

Utlåtande Rotel VI (Dnr 2017/001265)

Bistånd till illegala invandrare

Motion (2017:48) av Per Ossmer och Martin Westmont (båda SD)

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.
Motionen besvaras med hänvisning till vad som anförs i utlåtandet.

Föredragande borgarrådet Åsa Lindhagen anför följande.

Ärendet

Per Ossmer och Martin Westmont (båda SD) föreslår i en motion till kommunfullmäktige att ”kommunfullmäktige som sin uppfattning tillkännager att Stockholms kommun inte ska betala försörjningsstöd till personer som uppehåller sig illegalt i kommunen”. Motionärerna anser att Stockholms stad inte bör bevilja ekonomiskt bistånd till personer som saknar tillstånd att vistas i Sverige, till exempel personer som tagit sig in i landet otillåtet, har fått avslag på asylansökan eller försöker undgå avvisning.

Beredning

Ärendet har remitterats till Stadsledningskontoret, Socialnämnden, Bromma stadsdelsnämnd, Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd och Kungsholmens stadsdelsnämnd.

Stadsledningskontoret hänvisar till de riktlinjer som kommunfullmäktige antagit under år 2017, och påpekar att socialtjänsten har det yttersta ansvaret för alla som vistas inom kommunen samt att socialtjänsten har ett särskilt ansvar för barn som tillhör utsatta grupper.

Socialnämnden anser att handläggningen enligt de riktlinjer som kommunfullmäktige antog år 2017 leder till att barnperspektivet tillgodoses i högre grad än tidigare för papperslösa barn.

Bromma stadsdelsnämnd konstaterar att Stockholms stads riktlinjer ger möjlighet att under vissa omständigheter bevilja ekonomiskt bistånd till personer som saknar uppehållstillstånd.

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd kan inte se att socialtjänstens yttersta ansvar för de personer som vistas i kommunen, som i vissa fall kan föranleda att ekonomiskt bistånd beviljas, kan upphävas med ett beslut i kommunfullmäktige. Nämnden anser att det är rimligt att barnperspektivet i riktlinjerna är förstärkt för barnen i målgruppen.

Kungsholmens stadsdelsnämnd hänvisar till de riktlinjer som kommunfullmäktige antog i oktober år 2017 där det tydliggörs att barn till papperslösa i vissa fall kan beviljas ekonomiskt bistånd upp till skälig levnadsnivå.

Mina synpunkter

Socialtjänstlagen är tydlig med att barnets bästa ska beaktas i alla beslut som rör barn. De riktlinjer för handläggning av ekonomiskt bistånd som kommunfullmäktige antog den 16 oktober 2017 har därför ett starkt barnrättsperspektiv, där vi på flera områden stärkt detta gentemot tidigare riktlinjer. Ett sådant område är barn som under lång tid lever gömda, en mycket utsatt grupp barn där många lever under mycket svåra förhållanden.

Den debatt som idag förs tar ofta sin utgångspunkt i att personer som saknar uppehållstillstånd ska lämna landet. Men barn kan inte hållas ansvariga för hur deras föräldrar agerar. Vi kan aldrig acceptera att barn i vår stad far illa. Därför är det rimligt att utifrån barnets behov kunna ge ekonomiskt bistånd till denna grupp. Regelverket för vuxna papperslösa har inte förändrats, vilket innebär att principen även fortsättningsvis är att de endast kan beviljas akut nödbistånd.

Motionärerna menar att detta skapar ett skuggsamhälle, det stämmer inte. Det så kallade skuggsamhället uppstår inte för att socialtjänsten ger stöd till barn som har det svårt. Det så kallade skuggsamhället finns redan. Och som kommunpolitiker måste vi förhålla oss till verkligheten.

Verkligheten är att vi redan har personer som vistas här utan tillstånd. De har valt att göra så för att alternativet, att återvända till sitt ursprungsland, är värre för dem än att leva utanför samhällets skyddssystem. Vissa av dem har

också barn. Dessa personer kommer att vara kvar här vare sig barnen kan beviljas ekonomiskt bistånd eller inte.

Ord och hur de används säger något om våra värderingar, och påverkar människors världsbild. Därför vänder jag mig emot den benämning som motionärerna har av de människor det handlar om. Människor kan begå illegala handlingar, men aldrig vara illegala i sig själva. Det är en viktig distinktion.

Bilaga

Motionen

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden Anna König Jerlmyr, Joakim Larsson och Cecilia Brinck (alla M) och borgarrådet Lotta Edholm (L) enligt följande.

Vi föreslår att kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Att föredragande borgarråds förslag delvis bifalles.
2. Att därutöver anföras följande.

Vi vidhåller den kritik mot de nya riktlinjerna för ekonomiskt bistånd som vi framförde när riktlinjerna var föremål för beslut i kommunfullmäktige. Barn till personer som undanhåller sig utvisning befinner sig ofta i mycket utsatta förhållanden. Beslutet att ge barn i dessa familjer rätt till försörjningsstöd innebär att den utsatta och prekära situation som barnen befinner sig i permanentas, vilket inte ligger i barnens intresse. Det finns andra insatser som kan komma ifråga för de barn vars familjer undanhåller sig utvisning: förutom rätt till skolgång och sjukvård även akut nödbistånd enligt socialtjänstlagen samt hjälp att ta kontakt med frivilligorganisationer.

Vi anser vidare att beslutet borde ha föregåtts av en betydligt noggrannare omvärlds- och konsekvensanalys. Det saknas exempelvis en redogörelse av erfarenheter från de kommuner där försörjningsstöd till barn i familjer som undanhåller sig utvisning prövats, såsom Malmö, en kommun som nu har sett sig nödgad att revidera sina riktlinjer när det gäller frågan om de som undanhåller sig utvisning. Det saknas också en bedömning av de ekonomiska konsekvenserna av förändringarna. Även på dessa punkter vidhåller vi vår kritik i sak.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

Motionen besvaras med hänvisning till vad som anförs i utlåtandet.

Stockholm den 25 april 2018

På kommunstyrelsens vägnar:
KARIN WANNGÅRD

Åsa Lindhagen

Ulrika Gunnarsson

Reservation anfördes av Anna König Jerlmyr, Cecilia Brinck, Dennis Wedin, Johanna Sjö och Markus Nordström (alla M) och Lotta Edholm (L) med hänvisning till Moderaternas och Liberalernas gemensamma reservation i borgarrådsberedningen.

Ersättaryttrande gjordes av Erik Slottnér (KD) med hänvisning till Moderaternas och Liberalernas gemensamma reservation i borgarrådsberedningen.

Remissammanställning

Ärendet

Per Ossmer och Martin Westmont (båda SD) föreslår i en motion till kommunfullmäktige att ”kommunfullmäktige som sin uppfattning tillkännager att Stockholms kommun inte ska betala försörjningsstöd till personer som uppehåller sig illegalt i kommunen”. Motionärerna anser att Stockholms stad inte bör bevilja ekonomiskt bistånd till personer som saknar tillstånd att vistas i Sverige, till exempel personer som tagit sig in i landet otillåtet, har fått avslag på asylansökan eller försöker undgå avvisning.

Beredning

Ärendet har remitterats till Stadsledningskontoret, Socialnämnden, Bromma stadsdelsnämnd, Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd och Kungsholmens stadsdelsnämnd.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 16 januari 2018 har i huvudsak följande lydelse.

Stadens arbete med ekonomiskt bistånd syftar till att nå kommunfullmäktiges mål 3.3 *Fler jobbar, har trygga anställningar och försörjer sig själva*. Andelen biståndstagare i förhållande till befolkningen är i dagsläget 1,6 procent, vilket är en mycket låg andel jämfört med tidigare år. Även antalet biståndshushåll har minskat kraftigt.

Utvecklingen bedöms bero på det positiva arbetsmarknadsläget samt på stadens aktiva arbete för att stötta personer till egen försörjning.

Kommunfullmäktige beslutade om reviderade riktlinjer för handläggning av ekonomiskt bistånd 16 oktober 2017. Revideringarna gjordes bland annat utifrån ny lagstiftning.

I de nya riktlinjerna utökades möjligheterna att bevilja bistånd till papperslösa barn, vilket innebär att papperslösa barn kan beviljas bistånd till skälig levnadsnivå. Papperslösa vuxna kan dock som tidigare endast beviljas bistånd till nödhjälp.

Enligt socialtjänstlagen är ekonomiskt bistånd samhällets yttersta skyddsnät för människor som inte själva kan tillgodose sina behov. Ansvaret gäller alla som vistas i kommunen, och socialtjänsten har dessutom ett särskilt ansvar för barn som tillhör utsatta grupper. I stadens nya riktlinjer har barnperspektivet och barn till papperslösa uppmärksammats i hög grad än tidigare.

Riktlinjerna beskriver även hur socialtjänsten ska arbeta med papperslösa familjer som beviljas bistånd. Barnkonsekvensanalyser görs i de fall ansökan gäller en barnfamilj. Socialtjänstens arbete syftar till att nå en långsiktig lösning på situationen och för barnets bästa i ett långsiktigt perspektiv. Det kan till exempel innebära att socialtjänsten arbetar för att motivera familjen att ta kontakt med Migrationsverket.

Socialnämnden

Socialnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 12 december 2017 att hänvisa till förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Socialförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 6 november 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Riktlinjerna för handläggning av ekonomiskt bistånd (dnr 3.1.1-596/2015) har antagits av Kommunfullmäktige den 16 oktober 2017. De tidigare gällande riktlinjerna antogs i Kommunfullmäktige den 5 maj 2014 (dnr 3.1-4/2013). Även i de föregående riktlinjerna fanns en möjlighet för kommunen att bevilja akut bistånd till personer som saknar uppehållstillstånd och inte heller ansökt om uppehållstillstånd i avvaktan avvisning eller utvisning. Av de nya riktlinjerna framgår att trots domen i Högsta förvaltningsdomstolen som motionen hänvisar till finns en möjlighet för kommunen att ge bistånd till personer utan tillstånd att vistas i Sverige med stöd av 4 kap. 2 § SoL.

I de nya riktlinjerna har barnperspektivet och barn till papperslösa uppmärksammats i högre grad än i de föregående riktlinjerna. I de nya riktlinjerna beskrivs att papperslösa barn numera har rätt till fullständig sjukvård och skola. Vidare anges att även om papperslösa inte har rätt till bistånd enligt 4 kap 1 § SoL har socialtjänsten det yttersta ansvaret för alla som vistas i kommunen och socialtjänsten har ett särskilt ansvar för barn som tillhör utsatta grupper. Det anges vidare att om det finns barn i hushållet ska detta särskilt beaktas och en barnkonsekvensanalys göras. Barn ska kunna beviljas bistånd till en skälig levnadsnivå vilket kan innebära att barn beviljas bistånd upp till riksnorm och till en rimlig hyreskostnad. För vuxna gäller dock som tidigare att de endast kan beviljas bistånd till nödhjälp, det vill säga en reducerad norm.

De nya riktlinjerna beskriver även hur socialtjänsten ska arbeta med de papperslösa familjerna som beviljas bistånd. Socialtjänsten ska upprätta en plan som innefattar krav på vilka åtgärder som ska uppfyllas för att bistånd ska kunna utgå. Om familjen beviljas ekonomiskt bistånd är det viktigt att täta uppföljningar görs och att man arbetar för en långsiktig lösning på situationen. Att arbeta för barnets bästa i ett långsiktigt perspektiv kan handla om att man behöver motivera familjen att ta kontakt med Migrationsverket och i andra fall behöver familjen lösa situationen på annat sätt.

Motivationsarbetet kan även handla om att motivera till kontakt med organisationer inom civilsamhället samt vid behov kontakt med hälso- och sjukvården.

Det är svårt att beräkna hur många papperslösa och gömda människor som finns i Sverige och i Stockholm. Enligt Migrationsinfo finns ungefärliga beräkningar från 2010 som säger att det uppehåller sig mellan 10 000 och 35 000 papperslösa personer i Sverige och av dessa är uppskattningsvis 2–3 000 barn. Anledningen till att det är så svårt att beräkna antalet papperslösa är att de inte finns registrerade någonstans och deras rädsla för att bli utvisade gör att de oftast håller sig på avstånd från myndigheterna. I maj 2017 gjorde socialförvaltningen en inventering av antalet papperslösa barn och unga (0-24 år) som ansökt om ekonomiskt bistånd i stadsdelsförvaltningarna. 12 av 14 stadsdelsförvaltningar svarade på förfrågan och det visade sig att i dessa förvaltningar hade totalt sex papperslösa barn varit aktuella för bistånd.

Eftersom det är oklart hur stor gruppen av papperslösa som vänder till socialtjänsten i Stockholm kommer att bli, kommer socialförvaltningen att noggrant följa utvecklingen genom avstämningar med stadsdelarna. Dialog om hur handläggningen ska tillämpas kommer kontinuerligt att föras på nätverken som hålls inom ekonomiskt bistånd. Som framgår av riktlinjerna beviljas bistånd till papperslösa inte kravlöst. De sökande behöver såsom andra sökande medverka till utredning och till en planering som kan leda till självförsörjning. När det gäller barnfamiljer ska barnkonsekvensanalys göras där konsekvenser för barnet, både på lång och kort sikt vägs in. Barnkonsekvensanalysen används som en del i beslutsunderlaget. Detta innebär inte att det alltid kommer att visa sig vara bäst för barnet att bistånd beviljas men genom detta synliggörs barnens behov. Socialförvaltningen anser att handläggningen enligt beslutade riktlinjer leder till att barnperspektivet tillgodoses i högre grad än tidigare.

Bromma stadsdelsnämnd

Bromma stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 1 februari 2018 att besvara remissen med förvaltningens tjänsteutlåtande.

Bromma stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 11 januari 2018 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen hänvisar till Stockholms stads riktlinjer för handläggning av ekonomiskt bistånd, beslutade av kommunfullmäktige 2017-10-16, där det bland annat står följande (sid 78-79):

”De personer som omfattas av personkretsen enligt LMA [lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.] har inte rätt till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Kommunen är alltså inte skyldig att ge bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL, inte heller

nödbistånd för att undgå en akut nödsituation eftersom sådant bistånd förutsätter att man har rätt till försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § SoL. Det finns dock en möjlighet för kommunen att ge bistånd till dessa personer med stöd av 4 kap. 2 § SoL.

[...]

Även om personer som omfattas av personkretsen enligt LMA inte har rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL har socialtjänsten enligt 2 kap. 1 § SoL det yttersta ansvaret för alla som vistas i kommunen. Det yttersta ansvaret innebär till exempel att ge stöd och hjälp i akuta situationer. Samma utredningsförfarande gäller som för andra sökande. En utredning av den enskildes situation ska vara utgångspunkten i prövningen av rätten till bistånd och en individuell bedömning ska alltid göras. Ekonomiskt bistånd kan till exempel beviljas till matpengar. Biståndet beviljas i så fall enligt 4 kap. 2 § SoL.”

Justitieombudsmannen har i ett yttrande påpekat att socialtjänstens ansvar omfattar samtliga personer som vistas i en kommun (se JO:s ämbetsberättelse 1994/95 s. 272). JO menar vidare att det varken i lagtexten, eller i propositionen som låg till grund för denna (se Prop. 1979:80:1), står något om att personer som saknar uppehållstillstånd ej omfattas av bestämmelserna. Detta innebär i praktiken att personer som är papperslösa har rätt att lämna in en ansökan om bistånd, samt få en individuell prövning av sin sak, då socialtjänstlagens bestämmelser omfattar alla personer som vistas i en kommun (även personer som inte har tillstånd att vistas i Sverige).

Förvaltningen konstaterar att Stockholms stads riktlinjer för handläggning av ekonomiskt bistånd som de är utformade idag ger möjlighet att i vissa fall bevilja ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 2 § SoL för att undvika att en nödsituation uppstår.

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 1 februari 2018 att godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämna det som svar på remissen.

Hägersten-Liljeholmens stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 20 november 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen framhåller att socialtjänsten har ett yttersta ansvar för de personer som vistas i kommunen och att detta yttersta ansvar kan innebära att ekonomiskt bistånd beviljas för att undvika att akut nöd uppstår. Detta ansvar kan inte upphävas eller frångås med ett beslut i kommunfullmäktige.

Förvaltningen anser att det är rimligt att barnperspektivet i riktlinjerna är förstärkt för målgruppen men ser också att det krävs noggranna utredningar av hur barnens behov ser ut i papperslösa familjer och hur det bäst kan tillgodoses.

Kungsholmens stadsdelsnämnd

Kungsholmens stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 1 februari 2018 att besvara remissen med förvaltningens tjänsteutlåtande.

Kungsholmens stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 9 januari 2018 har i huvudsak följande lydelse.

Kommunfullmäktige i Stockholms stad har beslutat om riktlinjer för handläggning av ekonomiskt bistånd. Riktlinjerna innehåller anvisningar för arbetet med ekonomiskt bistånd i Stockholms stad. Syftet med riktlinjerna är att säkerställa rättssäkerhet och likabehandling i staden när det gäller utredning, bedömning och tillgång till de insatser som ska erbjudas från socialtjänstens sida. Stadens riktlinjer utgör komplement till gällande lagstiftning, föreskrifter och allmänna råd. De nuvarande riktlinjerna (dnr 3.1.1- 596/2015) har antagits av Kommunfullmäktige i oktober 2017. De tidigare gällande riktlinjerna antogs i Kommunfullmäktige i maj 2014 (dnr 3.1-4/2013).

Personer som vistats olagligt i landet kan inte beviljas bistånd enligt 4.1 § socialtjänstlagen, detta framgår av domen i Högsta förvaltningsdomstolen som motionen hänvisar till. Dock har socialtjänsten det yttersta ansvaret för alla som vistas i kommunen och kan enligt 4.2 § socialtjänstlagen ge bistånd utöver vad som följer av 4.1 § om det finns skäl för det. Kommuner har möjlighet att bevilja bistånd för att undanröja akut nöd, detta kan då göras enligt 4.2 § socialtjänstlagen. Akut bistånd kan t.ex. omfatta bistånd till matpengar, biljett hem och eventuellt logi.

Genomgående i de nya riktlinjerna framkommer ett starkt barnrättsperspektiv och barn till papperslösa uppmärksammas i högre grad än i de föregående riktlinjerna. I hushåll där det finns barn och ungdomar ska deras situation alltid uppmärksammas och när beslut rör barn ska särskilt beaktas vad hänsyn till barnets bästa kräver. Socialtjänsten har ett särskilt ansvar för barn, i synnerhet barn som tillhör utsatta grupper. I riktlinjerna framkommer att barn ska, i de fall det bedöms lämpligt utifrån barnkonsekvensanalysen, kunna beviljas bistånd till en skälig levnadsnivå. Utifrån principen om barnets bästa kan det innebära att barn beviljas bistånd medan deras föräldrar enbart kan beviljas nödhjälp.

I riktlinjerna beskrivs hur socialtjänsten ska arbeta med papperslösa familjer som beviljas bistånd. En plan ska upprättas som inrymmer krav på vilka åtgärder som ska uppfyllas för att bistånd ska kunna utgå, socialtjänstens uppdrag blir även att motivera till kontakt med exempelvis Migrationsverket och hälso-och sjukvården. Eftersom det är oklart hur stor gruppen av papperslösa som vänder till socialtjänsten i Stockholm kommer att bli, ska utvecklingen noggrant följas.