

Handläggare
Veronica Wolgast Carstorp
Telefon: 0850829457

Till
Kommunstyrelsen

Reglering av EBO asylsökande inom Stockholms stad

Initiativärende

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

Att anmäla 15 DeSo-områden till Migrationsverket där det ska undantas möjlighet för asylsökande att bosätta sig på egen hand, från och med 2020-07-01.

Sammanfattning

Från den 1 juli 2020 kommer asylsökandes möjligheter att flytta till eget boende (EBO) i vissa områden att vara begränsade, efter en lagändring som trädde i kraft 1 januari 2020. 32 kommuner, varav Stockholms stad är en, ska få anmäla till Migrationsverket att en eller flera delar av kommunen ska omfattas av regleringen. Anmälan ska föregås av att länsstyrelsen får möjlighet att yttra sig. De delar av kommunen som anmäls till Migrationsverket ska ha socioekonomiska utmaningar. För att kunna identifiera relevanta områden att anmäla till Migrationsverket har staden använt sig av kombinationen SCB:s DeSo-områden och deras öppna geodata. Det finns bland annat fyra variabler som visar hur den socioekonomiska tyngden ser ut avseende arbetslöshet, utbildningsgrad, inkomster och utländsk bakgrund. Vid samkörning av dessa fyra variabler för att se vilka DeSO-områden som utmärker sig avseende alla fyra framkommer 15 DeSO-områden. Dessa områden finns inom stadsdelarna Tensta, Rinkeby, Husby och Skärholmen. Stockholms stad kommer anmäla dessa områden till Migrationsverket. Staden kommer att noga följa utvecklingen så att det till höstens ansökningsomgång blir möjligt att justera utifrån en djupare analys avseende statistik, effekter och konsekvenser.

Bakgrund

Regeringens proposition (2019/20:10) *Ett socialt hållbart eget boende för asylsökande* överlämnades till riksdagen den 19 september 2019. I propositionen föreslås att asylsökandes

möjligheter att bo i eget boende ska begränsas i vissa områden. Förslaget innebär att om en asylsökande på egen hand ordnar bostad i ett område med socioekonomiska utmaningar, ska han eller hon som huvudregel inte ha rätt till dagersättning eller särskilt bidrag enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. Förslaget syftar till att asylsökande i fler fall än i dag ska välja att bo i områden där det finns förutsättningar för ett socialt hållbart mottagande och till att de negativa sociala konsekvenserna av asylsökandes eget boende ska minska.

Migrationsverket har enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) huvudansvaret för mottagandet av asylsökande. I det ansvaret ingår att Migrationsverket bl.a. ska erbjuda asylsökande boende. Det finns dock inte några regler som anvisar var asylsökande måste bo under asyltiden. Asylsökande kan därmed välja att ordna boende på egen hand och bo i princip var de vill i Sverige. Enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. gäller vidare att samtliga asylsökande som saknar egna medel har rätt till bistånd för sin dagliga livsföring (dagersättning). Dagersättningen, som utgår med som mest 71 kronor per person, får sättas ner för vuxna asylsökande som vägrar att delta i viss verksamhet eller som försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet eller genom att hålla sig undan. Asylsökande har även i särskilda fall rätt till bidrag för bostadskostnaden (bostadsersättning). Om det finns något annat angeläget behov har den asylsökande också rätt till bidrag för det (särskilt bidrag).

När lagen om mottagande av asylsökande m.fl. infördes 1994 genomfördes flera förändringar i fråga om mottagandet av asylsökande. Dessa innebar bl.a. att asylsökande fick samma rätt till dagersättning oavsett om de vistades i Migrationsverkets anläggningsboende eller om de ordnade bostad på egen hand. Det infördes även en särskild bostadsersättning för de asylsökande som ordnade sitt boende på egen hand. Syftet med dessa ändringar var att främja att asylsökande i större omfattning skulle ordna bostad på egen hand. Mottagandet skulle präglas mindre av omhändertagande och mer av ett ökat eget ansvarstagande (prop. 1993/94:94 s. 33 f.). Inför 1994 års reform uppskattades det att cirka tio procent av de asylsökande skulle ordna sitt boende själva. I praktiken blev det dock betydligt fler. Redan ett år efter förändringarna bodde nära hälften av alla asylsökande i eget boende. Sedan dess har andelen asylsökande som bor i eget boende varit relativt konstant och under perioden 1999–2017 bodde mellan omkring 30 och 50 procent av de asylsökande i eget boende. Detta trots att rätten till

bostadsersättning begränsades 2005 och att reglerna om bostadsersättning då fick sitt nuvarande, mer restriktiva innehåll. Enligt uppgifter från Migrationsverket bodde i juli 2019 omkring 56 procent – eller drygt 24 000 personer – i eget boende av alla inskrivna personer i mottagandet.

Fördelningen av asylsökande runt om i landet är ojämn. Friheten för asylsökande att fritt få bestämma bostadsort och bl.a. det faktum att asylsökande som väljer att ordna boende på egen hand ofta blir inneboende hos släktingar eller bekanta (s.k. värdfamiljer) har lett till att fördelningen av asylsökande som bor i eget boende är koncentrerad till ett mindre antal kommuner och att det har utvecklats särskilda områden dit asylsökande söker sig. Möjligheten till eget boende riskerar att leda till allvarliga negativa sociala konsekvenser både för enskilda individer och för lokalsamhället. En sådan konsekvens är att vissa områden dit asylsökande flyttar drabbas av ökade problem med socioekonomiska utmaningar.

Nytt regelverk

Från den 1 juli 2020 kommer asylsökandes möjligheter att flytta till eget boende (EBO) i vissa områden att vara begränsade. Riksdagen beslutade den 27 november 2019 om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Ändringen innebär att asylsökande som väljer att bo i eget boende (EBO) i vissa områden som huvudregel inte har rätt till dagersättning eller särskilt bidrag.

Regeringen beslutade den 5 december 2019 om ändringar i förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl. med kompletterande regler om vilka områden som ska omfattas. 32 kommuner ska få anmäla till Migrationsverket att en eller flera delar av kommunen ska omfattas av regleringen. Anmälan ska föregås av att länsstyrelsen får möjlighet att yttra sig.

De aktuella kommunerna är de som omfattas av bilagan till förordningen (2018:151) om statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden

Följande kommuner omfattas av bilagan till förordningen (2018:151) om statsbidrag till kommuner med socioekonomiskt eftersatta områden: Borlänge, Borås, Botkyrka, Eskilstuna, Filipstad, Gävle, Göteborg, Halmstad, Helsingborg, Huddinge, Järfälla, Jönköping, Karlskrona, Katrineholm, Kristianstad, Landskrona, Linköping, Malmö, Motala, Norrköping, Nyköping, Perstorp, Sandviken, *Stockholm*, Södertälje, Trollhättan, Uddevalla, Uppsala, Västerås, Växjö, Åstorp och Örebro. Dessa kommuner ska få anmäla till Migrationsverket att en eller flera delar av kommunen

ska omfattas av regleringen. En sådan anmälan ska föregås av att länsstyrelsen får möjlighet att yttra sig om vilka områden som ska anmälas. De kommuner som är aktuella för detta i Stockholms län är Stockholm, Botkyrka, Södertälje, Huddinge och Järfälla.

De nya reglerna träder i kraft den 1 januari 2020. Begränsningen av rätten till dagersättning får dock effekt i samband med att förteckningen över vilka områden som omfattas börjar gälla den 1 juli 2020.

Att bli av med rätten till ersättning

För att den asylsökande inte ska ha rätt till dagersättning eller särskilt bidrag krävs det att han eller hon på egen hand ordnar bostad och bostaden ligger i en del av en kommun som vid inflyttningen och under den tid asylsökanden bor i den anses ha sociala och ekonomiska utmaningar. Med detta avses hela den tid som den asylsökande har bott i det aktuella på egen hand ordnade boendet, dvs. från inflyttningen och framåt. Varje flytt till ett nytt boende ska beaktas, oavsett om det nya boendet är i samma område som det tidigare eller i ett annat. Detta innebär bl.a. att om en asylsökande på egen hand ordnar bostad i en kommun som först efter inflyttningen anses ha sociala och ekonomiska utmaningar, är rekvisiten för att rätten till bistånd ska begränsas inte uppfyllda eftersom kommunen inte ansågs ha sociala och ekonomiska utmaningar när asylsökanden flyttade till det egna boendet. Om emellertid samma asylsökande därefter flyttar och på egen hand ordnar ett annat boende i samma område, har den asylsökande som huvudregel inte rätt till bistånd i form av dagersättning eller särskilt bidrag. Den asylsökande kan dock åter få rätt till sådant bistånd, om kommunen under den asylsökandes boendetid inte längre skulle anses ha sociala och ekonomiska utmaningar eller om den asylsökande väljer att flytta till ett annat boende som inte omfattas av begränsningen.

Om en asylsökande på egen hand ordnar bostad och bostaden ligger i en kommun som vid inflyttningen och under den tid asylsökanden bor i den anses ha sociala och ekonomiska utmaningar, har han eller hon alltså som huvudregel inte rätt till dagersättning eller särskilt bidrag. Rätten till sådant bistånd ska dock inte falla bort om det skulle vara uppenbart oskäligt. Bedömningen av om detta undantag är tillämpligt eller inte ska göras i det enskilda fallet med beaktande av samtliga föreliggande omständigheter. Kravet på att det ska vara uppenbart oskäligt innebär att undantaget ska tillämpas restriktivt och att det måste vara fråga om starka skäl för att frångå huvudregeln och trots allt

bevilja dagersättning eller särskilt bidrag. Endast den omständigheten att den asylsökande har familj och vänner i kommundelen innebär inte att det är uppenbart oskäligt att neka bistånd. Den omständigheten att den asylsökande står utan inkomst om rätten till bistånd dras in innebär inte heller den i sig att undantaget blir tillämpligt.

Undantag – uppenbart oskäligt att bli av med ersättning

Ett exempel på en situation när undantaget kan bli tillämpligt är om en asylsökande barnfamilj bor i eget boende i en kommun del som efter inflyttningen har kommit att anses ha sociala och ekonomiska utmaningar. Om familjen därefter flyttar inom samma område och barnen i familjen går i förskola eller skola i samma område, bör det normalt vara uppenbart oskäligt att familjen förlorar rätten till dagersättning eller särskilt bidrag. Ett annat exempel är om ett ensamkommande barn som har anvisats till en kommun och av kommunen fått boende ordnat i ett område som omfattas av begränsningen i första stycket fyller 18 år. Om den unge efter att han eller hon blir myndig väljer att flytta inom och därmed bo kvar i det aktuella området, skulle det kunna vara uppenbart oskäligt att neka dagersättning eller särskilt bidrag, i synnerhet om den unge är etablerad i området genom att han eller hon t.ex. går i skolan där eller om kommunen har erbjudit den unge fortsatt möjlighet till boende i området.

Ytterligare ett exempel på när undantaget kan bli tillämpligt är om en asylsökande har tecknat ett hyresavtal till ett boende som efter avtalets ingående men före den asylsökandes inflyttning anses vara belägen i en del av en kommun med sociala och ekonomiska utmaningar. Om det i en sådan situation inte rimligen kan krävas att den asylsökande avstår från boendet, bör det normalt anses uppenbart oskäligt att inte bevilja bistånd. Av betydelse i ett sådant fall kan vara t.ex. omständigheterna kring och villkoren i avtalet om boende samt tidpunkten då det stod klart att kommundelen skulle komma att anses ha sociala och ekonomiska utmaningar ställd i förhållande till avtals- och inflyttningstidpunkterna. Även andra situationer än de nu nämnda kan, utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, innebära att undantaget blir tillämpligt.

Bedömningen av om den asylsökande inte har rätt till dagersättning eller särskilt bidrag och, i sådant fall, om det är uppenbart oskäligt att den asylsökande inte får rätt till sådant bistånd ska göras på eget initiativ av Migrationsverket i samband med att myndigheten prövar eller omprövar en ansökan om bistånd. Ett beslut om dagersättning eller särskilt bidrag får överklagas (22 §).

Socioekonomiskt svaga områden

I arbetet mot segregation finns en ambition på riksnivå att följa utvecklingen framåt och frågan belyses ur flera perspektiv. Det anses finnas tecken på att segregationen i Sverige har ökat under en längre tid och att antalet områden med socioekonomiska utmaningar har blivit fler. Det finns t.ex. ett flertal bostadsområden som avviker väsentligt från riksgenomsnittet vad gäller bl.a. arbetslöshet, skolresultat, inkomst, hälsa, valdeltagande och otrygghet. Skillnaden mellan uppväxt- och levnadsvillkor för personer i olika områden kan vara stora. Det är dessa variabler som anses viktiga att utreda i valet av områden att anmäla till Migrationsverket.

Anmälan av områden till Migrationsverket

Under år 2020 kan en kommun anmäla områden till Migrationsverket vid två tillfällen, en gång i april och en gång i oktober. En kommun kan senast sista oktober varje år anmäla nya kommundelar till förteckningen. Den uppdaterade förteckningen börjar då gälla från kommande årsskifte. Kommuner kan när som helst återkalla en anmälan av en eller flera kommundelar. Den uppdaterade förteckningen börjar då gälla senast efter två månader.

Ärendets beredning

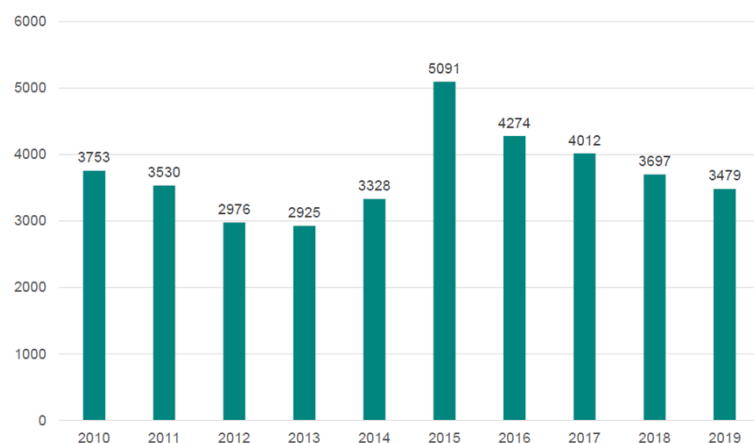
Ärendet har beretts av stadsledningskontorets avdelning för kvalitet och stadsutveckling.

Ärendet

Statistik EBO Stockholms stad

Den 1 januari 2020 fanns det 3479 asylsökande personer boende i Stockholms stad. Av dessa var 636 barn och unga under 20 år.

Antal asylsökande egenbosatta (EBO) i Stockholms stad per 31 december angivet år



Migrationsverkets prognos är att antalet asylsökande kommer ligga på samma nivå som idag fram till minst 2022. I snitt är asylprocessen knappt ett år. Det är viktigt att skilja på statistik rörande asylsökande egenbosatta och personer med uppehållstillstånd, som antingen har bosatt sig på egen hand eller har anvisats till Stockholms stad genom bosättingslagen. Det nya regelverket gäller enbart personer som är i asylprocess och som bosätter sig på egen hand i kommunen.

Arbetet för integration

Stockholms stad har många olika insatser för att arbeta för integration och komma tillrätta med de socioekonomiskt svaga områden som finns. Det är olika typer av verktyg som används för att arbeta med trångboddhet, ohälsa, arbetslöshet, låga skolresultat, låg inkomst eller bidragsberoende samt tillits- och trygghetsfrågor. Under flera år har staden satsat på de yttre områdena i Stockholm, de som också i rapporten *Skillnadernas Stockholm* (Dnr 2015-1334) lyftes fram som särskilt socioekonomiskt svaga. Det görs ett stort arbete inom socialtjänst, förskola, skola för att öka möjligheterna att nå goda levnadsvillkor. Arbetsmarknadsinsatser görs för att underlätta vägar till arbete och självförsörjning. Bostadsbolagen har insatser för att komma tillrätta med och förhindra otillåtna andrahandsuthyrningar och minska trångboddhet. Stadsdelsnämnderna tillsammans med andra ansvariga nämnder och bolagsstyrelser har de senaste åren lagt mycket resurser på trygghetsskapande åtgärder.

Intentionerna med de nya reglerna är att förhindra att fler personer bosätter sig inom de socioekonomiskt svaga områdena, där det är stora problem med bland annat trångboddhet. Stockholms stad har många pågående insatser inom både ordinarie verksamhet och projekt, som ska leda till ökad integration. Att använda de nya reglerna och anmäla vissa områden till Migrationsverket blir ytterligare ett sätt i det arbetet, som staden ska prova.

DeSO-områden

För att kunna identifiera relevanta områden att anmäla till Migrationsverket har staden använt sig av kombinationen SCB:s DeSo-områden och deras öppna geodata. SCB:s nya regionala indelning DeSO - Demografiska statistikområden gäller från 1 januari 2018 och följer läns- och kommungränserna. DeSO delar in Sverige i 5 985 områden som vid starten har mellan 700 och 2 700 invånare. Indelningen tar hänsyn till de geografiska förutsättningarna så att gränserna, i möjligaste mån, följer exempelvis gator, vattendrag och järnvägar. Viktiga byggstenar som

använts för att skapa DeSO är tätorter och valdistrikt. Stockholms stad har 544 områden. DeSO kommer att vara stabil och inte ändras över tid, men det finns en möjlighet att dela områden i framtiden om de blir för stora befolkningsmässigt. Indelningen följer läns- och kommungränserna. Om någon förändring sker i dessa indelningar kommer gränserna till DeSO att följa efter.

Utvalda DeSO-områden

SCB har så kallad öppen geodata på DeSO-områdesnivå. Det finns bland annat fyra variabler som visar hur den socioekonomiska tyngden ser ut avseende arbetslöshet, utbildningsgrad, inkomster och utländsk bakgrund. Vid samkörning av dessa fyra variabler för att se vilka DeSO-områden som utmärker sig avseende alla fyra framkommer 15 DeSO-områden. Dessa 15 områden har alla hög andel personer med utländsk bakgrund, hög andel lågutbildade, hög andel personer som inte förvärvsarbetar och en hög andel som ligger under rikets medianinkomst. Av dessa 15 DeSO-områden finns 8 inom stadsdelen *Rinkeby* (8/8), 4 inom stadsdelen *Tensta* (4/9), 2 inom stadsdelen *Husby* (2/6) och 1 inom stadsdelen *Skärholmen* (1/5) (Se bilagor).

En vidare kontroll visar att samma stadsdelar utmärker sig även gällande statistik kopplat till bland annat arbetslöshet, skolresultat, hälsa och valdeltagande som redovisas i rapporten *Skillnadernas Stockholm*. Samma tendens framkommer i *Swecos nulägesanalys avseende integrationen i Stockholms stad* som sammanställdes under våren 2019. Gällande trångboddhet är det stadsdelsområdena Rinkeby-Kista, Spånga-Tensta och Skärholmen som har högst andel trångbodda hushåll. Resultat avseende valdeltagande finns med i både *Skillnadernas Stockholm* och i *Swecos nulägesanalys* och visar att valdeltagandet är lägst i Rinkeby, Husby, Tensta och Skärholmen. Vid en kontroll av var de asylsökande egenbosatta bor idag i Stockholms så bor flest inom områden med postnummeradress Spånga, Kista och Skärholmen.

Stadsledningskontorets synpunkter och förslag

Stockholms stad kommer anmäla 15 DeSO-områden som finns inom tre stadsdelsområden (Rinkeby-Kista, Spånga-Tensta och Skärholmen) i den första anmälningsprocessen. Staden kommer att noga följa utvecklingen så att det till höstens ansökningsomgång blir möjligt att justera utifrån en djupare analys avseende statistik, effekter och konsekvenser. Justeringen kan vara både att lägga till områden och ta bort områden, beroende på vad vidare utredning och analys visar. De DeSo-områden som ska anmälas är: 0180C6180 (Rinkeby), 0180C6090 (Rinkeby), 0180C6070 (Rinkeby),

0180C6110 (Rinkeby), 0180C6120 (Rinkeby), 0180C6160 (Rinkeby), 0180C6100 (Rinkeby), 0180C6150 (Rinkeby), 0180C6310 (Husby), 0180C6370 (Husby), 0180C6210 (Tensta), 0180C6260 (Tensta), 0180C6230 (Tensta), 0180C6170 (Tensta), 0180C1660 (Skärholmen).

Såväl kvinnor som män som flickor och pojkar berörs i olika utsträckning av förändringen av lag och regelverk. Regeringen bedömer t.ex. att det kan ha en positiv effekt när det gäller kvinnors livssituation och möjligheter att ta del av insatser och aktiviteter. De föreslagna åtgärderna bör enligt regeringen leda till att fler asylsökande bor i anläggningsboende. Regeringen bedömer att detta kan få till följd att kvinnors aktivitetsgrad och deltagande i insatser kan öka. Anledningen till detta är att det är vanligare att kvinnor som bor i anläggningsboende deltar i undervisning i svenska, praktik eller annan sysselsättning än kvinnor som bor i eget boende under asyltiden. På längre sikt skulle detta kunna skapa förutsättningar för en snabbare etablering i arbets- och samhällslivet för dessa kvinnor, vilket bör vara positivt för jämställdheten mellan kvinnor och män i samhället. Om fler asylsökande väljer att bo i anläggningsboende än i dag, där Migrationsverket har ett ansvar att tillse att utsatta grupper får det skydd de behöver, kan det också leda till att förutsättningarna för att tidigt upptäcka förekomst av våld mot kvinnor och barn eller hedersrelaterat våld förbättras. Detta kan i sin tur medföra positiva effekter för jämställdheten. Analysen gäller bara om regeringens intention med lagändringen uppfylls.

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar att anmäla 15 DeSo-områden till Migrationsverket där det ska undantas möjlighet för asylsökande att bosätta sig på egen hand, från och med 2020-07-01.

Stadsdirektör

Tf avdelningschef

Bilagor

1. Utvalda DeSO-områden; förklaring och beteckning
2. Utvalda DeSO-områden; karta