

**Handläggare**  
Jonas Lauri  
Telefon: 0850829575

**Till**  
Kommunstyrelsen

## Åtgärder för en jämnare fördelning av boendet för vissa skyddsbehövande

Remiss från Justitiedepartementet

### Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar följande.

Remissen *Åtgärder för en jämnare fördelning av boendet för vissa skyddsbehövande* besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

### Sammanfattning

Rysslands invasion av Ukraina har lett till att flera miljoner personer är på flykt i Europa. I mars beslutades inom EU att aktivera massflyktsdirektivet. Massflyktsdirektivet innebär bland annat att skyddsbehövande från Ukraina ges ett tillfälligt uppehållstillstånd i EU i ett år med möjlighet till förlängning i ytterligare två år.

Regeringskansliet 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. för att åstadkomma en jämnare fördelning över landet av boendeplatser för skyddsbehövande som kommer till Sverige med stöd av EU:s massflyktsdirektiv.

Stadsledningskontoret ser positivt på att det nu kommer ett lagförslag som ger kommunerna befogenhet att bistå i mottagandet och anordna boenden för de personer som är på flykt med anledning av Rysslands invasion av Ukraina. Stockholms stads nämnder och bolagsstyrelser arbetar redan i dag på olika sätt för ett väl fungerande mottagande och har en god beredskap att ytterligare växla upp och bistå staten i att ordna boendeplatser.

Stadsledningskontoret 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. Stadsledningskontoret ställer sig överlag bakom föreslagna ändringar i lagstiftning men ser behov av flera förtydliganden och såväl utformning som nivå på ersättningen till kommunerna behöver bli adekvat. Skyndsamma besked kring såväl den fortsatta processen som ersättning är viktigt.

### **Bakgrund**

Rysslands invasion av Ukraina har lett till att flera miljoner personer är på flykt i Europa. Vid ett möte i EU:s ministerråd 4 mars 2022 beslutades om att aktivera massflyktsdirektivet. Massflyktsdirektivet kom till 2001 och syftet är att det ska finnas ett regelverk att aktivera vid en massiv tillströmning av fördrivna personer från tredje land. Massflyktsdirektivet innebär bland annat att skyddsbehövande från Ukraina ges ett tillfälligt uppehållstillstånd i EU i ett år med möjlighet till förlängning i ytterligare två år.

Genomförandet av massflyktingsdirektivet innebär bland annat att de fördrivna personerna beviljas uppehållstillstånd 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. Det skyddsbehov som tillgodoses genom att bevilja uppehållstillstånd med tillfälligt skydd är, som framgår av begreppet, av tillfällig natur. 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 heller omfattas av alla de sociala rättigheter som normalt tillkommer personer som bor här. Från den tid då ansökan om tillfälligt skydd beviljats ska utlänningen, under förutsättning att folkbokföring inte skett, erhålla förmåner enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Vidare har barn samma rätt till hälso- och sjukvård samt tandvård och utbildning som barn som är bosatta i Sverige.

Enligt LMA har Migrationsverket 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. En utlänning som inte önskar utnyttja en erbjuden plats på en förläggning ska ändå registreras vid en sådan. 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.

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.

Regeringen har 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.

Kommunstyrelsen har fått Justitiedepartementets lagrådsremiss *Åtgärder för en jämnare fördelning av boende för vissa skyddsbehövande* för besvarande.

### **Ärendets beredning**

Ärendet har beretts av stadsledningskontorets avdelning för kvalitet och säkerhet.

### **Ärendet**

Mot ovanstående bakgrund har det inom Regeringskansliet 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 i utkastet till lagrådsremiss 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

I lagrådsremissen konstateras att det behövs regler om anvisning av en kommun för boende med anledning av massflyktsdirektivet. Det finns, enligt remissen, ett behov av att åstadkomma en så jämn fördelning som möjligt mellan landets kommuner för boende

avseende personer med uppehållstillstånd med tillfälligt skydd. I remissen betonar regeringen att Sverige behöver ha beredskap för att ta emot ett mycket stort antal skyddsbehövande och att Migrationsverket står inför en mycket stor utmaning i den uppkomna situationen.

Lagrådsremissen betonar även att 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 alltjämt ha huvudansvaret för mottagandet för dessa personer och således även ansvar för övrigt bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Kommunerna ska få ersättning för att anordna boenden. 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. Ersättningssystemet ska, enligt remissen, 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. Kommunerna bör därför enligt förslaget ersättas genom schablonbelopp. Dessa ersättningar kommer, liksom bl.a. fördelningen av anvisningar, att regleras i förordning.

Regeringen ges, enligt förslaget, ett bemyndigande att när det gäller personer som omfattas av massflyktsdirektivet få meddela föreskrifter om antalet utlänningar för vilka det under ett visst år finns behov av att anvisa en kommun, prioriteringen vid anvisningen, fördelningen av anvisningar mellan kommuner samt inom vilken tid de ska ordna boende.

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.

### **Stadsledningskontorets synpunkter och förslag**

Stadsledningskontoret ser positivt på att det nu kommer ett lagförslag som ger kommunerna befogenhet att bistå i mottagandet och anordna boenden för de personer som är på flykt med anledning av Rysslands invasion av Ukraina. Stockholms stads nämnder och bolagsstyrelser arbetar redan i dag på olika sätt för ett väl

fungerande mottagande och har en god beredskap att ytterligare växla upp och bistå staten i att ordna boendeplatser.

Stadsledningskontoret 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. Stadsledningskontoret ställer sig överlag bakom föreslagna ändringar i lagstiftning men ser behov av vissa förtydliganden och upplever en osäkerhet kring huruvida såväl utformning som nivå på ersättningen till kommunerna blir adekvat.

*Behov av ett mottagande med rimliga planeringsförutsättningar*

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.

Stadsledningskontoret vill understryka vikten av goda planeringsförutsättningar och att det därmed blir viktigt att förordningar och föreskrifter om läns- och kommunal samt vad som gäller för ersättning tas fram i så god tid som möjligt. Samtidigt ställer den uppkomna situationen höga krav på flexibilitet, både för den enskildes bästa men också för ett effektivt och ändamålsenligt resursutnyttjande i samhället i stort. Tiden är knapp och många av de personer som förändringarna rör befinner sig redan i Sverige och det är av stor betydelse att förutsättningar för inblandade parter skyndsamt klargörs. Skyndsamma besked kring den fortsatta processen och ersättning för kommunerna är viktigt.

Utgångspunkten för en jämnare fördelning i en massflyktingsituation bör vara att ta tillvara Sveriges samlade kapacitet, möjliggöra ett så bra mottagande som möjligt för barn och vuxna och minska risk för oönskad påverkan på övriga lokalsamhället. Stadsledningskontoret anser att bosättningslagens fördelningsprinciper kan vara en utgångspunkt men att det bör finnas möjligheter till justeringar och omfördelning mellan län och kommuner om det i dialog med kommunerna framkommer möjligheter som inte fångas i fördelningsmodellen att ordna boende och mottagande utöver kommunal. I den modell som presenterats har samtliga skyddsbehövande räknats in. Möjligheten att planera för och anpassa boendeanskaffning utifrån en delvis rörlig målbild av antal personer med behov av anläggningsboende, egenbosatta

samt ensamkommande barn blir en utmaning som ställer krav på dialog och flexibilitet.

Tidsfristen att ta emot efter anvisning är två månader i bosättningslagen. Det bör utgöra ett riktmärke även i det nu föreslagna regelverket. Stadsledningskontoret vill dock betona möjligheten att påskynda mottagandet genom att Migrationsverket i första hand genomför anvisningar till kommuner som meddelar Migrationsverket att de har iordningsställda platser.

I dagsläget saknas även särskilda krav på typ av boenden och det är mycket som lämnas till kommun 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. Stadsledningskontoret välkomnar att det är upp till kommunen att avgöra men då frågorna har bäring på ersättning för uppdraget hade ökad tydlighet varit bra.

Stadsledningskontoret 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.

#### *Ersättning utifrån lokala förutsättningar*

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 särskild 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.

Stadsledningskontoret vill understryka att migration är en statlig uppgift och staten ska därmed bära såväl det ekonomiska ansvaret som den ekonomiska risken. Stadsledningskontoret 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 skola, vård och sociala insatser.

Enligt förslaget ska ersättningssystemet 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. Stadsledningskontoret 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 förutsättningar som måste tas i beaktande. Dessutom kan det vara en påtaglig skillnad i kostnad mellan att driva stora anläggningsboenden jämfört med småskaliga alternativ.

Stadsledningskontoret anser att ersättningen ska täcka kommunernas kostnader för att anskaffa, utrusta, driva och avveckla boenden. Stadsledningskontoret vill även understryka vikten av att kommunen även ersätts för iordningsställande av boendeplatser samt tomgångskostnader. Kommunen ska inte behöva bära ekonomisk osäkerhet i mottagandet. Ersättningen bör även utgå från antalet platser, inte antal mottagna personer.

Utgångspunkten i schablonen ska inte vara Migrationsverkets nuvarande kostnader enligt befintligt system utan kommunernas faktiska kostnader. Ersättningen måste ta hänsyn till de skilda förutsättningarna att ordna boenden i Sveriges alla kommuner. Det måste finnas en ventil, en möjlighet att få kostnadstäckning, även i kommuner med ett högt kostnadsläge.

#### *Behov av att se över regelverk*

Stadsledningskontoret kan konstatera att rättsläget idag är oklart avseende vem som ansvarar för sociala insatser i bostaden till den som omfattas av LMA och har särskilda behov, exempelvis hemtjänst eller insatser enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. 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.

Stadsledningskontoret 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.

Stadsledningskontoret anser att det också finns anledning att belysa och se över andra regelverk vid längre vistelse i Sverige, till exempel massflyktingars tillgång till språk- och andra arbetsfrämjande insatser samt nivån på dagersättning enligt LMA.

*Bristande barnrättsperspektiv*

Hittills är lite mer än en tredjedel av de som flytt från Ukraina till Sverige barn. Stadsledningskontoret anser att barnrättsperspektivet är bristfälligt i lagrådsremissens konsekvensanalys. Barnfamiljers möjlighet att vid en längre vistelse klara sig på dagersättning enligt LMA och konsekvenser ur ett barnrättsperspektiv av att i så fall inte kunna beviljas nödprövning enligt socialtjänstlagen är *en* sådan fråga.

En annan aspekt är att det i lagrådsremissen saknas skrivningar om hur systemet med kommunanvisningar ska utformas för att verka för att minska antalet byten av boenden/bostäder. 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.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen beslutar att remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Magdalena Bosson  
Stadsdirektör

Alexandra Göransson  
Biträdande stadsdirektör