

Handläggare
Linnea Hanning
Telefon: 08-508 25 652**Till**
Kommunstyrelsen

Åtgärder för en jämnare fördelning av boende för vissa skyddsbehövande

Kontorsutlåtande med hänvisning till kort remisstid

Svar på remiss från Kommunstyrelsen dnr. KS 2022/482

Fredrik Jurdell
SocialdirektörVeronica Wolgast Carstorp
Biträdande förvaltningschef

Sammanfattning

Regeringskansliet (Justitiedepartementet) har upprättat ett utkast till lagrådsremiss som innehåller förslag som ger kommunerna större möjlighet att bistå migrationsverket i arbetet med att ordna boende för de som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. I utkastet till lagrådsremiss föreslås ändringar i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl, LMA, för att åstadkomma en jämnare fördelning över landet av boendeplatser för skyddsbehövande som kommer till Sverige med stöd av EU:s massflyktsdirektiv.

Det föreslås att

- Lagens bestämmelser ska gälla redan från den tidpunkt då utlänningen ansöker om tillfälligt skydd.
- Migrationsverket ska, samtidigt som myndigheten behåller huvudansvaret för mottagandet, få anvisa en kommun att ordna boendet för personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd.
- Kommunerna ges behörighet att anordna boenden för dessa personer.

Kommunerna ska få ersättning för att anordna boenden. Dessa ersättningar kommer, liksom bl.a. fördelningen av anvisningar, att regleras i förordning. Med anledning av det föreslås lagen kompletteras med ett bemyndigande.

Slutligen föreslås att även bestämmelserna i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. ska gälla från den tidpunkt då utlänningsen ansöker om tillfälligt skydd.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2022.

Socialförvaltningen delar slutsatsen att det finns ett behov av att åstadkomma en så jämn fördelning som möjligt mellan landets kommuner för boende avseende personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Förvaltningen ställer sig överlag bakom de ändringar i lagstiftning som föreslås.

Socialförvaltningen välkomnar förslaget att lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl, LMA, och lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. ändras så att lagarna gäller från den tidpunkt då utlänningsen ansöker om tillfälligt skydd. Det bidrar till ökad tydlighet för den enskilde rörande ansvarsfördelning mellan migrationsverket, kommun och region.

Att migrationsverket, samtidigt som myndigheten behåller huvudansvaret för mottagandet, ska få anvisa en kommun att ordna boendet för personer tillfälligt uppehållstillstånd och att kommunerna ges behörighet att anordna boenden för dessa personer framstår som ändamålsenligt för att få en jämnare fördelning mellan landets kommuner. Socialförvaltningen ser det som önskvärt att vissa aspekter av ansvarsfördelningen förtydligas.

Det rör tydliggörande av krav på boendet, konsekvenser av att leva på dagersättning enligt LMA över tid, barnrättsperspektivet, frågan om ansvarsfrågan för sociala insatser i bostaden, kommunens planeringsförutsättningar och ersättningsfrågan både för boende och andra kostnader som riskerar att hamna hos kommuner i och med de föreslagna lagändringarna

Bakgrund

Socialförvaltningen har fått Justitiedepartementets lagrådsremiss

Åtgärder för en jämnare fördelning av boende för vissa skyddsbehövande från Kommunstyrelsen för besvarande senast 2022-04-26.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av socialförvaltningens stadsövergripande avdelning i samråd med socialtjänstavdelningen.

Ärendet

Bakgrunden till lagrådsremissen är Rysslands invasion av Ukraina som har lett till att flera miljoner människor är på flykt i Europa och att EU:s medlemsstater därav den 4 mars beslutade att aktivera massflyktsdirektivet.

Därav har ett stort antal skyddsbehövande sökt sig till Sverige under en relativt kort tidsperiod. Det har därför uppkommit ett behov av att lösa boendet för personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd och möjliggöra för kommunerna att i större utsträckning bistå migrationsverket i arbetet när det gäller att ordna boende.

Upphållstillstånd med tillfälligt skydd

De personer som beviljas uppehållstillstånd med tillfälligt skydd och som kan antas komma att vistas här under kortare tid än tre år ska som huvudregel inte folkbokföras. Tanken är att de som beviljas skydd ska återvända hem så snart den akuta situationen i hemlandet är över. Utgångspunkten är att den berörda gruppen inte kommer att stanna permanent i Sverige, varför denna grupp inte omfattas av de sociala rättigheter som normalt tillkommer personer som bor här.

Istället omfattas flyktingar som beviljas tillfälligt skydd förmåner enligt LMA. Vidare har barn samma rätt till hälso- och sjukvård samt tandvård och utbildning som barn som är bosatta i Sverige. Vuxna har rätt till hälso- och sjukvård samt tandvård på samma villkor som asylsökande. Detta framgår av lagen om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. Vuxna beviljas även arbetstillstånd.

Lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Migrationsverket har enligt LMA huvudansvaret för mottagandet av denna grupp och ska för detta ändamål driva förläggningar, så kallade anläggningsboenden. Migrationsverket kan även uppdra åt andra att driva förläggningar. Migrationsverket ska erbjuda asylsökande och personer som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, med undantag för ensamkommande barn, plats på en förläggning. Migrationsverket ansvarar för bistånd till asylsökande och personer som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, oberoende av om de vistas på en förläggning eller bor på egen hand.

Asylsökande och personer som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd har möjlighet att få bistånd i form av logi, dagersättning och bistånd för angelägna behov (särskilt bidrag). Vidare kan den som ordnar bostad på egen hand i särskilda fall få ett bidrag till bostadskostnaden (bostadsersättning). Den som omfattas av LMA har inte rätt till förmåner av motsvarande karaktär enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL.

För ensamkommande barn ska migrationsverket i stället för att erbjuda plats på ett anläggningsboende anvisa en kommun som ska ordna boendet. När migrationsverket har anvisat en kommun ska barnet anses vistas i den kommunen. En kommun får anordna boenden för ensamkommande barn.

Särskilt om personer med tillfälligt skydd

Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. gäller för personer som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd och som inte är folkbokförda här i landet. Till skillnad från vad som gäller för asylsökande, omfattas denna grupp alltså av LMA även efter den tidpunkt då uppehållstillstånd beviljas. LMA upphör att gälla för dessa personer först om de blir folkbokförda. Det betyder att personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd har rätt till bistånd enligt LMA under hela tiden de har ett sådant uppehållstillstånd vilket kan vara i upp till tre år.

Det är Migrationsverket som har det huvudsakliga ansvaret för insatser enligt LMA. Med det följer bl.a. att migrationsverket ska erbjuda personerna plats på en förläggning. Migrationsverket har idag inte möjlighet att anvisa en kommun att ordna boende för personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, med undantag för ensamkommande barn.

Bosättningslagen

Lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning, även kallad bosättningslagen, innehåller bestämmelser om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning genom anvisning till en kommun. Lagen gäller nyanlända som har beviljats ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring. Endast nyanlända som vistas vid migrationsverkets anläggningsboenden och kvotflyktingar omfattas av anvisning.

Personer som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd kommer som huvudregel inte att anses bosatta här och därmed inte bli folkbokförda. De kan följaktligen inte omfattas av anvisning till en kommun för bosättning enligt bosättningslagen.

Den kommunala självstyrelsen och kommunernas befogenheter

Kommunallagen (2017:725), KL, reglerar bl.a. kommunernas angelägenheter och grundläggande befogenheter. I lagen finns bestämmelser om kommuners organisation och beslutsfattande. Lagen utgör genom dessa regler grunden för förverkligandet av den kommunala självstyrelsen enligt regeringsformen. Enligt Kommunallagen får kommuner och regioner inte ha hand om sådana angelägenheter som enbart staten, en annan kommun, en annan region eller någon annan ska ha hand om.

Regeringen har därför tidigare bedömt att kommunerna måste ges en behörighet i lag för att anordna boenden för ensamkommande barn, eftersom det enligt LMA framgår att migrationsverket, dvs. staten, har huvudansvaret för mottagande och boende för de personer som omfattas av lagen.

Reglering av fördelning för mottagande av ensamkommande barn

Sedan 2018 regleras förutsättningarna för fördelningen av anvisningar av ensamkommande barn i migrationsverkets och länsstyrelsernas regleringsbrev, där det bl.a. anges att migrationsverket ska utarbeta anvisningsandelar som ska användas för fördelning av ensamkommande barn som omfattas av anvisningar till kommunerna. Anvisningsandelarna ska ge en jämn fördelning och ta hänsyn till kommunernas befolkningsstorlek, tidigare mottagande av asylsökande, nyanlända samt mottagande av ensamkommande barn och unga. Länsstyrelserna har i uppdrag att delta i genomförandet av migrationsverkets uppdrag. Det finns en möjlighet att omfördela andelar mellan kommunerna. En kommun kan däremot inte överklaga ett beslut om anvisning av ensamkommande barn.

Reglering av fördelning för mottagande av nyanlända enligt Bosättningslagen

Enligt bosättningslagen ska det vid fördelningen av anvisningar mellan kommuner tas hänsyn till kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek, sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen.

Migrationsverket ska enligt uppdrag i regleringsbrev föreslå det antal nyanlända som ska omfattas av anvisningar till kommuner, utifrån bosättningslagen och fördelningen på länsnivå (länstal).

Länsstyrelsen ska enligt bosättningsförordningen på grundval av länstalen besluta om fördelningen mellan kommuner inom länet av antalet nyanlända som ska omfattas av anvisningar under ett visst kalenderår (kommuntal). Vid beslut om kommuntal får kommunernas förutsättningar att tillhandahålla bostäder beaktas utöver de kriterier som anges i bosättningslagen. Kommunens skyldighet att efter anvisning ta emot en nyanländ för bosättning i kommunen kan inte överklagas.

Ersättning

I lagrådsremissen konstateras att staten har det huvudsakliga ansvaret för mottagande av asylsökande m.fl. och utgångspunkten är att staten ska ersätta kommunerna (och regionerna) för de kostnader som de har för insatser som de är skyldiga att tillhandahålla.

Lagrådsremissens förslag

Mot ovanstående bakgrund har det inom Regeringskansliet (Justitiedepartementet) upprättats ett utkast till lagrådsremiss som innehåller förslag som ger kommunerna större möjlighet att bistå migrationsverket i arbetet med att ordna boende för de som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. I utkastet till lagrådsremiss föreslås ändringar i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. för att åstadkomma en jämnare fördelning över landet av boendeplatser för skyddsbehövande som kommer till Sverige med stöd av EU:s massflyktsdirektiv.

Det föreslås att

- Lagens bestämmelser ska gälla redan från den tidpunkt då utlänningen ansöker om tillfälligt skydd.
- Migrationsverket ska, samtidigt som myndigheten behåller huvudansvaret för mottagandet, få anvisa en kommun att ordna boendet för personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd.
- Kommunerna ges behörighet att anordna boenden för dessa personer.

Kommunerna ska få ersättning för att anordna boenden. Dessa ersättningar kommer, liksom bl.a. fördelningen av anvisningar, att regleras i förordning. Med anledning av det föreslås lagen kompletteras med ett bemyndigande.

Slutligen föreslås att även bestämmelserna i lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. ska gälla från den tidpunkt då utlänningen ansöker om tillfälligt skydd. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2022.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Socialförvaltningen delar slutsatsen att det finns ett behov av att åstadkomma en så jämn fördelning som möjligt mellan landets kommuner för boende avseende personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. Förvaltningen ställer sig överlag bakom de ändringar i lagstiftning som förslås.

Socialförvaltningen välkomnar förslaget att lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl och lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. ändras så att lagarna gäller från den tidpunkt då utlänningen ansöker om tillfälligt skydd. Det bidrar till ökad tydlighet för den enskilde rörande ansvarsfördelning mellan migrationsverket, kommun och region.

Att migrationsverket, samtidigt som myndigheten behåller huvudansvaret för mottagandet, ska få anvisa en kommun att ordna boendet för personer tillfälligt uppehållstillstånd och att kommunerna ges behörighet att anordna boenden för dessa personer framstår som ändamålsenligt för att få en jämnare fördelning mellan landets kommuner. Socialförvaltningen ser det som önskvärt att vissa aspekter av ansvarsfördelningen förtydligas.

Krav på boendet

Om migrationsverket gör en anvisning är kommunen skyldig att ordna boende. Några särskilda krav på typ av boende uppställs inte i nuvarande förslag. Det lämnas därmed till kommunen att avgöra hur skyldigheten ska fullgöras. Det saknas till exempel skrivningar om standard för boendet, bemanning och vilket praktiskt stöd som bör ingå i anslutning till boendeuppdraget

Konsekvensanalys av att leva på dagersättning enligt LMA över tid

Eftersom personerna inte är folkbokförda omfattas de inte av det bosättningsbaserade välfärdssystemet. Istället omfattas flyktingar som beviljas tillfälligt skydd förmåner enligt LMA.

Dagersättningen för de som omfattas av LMA är olika stor beroende på om du bor i ett av migrationsverkets boenden där mat ingår eller i ett boende där mat inte ingår. Dagersättningen är betydligt lägre än riksnormen för försörjningsstöd.

Migrationsverket konstaterade i början av 2022 att det beräknas ta i genomsnitt fyra månader att avgöra en förstagångsansökan om asyl. Det är skillnad att leva på dagersättning och i anläggningsboende under ca fyra månader jämfört med de tre år som flyktingar som beviljats tillfälligt skydd kan komma att behöva göra.

En familj där det ingår en vuxen och två barn, 8 och 12 år, får med ersättning enligt LMA en månadsinkomst på 4920 kr/mån i boende utan mat och 1440 kr/ mån i boende med mat (räknat på 30 dagar). Samma familj skulle med försörjningsstöd istället få en månadsinkomst, utöver hyra, på 11.350 kr/mån enligt riksnormen. Möjligen skulle vissa delar räknas bort om det anses ingå i boendet.

Att personer ska leva med inkomster så långt under försörjningsstödsnormen i upp till tre år skulle kunna bli problematiskt. Enligt folkhälsomyndighetens rapport *Låg ekonomisk standard*¹ kan en uppväxt i fattigdom påverka ett barns liv negativt på flera sätt. Låg ekonomisk status och ekonomiska problem kan påverka bland annat barns och ungas fysiska och psykiska hälsa, hälsobeteenden och skolresultat, sociala relationer och graden av trångboddhet. Barn till ensamstående mödrar och utrikes födda barn löper särskilt stor risk att växa upp i ekonomisk utsatthet.

Enligt SoL har alla som vistas i en kommun rätt att ansöka om bistånd och att få sitt ärende prövat individuellt samt få ett skriftligt beslut som kan överklagas. Personer som inte är bosatta i Sverige, men vistas i en kommun här kan också ha rätt till visst bistånd enligt SoL. Det gäller även personer som vistas här utan uppehållstillstånd.

Det är möjligt att flyktingar som beviljats tillfälligt skydd och bor i en kommun söker sig till socialtjänsten för nödprövning om de får svårt att klara sig hela månaden. Enligt gällande rätt skulle idag troligtvis ett avslag ges med hänvisning till migrationsverket. Det nya lagförslaget innebär en otydlighet i hur ansökningar om nödprövning ska bedömas. Att neka barnfamiljer ekonomiskt stöd över tid är inte juridiskt korrekt ur ett barnrättsperspektiv.

Barnrättsperspektiv

Kommunens ansvar för att utreda och bedöma ett barns behov påverkas inte av vistelsetidens längd eller barnets migrationsstatus. Omfattningen av det bistånd en kommun kan ha skyldighet att ge kan däremot påverkas av vistelsetidens längd och under vilka förhållanden som barnet vistas där.

¹ <https://www.folkhalsomyndigheten.se/fu-ekonomisk-utsatthet-barn>

Hittills är drygt en tredjedel av de som flytt från Ukraina till Sverige barn. Överlag anser socialförvaltningen att det saknas ett barnrättsperspektiv i lagrådsremissens konsekvensanalys. Sedan den 1 januari 2020 gäller barnkonventionen som svensk lag. Genom att göra barnkonventionen till lag är tanken att den ska få ett större genomslag i praktiken och att barns rättigheter tydligare ska genomsyra all offentlig verksamhet. De rättigheter som barn har enligt barnkonventionen är en del av de mänskliga rättigheter som under lång tid fastställts genom olika internationella överenskommelser. Barnkonventionen syftar till att stärka barnets rättigheter genom att tydliggöra att barn är rättighetsbärare.

Två av barnkonventionens grundprinciper finns sedan tidigare i socialtjänstlagen, och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Det handlar om att särskilt beakta barnets bästa och att barn så långt som möjligt ska vara delaktiga i frågor som rör dem.

Barn har enligt barnkonventionen rätt till skälig levnadsstandard, till exempel bostad, kläder och mat. Vidare har barn rätt till lek, vila, fritid och rekreation samt att fritt delta i det kulturella livet. Barnrättsperspektivet ska beaktas i beslut som rör i ekonomiskt bistånd.

De som omfattas av massflyktsdirektivet beviljas arbetstillstånd men har inte rätt till SFI utan förväntas söka arbete utifrån de språkliga förutsättningar de redan har. Det är ännu oklart hur möjligheterna att få ett arbete för vuxna kommer att se ut under vistelsetiden i Sverige.

I lagrådsremissen saknas skrivningar om hur systemet med kommunanvisningar ska utformas för att verka för att minska antalet byten av boenden/bostäder. Detta är något som, enligt författningskommentaren, föreskrifterna skulle kunna innehålla. Likaså frågan om de som bor i anläggningsboende ska prioriteras framför dem med eget boende vid anvisning av en kommun. En inte obetydlig andel som flytt från Ukraina bor nu i privata mer eller mindre kortsiktiga boenden. Hur dessa personer ska prioriteras vid kommunanvisning om ett sådant boende upphör är en viktig fråga. Inte minst ur ett barnperspektiv i de fall det är ett hushåll med barn som påbörjat skolgång och/eller aktiviteter.

Sociala insatser i bostaden

Rättsläget är idag oklart avseende vem som ansvarar för sociala insatser i bostaden, exempelvis hemtjänst eller insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, till den som omfattas av LMA och har särskilda behov. Nuvarande tolkning från Sveriges kommuner och regioner, SKR, är att det ingår i LMA och att det därmed är migrationsverkets ansvar att tillgodose de behov av anpassat boende och stöd i hemmet som skyddsbehövande har till följd av exempelvis ålder eller funktionsnedsättning.

Socialförvaltningen anser att det runt dessa frågor krävs tydlighet i ansvarsfördelning och ekonomiska överenskommelser på nationell nivå för att säkerställa att den enskilde tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Då flyktingmottagandet är ett statligt uppdrag ska detta inte belasta kommunal ekonomi.

Planeringsförutsättningar för kommunerna

Möjligheten att anvisa en kommun som ska ordna boendet är inte avsedd att förändra ansvarsfördelningen mellan stat och kommun på något annat sätt än att kommunerna blir skyldiga att ordna boende för dem. Migrationsverket ska alltså ha huvudansvaret för mottagandet av dessa personer och således även ansvar för övrigt bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Det är viktigt att tydliggöra planeringsförutsättningar och socialförvaltningen välkomnar föreskrifter om fördelningen av anvisningar mellan kommuner, prioriteringar vid anvisningar och inom vilken tid en kommun ska ordna boende.

Ersättningar

Enligt förslaget ska kommuner som har anvisats att ordna boenden för personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd ha rätt till statlig ersättning för sina kostnader. Regler om detta ska ges i förordning.

Staten har det huvudsakliga ansvaret för mottagande av asylsökande m.fl. och utgångspunkten är att staten ska ersätta kommunerna (och regionerna) för de kostnader som de har för insatser som de är skyldiga att tillhandahålla. I förslaget bedöms att ersättningen bör lämnas i form av schablonbelopp som avser att täcka de genomsnittliga kostnaderna kommunerna får för att ordna boenden.

Enligt förslaget bör bestämmelser om ersättning liksom när det gäller andra kostnader för mottagande av asylsökande ges i förordning. Ersättningssystemet ska utformas så att ersättningen kan betalas ut på ett enkelt sätt och med utgångspunkt att täcka de genomsnittliga kostnaderna och inte ge upphov till onödiga administrativa kostnader för kommunerna.

Socialförvaltningen välkomnar ett enkelt ersättningssystem med schablonbelopp men vill tillägga att kostnaderna för boenden kan påverkas av hur lång planeringshorisont kommunen har att anskaffa och iordningställa boenden, hyresnivåer och andra lokala förutsättning som måste tas i beaktande och skillnaden i kostnad mellan att driva stora anläggningsboenden jämfört med småskaliga alternativ.

Socialförvaltningen anser att ersättningen ska täcka kommunernas kostnader för att anskaffa, utrusta, driva och avveckla boenden. Utgångspunkten i schablonen ska inte vara migrationsverkets nuvarande kostnader enligt befintligt system utan kommunernas faktiska kostnader.

Ersättningen måste ta hänsyn till skilda förutsättningarna att ordna boenden i Sveriges alla kommuner. Det måste finnas en möjlighet att få kostnadstäckning även i kommuner med ett högt kostnadsläge.

Socialförvaltningen anser vidare att ersättningen bör utgå från antalet platser, inte antal mottagna personer.

Migration är en statlig uppgift och staten ska därmed bära det ekonomiska ansvaret och den ekonomiska risken. Socialförvaltningen anser att detta måste vara vägledande när det gäller ersättningar för de extrakostnader som riskerar att hamna hos kommuner i och med de föreslagna lagändringarna. Inte bara när det gäller boenden utan även insatser med stöd av SoL eller andra sociallagar.