

Förbättrade levnadsvillkor för utlänningar med tillfälligt skydd, utkast till lagrådsremiss

SKR:s sammanfattande ställningstaganden

- SKR har länge lyft behovet att personer som flytt kriget i Ukraina och har uppehållstillstånd med tillfälligt skydd i Sverige, bör ges förbättrad tillgång till utbildning, försörjning och stöd för att komma ut i arbete.
- För SKR framstår det som att förslagen i promemorian sammantaget leder till en försämring av levnadsvillkoren för utlänningar med tillfälligt skydd jämfört med om de inte genomförs. Båda scenarier förutsätter ett kommande EU-gemensamt besked om en förlängning av möjligheten till tillfälligt skydd. Även utan genomförande av promemorians förslag kommer en stor del av målgruppen då kunna folkbokföra sig och därmed få samma rättigheter och skyldigheter som andra bosatta. Med ett genomförande av förslagen i promemorian undantas målgruppen från bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner och LSS-insatser.
- SKR avvisar förslaget att personer med tillfälligt skydd som folkbokförs ska undantas från rätt till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner. En sådan särreglering får betydande och tillsynes oproportionerliga ekonomiska och andra konsekvenser för såväl enskilda som kommuner och behöver föregås av en betydligt mer gedigen beredningsprocess.
- Enligt SKR är finansieringsprincipen tillämplig avseende förslaget om undantag i socialförsäkringen. Om regeringen avser att gå vidare med förslaget måste det följas upp med förslag om ekonomisk reglering.
- SKR tar även upp behov av justeringar i lagen om mottagande av asylsökande och i regelverket för den statliga ersättningen till kommuner och regioner till följd av folkbokföring och förslagen i promemorian.
- Med en målsättning om ordning och reda i mottagandet och goda planeringsförutsättningar för kommuner och regioner, hoppas SKR på en nära dialog med regeringen och berörda departement i den fortsatta beredningen av förslagen, samt om behov av ytterligare åtgärder och insatser för en ordnad och övergång från nuvarande organisering av mottagandet till det som tar vid i samband med folkbokföring och i ett längre perspektiv.

SKR:s allmänna och övergripande synpunkter (berör avsnitt 3, 4 och 6)

SKR har från dag ett fördömt Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina och deltar med aktivt stöd till Ukraina i utveckling av den lokala demokratin som ska stå stark när kriget är över. SKR värnar också att människor som flytt kriget i Ukraina har rätt till skydd och ett bra mottagande i Sverige.

För att få en jämn fördelning av mottagandet över landet och därmed bättre boendesituation och kapacitet i insatser för målgruppen, ställde sig SKR från start positiv till att kommunerna fick uppdrag att anordna boende efter anvisning från Migrationsverket. Kommunerna erbjuder idag boende till cirka 15 000 barn och vuxna. De och ytterligare drygt 20 000 personer med tillfälligt skydd som ordnat eget boende, är idag en del av lokalsamhället, går i skolan, deltar i Sfi och många andra lokalt initierade insatser. Det civila samhällets insatser är också betydelsefulla i mottagandet och många ukrainare bidrar själva med sitt engagemang och med sin arbetskraft på den svenska arbetsmarknaden. SKR lyfte tidigt under massflyktssituationen att ukrainares tillgång till utbildning, försörjning och stöd för att komma ut i jobb behöver förbättras om vistelsen i Sverige varar under en längre tid. Det är nu hög tid att sådana insatser säkerställs.

EU:s massflyktsdirektiv löper ut den 4 mars 2025 och regeringen hänvisar i promemorian till att det pågår diskussioner om en EU-gemensam lösning efter det. Om det mynnar ut i att ukrainare får fortsatt uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, kommer målgruppen – med nu gällande nationellt regelverk – kunna folkbokföra sig och få samma skyldigheter och rättigheter i Sverige som övriga bosatta. Det löser ut frågan om bättre insatser till målgruppen, såsom till exempel etablerings- och andra arbetsmarknadspolitiska insatser, försörjning, vuxenutbildning samt tillgång till sjukvård och sociala insatser. Förslagen i promemorian *Förbättrade levnadsvillkor för utlänningar med tillfälligt skydd* framstår därför sammantaget som en försämring av levnadsvillkoren för människor med tillfälligt skydd jämfört med om inga förändringar genomförs.

I promemorian föreslås att personer med tillfälligt skydd som folkbokförs inte ska omfattas av bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner. Det omfattar bland annat barnbidrag, bostadsbidrag, underhållsstöd och äldreförsörjningsstöd. Enligt SKR:s bedömning får en sådan särreglering betydande och oproportionerliga ekonomiska och andra konsekvenser för såväl enskilda som kommuner och myndigheter. Så långtgående förändringar i välfärdssystemet och i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun kräver en betydligt mer gedigen analys och beredningsprocess.

SKR konstaterar också att regeringen med denna promemoria föregår en nyligen tillsatt statlig utredning¹.

Mot bakgrund av vad som anförts ovan, avvisar SKR förslag i promemorian som undantar målgruppen från rätten till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner.

SKR är angeläget om att det fortsatta mottagandet präglas av ordning och reda och tydlighet för både enskilda och aktörer. Förslaget om att målgruppen ska kunna folkbokföras några månader tidigare än vad nuvarande reglering medger, framstår som osäkert innan det är klart med vilken status ukrainare kommer att få i Sverige efter 4 mars 2025. SKR uppfattar dessutom att folkbokföring redan kan ske tidigare än så, beroende på om och när EU fattar beslut om att förlänga möjligheten till tillfälligt skydd. Oavsett scenario efter 4 mars 2025 eller tidpunkt för eventuell folkbokföring krävs åtgärder från regeringen för att få en ordnad och sömlös övergång från nuvarande organisering av mottagandet till det som tar vid.

Nedan utvecklas SKR:s bedömningar om förslagets ekonomiska och andra konsekvenser för kommuner och regioner samt behov av tydliggöranden och andra åtgärder från regeringen i mottagandet framåt. Kommuner och regioner efterfrågar skyndsamma besked och goda planeringsförutsättningar.

Konsekvenser (avsnitt 10)

Ekonomiska konsekvenser för kommuner och regioner

Likartade förutsättningar som övrigt flyktingmottagande i vissa avseenden

De ekonomiska konsekvenserna för kommuner och regioner när personer med tillfälligt skydd folkbokförs är principiellt likartade som för övrigt flyktingmottagande. Ökade kostnader för verksamheten, som skola och hälso- och sjukvård, ska hanteras med sektorns skatteintäkter. Kostnadsbilden blir därmed i stor utsträckning en konsekvens av gruppens behov av verksamhet och dess bidrag till skattebasen. Ett stort kommunmottagande av flyktingar gör dock normalt att behoven av verksamhet ökar i snabbare takt än skattebasen. Det är något som regeringen alltid måste överväga i den allmänna bidragsgivningen till kommuner och regioner. Den statliga ersättningssystemet till kommuner och regioner för flyktingmottagande är inte tänkta att hantera denna typ av ekonomiska realiteter.

¹ En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare, Dir. 2023:149

Betydande ökade kostnader för ekonomiskt bistånd

Det som, ur ett ekonomiskt perspektiv, skiljer ett kommande mottagande av personer med tillfälligt skydd från övrigt flyktingmottagande är dels att många personer med tillfälligt skydd och utan egna medel hittills har haft tillgång till boende som anordnas av kommunerna med ersättning från staten (vilket upphör vid folkbokföring), dels att gruppen enligt regeringens förslag inte ska ha rätt till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner. Utifrån det ekonomiska perspektivet sammanflätas dessa förutsättningar till en större ekonomisk effekt för kommunerna – en betydande ökning av kostnaderna för ekonomisk bistånd.

Kommunmottagna flyktingar får redan idag i stor utsträckning kompletterande ekonomiskt bistånd trots att de omfattas av de bosättningsbaserade förmånerna. Att nyanlända skulle vara aktuella inom socialtjänstens ekonomiska bistånd var inte riksdagens avsikt när etableringsreformen infördes 2010. SKR:s uppgifter för 2022 visar att omkring 45 procent av deltagarna i etableringsprogrammet har beviljats ekonomiskt bistånd under pågående etableringsinsatser. Andelen har ökat under de tio år som SKR följt frågan, så även de utbetalda beloppen. Detta kan troligtvis förklaras av att nivån på etableringsersättningen inte justerats sedan 2010 och att bristen på bostäder med lägre hyra i stora delar av landet tvingat fram dyrare boendelösningar i kommunernas bosättningsuppdrag för nyanlända. SKR bedömer att andelen som kommer att behöva kompletterande ekonomiskt bistånd i gruppen personer med tillfälligt skydd, samt kostnaderna per person, kommer att bli avsevärt högre som en konsekvens av att gruppen exkluderas från de bosättningsbaserade förmånerna. Det bör här understrykas att schablonersättningen som utgår till kommuner för mottagande av nyanlända inte syftar till att ersätta kommuner för ekonomiskt bistånd under pågående etableringsinsatser.

Finansieringsprincipen måste tillämpas

Ett genomförande av en särreglering avseende bosättningsbaserade förmåner innebär att finansieringsprincipen måste tillämpas. Finansieringsprincipen ska visserligen inte tillämpas vid en förändring av transfereringssystemen som indirekt påverkar kommunernas kostnader. Förslaget gäller dock inte någon förändring av transfereringssystemen i sig, utan en avgränsning av målgruppen som omfattas av dessa, vilket får en direkt påverkan på kommunernas kostnader. Om regeringen går vidare med förslaget menar SKR att regeringen måste återkomma i den ekonomiska vårpropositionen med en reglering mot det generella statsbidraget för kommunernas samtliga kostnader för ekonomiskt bistånd under pågående etableringsinsatser, i enlighet med finansieringsprincipens intention om ”reglering från botten”. När det gäller kostnadsökningar inom ekonomiskt

bistånd understryks vikten av att kommunernas kostnader för handläggning också måste ingå i en ekonomisk reglering. I kommande avsnitt beskrivs och exemplifieras effekter av en särreglering av bosättningsbaserade förmåner, avseende kostnader för både behovet och handläggningen av ekonomiskt bistånd.

Behov av förändringar i ersättningsförordningen

Gruppen med tillfälligt skydd föreslås inte heller omfattas av lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS. Detta innebär att eventuella behov måste omhändertas av beslut enligt socialtjänstlagen (SoL). Statlig ersättning avseende kostnader för insatser beviljas dock endast för kostnader för stöd och hjälp i boendet och för särskilda boendeformer, se 18 och 22 §§ förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utläningar. För LSS-insatser beviljas ersättning för samtliga insatser, det vill säga även sådana utanför boendet, under de förutsättningar som anges i 24 och 27 §§ i nyss nämnd ersättningsförordning. Eftersom personer med tillfälligt skydd kan ha rätt till insatser enligt SoL som hade beviljats med stöd av LSS om de hade haft rätt till sådana insatser och med följderna att staten beviljat ersättning för kostnaderna, behöver det införas en ny ersättningsbestämmelse i ersättningsförordningen som möjliggör för kommunen att få ersättning för SoL-insatser även utanför bostaden. SKR vill också se en höjning av ersättning för sådana insatser från 75 till 100 procent.

En förutsättning för statlig ersättning är vidare i vissa fall att en utläning hade en sjukdom eller en funktionsnedsättning när de först togs emot i en kommun. Det kan behöva utredas hur detta krav ska tolkas i förhållande till personer med tillfälligt skydd eftersom de tagits emot i en kommun i samband med anvisning enligt lagen om mottagande av asylsökande (LMA). Det kan komma att framstå som otydligt om det är denna tidpunkt eller senare mottagande i kommun som avses (jfr 6 § ersättningsförordningen).

Därutöver behövs statlig ersättning till kommuner införas för försörjningsstöd till äldre om förslag genomförs som innebär att de inte får rätt till äldreförsörjningsstöd via den bosättningsbaserade socialförsäkringen.

Fler blir beroende av försörjningsstöd under längre tid och ökade kostnader för handläggning

De bosättningsbaserade förmånerna som barnbidrag, bostadsbidrag, underhållsstöd och äldreförsörjningsstöd utgör en inte försumbar del av den enskildes inkomst för såväl hushåll med etableringsinsatser och etableringsersättning som för hushåll med låga inkomster från arbete. SKR saknar uppgifter om sammansättningen av hushållstyper i målgruppen men

uppskattar att knappast någon familjekonstellation med barn i boende med normal hyra kommer att klara sin försörjning med endast etableringsersättning. Till det ska läggas ekonomiskt bistånd till hushåll med äldre personer som inte får rätt till äldreförsörjningsstöd från socialförsäkringen. Personer över 65 år i gruppen tillfälligt skyddsbehövande är dessutom relativt fler jämfört med övrigt flyktingmottagande.

Anmärkningsvärt är också att undantaget från rätt till bosättningsbaserade förmåner drastiskt försämrar förutsättningarna att bli självförsörjande även med lägre löneinkomster. Marginaleffekten att gå från försörjningsstöd till arbete är 100 procent, det vill säga att varje intjänad krona direkt avräknas mot det ekonomiska biståndet. Om hushållet inte har några inkomster från bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner behövs en betydande inkomst för att nå egen försörjning. För exempelvis en ensamstående kvinna med ett barn, med en genomsnittlig hyra i Stockholm, räcker inte ens en nettoinkomst på 20 000 kr i månaden för att komma över gränsen för egen försörjning jämfört med riksnormen för försörjningsstöd. Hushåll där vuxna arbetar heltid men har otillräcklig inkomst för sin försörjning är sällan förekommande inom det ekonomiska biståndet idag och kan därför tillkomma som en ny tydligare målgrupp som erhåller ekonomiskt bistånd mer än tillfälligt.

Till analysen behöver också fogas att ekonomiskt bistånd inte är ett generellt bidrag utan utreds efter ansökan varje månad och beviljas efter en individuell behovsprövning på hushållsbasis. För att ha rätt till ekonomiskt bistånd ska alla andra möjligheter till egen försörjning vara prövade. I det ingår make/makas försörjningsmöjligheter och eventuella realiserbara tillgångar som ska försälgas. Utformningen av det ekonomiska biståndet ställer stora krav på handläggningen och kommer för den nu aktuella målgruppen vara förenat med komplexa utredningar och bedömningar huruvida make/maka som är kvar i Ukraina har försörjningsförmåga samt eventuella tillgångars värde och möjlighet att realisera dem i ett krigsdrabbat land. Utöver det tillkommer avvägningar om rimlighet att avyttra hus eller andra tillgångar i ett land som personer med tillfälligt skydd förväntas återvända till utan att det går att förutse när det är möjligt. Regeringen måste beakta konsekvenserna för både enskilda och socialtjänsten samt vidta åtgärder för att underlätta kommunernas handläggning och målgruppens förståelse för det ekonomiska biståndets premisser.

Sett till de omfattande konsekvenserna av ett undantag från rätt till bosättningsbaserade förmåner, och att ekonomiskt bistånd för många blir den huvudsakliga försörjningskällan, är det angeläget att regeringen noggrant analyserar och även överväger andra förutsättningar för att tillgodose försörjningen för personer med tillfälligt skydd.

Behov av en ordnad övergång från LMA till bosättning i kommun och etablering.

Bistånd och bosättning

Om möjligheten till tillfälligt skydd i Sverige förlängs genom direktiv från EU kommer en stor del av målgruppen uppfylla kriterierna för folkbokföring. Då upphör rätten till bistånd och boende enligt LMA. Det är angeläget att regeringen vidtar åtgärder för att säkerställa en ordnad övergång från mottagandet enligt LMA till mottagandet efter folkbokföring.

SKR har uppfattat från Migrationsverket att det behövs ändring i LMA för att personer ska kunna ha fortsatt rätt till bistånd efter beslut om folkbokföring och innan mottagande i kommun. Några sådana förslag lämnas eller aviseras inte i promemorian. Att detta glapp täpps igen är angeläget för att skapa ordning och reda i mottagandet och att den enskilde vid behov under övergångsperioden kan få fortsatt bistånd för sin försörjning och boende. Att utifrån Skatteverkets hantering och handläggning av folkbokföring, på dagen avsluta biståndet enligt LMA och därmed kapa ersättningen till kommuner för att anordna boende är orimligt. Kommunerna måste få tid att, vid behov, anpassa sina boendelösningar för målgruppen efter bosättning. Det gäller de 15 000 personer i boende som anordnats av kommunen enligt LMA. Ändringen i LMA behövs också för de potentiellt tusentals fler i eget boende som också behöver ekonomiskt bistånd för sin försörjning. En ordning liknande den som gäller övriga i flyktmottagandet måste komma på plats, t ex genom att personer med tillfälligt skydd fortsätter att omfattas av LMA till mottagande i kommun efter anvisning enligt bosättningslagen alternativt en månad efter folkbokföring för personer i eget boende.

Av promemorian framkommer att det inom Regeringskansliet pågår ett arbete med att se över vissa delar av bosättningsregelverket så att personer med tillfälligt skydd som har varit anvisade till en kommun eller bor i Migrationsverkets anläggningsboende kan omfattas av anvisning enligt bosättningsregelverket i samband med folkbokföring. Det är enligt SKR helt nödvändigt för att säkerställa att personer med tillfälligt skydd kan fortsätta erbjudas boende efter att bistånd enligt LMA upphört. Mycket talar för att en sådan anvisning också bör ske till den kommun som tidigare anvisats att anordna boende enligt LMA, inte minst för att undvika en stor omflyttning så att barn kan fortsätta i sin skola, familjer blir kvar i sitt sammanhang och vuxna kan fortsätta i pågående insatser och bibehålla nätverk som underlättar etableringen på arbetsmarknaden. SKR vill dock uppmärksamma att fördelningen av genomförda och pågående anvisningar till kommuner att ordna boende enligt LMA är ojämn. Fördelningen är ännu mer ojämn om man inkluderar personer med tillfälligt skydd i eget boende. Regeringen bör därför vara lyhörd för och uppmärksamma

utmaningar vad gäller kapacitet för insatser och boende i vissa kommuner samt uppdra till ansvariga myndigheter att ta hänsyn till detta i kommande förslag om länstal och beslut om kommunal för det övriga flyktingmottagandet.

Ledtider till personnummer, inskrivning på Arbetsförmedlingen och utbetalning av etableringsersättning

Skatteverkets, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassans handläggnings- och ledtider i de initiala administrativa processerna efter anmälan av flytt till Sverige har länge varit en stor utmaning och bidragit till att nyanländas etablering fördröjs med många månader samt stora kostnader för kommunerna avseende ekonomiskt bistånd. Skatteverket uppger att folkbokföringsprocessen nu har effektiviserats påtagligt. SKR har ännu inte nåtts av signaler från kommuner att ledtiderna avsevärt har förbättrats. Med en tillfällig stor mottagningstopp när personer med tillfälligt skydd kan folkbokföras är det angeläget att regeringen säkerställer att myndigheterna har förutsättningar och samordnade uppdrag att minimera ledtiderna. Tillsammans med åtgärder för ovan nämnda glapp mellan LMA och insatser efter folkbokföring, måste målsättningen i systemet som helhet vara att så få personer som möjligt och under så kort tid som möjligt ska vända sig till kommunernas socialtjänst för tillfälligt behov av försörjningsstöd på grund av att etableringsersättningen inte kommit igång.

Tillgången till etablerings- och andra arbetsmarknadspolitiska insatser

Att personer med tillfälligt skydd får tillgång till utbildning- och arbetsmarknadspolitiska insatser som påskyndar etableringen på arbetsmarknaden är en av de viktigare och positiva konsekvenserna av en eventuellt kommande möjlighet till folkbokföring. SKR vill här lyfta vad Arbetsförmedlingen tidigare anfört; att ett hinder för att erbjuda arbetsmarknadspolitiska insatser till personer med tillfälligt skydd, är att de inte har nödvändigt försäkringsskydd på grund av att de inte omfattas av bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner. Det är i så fall ett hinder som kvarstår med förslag om undantag i socialförsäkringsbalken men som inte alls adresseras i promemorian. SKR förutsätter att regeringen säkerställer att något sådant hinder för deltagande i insatser inte kvarstår.

Vidare framstår det för SKR som något oklart om tillräckliga anslag beräknats för ett ökat antal inskrivna i etableringsprogrammet och ökade utbetalningar av etableringsersättning. SKR förutsätter att regeringens avsikt är att målgruppen ska få del av etableringsinsatser mer än temporärt.

En ytterligare effekt av att personer med tillfälligt skydd inte ska anses bosatta i socialförsäkringsbalkens mening är att de, såvitt SKR tolkar regelverket, inte heller kommer att ha rätt till studiestöd. Det innebär ett hinder om målet med etableringsinsatserna i det enskilda fallet är reguljära

studier. Här vill SKR också påtala att vid prövningen av ekonomiskt bistånd gäller att vuxna studerande som regel ska tillgodose sina behov på annat sätt än genom ekonomiskt bistånd. Om personer med tillfälligt skydd inte har rätt till studiestöd finns en påtaglig risk att det förväntas att kommunerna istället ska bevilja ekonomiskt bistånd under studierna, alternativt att målgruppen i en oönskad för liten omfattning tar del av reguljära studier.

Uppmaning om dialog i den fortsatta beredningen

Som SKR belyst i yttrandet får kommande EU-gemensamt besked om fortsatt möjlighet till tillfälligt skydd, samt förslagen i promemorian, stor påverkan på kommuners och regioners uppdrag. Även ett scenario där möjligheten till tillfälligt skydd inte förlängs får påverkan men berörs inte alls i promemorian, till exempel vad som gäller om personer som har eller har haft tillfälligt skydd, och som antingen är folkbokförda eller inte folkbokförda, söker asyl. Ansvarsförhållanden mellan stat och kommun i det fall insatser för återvändande påbörjas behöver också klargöras.

Kommuner och regioner har en viktig och omfattande roll i mottagandet och i samhällets insatser för personer med tillfälligt skydd. Regeringen behöver därför vara lyhörda för kommuners och regioners behov. Med målsättningen om ordning och reda i mottagandet hoppas SKR därför på en nära dialog med regeringen och berörda departement om den fortsatta beredningen av förslagen i promemorian, en fördjupad analys av ekonomiska och andra konsekvenser för olika scenarier framåt samt behov av kompletterande åtgärder och andra insatser som ger kommuner och regioner så bra planeringsförutsättningar som möjligt.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson
Ordförande