och utan rätt

¹³ Avsnittet baseras på statistik från Arbetsförmedlingen.

till etableringsplan. Migrationsverket anvisade därutöver 7 060 ensamkommande barn.

Behovet av anvisningsbara platser under kommande år är större än tillgången

Vid utgången av 2014 bodde ca 9 600 personer med uppehållstillstånd kvar i Migrationsverkets anläggningsboende i väntan på att tas emot för bosättning i en kommun.¹⁴ Migrationsverket bedömer att antalet kommer att öka till 10 900 personer vid utgången av år 2015 och till 13 600 personer vid utgången av år 2016. Utöver dem som finns kvar på anläggningsboendena vid årets slut beräknas 9 500 personer under 2015 och 12 900 under 2016 lämna anläggningsboendena innan de anvisas en kommun. Denna grupp har behov av hjälp med bosättning men bosätter sig på egen hand i takt med att väntetiderna ökar. Antalet personer som kommer att anvisas från anläggningsboenden beräknas vara 8 200 under 2015 och 9 000 under 2016. Antalet personer som beräknas anvisas är därmed långt under det antalet som är kvar i anläggningsboenden vid årets slut och det antal som väntat på kommunplacering men lämnat anläggningsboendet och ordnat boende på egen hand innan de fått en anvisning.

När det frivilliga mottagandet inte motsvarar behovet uppstår ett underskott av anvisningsbara platser som leder till att personer blir kvar i anläggningsboenden i stället för att bli kommunmottagna. Det innebär att etableringsprocessen för dessa nyanlända fördröjs och försvåras. Underskottet medför dessutom att nyanlända ger upp och ordnar boende på egen hand, vilket ofta resulterar i att de flyttar till kommuner som redan har ett högt mottagande av nyanlända.

¹⁴ Anledningen till att antalet är fler än utgående bosättningsärenden hos Arbetsförmedlingen är bl.a. att det finns personer som fått uppehållstillstånd som ännu inte hunnit bli registrerade hos Arbetsförmedlingen. En annan förklaring är att ett bosättningsärende avslutas hos Arbetsförmedlingen när det är avklarat, d.v.s. när en person tackat ja eller nej. Därefter kan det ta viss tid innan den som tackat ja flyttar till kommunen och innan den som tackat nej flyttar ut från anläggningsboendet. Ytterligare ett antal personer har inte rätt till etableringsplan och kan då bo på anläggningsboende utan att finnas med i Arbetsförmedlingens statistik.

4.4 Erfarenheter från försök att öka mottagandet

Åtgärder för att stimulera kommunernas mottagande

Flera åtgärder har vidtagits de senaste åren i syfte att stimulera kommunerna att öka det frivilliga mottagandet av nyanlända till en nivå som motsvarar behovet. Olika typer av ekonomiska styrmedel har använts. Ett exempel är att starten av etableringstiden för personer på anläggningsboende numera påbörjas först efter att den nyanlände är kommunmottagen. Förändringen innebär att de nyanlända som tas emot i kommunerna ännu inte har påbörjat sin etableringstid och att de därmed har rätt till etableringsersättning under upp till två år. För kommunen innebär det att risken för att behöva betala ut ekonomiskt bistånd till en nyanländ som inte längre har rätt till etableringsersättning minskar. En annan ekonomisk stimulans är den prestationsbaserade ersättningen till kommunerna som trädde i kraft 2014.¹⁵ Samtidigt infördes en möjlighet för kommuner att få ersättning för hyreskostnader som uppstår i väntan på att en nyanländ flyttar in i en bostad. Under 2014 anslogs även en förstärkning av de medel för att skapa beredskap och mottagningskapacitet samt för att utveckla samverkan, som länsstyrelserna fördelar till kommunerna.

Nationella samordnare för kommunalt flyktingmottagande

I januari 2014 utsåg regeringen två nationella samordnare för kommunalt flyktingmottagande, Gunnar Hedberg (M) och Lars Stjernkvist (S). Samordnarna skulle genom dialog och spridning av goda exempel motivera kommunföreträdare att öka flyktingmottagandet. Efter att ha besökt samtliga län och träffat ledande företrädare för ungefär 250 kommuner var samordnarnas övergripande slutsats att ett jämnare ansvarstagande för flyktingmottagandet, mellan län och mellan kommuner inom län, skulle möjliggöra både ett större och bättre mottagande. I sin slutrapport föreslog samordnarna ett antal åtgärder för att nå ett

¹⁵ Ersättningen beskrivs i avsnitt 3.3

jämnare mottagande, bl.a. en lagstiftad skyldighet för kommunerna att ha beredskap för mottagande av nyanlända.¹⁶

Erfarenheter från den utvidgade möjligheten att anvisa ensamkommande barn

Sedan den utvidgade möjligheten till anvisning av mottagandet av ensamkommande barn infördes den 1 januari 2014 sker mottagandet utan de väntetider som uppstod tidigare. Många kommuner och länsstyrelser vittnar om positiva erfarenheter av lagändringen eftersom de allra flesta kommunerna nu delar på ansvaret.¹⁷ Mottagandet grundas på överenskommelser i första hand vilket leder till bra planeringsförutsättningar för kommunerna och lagändringen har lett till att antalet överenskomna platser ökat.

En stor del av mottagandet av ensamkommande barn sker via anvisning till en kommun där det finns en person som barnet har någon form av anknytning till. Den kritik som har framförts om tillämpningen av lagstiftningen har främst berört anvisning utifrån anknytning. Kommuner är kritiska till att anvisning på grund av anknytning görs utan att beakta huruvida boendet kan ordnas hos den person barnet har anknytning till. En annan kritik är att kommuners mottagande p.g.a. anknytning inte räknas av under innevarande år vid fördelning av ensamkommande barn enligt övriga kriterier.

4.5 Ett gemensamt ansvar för flyktingmottagandet

Bedömning: För att förbättra etableringen i samhället bör bosättning av nyanlända flyktingar och andra skyddsbehövande samt deras anhöriga ske snabbare och fördelningen mellan kommunerna vara mer proportionerlig i förhållande till arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek och annat mottagande. För att uppnå detta bör alla kommuner vara med och ta ansvar för mottagandet.

¹⁶ Samordnarna överlämnade en slutrapport till regeringen i november 2014 (A2104/232/IU)

¹⁷ En kommun saknar ännu överenskommelse om mottagande av ensamkommande barn.

Skälen för bedömningen: Enligt Migrationsverkets prognoser kommer ett stort antal personer att söka asyl i Sverige under de kommande åren. Givet läget i de ursprungsländer de asylsökande förväntas komma ifrån beräknas ett stort antal personer beviljas uppehållstillstånd och kommer därmed att vara i behov av bosättning i en kommun. Nuvarande mottagande av nyanlända som inte bosätter sig på egen hand bygger på att kommuner frivilligt erbjuder sig att ta emot nyanlända och vidtar åtgärder som möjliggör ett mottagande. Kommuner som i sin planering av bostadsförsörjning inte i tillräcklig utsträckning har beaktat ansvaret för etablering och bosättning av nyanlända kan därmed hävda att de inte har möjlighet att ta emot nyanlända.

Trots flera förändringar som syftat till att stimulera kommunerna att frivilligt ta emot fler nyanlända beräknas antalet anvisningsbara platser bli långt ifrån tillräckligt under de kommande åren. När det frivilliga mottagandet är lägre än behovet uppstår långa väntetider i anläggningsboenden som fördröjer den nyanländes etablering på arbetsmarknaden och i samhället.

Väntetiden leder också till att fler nyanlända ger upp och ordnar sitt boende själva, vilket ofta resulterar i att de flyttar till kommuner som redan har ett högt mottagande av nyanlända. Väntetiden leder därför till att den ojämna fördelningen av mottagandet i landets kommuner förstärks. En konsekvens av det befintliga systemet är därmed att mottagandet huvudsakligen sker i kommuner där de nyanländas landsmän bor, och inte nödvändigtvis i kommuner med bäst förutsättningarna för utbildning eller etablering på arbetsmarknaden.

Nuvarande regler kan varken säkerställa att kommunerna tar emot nyanlända i den omfattning det behövs i dag eller att de har en beredskap för att möjliggöra ett mottagande på längre sikt. Systemet för mottagande av nyanlända behöver förändras så att det främjar en effektiv etableringsprocess för nyanlända. För att uppnå det måste väntetiderna i anläggningsboenden minska. Detta förutsätter att alla kommuner är med och bidrar till att nyanlända ska kunna etablera sig så snabbt som möjligt i Sverige.

5 Överväganden och förslag

5.1 En ny lag som leder till att alla kommuner tar ansvar

Förslag: En ny lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning ska införas.

Skälen för förslaget: Enligt förordningen (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa invandrare (bosättningsförordningen) får Arbetsförmedlingen och Migrationsverket anvisa vissa nyanlända invandrare plats för bosättning i en kommun. En anvisning får dock göras endast till en kommun som har träffat en överenskommelse om mottagande och som godtar anvisningen i det enskilda fallet. Många kommuner avböjer anvisningar för att det inte finns tillgängliga bostäder i kommunen. 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. Med hänsyn till att målgruppen bör omfatta nyanlända flyktingar och andra skyddsbehövande som har beviljats uppehållstillstånd passar frågan ur ett systematiskt perspektiv inte särskilt väl in i någon befintlig lag. Det bör därför införas en ny lag som reglerar mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

En inskränkning av den kommunala självstyrelsen bör enligt 14 kap. 3 § regeringsformen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. I avsnitt 5.6 redovisas övervägandena i detta avseende.

5.2 Lagens målgrupp

Förslag: Lagen ska omfatta en nyanländ som har beviljats uppehållstillstånd

1. enligt 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 § utlänningslagen,
2. med stöd av bestämmelserna i 21 och 22 kap. utlänningslagen,
3. med stöd av bestämmelserna i 12 kap. 18 § utlänningslagen, eller
4. på grund av anknytning till en nyanländ som avses i 1–3.

Lagen ska inte gälla barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare.

Skälen för förslaget: Målgruppen för den föreslagna lagen bör omfatta samma målgrupp som gäller för lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare med den skillnaden att någon begränsning till viss ålder inte bör göras eftersom alla åldersgrupper har lika stort behov av bosättningshjälp. Även nyanlända som är över 65 år bör därför omfattas av den föreslagna lagen. Även nyanlända som har nedsatt prestationsförmåga och därför inte får del av etableringsinsatser bör av samma skäl 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 bör därför inte ingå i målgruppen för den nu föreslagna lagen.

5.3 Anvisning

Förslag: 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 nyanlande enligt 2 a kap. 3 § socialtjänstlagen.

Regeringen bemyndigas att bestämma vilken eller vilka myndigheter som i enskilda fall får besluta om anvisning.

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.

Skälen för förslaget: Till skillnad från en anvisning av ett ensamkommande barn medför en anvisning av övriga nyanlända enligt nuvarande bestämmelser ingen skyldighet för kommunen att ta emot den som anvisas. Nuvarande regler i kombination med att antalet nyanlända som beviljats uppehållstillstånd ökar leder till att väntetiderna i anläggningsboenden blir allt längre. För att målsättningen att etableringen av nyanlända ska ske snabbare än i dag ska nås måste väntetiderna i anläggningsboenden kortas väsentligt. En kommun som anvisas en nyanländ bör därför vara skyldig att ta emot honom eller henne för bosättning. Det bör inte vara möjligt för kommuner att avvisa en anvisning. Genom en skyldighet för kommunen att acceptera en anvisning kommer förutsättningarna för en snabb etablering förbättras avsevärt. Förändringen kommer att bidra till ett mottagande som är mer proportionerligt i förhållande till kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek och annat mottagande. Det innebär att resurserna i landets alla kommuner kommer att användas för att främja nyanländas etablering på ett bättre sätt än i dag.

En anvisning av ensamkommande barn enligt gällande bestämmelser innebär att barnet ska anses vistas i den anvisade kommunen. Eftersom anvisning enligt detta förslag kommer att avse nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd bör i stället

kommunen anses vara bosättningskommun. På så sätt blir det tydligt att den anvisade kommunen ansvarar för skola, barnomsorg och annan service den nyanlände har behov av. Det blir också tydligt att den nyanlände bör tas emot i den anvisade kommunen i syfte att bosätta sig där. Ansvaret för kommunen bör således inträda redan vid tidpunkten för anvisningen.

Eftersom den föreslagna lagen syftar till att bidra till en snabbare etablering på arbetsmarknaden och i samhällslivet genom ett gemensamt ansvar och en mer proportionerlig fördelning av mottagandet 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. En sådan ordning skulle dessutom kunna leda till att en nyanländ tackar ja till en anvisning till en kommun men i praktiken erbjuds boende i en helt annan kommun. Det skulle skapa en osäkerhet för den nyanlände som inte är godtagbar.

Den möjlighet som den enskilde har att själv välja bostadsort såväl innan som efter beviljat uppehållstillstånd bör inte påverkas av möjligheten till anvisning. För den enskilde kan förutsättningarna för en god etablering uppstå i en annan kommun än den kommun som anvisats att ta emot den nyanlände. Att begränsa möjligheten att bosätta sig på egen hand riskerar att begränsa dessa nyanländas förutsättningar för etablering i arbets- och samhällslivet. Den som omfattas av den nu föreslagna lagen bör därför även fortsättningsvis kunna tacka nej till en anvisning och ordna boende på egen hand.

Vilken eller vilka myndigheter som ska ansvara för anvisningar bör regleras i förordning. 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. Det innebär att Arbetsförmedlingen liksom i dag bör anvisa personer som ingår i den föreslagna lagens målgrupp och omfattas av etableringslagen med undantag för vidarebosatta s.k. kvotflyktingar. Migrationsverket bör liksom i dag ansvara för att anvisa kvotflyktingar, ensamkommande barn och personer vars prestationsförmåga är så låg att de inte omfattas av etableringsuppdraget. Regeringen har aviserat en översyn av

mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända som bl.a. ska leda till förslag som ger ett långsiktigt hållbart och flexibelt system för mottagande av nyanlända. Som ett resultat av översynen kan ansvaret för bosättning av nyanlända komma att förändras i framtiden.

För att förutsättningarna för etableringen ska bli så bra som möjligt bör hänsyn tas kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek och det sammantagna mottagandet när fördelning av anvisningarna görs. För att säkerställa att processen för bosättning och mottagande av nyanlända enligt den föreslagna lagen fungerar ändamålsenligt bör en prioritering inom målgruppen också kunna göras. Anvisningar av nyanlända med uppehållstillstånd som är registrerade och vistas vid Migrationsverkets anläggningsboenden samt kvotflyktingar bör prioriteras. Nyanlända som bosatt sig på egen hand bedöms ha bättre förutsättningar för att etablera sig på arbetsmarknaden och i samhället. Det motiverar att anvisningar till denna grupp bör komma i fråga först när det finns förutsättningar för kommunerna att ta emot fler nyanlända som anvisas.

5.4 Sanktioner mot kommunerna bedöms inte nödvändiga

Bedömning: Sanktioner bör inte införas i lagen om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare.

Skälen för bedömningen: Lagen föreslås innebära att kommuner ska vara skyldiga att ta emot nyanlända för bosättning inom kommunen oavsett om kommunen har en överenskommelse om detta eller inte. En fråga som bör övervägas i sammanhanget är om det finns behov av sanktioner för den kommun som av någon anledning inte lever upp till denna skyldighet.

Det förslag som nu lämnas har stora likheter med anvisning av ensamkommande barn enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. I det lagstiftningsärendet ansåg regeringen att det inte fanns något som tydde på att det skulle finnas ett behov av sanktioner. Vidare anförde regeringen att den reglering som föreslogs inte borde utformas på ett sätt som går utöver vad som är

nödvändigt med hänsyn till syftet med lagstiftningen (prop. 2012/13:162 s. 20).

Ett syfte med den föreslagna lagen är att mottagandet av nyanlända ska ske snabbare än vad som är fallet i dag. Det skulle därför kunna anses finnas ett behov av sanktioner för den kommun som inte tillräckligt snabbt uppfyller sin skyldighet. Under den dialog som fördes under 2014 mellan regeringens samordnare för flyktingmottagande och kommunerna har det emellertid framkommit att många kommuner anser att ett gemensamt ansvar för mottagandet är nödvändigt för att etableringen av nyanlända ska fungera på bästa sätt. Med hänsyn till detta och i övrigt finns det för närvarande inget som tyder på att mottagande efter anvisning inte kommer att ske i kommunerna på det sätt som föreslås. Det kan heller inte anses nödvändigt med hänsyn till syftet med lagen att i nuläget föreslå sanktioner. I det fall den föreslagna lagen inte får avsedd effekt bör sanktioner övervägas.

5.5 Beslut om anvisning ska inte kunna överklagas

Förslag: Beslut enligt denna lag ska inte kunna överklagas.

Skälen för förslaget: Flyktingmottagandet är ett gemensamt ansvar för samhället. Den lag som nu föreslås 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.

En förutsättning för ett snabbt mottagande är att såväl kommunen som den nyanlände kan förlita sig på att myndigheternas anvisning gäller. En möjlighet för kommunen att överklaga ett beslut om anvisning skulle kunna leda till att kommunmottagandet fördröjs orimligt länge, vilket skulle vara till stor nackdel för den enskilde eftersom hela etableringsprocessen fördröjs. Om ett beslut att en viss kommun ska ta emot en nyanländ skulle vara överklagbart riskerar den nyanlände att bli kvar vid anläggningsboendet under lång tid tills beslutet vinner laga kraft alternativt tvingas flytta om ett överklagande bifalls. Systemet för fördelning av mottagandet (se avsnitt 5.7) innebär att kommunen kommer att känna till antalet personer som kommer

att behöva tas emot i kommunen under det kommande året. På så sätt kan kommunen planera och skapa förutsättningar för sitt mottagande. Av dessa skäl bör ett beslut om anvisning inte kunna överklagas av kommunen.

Den föreslagna lagen bör inte medföra någon skyldighet för den nyanlände att flytta till den kommun som anvisats. Detta innebär att den nyanlände inte heller bör kunna överklaga ett beslut om anvisning.

5.6 Den kommunala självstyrelsen och proportionalitetsprincipen

Bedömning: Förslaget 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.

Skälen för bedömningen: Proportionalitetsprincipen i 14 kap. 3 § regeringsformen innebär att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Vid proportionalitetsbedömningen ska dels en analys göras av de konsekvenser förslaget får för den kommunala självstyrelsen, dels ska en avvägning göras mellan de kommunala självstyrelseintressena och de nationella intressena som den föreslagna lagstiftningen ska tillgodose.

Det förslag som nu lämnas innebär inte att ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna förändras. Däremot kommer förslaget medföra att mottagandet omfördelas mellan kommunerna. Av de nyanlända som blivit kommunmottagna under senare år (se avsnitt 4.2) har 70 procent av de kommunmottagna bosatt sig på egen hand. Mottagandet av nyanlända som bosätter sig i kommunen på egen hand kan kommunen inte styra över.

Den föreslagna lagen innebär en skyldighet för kommuner att ta emot nyanlända som anvisas. Anvisning för mottagande av nyanlända sker i dag men bara till kommuner som tecknat

överenskommelse om mottagande och som vid anvisningstillfället godtar anvisningen. Förslaget innebär att den eller de myndigheter som regeringen bestämmer kan anvisa nyanlända till en kommun oberoende av om den har träffat en överenskommelse. Det medför att kommunernas handlingsutrymme påverkas på så sätt att det kommunala självstyret inskränks.

För kommuner som redan har överenskommelser om mottagande och som frivilligt tar emot nyanlända i relativt hög omfattning innebär förslaget i praktiken inte någon större förändring. Kommuner som har ett högt mottagande av nyanlända som bosätter sig på egen hand har i praktiken tagit emot ett stort antal nyanlända oavsett omfattningen på kommunens överenskommelse. För dessa kommuner kommer förslaget inte leda till ett högre mottagande. Intentionen är att kommuner som i dag tar emot få nyanlända ska kunna ges ett större ansvar för mottagandet. I kommuner som har överenskommelser men ändå tar emot förhållandevis få nyanlända som anvisas till kommunen eller kommuner som inte alls tar emot nyanlända som anvisas till kommunerna kommer förändringen därför att bli större.

Länsstyrelserna har allt sedan etableringsreformen trädde i kraft gjort stora ansträngningar för att förmå alla kommuner att ta emot nyanlända. Regeringens nationella samordnare (se avsnitt 4.4) har också haft i uppgift att genom bl.a. dialog med kommunerna främja mottagandet av nyanlända. I januari 2014 införde regeringen ett prestationsbaserat ersättningssystem för kommunerna i syfte att stimulera mottagandet. Dessa och andra åtgärder har emellertid inte varit tillräckliga för att tillgodose behovet av mottagande i kommunerna. Förslaget möjliggör ett snabbare kommunmottagande och en utjämning av mottagandet mellan kommunerna. 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 i detta fall till slutsatsen att det allmänna intresset väger över. Inskränkningen av den kommunala självstyrelsen bedöms därmed inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den. Den skyldighet som den föreslagna lagen innebär bedöms alltså som godtagbar även vid beaktande av proportionalitetsprincipen i 14 kap. 3 § regeringsformen.

5.7 Fördelning av mottagandet

5.7.1 Lagen kompletterar systemet med frivilliga överenskommelser

Förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om anvisning enligt lagen.

Bedömning: Det nu gällande systemet med länstal och frivilliga överenskommelser bör behållas när den nya lagen om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare införs.

Skälen för förslaget och bedömningen: Närmare föreskrifter om anvisning bör regleras i förordning eller myndighetsföreskrifter.

Den nuvarande ordningen som gäller för beräkning av länstal och frivilliga överenskommelser enligt bosättningsförordningen bör gälla även i fortsättningen. Det finns både vilja och kapacitet i majoriteten av landets kommuner att ta ansvar för mottagandet av nyanlända. De frivilliga överenskommelserna bedöms bidra till att skapa goda planeringsförutsättningar för kommunerna. Kommunernas handlingsutrymme och möjligheter att anpassa sin verksamhet efter lokala förutsättningar säkerställs och uppmuntras. Detsamma gäller möjligheterna till regionalt samarbete eller samarbete mellan enskilda kommuner.

Bristerna i det nuvarande systemet med frivilliga överenskommelser om mottagande är främst att det inte säkerställer ett mottagande som motsvarar behovet. Det befintliga systemet med överenskommelser och frivilligt mottagande har bortsett från det, stora förtjänster och bör därför kvarstå även vid införande av den föreslagna lagen om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare.

5.7.2 Fördelning genom länstal och kommunal

Bedömning: När länstalet fastställs bör även kommunal som anger fördelning av mottagandebehovet på kommunnivå fastställas.

När läns- och kommunal fastställs bör arbetsmarknadssituation och folkmängd beaktas. Även annat mottagande bör beaktas.

Läns- och kommunal bör fastställas i förväg för ett år i taget. Vid stora förändringar av mottagandebehovet bör läns- och kommunalen kunna revideras under innevarande år.

Skälen för bedömningen: När den föreslagna lagen om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare införs bör Arbetsförmedlingen även fortsättningsvis, efter samråd med länsstyrelserna och Migrationsverket, fastställa en fördelning av mottagandebehovet i varje län (länstal). I det nuvarande systemet baseras kommunalen på de frivilliga överenskommelserna. I det system som bör gälla när den föreslagna lagen införs bör det i stället fastställas en fördelning på kommunnivå (kommunal) som inte baseras på överenskommelser. Detta bedöms vara en förutsättning för att den föreslagna lagen ska leda till en tillräcklig mottagningskapacitet och därmed bidra till snabbare etablering.

Kommuntalen bör, på samma sätt som länstalen, fastställas av Arbetsförmedlingen efter samråd med länsstyrelserna och Migrationsverket. Kommuntalen bör sedan ligga till grund för dialoger som syftar till att kommunalen fylls med överenskomna platser i så stor utsträckning som möjligt (se vidare under avsnitt 5.7.4).

För att de nyanländas förutsättningar för att etablera sig på arbetsmarknaden och i samhället ska bli så bra som möjligt bör arbetsmarknadssituation och folkmängd beaktas när läns- och kommunalen fastställs. För att den föreslagna lagen ska bidra till ett mer proportionerligt fördelat mottagande bör dessutom annat mottagande i kommunen beaktas när läns- och kommunalen fastställs.

Förslaget bör ge kommunerna de planeringsförutsättningar som behövs för att de ska kunna tillhandahålla de bostäder som behövs för att ta emot det antal nyanlända som motsvarar kommunalen.

Läns- och kommunal bör därför fastställas i förväg för ett år i taget.

Läns- och kommunal som varierar under året skulle försvåra planeringsarbetet i kommunerna. Migrationsverkets prognos som ligger till grund för läns- och kommunalen och revideras vid flera tillfällen under ett år. När mottagandet inte motsvarar behovet ökar väntetiderna i anläggningsboenden och fler personer blir kvar i boendena vid utgången av året utan att kunna påbörja sin etablering. En viss utgående balans kommer att kunna accepteras även i det nya systemet. Läns- och kommunalen bör därför enbart revideras under innevarande år om prognosen för mottagningsbehovet förändras betydligt.

5.7.3 Prioritering av anvisningar

Bedömning: Vid fastställande av läns- och kommunal bör den närmare prioriteringen av anvisningar bestämmas. Utgångspunkten bör vara möjligheten att åstadkomma en effektiv och ändamålsenlig bosättningsprocess.

Skälen för bedömningen: Kommunernas möjligheter att bygga upp den mottagandekapacitet som krävs kommer att ske successivt. Berörda myndigheter bör därför ha möjlighet att bestämma den närmare prioriteringen av anvisningar enligt den föreslagna lagen.

Prioriteringen bör tydliggöra hur många nyanlända, utöver dem med uppehållstillstånd som är registrerade och vistas vid Migrationsverkets anläggningsboenden samt kvotflyktingar, som kommunerna kommer att anvisas att ta emot under nästkommande år. De fastställda läns- och kommunalen bör bestå under hela året. I praktiken bör det innebära att det på förhand 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. Vid förändringar som är så stora att kommunalen revideras under innevarande år bör även fördelningen mellan grupperna kunna förändras. I normalfallet bör dock antalet nyanlända i de båda grupperna, i likhet med läns- och kommunalen, ligga fast för ett år i taget.

Nuvarande regler som gäller för anvisning av nyanlända som ordnat boende på egen hand regleras i förordning och bör upphävas när den föreslagna lagen införs. Eftersom få i gruppen har fått bosättningsanvisningar enligt nuvarande bestämmelser innebär förslaget enbart en marginell förändring. När mottagningskapaciteten i landets kommuner har byggts upp och nyanlända som bosatt sig på egen hand kan anvisas med stöd av den föreslagna lagen kommer det att medföra ökade möjligheter till bättre boende även för denna grupp.

5.7.4 Överenskommelser om mottagande av nyanlända

Bedömning: Länsstyrelsen bör träffa överenskommelser med kommuner inom länet om anvisningsbara platser för bosättning av nyanlända som avses i lagen om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare.

Kommuntal bör efter överenskommelser mellan kommuner kunna omfördelas mellan kommuner inom länet. Om de överenskomna platserna inte motsvarar länsstalet bör de kommuner vars mottagande inte motsvarar kommunkalet kunna få anvisningar till dess att kommunkalet nås.

Skälen för bedömningen: För att skapa bästa möjliga förutsägbarhet för kommunerna bör anvisningar enligt den föreslagna lagen om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare så långt som möjligt utgå från frivilliga överenskommelser.

Kommuntalen bör ange det antal nyanlända som respektive kommun bör ta emot under ett år. Kommuntalen bör ligga till grund för länsstyrelsernas dialog med kommunerna. Dialogen syftar till att kommunerna ska teckna överenskommelser om att tillhandahålla anvisningsbara platser.

Genom att läns- och kommunal tas fram av Arbetsförmedlingen i samverkan med Migrationsverket och länsstyrelserna kan myndigheternas samlade kunskaper tillvaratas. Det skapas utrymme för att få samsyn kring hur olika variabler som används för fördelningen ska beaktas. Ett viktigt syfte är att minimera de anvisningar som görs utanför överenskommelserna.

Bedömningen är att förutsättningarna för det skapas om fördelningen tas fram i en process som ger flexibilitet i och legitimitet för det underlag som länsstyrelsen kommer att använda för att få till stånd frivilliga överenskommelser med de enskilda kommunerna.

Kommuntalen bör kunna omfördelas mellan kommuner i ett län efter överenskommelser mellan kommunerna. Om en kommun t.ex. samråder med en annan kommun om att ha ett högre mottagande än sitt kommunal och därmed möjliggör för en annan kommun att ha ett mottagande som är lägre än sitt kommunal bör det vara möjligt. Möjligheten till omförhandling kommunerna emellan kan leda till att fördelningen påverkas av andra faktorer än de som Arbetsförmedlingen, i samråd med Migrationsverket och länsstyrelserna har beaktat vid fastställandet av kommuntalen.

Om de överenskomna platserna inte motsvarar kommuntalen kan de kommuner vars mottagande inte motsvarar kommuntalet få anvisningar tills dess att kommuntalet nås. I det fall det skett omfördelningar mellan kommuner bör anvisning kunna ske upp till det kommunal som gäller efter omfördelning.

5.7.5 Vissa ersättningar till kommunerna

Bedömning: Migrationsverket bör, till en kommun som har anmält en anvisningsbar plats inom en överenskommelse, lämna ersättning för kommunens hyreskostnader till dess att en nyanländ som omfattas av den föreslagna lagen flyttar in.

Anvisningsersättningen inom den prestationsbaserade ersättningen bör omfatta nyanlända som anvisas med stöd av den föreslagna lagen.

Skälen för bedömningen: Enligt den lag som föreslås i denna promemoria bör en kommun kunna anvisas att ta emot ett visst antal nyanlända personer varje år. För att fullgöra denna skyldighet behöver kommunen tillgängliggöra bostäder som nyanlända kan erbjudas. Staten bör finansiera de hyreskostnader kommunen har från det att kommunen anmäler en anvisningsbar plats inom en överenskommelse tills dess att en nyanländ flyttar in. Enligt nuvarande regler ersätts kommunerna för tomhyror med högst

12 000 kronor per bostad och i mån av tillgång på medel. För att staten ska ersätta kommunerna för dessa kostnader fullt ut bör dessa begränsningar tas bort när den nya lagen införs.

Enligt nuvarande regler får en kommun som tar emot en person som anvisas från anläggningsboende eller tas emot som kvotflykting, utöver övriga ersättningar, 15 000 kronor per mottagen person. Detta motsvarar den grupp som bör prioriteras i den föreslagna lagen om mottagande för bosättning av vissa nyanlända. Eftersom den föreslagna lagens målgrupp även inkluderar nyanlända som bosatt sig på egen hand, som kommer att anvisas när förutsättningar finns, bör anvisningsersättningen omformuleras så att den ges till kommuner som tar emot nyanlända med stöd av den föreslagna lagen oavsett vilken del av målgruppen de tillhör.

5.8 Kommunersättningarna bör ses över

Bedömning: Alla kommuner ska vara med och bidra för att nyanlända ska kunna etablera sig så snabbt som möjligt. En översyn av kommunersättningarna eller andra typer av statsbidrag som ökar kommunernas förutsättningar för att erbjuda bra etablering av nyanlända bör göras i syfte att förslag ska kunna presenteras i budgetpropositionen för 2016.

Skälen för bedömningen: Kommunersättningar för flyktingmottagande regleras i förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar. Den ersättning kommunen 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 kommunens kostnader för mottagande.

Förändringar av kommunersättningarna eller övriga statsbidrag som behövs för att kommunerna ska kunna erbjuda ett bra mottagande när den föreslagna lagen införs bör hanteras i budgetpropositionen för 2016.

6 Ikraftträdande

Förslag: Lagen ska träda i kraft den 1 juli 2016.

Skälen för förslaget: Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2016. Några särskilda övergångsbestämmelser bedöms inte vara nödvändiga.

7 Konsekvenser

7.1 Ekonomiska konsekvenser för staten

I denna promemoria går det inte att redovisa antalet personer som kommer att anvisas med stöd av den föreslagna lagen om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare. Antalet är beroende både av antalet nyanlända och av de antaganden som myndigheterna kommer att göra när läns- och kommunalen fastställs. I detta avsnitt redovisas uppgifter om antalet under 2016-2018 givet ett antal antaganden samt Migrationsverkets och Arbetsförmedlingens prognoser från april 2015.

Under denna tidsperiod är bedömningen att enbart den prioriterade gruppen, d.v.s. nyanlända som vistas vid anläggningsboende samt kvotflyktingar kommer att anvisas. De uppgifter som använts och de antaganden som har gjorts presenteras i tabellen nedan.

Tabell 7.1 Antalet nyanlända som beräknas anvisas med stöd av den föreslagna lagen

	2016, halvårs- effekt	2017	2018
Nyanlända med PUT i anläggningsboende vid årets slut	6 800	10 900	3 400
Antal som avbryter under året enligt aktuell prognos	6 450	15 700	9 200
Antal som skulle ha anvisas med nuvarande regler	4 500	9 000	9 000
<i>Summa</i>	17 750	35 600	21 600
Avbryter innan de får en anvisning	-3 550	-7 120	-4 320
Tackar nej till anvisning	-888	-1 780	-1 080

Kvar vid årets slut	-2 663	-5 340	-3 240
kvotflyktingar	950	1 900	1 900
Summa	11 600	23 260	14 860

De antaganden som gjorts är att 20 procent kommer att avbryta innan de får en anvisning, att 5 procent kommer att tacka nej till den anvisning de får och att antalet nyanlända som inte hunnit anvisas under året blir 15 procent. Givet dessa antaganden och den aktuella prognosen skulle antalet som anvisas med stöd av den föreslagna lagen vara 11 600 under andra halvåret 2016 och 23 260 under 2017 och 14 860 under 2018.

Under 2014 var den summerade målgruppen beräknad på detta sätt 22 610 personer varav 9 600 var kvar i anläggningsboende vid årets slut, 7 510 hade avbrutit och bosatt sig på egen hand innan de fått en anvisning, 5 500 bosätts efter anvisning och 1 300 tackade nej till en anvisning. Det innebär att 33 procent avbröt, 6 procent tackade nej och 42 procent var kvar i anläggningsboende vid utgången av året. Eftersom den nya lagen kommer att leda till att väntetiderna minskar avsevärt är bedömningen att andelen som avbryter bosättningsärendet och ordnar boende på egen hand kommer att minska.

De ekonomiska konsekvenserna för staten består i de ökade kostnader som förslaget beräknas medföra för tomhyror och ersättning vid mottagande efter anvisning. Kostnader för tomhyror har beräknats utifrån antagandena att 2,1 personer bor i varje hushåll och att kommunerna kommer att söka ersättning för två månadshyror för 25 procent av dem som anvisas. Den genomsnittliga hyreskostnaden antas vara snitthyran i riket 2013 som var 5 479 kronor per månad. Hyran har sedan räknats fram med KPI. Givet antagandet om antalet personer som kommer att anvisas kan de ökade kostnaderna för tomhyrorna uppskattas till 16 miljoner kronor 2016 och 2017 och 21 miljoner kronor 2018.

Utöver detta tillkommer kostnader till följd av att fler personer anvisas när den nya lagen införs. Kommunerna får anvisningsersättning på 15 000 kronor för alla som anvisas. Kostnadsökningen har beräknats på en volymökning där de som enligt Migrationsverkets prognos beräknas få en anvisning genom det frivilliga mottagandet räknas av från den grupp som beräknas få en anvisning när den nya lagen införs. Utöver det har det beaktats

att den prestationsbaserade ersättningen till kommuner som har ett högt mottagande kommer att minska något när fler anvisas till andra kommuner. Sammantaget uppskattas kostnadsökningen till 71 miljoner kronor 2016, 143 miljoner kronor 2017 och 59 miljoner kronor 2018.

7.2 Ekonomiska konsekvenser för myndigheterna

Länsstyrelsen kommer att behöva intensifiera sitt förhandlingsarbete med kommunerna för att kommunalen i så stor utsträckning som möjligt ska motsvaras av överenskommelser om anvisningsbara platser. Det kommer även att krävas insatser för att informera om det nya regelverket och att stödja kommunerna. Länsstyrelsernas resurser kan därmed behöva ses över inför budgetpropositionen för 2016.

Det system som används för att länsstyrelserna ska hålla Arbetsförmedlingen och Migrationsverket underrättade om överenskommelserna kommer att behöva vidareutvecklas. De kommunal som Arbetsförmedlingen föreslås ta fram ska avse både nyanlända som anvisas av Arbetsförmedlingen och Migrationsverket. Myndigheterna behöver därför utveckla ändamålsenliga strukturer och verktyg för att dokumentera överenskommelser om anvisningsbara platser och anvisningar från de båda myndigheterna.

Länstalen baseras i dag på en fördelningsnyckel som Arbetsförmedlingen har utarbetat i samråd med länsstyrelserna och Migrationsverket. Fördelningen ska i det föreslagna systemet, utöver de variabler som används idag, ta hänsyn till övrigt mottagande vilket till viss del görs redan i dag. Dessutom ska fördelningen göras på kommunnivå. Varken fördelningen på kommunnivå eller de tillkommande variablerna bedöms påverka den resursåtgång som uppgiften kräver hos Arbetsförmedlingen på något betydande sätt.

Förslaget innebär inte någon förändring av den målgrupp som Migrationsverket har bosättningsansvar för. De ökade kostnader förslaget leder till för Migrationsverket kommer att handla om att vara med och bygga upp de strukturer och verktyg som krävs för

tillämpningen av lagstiftningen. Detta bedöms rymmas inom myndighetens anslag.

För Arbetsförmedlingen kommer förslaget att leda till att fler nyanlända anvisas inom myndighetens bosättningsansvar. Resursåtgången per anvisad bedöms dock bli lägre när kommunen inte har möjlighet att säga nej till en anvisning. Med nuvarande regler behöver Arbetsförmedlingen ofta anvisa en och samma person till fler kommuner innan en kommun till slut tackar ja till anvisningen. Dessutom kommer Arbetsförmedlingens arbete med att upprätta bosättningsunderlag till personer som bosatt sig på egen hand att förändras. Under år då nyanlända som bosatt sig på egen hand inte är inkluderade i kommuntalen kommer Arbetsförmedlingen inte att behöva upprätta några bosättningsunderlag för gruppen. Sammantaget är bedömningen att de resurser Arbetsförmedlingen behöver för att klara bosättningsuppdraget inte kommer att förändras i någon betydande omfattning.

Bedömningen är att både uppbyggnaden av myndighetsgemensamma strukturer och verktyg samt de administrativa resurser som kommer att krävas när den nya lagen införs ryms inom myndighetens anslag.

7.3 Konsekvenser för kommunerna

Kommunerna kommer att få full kostnadstäckning för hyreskostnader som avser tiden från det att kommunen har anmält en anvisningsbar plats inom en överenskommelse tills dess att en nyanländ hinner flytta in. Nyanlända är efter inflyttning själva betalningsansvariga för sina hyreskostnader. När de blivit kommunmottagna har de rätt till statlig etableringsersättning, precis som i dag. Nyanlända som har barn kan ha rätt till statligt bostadsbidrag och de som inte har barn kan i stället få tillägg för bostadskostnaderna via etableringsersättningen.

Förslaget innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Inskränkningen bedöms dock 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 (se vidare avsnitt 5.6).

De långa väntetiderna i det nuvarande systemet leder till en förstärkning av den ojämna fördelningen av mottagandet, där vissa kommuner står för en betydande andel av mottagandet. I princip alla nyanlända blir för eller senare kommunmottagna. Förslaget kommer att korta väntetiderna och leda till en mer proportionerlig fördelning av mottagandet men innebär på sikt inte att fler personer blir mottagna i landets kommuner än vad som varit fallet utan föreslagen lag. Förslaget innebär att nyanlända som i dag är inskrivna i Migrationsverkets mottagandesystem snabbare kommer att tas emot i kommunerna vilket t.ex. innebär att vissa investeringar kan behöva göras. Det kan i sin tur leda till ökade kostnader för kommunsektorn. Kommunersättningarna för flyktingmottagandet eller andra typer av statsbidrag bör ses över i syfte att förslag ska kunna presenteras i budgetpropositionen för 2016.

Den mer proportionerliga fördelningen kan minska kostnader i vissa kommuner för t.ex. förskola och skola som följer av ett mycket högt och ibland svårförutsett mottagande. Samtidigt kan vissa kommuner komma att behöva förstärka sitt bostadsbestånd. Den utvidgade anvisningsmöjligheten innebär utöver det ingen förändring i förhållande till kommuners åtaganden gentemot nyanlända som bosätter sig i kommunen själva eller tas emot i kommunen frivilligt. De merkostnader kommunerna har för att ta emot nyanlända ersätts av staten via schablonersättningen och anvisningsersättningen.

7.4 Övriga konsekvenser

Förslaget kommer att ha en återhållande effekt på väntetiderna i anläggningsboenden vilket påverkar utgifterna på utgiftsområde 8 Migration. Effekterna på utgiftsområde 8 kommer att hanteras i budgetpropositionen för 2016.

Eftersom förslaget syftar till att korta väntetiderna för personer som annars hade blivit kvar i anläggningsboenden har förslaget viss betydelse för landstingen. För personer som befinner sig i mottagandesystemet får landstingen en schablonersättning per kvartal på 3 545 kronor för personer upp till 18 år, 4 200 kronor för

personer upp till 60 och 5 335 kronor för personer över 61 år. Motsvarande ersättning finns inte för nyanlända som har blivit kommunmottagna. För personer som är kommunmottagna finansieras sjuk- och hälsovård av landstingen själva med vissa undantag. Hur stor ersättning landstingen får i schablonersättning är beroende av det totala antalet personer i Migrationsverkets mottagandesystem. Även om den föreslagna lagen kommer att viss återhållande effekt på antalet tyder de aktuella prognoserna på att det antalet kommer att öka under de kommande åren. Det bedöms inte vara rimligt att ersätta landstingen för regeländringar som förändrar antalet personer i mottagandesystemet. Principen att landstingen får ersättning för personer som befinner sig i mottagandesystemet men inte för personer som är kommunmottagna bör gälla även fortsättningsvis.

Förslaget bedöms inte ha några nämnvärda konsekvenser för organisationer. Förslaget bedöms inte ha några nämnvärda konsekvenser för varken små eller stora företag.

Förslaget kommer att ha positiv effekt för de nyanlända vars väntetider i anläggningsboenden minskar. Detta kan leda till snabbare etablering på arbetsmarknaden och i samhället och därigenom bidrar förslaget till att uppnå de integrationspolitiska målen.

Långa väntetider är lika skadliga för kvinnor som för män, flickor och pojkar. Förslaget bedöms vara bra för såväl kvinnor som män och bedöms inte ha några nämnvärda konsekvenser för jämställdheten. Med kortare tid i anläggningsboende förväntas barnen snabbare kunna etablera sig i en mer permanent situation med skola och vänner.

8 Författningskommentar

Förslaget till lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning

1 §

I paragrafen anges lagens innehåll.

2 §

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Av *första stycket* framgår målgruppen för lagen som överensstämmer med målgruppen för lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare med den skillnaden att för den nu föreslagna lagen gäller ingen begränsning till viss ålder.

Punkt ett avser en person som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 § utlänningslagen.

I 5 kap. 1 § föreskrivs att uppehållstillstånd ska beviljas för flyktingar, alternativt skyddsbehövande och övriga skyddsbehövande. I 5 kap. 2 § föreskrivs en rätt till uppehållstillstånd för utlänningar som tagits emot i Sverige inom ramen för ett beslut som regeringen har meddelat om överföring av skyddsbehövande till Sverige (vidarebosättning). Härmed avses de vidarebosatta personer som överförs till Sverige i samarbete med FN:s flyktingorgan, UNHCR, och som kommer direkt till Sverige från ett annat land, ofta ett flyktingläger. De har som regel permanent uppehållstillstånd redan vid ankomsten till Sverige och bosätts genom Migrationsverkets försorg direkt i en kommun.

I 5 kap. 4 § föreskrivs att uppehållstillstånd på grund av Sveriges internationella åtaganden i vissa situationer ska beviljas om det inte föreligger synnerliga skäl. I 5 kap. 6 § föreskrivs att uppehållstillstånd får beviljas på grund av synnerligen ömmande omständigheter. För barn får uppehållstillstånd beviljas om omständigheterna är särskilt ömmande.

Punkt två avser personer som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd enligt 21 kap. utlänningslagen. Bestämmelsen omfattar även de vittnen och deras anhöriga som i enlighet med 22 kap. och efter framställan från en internationell tribunal eller domstol har beviljats uppehållstillstånd i Sverige.

Punkt tre avser personer som har beviljats uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen på grund av verkställighetshinder, t.ex. för att det finns skäligen anledning att anta att utläningen skulle vara i fara att straffas med döden, eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning om han eller hon återvänder till sitt hemland.

Punkt fyra avser nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd grund av anknytning till en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av någon av de bestämmelser som anges i punkterna ett till tre. Uppehållstillstånd på grund av anknytning ska under vissa förutsättningar ges till en utlänning som är anhörig till någon som är bosatt i Sverige eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här, den s.k. anknytningspersonen. De anhöriga som kan få uppehållstillstånd på grund av anknytning är bl.a. medlemmar ur kärnfamiljen, dvs. make, sambo och ogifta barn under 18 år till anknytningspersonen, se 5 kap. 3 § utlänningslagen.

3 §

I paragrafen föreskrivs ett undantag från lagens tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Lagen gäller inte för barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige är skild från sina föräldrar eller annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som står utan sådan

ställföreträdare efter ankomsten till Sverige, dvs. ensamkommande barn.

4 §

I paragrafen anges att en kommun är skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ för bosättning och att kommunen då ska anses vara bosättningskommun. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

I och med anvisningen uppstår således en skyldighet för kommunen att ta emot den nyanlände för bosättning. Några särskilda krav på typ av bosättning ställs inte. Det är upp till kommunen att avgöra hur skyldigheten ska fullgöras i ett enskilt fall.

Anvisningen innebär att kommunen ska anses vara bosättningskommun enligt 2 a kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453). Detta innebär att den kommun som den nyanlände anvisats till ansvarar för stöd och hjälp till den nyanlände även om hon eller han vistas i en annan kommun. Ansvar som bosättningskommun medför också en skyldighet att utreda behovet av, besluta om, verkställa och finansiera de stöd- och hjälpinsatser som den enskilde kan behöva.

5 §

I paragrafen anges att den eller de myndigheter som regeringen bestämmer får i enskilda fall besluta om anvisning enligt 4 §.

Av *andra stycket* framgår de principer som ska styra fördelningen av anvisningar mellan kommunerna. Förutsättningarna för en snabb arbetsmarknadsetablering för den nyanlände ska vara en utgångspunkt. Vidare ska det sammantagna mottagandet för kommunen beaktas och kommunens befolkningensmängd. En nyanländ som är registrerad och vistas vid Migrationsverkets anläggningsboende eller har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) ska prioriteras när anvisningar beslutas. Av detta följer att nyanlända som bor i eget boende kan anvisas först när det enligt kommunernas planering finns förutsättningar att ta emot nyanlända som redan är kommunplacerade.

Något krav på den nyanlände att acceptera en anvisning till viss kommun ställs inte enligt paragrafen. Om den nyanlände skulle tacka nej till anvisningen följer av 8 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. att rätten till bistånd enligt den lagen upphör. Detta innebär att den nyanlände inte längre har rätt till bl.a. logi, dvs. att bo kvar i anläggningsboendet. Därmed tillhör den som tackat nej till en anvisning inte längre målgruppen för lagen och han eller hon har inte möjlighet att få en ny anvisning till en annan kommun.

6 §

I paragrafen ges ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om anvisning enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 5.7.

7 §

Av paragrafen framgår att beslut som fattas med stöd av lagen inte får överklagas. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.

Departementsserien 2015

Kronologisk förteckning

1. Gälldenärens möjligheter att överklaga utmätningsbeslut. Ju.
2. Värdepapperscentraler och konstoföring av finansiella instrument. Fi.
3. Trossamfundens sociala insatser. En preliminär undersökning. S.
4. Brottmålsprocessen – en konsekvensanalys. Ju.
5. Uppbörd av böter. Ju.
6. En jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna. S.
7. Rätten till försvarare, m.m. Ju.
8. Ytterligare en månad inom föräldrapenningen reserveras för vardera föräldern. S.
9. Ett reformerat bilstöd. S.
10. Återlämnande av olagligt utförda kulturföremål. Ku.
11. Res lätt med biljett. N.
12. Missbruk av svenska pass. Omfattning och åtgärdsförslag. Ju.
13. Ändringar i lagen om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel. N.
14. Statliga utställningsgarantier. En översyn. Ku.
15. Sanktionsavgifter för andra aktörer på fiskets område än yrkesfiskare. N.
16. Avlägsnande av vrak. Ju.
17. Avskaffande av den bortre tidsgränsen i sjukförsäkringen. S.
18. Patienttrörlighet inom EES – vissa kompletterande förslag. S.
19. Det kommunala vårdnadsbidraget avskaffas. S.
20. Kostnadsansvar för smittskyddsläkemedel. S.
21. Offentliggörande av uppgifter om ekologiska aktörer. N.
22. Barnombudsmannens anmälnings-skyldighet. S.
23. Höjt avgiftstak för avgift enligt social-tjänstlagen (2001:453) 8 kap. 5 §. S.
24. Ett effektivare förbud vid bristande kreditprövning. Ju.
25. Ett ändamålsenligt minoritetsskydd. Ju.
26. Avskaffande av systemet med etableringslotsar. A.
27. Gränsöverskridande informations utbyte om trafiksäkerhetsrelaterade brott. Genomförande av det nya CBE-direktivet. Ju.
28. Bidrag för glasögon till barn och unga. S.
29. Skärpta åtgärder mot missbruk av tidsbegränsade anställningar. A.
30. Genomförande av EU:s direktiv om penningförfalskning. Ju.
31. Framtidens filmpolitik. Ku.
32. Anknätningskravet i skuldsaneringslagen. Ju.
33. Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända. A.

Departementsserien 2015

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Avskaffande av systemet med etableringslotsar. [26]
- Skärpta åtgärder mot missbruk av tidsbegränsade anställningar. [29]
- Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända. [33]

Finansdepartementet

- Värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument. [2]

Justitiedepartementet

- Gäldenärens möjligheter att överklaga utmättningsbeslut. [1]
- Brottmålsprocessen – en konsekvensanalys. [4]
- Uppbörd av böter. [5]
- Rätten till försvarare, m.m. [7]
- Missbruk av svenska pass. Omfattning och åtgärdsförslag. [12]
- Avlägsnande av vrak. [16]
- Ett effektivare förbud vid bristande kreditprövning. [24]
- Ett ändamålsenligt minoritetsskydd. [25]
- Gränsöverskridande informationsutbyte om trafiksäkerhetsrelaterade brott. Genomförande av det nya CBE-direktivet. [27]
- Genomförande av EU:s direktiv om penningförfalskning. [30]
- Anknytningskravet i skuldsaneringslagen. [32]

Kulturdepartementet

- Återlämnande av olagligt utförda kulturföremål. [10]
- Statliga utställningsgarantier. En översyn. [14]
- Framtidens filmpolitik. [31]

Näringsdepartementet

- Res lätt med biljett. [11]
- Ändringar i lagen om kontroll av skyddade beteckningar på jordbruksprodukter och livsmedel. [13]
- Sanktionsavgifter för andra aktörer på fiskets område än yrkesfiskare. [15]
- Offentliggörande av uppgifter om ekologiska aktörer. [21]

Socialdepartementet

- Trossamfundens sociala insatser. En preliminär undersökning. [3]
- En jämnare och mer aktuell utveckling av inkomstpensionerna. [6]
- Ytterligare en månad inom föräldrapenningen reserveras för vardera föräldern. [8]
- Ett reformerat bilstöd. [9]
- Avskaffande av den bortre tidsgränsen i sjukförsäkringen. [17]
- Patientrörlighet inom EES – vissa kompletterande förslag. [18]
- Det kommunala vårdnadsbidraget avskaffas. [19]
- Kostnadsansvar för smittskyddsläkemedel. [20]
- Barnombudsmannens anmälningsskyldighet. [22]
- Höjt avgiftstak för avgift enligt socialtjänstlagen (2001:453) 8 kap. 5 §. [23]
- Bidrag för glasögon till barn och unga. [28]