



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-05-12

Diarienummer N165-0310/23

Handläggare

Anna Hedenström

Telefon: 031-365 00 00

E-post: anna.hedenstrom@socialsydvast.goteborg.se

Yttrande över remiss - Betänkandet En ny ordning för asylsökandes boende (SOU 2022:64)

Förslag till beslut

I socialnämnd Sydväst

1. Socialnämnd Sydväst översänder förvaltningens tjänsteutlåtande som eget yttrande till kommunstyrelsen.
2. Socialnämnd Sydväst förklarar paragrafen omedelbart justerad.

Sammanfattning

Stadsledningskontoret har översänt Justitiedepartementets remiss avseende betänkandet En ny ordning för asylsökandes boende (SOU 2022:64) till socialnämnd Sydväst, socialnämnd Centrum och exploateringsnämnden för yttrande. Socialnämnd Sydväst har fått remissen för yttrande utifrån nämndens uppdrag att samordna anordnandet av boende för personer som anvisas till Göteborgs stad enligt massflyktsdirektivet. Eftersom massflyktsdirektivet är tillfälligt och utgör en del av mottagandet av asylsökande tar förvaltningen inte ställning till betänkandet. Förvaltningen beskriver istället förvaltningens erfarenheter som har bäring på betänkandets förslag.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Förvaltningens bedömning är att de statliga ersättningarna som ska täcka kostnaderna för att anordna boende för individer som omfattas av massflyktsdirektivet inte fullt ut gör det.

Behovet av platser svårt att förutsäga och kan svänga snabbt vilket innebär att staden behöver ha tillräckligt många möjliga platser att tillgå. Då den statliga finansieringen till största delen består av dygnersättning för belagda boendedygn, är utrymmet med lediga platser ofinansierat tills en individ kan använda platsen. Nya boenden som öppnas innebär kostnader under uppstartsfasen som inte kan täckas med den dygnsschablon som staden erhåller i statlig ersättning. Vid högt och oplanerat inflöde är det svårt för staden att hitta lämpliga lokaler som fungerar som boende på längre sikt. Lokaler som används initialt kan behöva avvecklas och mer passande lokaler för en längre tids boende kan behöva tas i bruk. När boendeplatser ska ersättas med nya boendeplatser innebär det en ökad kostnad för staden. Vid ett högt inflöde av tillfälligt skyddsbehövande som anvisas, bedöms den ekonomiska risken för staden öka.

Den statliga ersättningsmodellen omfattar inte kostnader för den administration som krävs för att hantera höga anvisningstal. För att klara uppdraget har förvaltningen byggt upp en

mottagningsfunktion och ett administrationssystem. Detta är förutsättningar för att kunna ta emot anvisningar, matcha individer till lämpliga boenden, följa beläggning och säkerställa att ersättningen från Migrationsverket är korrekt. När antalet anvisningar ökar, ökar också komplexiteten i det administrativa uppdraget. Utredningens förslag om ytterligare åtaganden för kommunerna såsom uppgiftskyldighet och kontrollfunktion skulle innebära ytterligare kostnader för kommunen.

Det är även viktigt att kommunerna får ersättning för kostnader för stöd- och omsorgsbehov som enskilda kan ha behov av.

Det nu remitterade betänkandet föreslår att alla asylsökande och tillfälligt skyddsbehövande som omfattas av massflyktsdirektivet, ska tilldelas plats på asylboende. Enligt Migrationsverkets statistik bor ca 1740 personer som omfattas av massflyktsdirektivet i eget boende i Göteborg. De som bor i eget boende har som personer som bor på asylboende, rätt till dagersättning, men ersättning särskilt för boendekostnader utgår inte till personer som bor i eget boende. Detta innebär att ett stort antal privatpersoner upplåter sina hem utan ersättning, vilket innebär en sårbarhet när behovet kvarstår under en längre tid. Vid högt och oplanerat inflöde är det dock svårt för staden att hitta lämpliga lokaler som fungerar som boende, men i samverkan med civilsamhället ökar kommunens förmåga att snabbt möta ett stort behov. Genom ett IOP med Räddningsmissionens verksamhet Hjärterum har förvaltningen idag en del av anvisningsboendena hos privatpersoner. Hjärterum står för kontroll, matchning och stöd och privatpersoner får ersättning för kostnader. Ett nationellt system för att kunna ta tillvara privatpersoners möjlighet och vilja att upplåta rum/lägenheter bedömer förvaltningen skulle vara gynnsamt både utifrån ekonomiskt och socialt perspektiv.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen och de idéburna organisationer som ingår i det idéburna offentliga partnerskapet har där det varit möjligt använt återbruk när boenden har iordningsställts. Merparten av möbler och inventarier är dock nya.

Bedömning ur social dimension

För att säkra ett ansvarsfullt mottagande är det viktigt att kunna tillhandahålla boenden av god kvalitet. Förvaltningens erfarenhet är att det behöver finnas olika former av boenden för att i möjligaste mån kunna möta individuella behov. Många som flytt från Ukraina kommer med husdjur, vilket behöver beaktas. För att kunna få en meningsfull sysselsättning är det geografiska läget betydelsefullt. Ur ett barnrättsperspektiv är det av vikt att barn tillförsäkras en lämplig boendemiljö med utrymme för lek och skolarbete.

Samverkan

Information i förvaltningens samverkansgrupp (FSG) den 24 maj 2023.

Bilagor

1. [En ny ordning för asylsökandes boende. Delbetänkandet av Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande \(SOU 2022:64\)](#)

Ärendet

Göteborgs Stad har fått en remiss över betänkandet (SOU 2022:64) En ny ordning för asylsökandes boende från Justitiedepartementet. Stadsledningskontoret har översänt remissen till socialnämnd Sydväst, socialnämnd Centrum och exploateringsnämnden för inhämtande av synpunkter.

Yttrandet ska lämnas till kommunstyrelsen senast den 31 maj 2023.

Beskrivning av ärendet

Utredningens uppdrag inför detta delbetänkande har bestått av tre delar: att föreslå åtgärder för att fler asylsökande ska bo på asylboende, att föreslå en skyldighet för asylsökande att delta i den samhällsintroduktion som anordnas av Migrationsverket samt att analysera behovet av sanktionsmöjligheter vid misskötsamhet på Migrationsverkets boenden.

Åtgärder för att fler asylsökande ska bo på asylboende

Den första delen av utredningens uppdrag har bestått i att föreslå åtgärder för att fler ska bo på asylboende. Utgångspunkterna har varit att möjligheten för asylsökande att välja eget boende med bibehållna förmåner ska tas bort och att så många asylsökande som möjligt i stället ska bo på asylboende. Även personer som har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd enligt 21 kap. utlänningslagen, det vill säga personer som omfattas av massflyktsdirektivet, ska tilldelas plats på asylboende. På samma sätt som i dag ska Migrationsverket kunna anvisa en kommun att ordna boendet.

Författningsändringarna syftar både till att åstadkomma ett system för mottagande av asylsökande där boende på asylboende är utgångspunkten och till att skapa incitament för asylsökande att bo där.

Boende på asylboende som villkor för dagersättning och särskilt bidrag

Utredningen föreslår att boende på asylboende ska vara ett villkor för dagersättning och särskilt bidrag. Det innebär att asylsökande som utgångspunkt ska bo på det asylboende där de har tilldelats plats för att få dagersättning och särskilt bidrag.

Utredningen föreslår att undantag ska gälla för asylsökande som bor tillsammans med i Sverige bosatta nära familjemedlemmar eller asylsökande som med hänsyn till sina personliga förhållanden har synnerliga skäl att inte bo på asylboende. Dessa personer ska således kunna få dagersättning och särskilt bidrag även om de inte bor på asylboende. Utredningen föreslår vidare att bestämmelsen även ska gälla personer som omfattas av massflyktsdirektivet. Personer som omfattas av massflyktsdirektivet ska därmed som utgångspunkt också bo på asylboende för att få dagersättning och särskilt bidrag.

Boende på asylboende som villkor för undantag från kravet på arbetstillstånd

Utredningen föreslår att boende på asylboende ska vara ett av villkoren för att asylsökande ska omfattas av undantaget från kravet på arbetstillstånd. Det innebär att asylsökande som utgångspunkt ska bo på det asylboende där de har tilldelats plats för att få arbeta i Sverige. Detta villkor ska dock inte gälla personer som omfattas av massflyktsdirektivet. De ska ges rätt att arbeta enligt direktivet och det finns inte utrymme för att förena den rätten med sådana villkor. Personer som omfattas av massflyktsdirektivet ska således även fortsättningsvis ha rätt till arbetstillstånd enligt 21 kap. 7 § utlänningslagen.

Undantag från villkoren i särskilda situationer

Utredningen bedömer att det bör finnas möjlighet att åsidosätta de föreslagna reglerna om boende på asylboende. När tillströmningen av asylsökande eller personer som omfattas av massflyktsdirektivet plötsligt ökar kraftigt kan det bli nödvändigt att tillfälligt tillåta eget boende med bibehållna förmåner. Utredningen föreslår därför en bestämmelse som innebär att regeringen under vissa förutsättningar ska kunna meddela föreskrifter om undantag från reglerna. Sådana föreskrifter ska kunna meddelas när tillströmningen av asylsökande har varit eller kan väntas bli särskilt omfattande och det bedöms vara nödvändigt för att tillgodose behovet av platser på asylboenden, samt när massflyktsdirektivet har aktiverats. Föreskrifter som meddelas med stöd av bestämmelsen ska vara tidsbegränsade.

Kontroll av asylsökande som bor på asylboende

Utredningen föreslår att Migrationsverket och kommuner som ordnar boende ska få en lagreglerad rätt att under vissa förutsättningar bereda sig tillträde till asylsökandes boendetrymme och undersöka förvaringsutrymmen. För att Migrationsverket ska kunna ta ställning till om en asylsökande har flyttat behöver personalen ha möjlighet att bereda sig tillträde till den asylsökandes rum. Migrationsverkets personal ska således kunna gå in i ett rum eller i en lägenhet för att kontrollera om den asylsökande är där eller om dennes tillhörigheter är kvar.

Kommuner som ordnar boende för personer som ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd ska ha samma rätt som Migrationsverket att bereda sig tillträde till boendetrymmen och undersöka slutna förvaringsställen och ska därför omfattas av den föreslagna bestämmelsen. Kommunerna ska på samma sätt som Migrationsverket få undersöka ett slutet förvaringsställe som disponeras av en boende när det är nödvändigt för att avgöra om någon bor på boendet. Den information som framkommer vid undersökningen kan sedan förmedlas till Migrationsverket, som får ta ställning till om personen bor på asylboendet och således har rätt till bistånd. Liksom Migrationsverket ska kommunerna iaktta proportionalitetsprincipen och visa hänsyn till de boendes integritet.

Kommuner som ordnar boende för personer som omfattas av massflyktsdirektivet ska lämna uppgifter till Migrationsverket

Av utredningen framgår att kommuner som ordnar boende för personer som omfattas av massflyktsdirektivet ska lämna uppgifter till Migrationsverket om ändringar av boendeförhållanden och andra uppgifter som behövs för att Migrationsverket ska kunna bedöma rätten till bistånd.

Migrationsverket har ansvar för bistånd även till personer som omfattas av massflyktsdirektivet och som bor på ett boende som ordnats av en kommun. För att reglerna om bistånd och villkoren för detta ska kunna tillämpas även i förhållande till dessa personer behöver Migrationsverket få viss information från kommunen. Det kan till exempel röra sig om information om att någon har flyttat från boendet, börjat arbeta eller gjort sig skyldig till misskötsamhet. De uppgifter som Migrationsverket behöver från kommunerna kan skyddas av sekretess. Utredningen föreslår därför att det ska införas en uppgiftsskyldighet för kommunerna i LMA. Det innebär att uppgifterna kan lämnas mellan kommunerna och Migrationsverket utan hinder av eventuell sekretess

Migrationsverket bör vidta åtgärder för att fler ska bo på asylboende

Regeringen föreslås ge Migrationsverket i uppdrag att vidta åtgärder för att fler ska bo på asylboende. Åtgärderna bör bland annat ta sikte på hur asylboenden lokaliseras och utformas.

En skyldighet att delta i samhällsintroduktion

Andra delen i utredningens uppdrag har varit att föreslå en skyldighet för asylsökande att delta i den samhällsintroduktion som anordnas av Migrationsverket. Utgångspunkten för utredningens överväganden har varit att deltagandet i samhällsintroduktionen behöver öka. Tillgången till information är central för att mottagandet av asylsökande ska kunna fungera på ett ändamålsenligt sätt och det är viktigt att så många som möjligt får del av den information som förmedlas under samhällsintroduktionen. Utredningen föreslår vidare att asylsökande och personer som omfattas av massflyktsdirektivet ska vara skyldiga att delta i samhällsintroduktionen enligt lag. Skyldigheten att delta i samhällsintroduktionen gäller för personer över 16 år. Det bör emellertid finnas ett uttryckligt undantag från skyldigheten att delta i samhällsintroduktionen för personer som med hänsyn till sina personliga förhållanden har synnerliga skäl att inte delta.

Åtgärder vid misskötsamhet på asylboenden

Den tredje delen av utredningens uppdrag har varit att analysera behovet av sanktionsmöjligheter vid misskötsamhet på asylboenden och lämna nödvändiga författningsförslag.

Dagersättningen ska kunna sättas ned för asylsökande som missköter sig

Om asylsökande gör sig skyldiga till allvarlig misskötsamhet på asylboendet ska dagsättningen kunna sättas ned. Beslut om nedsättning av dagsättning på grund av misskötsamhet ska fattas av Migrationsverket i enlighet med närmare riktlinjer som utformas av myndigheten. Beslutet ska gälla i två eller fyra veckor. Den nya bestämmelsen föreslås omfatta även personer med tillfälligt skydd som bor på kommunens boenden för målgruppen.

Omplacering till annat asylboende

Enligt utredningen bör regeringen ge Migrationsverket i uppdrag att införa särskilda asylboenden som utformas på ett sätt som ger bättre förutsättningar att motverka och hantera misskötsamhet på boendet. Migrationsverket ska också kunna begära handräckning av Polismyndigheten om en person som har tilldelats plats på ett nytt asylboende inte frivilligt lämnar sitt tidigare boende.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att författningsändringarna ska träda i kraft den 1 april 2024. I förhållande till asylsökande och personer som omfattas av massflyktsdirektivet som är registrerade vid ett asylboende vid ikraftträdandet ska vissa bestämmelser i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. dock börja gälla först från och med den 1 april 2025. Det gäller bestämmelserna om boende på asylboende som villkor för dagsättning och särskilt bidrag, boende på asylboende och genomförd samhällsintroduktion som villkor för undantag från kravet på arbetstillstånd. Syftet med denna övergångsperiod är att de som är inskrivna i mottagningssystemet vid ikraftträdandet ska få utrymme att anpassa sig efter den nya ordningen samt att det ska finnas förutsättningar att utöka boendebeståndet successivt.

Om massflyktsdirektivet

Massflyktsdirektivet aktiverades av EU i mars 2022 och innebär att personer från Ukraina ska erbjudas ett omedelbart och tidsbegränsat uppehålls- och arbetstillstånd i EU:s medlemsstater. Direktivet gäller ett år och kan förlängas två gånger. Direktivet är förlängt en gång till mars 2024.

Den som får uppehållstillstånd som massflykting omfattas av lagen om mottagande av asylsökande, LMA. Personerna som omfattas av direktivet har rätt att få bistånd med boende och dagersättning från Migrationsverket.

I syfte att få en jämnare fördelning över landet av personer som flytt från Ukraina beslutade regeringen om en lagändring som trädde i kraft 1 juli 2022. Lagändringen innebar att Migrationsverket kan anvisa kommuner att ordna boende för personer som omfattas av massflyktsdirektivet. Hur många personer som kan anvisas till respektive kommun regleras av det fördelningstal som Migrationsverket fastställer för varje år. Fördelningstal för Göteborgs Stad var för 2022 1182 och för 2023 är fördelningstalet 487. Från att en person anvisats har kommunen en månad att ordna boende. Sedan lagändringen trädde i kraft till och med 26 april 2023 har 906 personer anvisats till Göteborgs Stad.

Kommunfullmäktige beslutade i juni 2022 om ansvar för nämnder och styrelser för att omhänderta uppdraget att anordna anvisningsboenden. Socialnämnden Sydväst fick i uppdrag att samordna anordnandet.

Förvaltningen har inom ramen för idéburet offentligt partnerskap tillsammans med de idéburna organisationerna Räddningsmissionen, Skyddsvärnet, Reningsborg, Stadsmissionen och Bräcke Diakoni byggt upp flera olika anvisningsboenden och i dagsläget finns cirka 1160 boendeplatser.

Förvaltningens bedömning

Förvaltningens bedömning utgår från förvaltningens erfarenheter av att anordna boenden för flyktingar som omfattas av massflyktsdirektivet och som anvisas till kommunen. Eftersom massflyktsdirektivet är tillfälligt och utgör en del av mottagandet av asylsökande tar förvaltningen inte ställning till betänkandet. Förvaltningen beskriver istället förvaltningens erfarenheter som har bäring på betänkandets förslag.

Utredningen föreslår att författningsändringarna ska träda i kraft den 1 april 2024, men för personer som omfattas av massflyktsdirektivet föreslås förändringarna börja gälla först från och med den 1 april 2025. Detta innebär att personer som omfattas av massflyktsdirektivet som aktiverats med anledning av kriget i Ukraina inte självklart kommer omfattas av förändringarna. Om massflyktsdirektivet kommer förlängas ytterligare ett år till mars 2025 och vad som gäller när massflyktsdirektivet inte längre gäller har förvaltningen ingen kunskap om. Massflyktsdirektivet kan dock komma att aktiveras utifrån andra omvärldshändelser i framtiden.

Förvaltningen ser fördelar med ett system där mottagandet utgår från att personer som vistas i landet och omfattas av massflyktsdirektivet bor på asylboende. Detta minskar utsattheten för individer och underlättar introduktionen till det svenska samhället. För att snabbt kunna tillhandahålla boenden och skapa incitament för att bo på asylboende är utformningen av asylboende avgörande.

Tillsammans med idéburna organisationer har förvaltningen byggt upp drygt 1000 boendeplatser fördelat på stora kollektiva boenden där mat ingår, mindre kollektiva boenden med självhushållning samt lägenheter. Därutöver tillhandahåller privatpersoner genom Räddningsmissionens organisation Hjärterum anvisningsboenden. Genom Hjärterum har privatpersoners engagemang och vilja att hjälpa till med boende för ukrainare kunnat tas tillvara. Att på ett kontrollerat sätt kunna använda civilsamhällets resurser och engagemang vid kriser ser förvaltningen som avgörande för att kunna möta stora behov som snabbt uppstår.

Genom den bredd av olika typer av boenden som byggts upp har förvaltningen kunnat matcha individer till olika boenden utifrån behov. Förutom olika typer av boenden finns boenden med olika inriktningar tex boenden där man kan ha med husdjur, tillgänglighetsanpassade boenden och boenden för barnfamiljer. Kollektiva boenden med närhet till personal som kan ge vägledning och fånga upp behov av stöd har varit uppskattat av många flyktingar. Efter en tid har en del sedan flyttat till mer självständiga boenden. Att i möjligaste mån kunna ta hänsyn till olika behov ser förvaltningen som ett viktigt incitament för att fler ska bo på asylboende, men också som en viktig åtgärd för att undvika misskötsamhet.

Hemtrevlig miljö, möjlighet till sysselsättning, stöd vid behov och processer som underlättar integration är andra faktorer som förvaltningen bedömer vara viktiga för att undvika misskötsamhet. Många flyktingar från Ukraina har upplevt frustration över att inte få ta del av SFI, sakna medel för att kunna transportera sig med kollektivtrafik och inte kunna få bankID. Här har de idéburna organisationerna ibland kunnat möta behoven, till exempel har volontärer anordnat undervisning i svenska, aktiviteter har anordnats tillsammans med det lokala föreningslivet och cyklar har samlats in och skänkts till boendena. Initiativ som dessa har bidragit till ett bättre mående för de boende och därmed minskad risk för konflikter och misskötsamhet.

Förvaltningen har hittills ringa erfarenhet av misskötsamhet på boendena. Skulle hot- och våldssituationer uppstå finns rutiner för när polisen ska kontaktas. Av de anvisningsboenden

som förvaltningen och de idéburna organisationerna idag driver är det enbart de större boendena som har bemanning dygnet runt. Mindre kollektiva boenden har personal på plats vissa tider. Kollektiva boenden ställer krav på att man tar hänsyn och respekterar de förhållningsregler som finns på boendena. Förvaltningen har, i och med bredden av boendeformer, viss möjlighet att matcha utifrån individuella behov, men förvaltningen har inte möjlighet att tillmötesgå individuella önskemål. Skulle misskötsamhet uppstå ser förvaltningen att det kan finnas behov av åtgärder att vidta. Förvaltningen ser dock behov av tydliga rutiner för att undvika tolkningar, att barn drabbas och att systemet medför omfattande administration. Förvaltningen bedömer att en viktig åtgärd för att undvika misskötsamhet är att personer i behov av stöd vid till exempel missbruk kan beviljas insatser. För detta behöver kommunerna få ekonomisk ersättning.

Alla som flyttar in på något av förvaltningens anvisningsboenden får samhällsinformation. Tillsammans med de idéburna organisationerna och Integrationscentrum som socialförvaltningen Centrum ansvarar för har innehållet för samhällsinformationen utvecklats. Samhällsinformationen är lokalt anpassad, till exempel omfattar den information om det lokala föreningslivet. Personalen på boendena bistår även med praktisk hjälp, till exempel i hur man söker jobb och skola. Förvaltningen ser fördelar med lokalt anpassad samhällsinformation och bedömer därför att kommunerna ska ansvara för samhällsinformation till de som bor på kommunala asylboenden. Kommunerna bör då även få ekonomisk ersättning för detta.

Den statliga ersättningen till kommunerna för uppdraget att anordna anvisningsboenden bygger på ersättning per dygn. Ersättningen är differentierad mellan vuxna och barn. Detta system och att personalen på boendena etablerar relation till de boende innebär att förvaltningen har god kunskap om när personer flyttar in och när personer avviker. Utifrån ersättningsystemet utformning utbyts uppgifter mellan kommun och Migrationsverket idag. Hur uppgifter ska delas mellan kommun och Migrationsverket behöver tydliggöras för att undvika att olika kommuner gör olika tolkningar. Ansvaret för att meddela Migrationsverket om förändrade förhållanden åligger dock den enskilde. Utredningens förslag att kommunerna ska få ett kontrollansvar bedömer förvaltningen skulle kunna få en negativ påverkan på uppdraget att stödja och integrera. Förvaltningen ser även svårigheter i att ha ett kontrollansvar för personer som bor i lägenhetsboende och risk för ett administrativt tungt system.

Uppdraget att ordna boende för personer som anvisas till kommunen enligt massflyktsdirektivet är utmanande för kommunen. Dels utifrån det korta tidsintervallet från förslag till lagändringens ikraftträdande, dels utifrån osäkerheten kring hur många och när personer anvisas och dels den korta anvisningstiden på en månad. Trots svårigheterna i uppdraget är förvaltningens bedömning att staden fullgör åtagandet på ett bra sätt. Förutsättningar som varit avgörande är det nära samarbetet förvaltningen har med idéburna organisationer och att övriga nämnder och styrelser i staden tagit ansvar. Kommuner har löst uppdraget på varierande sätt och förvaltningen vill därför betona vikten av att dra lärdom av de erfarenheter som aktiveringen av massflyktsdirektivet hittills gett.

Beslutet ska skickas till:

Kommunstyrelsen.

Annika Ljungh
Förvaltningsdirektör