

Socialförvaltningen
Tjänsteskrivelse till socialnämnden

Datum:
2021-06-23

Diarienummer:
SCN-2021-00154

Handläggare:
Sandra Sonnermyr Hovi, Henrik Larsson, Anton Berg

Svar på motion om nödhjälp till ensamkommande från Torbjörn Björklund (V) och Per Olof Forsblom (V), och på motion om kommunens ansvar för ensamkommande från Hanna Victoria Mörck (V) och Per-Olof Forsblom (V)

Förslag till beslut

Socialnämnden föreslår kommunfullmäktige besluta

1. **att** besvara motionen om nödhjälp till ensamkommande med föredragningen i ärendet, samt
2. **att** besvara motionen om kommunens ansvar för ensamkommande med föredragningen i ärendet.

Ärendet

Torbjörn Björklund (V) och Per Olof Forsblom (V) föreslår i en motion väckt 14 december 2020

- att socialförvaltningen ges i uppdrag att kartlägga gruppens nuvarande situation och möjligheter till förändring och återrapporterar detta till socialnämnden, samt
- att arbetsmarknadsnämnden ges i uppdrag att göra en bedömning om rätt till nödhjälp för denna grupp och hur den nödhjälpen skulle kunna utformas, inte enbart i pengar men även i form av stöd.

Hanna Victoria Mörck (V) och Per-Olof Forsblom (V) föreslår i en motion väckt 22 mars 2021

- att det tidigare uppdraget till kommunledningskontoret om att kartlägga gruppen papperslösa personer för att få ett grepp om antalet individer och möjligheter till förändring av deras situation aktiveras, samt
- att uppdraga åt social- och arbetsmarknadsnämnden att upprätta en riktlinje för beslut enligt 4 kap. 2 § Socialtjänstlagen. Detta för att säkerställa att papperslösa i kommunen har ett boende samt mat för dagen.

Då motionerna behandlar samma ämne hanteras de i samma ärende.

Beredning

Ärendet har beretts av socialförvaltningen, arbetsmarknadsförvaltningen och kommunledningskontoret.

Föredragning

Under 2015 kom ett stort antal asylsökande till Sverige, bland dem ett historiskt högt antal ensamkommande barn. Situationen var ansträngd i många delar av samhället och för att upprätthålla ett gott mottagande så skedde under perioden som följde förändringar i den nationella asylpolitiken. En tillfällig lag antogs i mitten av 2016, lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjlighet att få uppehållstillstånd i Sverige.

Riksdagen fattade senare (2018) också beslut om nya bestämmelser i den tillfälliga lagen som medgav uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå, som kommit att benämnas den nya gymnasielagen.

Vissa av individerna i den grupp som omfattas av den så kallade gymnasielagen har på olika sätt befunnit sig i en socialt utsatt situation med anledning av att de inte omfattas av ordinarie mottagande av asylsökande eller nyanlända. Med detta som bakgrund så beslutade kommunstyrelsen 19 oktober 2018 §167 att ge i uppdrag till socialnämnden, arbetsmarknadsnämnden och utbildningsnämnden att gemensamt utreda och återrapportera förslag till en långsiktig inriktning för arbetet med dem som omfattas av den nya gymnasielagen.

Arbetet kom att ledas av kommunledningskontoret och utredningen utmynnande i ett antal beslut från kommunstyrelsen 21 maj 2019 §170, bland annat att uppdraga åt kommunledningskontoret att löpande följa upp målgruppens sociala situation och etableringsprocess samt att samordna de berörda förvaltningarnas arbete inom området.

I ärendet framgår att målgruppen avser de som berörs av den nya gymnasielagen samt andra ensamkommande unga vuxna utanför det ordnade mottagandet av nyanlända. Det framgår också att de som beviljas uppehållstillstånd ska ges stödinsatser inom ramen för befintliga uppdrag.

Det finns en samstämmighet i uppgifter från både civilsamhället, Migrationsverket och Polismyndigheten om att en del av de ensamkommande som fått avslag på sina ansökningar om uppehållstillstånd väljer att stanna i Sverige. De saknar laglig grund för sin vistelse och det är svårt att få en exakt bild över antalet det handlar om då de ofta håller sig undan myndigheter för att undvika utvisning.

När beslut om avslag på ansökan gällande uppehållstillstånd och utvisning vinner laga kraft är individen som utgångspunkt skyldig att lämna Sverige. Migrationsverket har ansvar för att bistå med hjälp och stöd inför frivilligt återvändande, pröva ansökningar

om verkställighetshinder samt pröva och besluta om förvar och uppsikt. Det finns olika typer av stödinsatser som kan ges både i Sverige och i mottagarlandet vid frivilligt återvändande. Polisen har ansvar för att verkställa utvisning som inte bedöms kunna genomföras på frivillig väg.

Vuxna som fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd har rätt till akut sjuk- och hälsovård som inte kan anstå, rätt till gymnasieskola om utbildningen inletts innan 18-årsdagen samt undantagsvis rätt till insatser för att undanröja akut nödsituation enligt SoL (socialtjänstlagen). Åtgärder enligt LVU (lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga) och LVM (lagen om vård av missbrukare i vissa fall) kan i särskilda fall också blir aktuellt.

Enligt 4 kap. 1 § SoL har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av socialnämnd för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Grund för beslutet ska vara en individuell utredning och bedömning av behov. Enligt 4 kap. 2§ SoL får socialnämnd också ge bistånd utöver vad som följer 1§ om det finns skäl för det. Beslut enligt denna bestämmelse kan inte överklagas.

Om en person fått ett avslagsbeslut som vunnit laga kraft och omfattas av personkrets för LMA (Lagen om mottagande av asylsökande med flera) har dock den enskilde i regel inte rätt till bistånd enligt SoL 4:1, inte ens för att undanröja nöd, enligt en dom från Högsta förvaltningsdomstolen. Detta har sin grund i portalparagrafen i LMA (Lagen om mottagandet av asylsökande med flera) som säger att den som omfattas av lagen inte har rätt till bistånd enligt SoL 4:1 för insatser av motsvarande karaktär. Däremot kan som ovan nämns kommunen välja att ge bistånd enligt SoL 4:2.

I Uppsala kommun är socialtjänstansvaret delat på fler nämnder, där arbetsmarknadsnämnden ansvarar för ekonomiskt bistånd (försörjningsstöd) och socialnämnden ansvar för övriga insatser inom individ- och familjeomsorgen. Beslut enligt SoL 4:2 är möjligt att delegera till individutskott eller förvaltning om riktlinjer tas fram för i vilka fall 4:2 är tillämplig. Inom arbetsmarknadsnämnden hanteras beslut enligt 4 kap. 2 § SoL av individutskottet enligt nämndens delegationsordning. Inom socialnämnden har ansvaret för 4:2 beslut ej delegerats utan beslut enligt lagrummet fattas av nämnden.

Juridiken kring rätten till bistånd vid avsaknad av uppehållstillstånd är komplex och grunden bör alltid vara en individuell utredning och bedömning. Socialnämnden har alltid en skyldighet att utreda en ansökan om bistånd men nämnderna erfar att målgruppen som saknar uppehållstillstånd håller sig undan myndigheter för att undvika utvisning.

Ingen statistik finns att ta del av från Migrationsverket eller Polisen gällande hur många personer det handlar om som saknar uppehållstillstånd och vistas i Uppsala – av den anledningen att de är avvikna, vilket innebär att det inte finns uppgifter om var individen befinner sig. Antalet ungdomar som beviljades tillfälligt uppehållstillstånd enligt den nya gymnasielagen var cirka 275 individer. Idag har 212 ungdomar ett giltigt uppehållstillstånd eller pågående ärende enligt samma lag. Målgruppen som har uppehållstillstånd har rätt till samhällets insatser på samma sätt som övriga invånare även om de har ett tillfälligt uppehållstillstånd.

Stödet till unga vuxna med uppehållstillstånd har anpassats utifrån de särskilda förutsättningar som gäller för den så kallade gymnasielagen, där skolgång eller arbete utgör grund för fortsatt uppehållstillstånd. Medarbetare från socialförvaltningen har

under 2020 deltagit i olika typer av kunskapshöjande insatser om gymnasielagen och om återvändande. Vidare så har nämnden ett pågående samarbete med Uppsala stadsmission kring målgruppen. Uppsala stadsmission driver i samarbete med socialnämnden, med medel från Länsstyrelsen, en öppen mötesplats där målgruppen kan få olika typer av stöd och hjälp, samt projekt Boendematchning som ska stödja ensamkommande unga till att få en bostad. Stadsmissionen har också ett pågående AMIF (Asyl, migrations- och integrations-fonden) projekt Ensamkommande unga i jobb. Projekten riktar sig till dem med uppehållstillstånd, men inom ramen för projekt Mötesplats så möter Uppsala stadsmission även de individer som riskerar att få eller har fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd och kan ge stöd kopplat till återvändandeprocessen.

Vissa unga med uppehållstillstånd för gymnasiestudier har varit, är eller kommer att vara i behov av vuxenutbildning. I samband med att delar av den målgrupp som nämns i motionerna fick uppehållstillstånd förväntade sig arbetsmarknadsnämnden att fler skulle söka dess vuxenutbildning. På vissa utbildningar ökades antalet platser mot bakgrund av att de var populära hos målgruppen och ett samarbete mellan nämndens vuxenutbildning och sprintskolorna upprättades för att göra övergången mellan gymnasiet och vuxenutbildningen så smidig som möjligt. Samarbetet innebär ökade möjligheter att komplettera betyg men också att upprätthålla studierna för att undvika studieuppehåll då det är viktigt för målgruppen att aktivt studera.

De ungdomar som bedöms ha rätt till ekonomiskt bistånd och uppgivit att de är arbetslösa ska skrivas in på arbetsmarknadsnämndens arbetsmarknadsavdelning. Där får samtliga inskrivna individuellt stöd för att öka chanserna till egen försörjning. Kommunens utbildnings- och jobbcoacher som finns på Utbildnings- och jobbcenter i exempelvis Gottsunda kan hjälpa samtliga besökare med vägledning till jobb och ge stöd i att skriva CV. Utöver kommunens verksamheter finns inga hinder för arbetssökande att ta hjälp av Arbetsförmedlingens stöd för att hitta arbete givet att individen har rätt att arbeta i Sverige. Arbetsförmedlingen har huvudansvaret för att ge stöd till arbetssökande.

Ungdomsjouren inom socialförvaltningen har i sin uppsökande verksamhet också samverkat med Svenska Kyrkan som haft projekt riktat till ensamkommande unga som saknar eller riskerar att förlora sitt uppehållstillstånd. Arbetsmarknadsnämnden och socialnämnden har också ett IOP (idéburet offentligt partnerskap) med Uppsala rödakorskrets. Personer som saknar rätt att uppehålla sig i Sverige är inte en målgrupp för partnerskapet men stöd kan ges kopplat till avslag och återvändande inom ramarna för Röda Korsets ordinarie uppdrag och verksamhet.

Sammanfattningsvis så ger arbetsmarknadsnämnden och socialnämnden det stöd och den hjälp till ensamkommande unga som de har rätt till i enlighet med gällande lagstiftning. Samarbete finns också med civilsamhället kring den större målgruppen ensamkommande unga. Bistånd för att undvika nöd grundar sig i lagstiftning som nämnderna har att följa, och rätten till stöd bedöms utifrån en individuell utredning. I de fall SoL 4:1 inte är tillämplig så kan nämnderna välja att besluta enligt SoL 4:2, om de så önskar.

De individer som uppehåller sig i Sverige utan laglig rätt, ibland kallade papperslösa, ska lämna landet. Att från offentligt håll vidta särskilda insatser för att hjälpa dessa människor riskerar att sända dubbla budskap avseende deras rätt att vistas i landet.

Genom att underlätta för personer som saknar rätt att uppehålla sig i Sverige riskerar kommunen att upprätthålla ohållbara situationer där personer lever utan sociala skyddsnet.

Gällande tidigare uppdrag till kommunledningskontoret att följa upp den sociala situationen för personer som beviljats uppehållstillstånd enligt den nya gymnasielagen, eller på annat sätt beviljats uppehållstillstånd utanför det ordnade mottagandet, avser kommunledningskontoret att göra detta som en del av uppföljningen av den integrationsrapport som kommunstyrelsen fattade beslut om 16 december 2020 §335. Även arbetsmarknadsnämnden har den 24 maj 2021 §67 uppdragit till arbetsmarknadsförvaltningen att följa upp hur det gått för ensamkommande ungdomar som haft uppehållstillstånd enligt den så kallade nya gymnasielagen och som kom till Uppsala kommun från 2015.

Nämnderna samt kommunledningskontoret bedömer att det är nästintill omöjligt att kartlägga den målgrupp som vistas i Uppsala och som saknar laglig grund för vistelse. Detta då det handlar om avvikna personer som håller sig ifrån myndigheter.

Då det kommer till unga vuxna som har ett giltigt uppehållstillstånd, så finns det en rätt till samhällets insatser som alla andra som är bosatta i kommunen och som har uppehållstillstånd, oavsett grund för eller längd på uppehållstillståndet. Ingen samlad statistik finns heller gällande denna grupp.

Det finns en risk för ökad social oro med fler personer i samhället som saknar uppehållstillstånd, men de som saknar laglig grund för vistelse tillhör i regel inte socialnämndens eller arbetsmarknadsnämndens målgrupper. Kommunen har ett ansvar för de ensamkommande som vistas i Uppsala med laglig rätt och dessa omfattas redan av befintliga system.

Ekonomiska konsekvenser

Inte aktuellt i ärendet.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 23 juni 2021
- Bilaga 1, Motion om nödhjälp till ensamkommande från Torbjörn Björklund (V) och Per Olof Forsblom (V)
- Bilaga 2, Motion om kommunens ansvar för ensamkommande från Hanna Victoria Mörck (V) och Per-Olof Forsblom (V)

Socialförvaltningen

Tomas Odin
Förvaltningsdirektör

Utreda nödhjälp för ensamkommande

Kommuner har det yttersta ansvaret för att personer som bor i kommunen får den hjälp och det stöd som de behöver. Detta slås fast av socialtjänstlagen. Idag lever många unga människor i Uppsala i stor utsatthet och utan insatser från samhället. Kommunen måste ta sitt ansvar. Det handlar om trygghet.

Enligt uppgifter från den ideella organisationen Uppsalastödet bor det i skrivande stund en grupp på ca 70 ungdomar och unga vuxna i Uppsala utan fast bostad. Dessa tvingas runt mellan olika boendelösningar. Ibland går det så långt som att de tvingas sova på bussar. Det handlar om ungdomar som flytt krig och elände och som togs emot av Sverige. Cirka hälften kommer från Afghanistan och hälften från ett tiotal andra länder.

Sverige tog emot dessa människor. Nu finns de bland annat här i Uppsala och kommunen kan inte ignorera ansvaret som det innebär. Dessutom har många tillgodogjort sig en gymnasieutbildning. De har i stort sett inga insatser från samhällets sida i dagens läge – även fast deras situation gör att de kan ha rätt till nödhjälp från försörjningsstödet. De kan inte utvisas av olika skäl.

De får ingen medicinsk vård, de får inget boende, de får inget arbete trots utbildning, de får inget stöd från socialtjänsten eller andra myndigheter som kollektivt kört ner sina huvuden i sanden. Det stöd de får är från människor, vanliga Uppsalabor, som jobbar och engagerar sig ideellt på humanistisk grund. Samhället har av sagt sig allt ansvar och lastat över ansvaret på enskilda Uppsalabor. Ideella organisationer och privatpersoner ordnar med mat, busskort och samtalsstöd. Tak över huvudet ordnas efter bästa förmåga. Om situationen fortsätter att se ut som den gör idag är risken stor att dessa människor hamnar i än större utanförskap, kan tvingas sälja sina kroppar eller hamnar i kriminalitet.

Dessa individer hjälper varandra så gott de kan trots sin utsatta position. De vill inget hellre än att arbeta och göra rätt för sig. De är en stor tillgång för samhället som vi inte på något sätt tar till vara på.

Kommunen har ett lagligt ansvar att ta hand om människor som vistas i kommunen. Ansvarsfrågan är inte helt enkel när det gäller insatser som kan hjälpa gruppen. Kommunstyrelsen, socialnämnden och arbetsmarknadsnämnden har alla sina roller att spela.

Arbetsmarknadsnämnden har ett ansvar att utreda möjligheten till nödhjälp som dessa människor, som befinner sig i Uppsala, ska anses ha rätt till. Det finns också en brist på kunskap hos kommunen. Det försvårar arbetet att ta ansvar om man inte vet hur många eller vilka människor det rör sig om, vilket kommunen i stort sett inte gör.

Med anledning av ovanstående yrkar Vänsterpartiet:

att socialförvaltningen ges i uppdrag att kartlägga gruppens nuvarande situation och möjligheter till förändring och återrapporterar detta till Socialnämnden.

att arbetsmarknadsnämnden ges i uppdrag att göra en bedömning om rätt till nödhjälp för denna grupp och hur den nödhjälpen skulle kunna utformas, inte enbart i pengar men även i form av stöd.

Torbjörn Björlund (v)

Per Olof Forsblom (v)



Kommunen har ett ansvar för ensamkommande

Om kommunens ansvar för ensamkommande papperslösa personer som inte har rätt till insatser enligt Socialtjänstlagen.

I Uppsala finns enligt uppgift en grupp på ca 70 personer som drivs runt mellan olika tillfälliga boendelösningar. De har i stort inga insatser från samhällets sida. Sedan tidigare finns ett beslut i KS om ett uppdrag till kommunledningskontoret om att följa den här gruppen.

Vuxna som fått avslag på sin ansökan har rätt till akut sjuk- och hälsovård som inte kan anstå, rätt till gymnasieskola om utbildningen inletts innan 18-årsdagen samt i vissa fall rätt till insatser för att undanröja akut nödsituation enligt LVU (Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga) och LVM (Lagen om vård av missbrukare i vissa fall), efter individuell prövning. Om laglig grund för vistelse saknas har den enskilde i regel inte rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen, inte ens för att undanröja nöd, enligt en dom från Högsta förvaltningsdomstolen.

Därutöver kan kommunerna ge bistånd med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen – det s.k. frivilliga (fakultativa) biståndet – i sådana situationer då en biståndsrätt med stöd av 4 kap 1 § saknas. Viktigt att förstå här är, bland annat, att enskilda handläggare vanligen inte förfogar över denna biståndsmöjlighet. Enskilda handläggare fattar alltid biståndsbeslut med stöd av delegation från kommunens socialnämnd.

Vad gäller biståndsbestämmelsen i SoL så har enskilda handläggare i normalfallet delegation på beslutsfattande inom vissa ramar som kan skilja sig åt mellan olika kommuner och olika handläggare.

Beträffande det ”frivilliga biståndet” är situationen annorlunda. Enskilda handläggare saknar vanligen delegation på sådana beslut, dvs. de får inte fatta beslut med stöd av denna bestämmelse. När en ansökan omfattar en person som tillhör LMA:s personkrets, men som de facto står utan mat för dagen, boende etc. förutsätter ett beslut med stöd av bestämmelsen om det frivilliga biståndet, i de fall delegation saknas, att handläggaren kontaktar överordnad med delegation eller om också sådan saknas, socialnämnden för beslut. Betydelsen av denna ordning är att biståndsbeslut med stöd av 4 kap 1 § i hög utsträckning är professionsgrundade men biståndsbeslut med stöd av 4 kap 2 §, i normalfallet, är politikerbaserade. Frivilligt bistånd till papperslösa är ur ett juridiskt perspektiv, i hög utsträckning en direkt politisk fråga, som kan besvaras olika i olika kommuner med olika politisk majoritet. Det är en fråga om politiska beslut och viljeinriktning.

Med anledning av ovanstående yrkar Vänsterpartiet

att det tidigare uppdraget till kommunledningskontoret om att kartlägga gruppen papperslösa personer för att få ett grepp om antalet individer och möjligheter till förändring av deras situation aktiveras.

att uppdra åt social- och arbetsmarknadsnämnden att upprätta en riktlinje för beslut enligt 4 kap. 2 § Socialtjänstlagen. Detta för att säkerställa att papperslösa i kommunen har ett boende samt mat för dagen.

Hanna Victoria Mörck (v)

Per Olof Forsblom (v)

