

Ingen får vara Svarte Petter

Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten

Betänkande av Vistelseutredningen

Stockholm 2009



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2009:38

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2009

ISBN 978-91-38-23197-5
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Maria Larsson

Regeringen beslutade den 7 februari 2008 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda vistelsebegreppet i socialtjänstlagen (SoL) i vissa situationer. Den 14 februari 2008 förordnades ämnessakkunnige Lars Grönwall som särskild utredare.

Som sakkunniga förordnades fr.o.m. den 10 mars 2008 kansli-rådet Klara Cederlund Finansdepartementet, departementsrådet Jan Erlandsson Justitiedepartementet, departementssekreteraren Andreas Giaever Finansdepartementet, departementssekreteraren Eva-Lotta Johansson Integrations- och Jämställdhetsdepartementet och kansli-rådet Angela Öst Socialdepartementet. Den 9 september 2008 entledigades Klara Cederlund och som ny sakkunnig förordnades rätts-sakkunnige Petra Jansson Finansdepartementet.

Som experter förordnades fr.o.m. den 10 mars 2008 utredaren Niklas Bjurström Socialstyrelsen, socialkonsulentsen Mohammad Dadgaranfar Länsstyrelsen i Stockholms län, ekonomen Siv Stjernborg Sveriges Kommuner och Landsting och verksamhetschefen Eva Toft Sveriges Socialchefer.

Som sekreterare anställdes fr.o.m. den 17 mars 2008 förbunds-juristen Pernilla Krusberg och avdelningsjuristen Helena Nordman. Den 18 augusti 2008 ersattes Helena Nordman av bitr. stads-advokaten Sofia Landelius.

Utredningen, som antagit namnet Vistelseutredningen, överlämnar härmed betänkandet *Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten* (SOU 2009:38).
Till betänkandet fogas ett särskilt yttrande.

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i april 2009.

Lars Grönwall

/Pernilla Krusberg
Sofia Landelius

Innehåll

Förkortningar	5
Sammanfattning	15
Författningsförslag	29
INLEDNING	
1 Uppdraget och dess genomförande	47
1.1 Utredningens uppdrag.....	47
1.2 Utredningens arbete	48
1.3 Betänkandets disposition.....	49
2 Svarte Petter	51
2.1 Kortspelet som utser en förlorare.....	51
2.2. Kommunernas Svarte Petter-spel	51
VÅRA FÖRSLAG	
3 Överväganden och förslag	55
3.1 Ansvarig kommun.....	55
3.1.1 Principen om vistelsekommunens ansvar ska vara kvar	55
3.1.2 Vistelsebegreppet behöver förtydligas	60

3.1.3	Om den enskilde är bosatt i en annan kommun ska vistelsekommunens ansvar vara begränsat	63
3.1.4	Vistelsekommunens ansvar i vissa fall	67
3.1.5	Behörighet att fatta beslut trots att den enskilde inte längre vistas i kommunen.....	70
3.2	Beslut om ärendeansvar.....	72
3.2.1	Frågan om ansvarig kommun får avgöras av Socialstyrelsen	72
3.3	Överflyttning av ärenden.....	76
3.3.1	Tillvägagångssätt vid överflyttning av ärende	76
3.4	Personer som evakueras till Sverige	79
3.4.1	Socialtjänstlagen ska kompletteras med en bestämmelse som upplyser om kommunernas befogenheter vid extraordinära händelser	79
3.4.2	Skyldighet att lämna hjälp vid en evakuering	79
3.5	Personer som utsätts för våld, hot eller andra trakasserier	83
3.5.1	Personer som tillfälligt måste byta bostadsort.....	83
3.5.2	Personer som måste byta bostadsort permanent	86
3.5.3	Gränsdragningen mellan polisens och socialtjänstens ansvar bör utredas	89
3.6	Ensamkommande barn.....	90
3.6.1	Ansvarsfördelningen mellan kommunerna är tydlig	90
3.6.2	Överflyttning av ärenden.....	91
3.6.3	Särskilt förordnad vårdnadshavare	93
3.7	Personer som är hemlösa	94
3.7.1	Bosättningskommun.....	94
3.7.2	En kommun som placerat en hemlös person i en tillfällig boendeform behåller ansvaret	96
3.8	Kostnaden för hemtjänst till äldre och personer med funktionsnedsättning under en tillfällig vistelse i en annan kommun.....	97

3.9	Kostnaden för hemsjukvård till äldre och personer med funktionsnedsättning under en tillfällig vistelse i en annan kommun.....	100
3.10	Nytt 2 a kapitel i socialtjänstlagen	103
4	Konsekvenser av förslagen.....	105
4.1	Ekonomiska konsekvenser	105
4.1.1	Ansvarig kommun	105
4.1.2	Ansökan om insatser i vissa fall	105
4.1.3	Beslut om ärendeansvar	107
4.1.4	Överflyttning av ärenden	108
4.1.5	Rätt för en kommun att begära hjälp från andra kommuner i samband med en evakuering.....	109
4.2	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	110
4.3	Konsekvenser för brottsligheten	111
4.4	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.....	112
4.5	Konsekvenser för barn.....	112
4.6	Övriga konsekvenser	113
5	Författningskommentar	115
5.1	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	115
5.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande	126
5.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn.....	127
5.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.....	127
5.5	Förslaget till lag om ändring i skollagen (1985:1100).....	127

BAKGRUND TILL FÖRSLAGEN

6	Kommunens socialtjänst	131
6.1	Kommunens ansvar för socialtjänsten	131
6.1.1	Det yttersta ansvaret.....	131
6.1.2	Ansvarig kommun.....	132
6.1.3	Ansvar för en person som beger sig till en annan kommun.....	136
6.1.4	Ansvar för en person som vistas utomlands.....	137
6.1.5	Ansökan om bistånd till en kommun där den enskilde inte vistas	138
6.2	Överflyttning av ärende.....	139
6.2.1	När ska ett ärende flyttas över?	139
6.2.2	Tillvägagångssätt vid överflyttning av ärende	141
6.2.3	Den mottagande kommunen är bunden av tidigare beslut	142
6.3	Bistånd enligt socialtjänstlagen.....	142
6.3.1	Rätten till bistånd.....	143
6.3.2	Frivilligt bistånd	144
7	Rörligheten i samhället	145
7.1	In- och utrikes flyttningar	145
7.1.1	Flyttningar inom Sverige	145
7.1.2	Flyttningar till och från Sverige	146
7.2	Svenskar bosatta utomlands.....	147
8	Personer som evakueras till Sverige	149
8.1	Nisrin	149
8.2	Svenska medborgare utomlands	150
8.2.1	Hjälp till svenska medborgare.....	150
8.3	Evakuering till Sverige från utlandet	151
8.3.1	Ansvarig kommun.....	151
8.3.2	Kommunernas beredskap	151

8.4	Kommuners möjlighet att bistå varandra vid extraordinära händelser.....	152
8.4.1	Extraordinär händelse.....	153
8.4.2	Krisledningsnämnd.....	153
8.4.3	Hjälp till andra kommuner och landsting	154
8.4.4	Erfarenheter från tidigare evakueringar	154
8.5	Kostnaderna för kommunernas mottagande vid en evakuering.....	155
9	Personer som utsätts för våld, hot eller andra trakasserier.....	159
9.1	Irina.....	159
9.2	Personer som utsätts för våld, hot eller andra trakasserier.....	160
9.2.1	Personer som utsätts för våld av närstående	160
9.2.2	Personer som utsätts för stalkning	162
9.2.3	Andra hotade personer.....	163
9.3	Behov att flytta.....	163
9.3.1	Personer som utsätts för våld av närstående	164
9.3.2	Personer som utsätts för stalkning	164
9.3.3	Andra hotade personer.....	165
9.4	Ett delat ansvar för stöd-, hjälp- och skyddsåtgärder.....	166
9.4.1	Polisens ansvar för skydd och hjälp.....	166
9.4.2	Socialtjänstens ansvar för stöd och hjälp.....	169
9.4.3	Gränsdragningsproblem mellan polisen och socialtjänsten.....	170
10	Ensamkommande barn	171
10.1	Hassan	171
10.2	Ensamkommande barn	172
10.3	Migrationsverkets ansvar för ensamkommande barn.....	172
10.3.1	Under asylprocessen.....	173
10.3.2	När barnet har beviljats uppehållstillstånd.....	174
10.4	Kommunernas ansvar för ensamkommande barn.....	175
10.4.1	Under asylprocessen.....	175

10.4.2	När barnet har beviljats uppehållstillstånd	179
11	Personer som är hemlösa	183
11.1	Dan	183
11.2	Hemlöshet i Sverige	184
11.2.1	Socialstyrelsens definition av hemlöshet	184
11.2.2	I vilka kommuner finns personer som är hemlösa?	185
11.2.3	Kontakt med socialtjänsten	186
11.3	Ansvarig kommun	187
12	Äldre och personer med funktionsnedsättning som vistas tillfälligt i en kommun	191
12.1	Ingrid	191
12.2	Hemtjänst och kommunal hälso- och sjukvård till personer som vistas tillfälligt i en kommun	192
12.2.1	Hemtjänst	193
12.2.2	Kommunal hälso- och sjukvård	198
12.3	Tidigare kartläggningar	201
12.3.1	Sveriges Kommuner och Landstings kartläggning år 2005	201
12.3.2	Göteborgsregionens kommunalförbunds kartläggning år 2004	202
12.4	Ansvarig kommun	203
12.4.1	Stöd- och hjälpinsatser enligt socialtjänstlagen under en tillfällig vistelse	203
12.4.2	Hemsjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen under en tillfällig vistelse	204
12.5	Ekonomiska aspekter	204
12.5.1	Avgifter enligt SoL	205
12.5.2	Det kommunalekonomiska utjämningsystemet	205
12.5.3	Kommunal fastighetsavgift	206
	Särskilt yttrande	211

Referenser 213**Bilagor**

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2008:13.....	219
Bilaga 2	Fastighetsavgiften	233
Bilaga 3	Utredningens kontakter	241

Förkortningar

Brå	Brottsförebyggande rådet
Dir	Direktiv
Dnr	Diarienummer
Ds	Departementsserien
EU	Europeiska unionen
Eurostat	EU:s statistikmyndighet
FB	Föräldrabalken (1949:381)
FBL	Folkbokföringslagen (1991:481)
FN	Förenta nationerna
FL	Förvaltningslagen (1986:223)
HSL	Hälsa- och sjukvårdslagen (1982:763)
HVB	Hem för vård eller boende
IMS	Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete
JO	Justitieombudsmannen
KL	Kommunallagen (1991:900)
KRIS	Kriminellas Revansch i Samhället
LMA	Lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.
LOV	Lagen (2008:962) om valfrihetssystem
LPT	Lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård
LRV	Lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård

LSS	Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
LVM	Lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall
LVU	Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
OECD	Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling
POSOM	Psykiskt och socialt omhändertagande
Prop	Proposition
RB	Rättegångsbalken (1942:740)
RPS	Rikspolisstyrelsen
RPSFS	Rikspolisstyrelsens författningssamling
Rskr	Riksdagsskrivelse
RTB	Registret över totalbefolkningen
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SCB	Statistiska centralbyrån
SekrL	Sekretesslagen (1980:100)
SFS	Svensk författningssamling
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
SKR	Sveriges Kvinnojourers Riksförbund
Skr	Regeringens skrivelse
SoF	Socialtjänstförordningen (2001:937)
SoL	Socialtjänstlagen (2001:453)
SOSFS	Socialstyrelsens författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
UD	Utrikesdepartementet
UNHCR	Förenta Nationernas flyktingkommissariat

Sammanfattning

Vårt uppdrag

Kommunen har enligt 2 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Vårt uppdrag har varit att utreda det vistelsebegrepp som innefattas i bestämmelsen. Syftet har varit att förtydliga ansvarsfördelningen mellan kommuner i vissa situationer när det gäller enskilda personers vistelse i en annan kommun än hemkommunen.

Det övergripande uppdraget har varit att bl.a. analysera hur utvecklingen i samhället har påverkat kommunernas ansvar för dem som vistas i kommunen, se över bestämmelserna i SoL när det gäller vistelsebegreppet och ansvarsfördelningen mellan kommuner samt, om det finns behov av en förändring, lämna förslag till hur bestämmelserna kan utformas.

Följande frågor har ingått i översynen:

- Vilken kommun ska ha ansvar enligt SoL för svenska medborgare som saknar hemvist men vistas i Sverige?
- På vilket sätt kan kommunerna påverkas att i ökad utsträckning ta emot våldsutsatta kvinnor och barn och andra grupper som av säkerhetsskäl måste flytta till en annan kommun?
- Hur ska ansvarsfördelningen se ut mellan kommuner när det gäller ensamkommande barn som beviljats uppehållstillstånd?
- Vilken kommun ska ha ansvar för personer som är hemlösa och som ibland rör sig mellan olika kommuner?
- Ska kommuner kompenseras för eventuellt ökade kostnader i samband med att äldre eller andra personers tillfälliga vistelse i kommunen, om vistelsekommunen ska ha ansvar för insatser till dessa personer?

Det behövs en tydligare ansvarsfördelning mellan kommunerna

Vi har funnit att tillämpningen av principen om vistelsekommunens yttersta ansvar i SoL är mycket skiftande bland kommunerna och att det råder olika uppfattningar om ansvarets innebörd. Tolkningsproblem uppstår bl.a. i de fall personer med behov av stöd- och hjälpinsatser rör sig mellan olika kommuner eller saknar fast förankring i en viss kommun. Det kan t.ex. handla om en hemlös person som rör sig mellan olika kommuner eller en person som har utsatts för våld av en närstående och som tagit sig till ett skyddat boende i en annan kommun.

I dessa situationer är det relativt vanligt med tvister om vilken kommun som har ansvaret för att bistå den enskilde. Tvisterna leder ofta till att kommunerna fokuserar på ansvarsfrågan i stället för på den enskildes behov av stöd och hjälp. Det förekommer t.ex. att den enskilde hänvisas fram och tillbaka mellan olika kommuner, ibland utan att bli mottagen någonstans förrän ansvarsfrågan är löst. Tvisterna utgör således ett stort rättssäkerhetsproblem för den enskilde och beskrivs ibland som ett "Svarte Petter-spel" mellan kommunerna.

För att förtydliga kommunernas ansvar enligt SoL och skapa förutsättningar att snabbt lösa de tvister som ändå uppstår, föreslår vi en rad ändringar och kompletteringar av lagen. Vi anser att det bäst kan göras genom att föra samman alla bestämmelser om ansvarig kommun i ett nytt kapitel, 2 a kap., nära bestämmelserna i 2 kap. om kommunens ansvar. På det sättet kan förtroendevalda och tjänstemän inom socialtjänsten få en bättre och mer överskådlig bild av de regler som gäller.

Principen om vistelsekommunens ansvar ska vara kvar

Bestämmelserna i SoL om vistelsekommunens ansvar är resultatet av en lång historisk utveckling med sin början under industrialiseringen och urbaniseringen under 1800-talet.

Vistelsebegreppet har tidigare utretts av både Socialberedningen (1986) och Socialtjänstkommittén (1993). Liksom dessa utredningar har vi funnit att vistelsebegreppet ska vara kvar som huvudregel. Det är enligt vår mening viktigt att den enskilde garanteras omedelbar hjälp oavsett vilken kommun han eller hon befinner sig i. Det är även

viktigt att det finns ett samhällsorgan som förmedlar hjälpinsatser från andra samhällsorgan och tillgodoser övriga behov. För att ett sådant yttersta ansvar ska fylla en reell funktion krävs att det åvilar den kommun där den enskilde vistas.

Vistelsebegreppet medför visserligen vissa praktiska problem och tvister mellan kommunerna men det skulle även en bosättnings- eller en folkbokföringsprincip göra. Till exempel skulle frågan om vilken kommun som är eller rätteligen bör vara den enskildes bosättnings- eller folkbokföringskommun sannolikt leda till oenighet mellan kommunerna. Det gäller inte minst i fråga om personer som är hemlösa eller har en oklar boendesituation.

Även om en folkbokföringsprincip skulle göra det möjligt att snabbt och enkelt slå fast vilken kommun som är ansvarig, kan det ifrågasättas hur ändamålsenlig den är utifrån den enskildes perspektiv. Enligt uppgift till utredningen är det relativt vanligt med felaktiga folkbokföringsuppgifter bland de personer som är aktuella inom socialtjänsten. Om vistelsebegreppet skulle ersättas med en folkbokföringsprincip, skulle dessa personer bli hänvisade till en kommun som de inte längre är bosatta i och kanske inte heller har för avsikt att återvända till. Det kan innebära att den enskilde inte får det stöd och den hjälp som han eller hon behöver.

Vi har sammantaget funnit att det finns för- och nackdelar med såväl en bosättnings- som en folkbokföringsprincip. Detsamma gäller för principen om vistelsekommunens ansvar. Av betydelse är dock att en bosättnings- eller folkbokföringsprincip inte skulle lösa de praktiska problem och ansvarstvister som är grunden till att vistelseprincipen ibland blir ifrågasatt.

Vår uppfattning är att vistelsebegreppet har den övervägande fördelen att den garanterar den enskilde stöd och hjälp oavsett var han eller hon befinner sig. Vistelsebegreppet bör därför vara kvar som huvudregel.

Vistelsebegreppet behöver förtydligas

Det råder olika uppfattningar om när vistelsekommunens ansvar inträder. Frågan gäller om ansvaret åligger den kommun där den enskilde vistades när hjälpbehovet ursprungligen uppstod eller i stället den kommun där den enskilde råkar vistas när han eller hon behöver hjälpen. Enligt vår bedömning saknar det betydelse var hjälpbehovet ursprungligen uppstod, det avgörande bör i stället

vara i vilken kommun den enskilde befinner sig när han eller hon ansöker om stöd och hjälp. Vistelsekommunens ansvar bör även inträda när det på annat sätt än genom en ansökan – t.ex. genom en anmälan – kommer till kommunens kännedom att en person som befinner sig i kommunen har behov av stöd och hjälp.

Vistelsekommunens ansvar upphör när den enskilde inte längre vistas i kommunen. Kommunen kan dock i vissa fall behålla ansvaret trots att den enskilde inte längre vistas där. Det gäller om kommunen har placerat den enskilde i en annan kommun enligt nuvarande 16 kap. 2 § första stycket SoL eller det annars finns särskilda föreskrifter i SoL. Vidare finns ansvaret kvar för beviljade insatser till dess att beslutet har upphört att gälla eller ärendet har flyttats över till en annan kommun. Av praxis framgår att ansvaret i vissa fall även kan vara kvar när den enskilde vistas utomlands. Vi anser dock att stöd- och hjälpinsatser i regel inte kan beviljas till personer som befinner sig utomlands, eftersom de inte vistas i någon kommun i Sverige.

Vistelsekommunens ansvar ska vara begränsat om den enskilde är bosatt i en annan kommun

Enligt vår uppfattning är det rimligt att vistelsekommunen inte ska ha ett lika omfattande ansvar när den enskilde är bosatt i en annan kommun. Vi föreslår därför att huvudregeln om vistelsekommunens ansvar kompletteras med en bestämmelse som begränsar ansvaret till akuta stöd- och hjälpinsatser om den enskilde är bosatt i en annan kommun. Bestämmelsen gäller endast när det är klarlagt att den enskilde är bosatt i en annan kommun. Om det är oklart i vilken kommun den enskilde ska anses bosatt, har vistelsekommunen fullt ansvar till dess att frågan är utredd.

Med akuta stöd- och hjälpinsatser bör i första hand avses sådana insatser som krävs för att den enskilde ska kunna återvända till sin bosättningskommun, t.ex. hjälp att arrangera en hemresa. Det kan även röra sig om bistånd i form av logi eller matpengar. Om den enskilde inte kan eller vill återvända omedelbart, har vistelsekommunen kvar ansvaret för akuta stöd- och hjälpinsatser så länge den enskilde befinner sig i kommunen.

Bosättningskommunen ska ansvara för andra än akuta insatser. Med bosättningskommun avses den kommun där den enskilde är stadigvarande bosatt. Eftersom en person som huvudregel ska vara

folkbokförd där han eller hon är bosatt kan man i flertalet fall utgå från att en person är bosatt på den ort där han eller hon är folkbokförd. Det förekommer dock att personer inte är folkbokförda där de är bosatta (t.ex. kvarskrivna personer) och folkbokföringen kan därför inte vara utslagsgivande.

En person som är bosatt i flera kommuner får anses bosatt där han eller hon har sin starkaste anknytning. Detsamma gäller en person som är hemlös. En person anses hemlös i detta avseende om han eller hon är hänvisad till akutboende, härbärke, jourboende eller är uteliggare.

"Semesterkommunernas" ansvar vid tillfälliga vistelser

För att personer som är beroende av stöd- och hjälpinsatser ska kunna genomföra en vistelse utanför bosättningskommunen, t.ex. i sommarstugan, föreslår vi att vistelsekommunens ansvar i vissa fall *inte* ska vara begränsat till akuta stöd- och hjälpinsatser, trots att den enskilde är bosatt i en annan kommun.

Varför ska inte ansvaret vila på bosättningskommunen?

Vi har övervägt möjligheten att ålägga bosättningskommunen en skyldighet att verkställa stöd- och hjälpinsatser i den kommun där den enskilde vistas tillfälligt. Den enskilde skulle således kunna "ta med sig" sitt beslut och ha rätt till samma insatser oavsett var i landet han eller hon befinner sig. Ett sådant system kan förefalla praktiskt för den enskilde och underlätta för honom eller henne att röra sig mellan olika kommuner. Den enskilde skulle t.ex. inte behöva ansöka om insatser i olika kommuner, utan endast behöva vända sig till sin ordinarie biståndsbedömare. Det finns dock ett antal problem med en sådan lösning.

Ett problem är att den enskilde kan behöva helt eller delvis andra insatser i t.ex. sin sommarstuga än i sitt ordinarie boende. Sommarstugan kanske inte är handikappanpassad, och det kan även finnas skillnader i närmiljön som påverkar hans eller hennes förmåga att klara sig utan hjälp. Bosättningskommunen skulle därför troligen vara tvungen att göra en ny bedömning varje gång den enskilde avsåg att vistas i en annan kommun. Eftersom biståndsbedömaren kan behöva se den miljö som den enskilde kommer att

vistas i, skulle det kunna bli aktuellt med tidskrävande och kostsamma resor till andra kommuner.

En annan omständighet som måste beaktas är de problem som kan uppkomma när bosättningskommunen ska verkställa ett beslut om hemtjänst i en annan kommun. Även om bosättningskommunen har möjlighet att sluta avtal med vistelsekommunen enligt 2 kap. 5 § SoL om utförandet av insatserna, är det inte säkert att vistelsekommunen kan eller vill sluta ett sådant avtal. Flera av de kommuner som vi har varit i kontakt med har beskrivit att de har mycket svårt att få tag i personal, särskilt under semesterperioderna. Då det i vissa kommuner inte heller finns privata utförare som bosättningskommunen kan anlita för att utföra insatsen, kan bosättningskommunen ytterst bli tvungen att skicka egen personal för att verkställa besluten.

Vistelsekommunen skulle visserligen kunna åläggas en skyldighet att bistå bosättningskommunen med verkställigheten, men med tanke på de rekryteringsproblem som finns i vissa kommuner skulle en sådan skyldighet leda till nya problem. Till exempel kan diskuteras vilken kommun som skulle vara skyldig att betala särskild avgift enligt 16 kap. 6 a § SoL om vistelsekommunen inte kan verkställa ett beslut inom skälig tid på grund av personalbrist. Det kan även uppstå oklarhet i fråga om vilken kommun som skulle vara skyldig att göra Lex Sarah anmälningar, dvs. anmälningar enligt 14 kap. 2 § SoL, samt vilken kommun som skulle ansvara enligt arbetsmiljölagen (1977:1160 omtryckt 1991:677).

Ytterligare insatser för barn och missbrukare som inte längre vistas i kommunen

Vi föreslår att SoL kompletteras med en bestämmelse om att en kommun som tidigare har beviljat stöd- och hjälpinsatser som avser ett barn eller en missbrukare får besluta om ytterligare insatser även om den enskilde inte längre vistas i kommunen.

Bestämmelsen kan t.ex. bli aktuell om en tonåring rymmer hemifrån eller en missbrukare tillfälligt avbryter en missbruksbehandling. Tanken är att den enskilde, även om han eller hon befinner sig i en annan kommun, ska kunna vända sig till sin ordinarie handläggare och på så sätt snabbare få stöd och hjälp. Bestämmelsen fyller även en viktig funktion i de fall då det finns anledning att vidta tvångsåtgärder enligt lagen (1990:52) med särskilda

bestämmelser om vård av unga (LVU) eller lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). Den kommun som redan är insatt i den enskildes bakgrund och behov kan i en sådan situation väntas ha bättre förutsättningar att snabbt fatta beslut om behövliga åtgärder. Bestämmelsen kan även tillämpas om den enskilde tillfälligt befinner sig utomlands.

Den föreslagna bestämmelsen ger kommunerna en behörighet men innebär ingen skyldighet att besluta om ytterligare insatser. Bestämmelsen medför inte heller någon inskränkning i vistelsekommunens ansvar.

Socialstyrelsen ska få avgöra frågan om ansvarig kommun

Det förekommer ofta diskussioner och tvister om vilken kommun som ska ansvara för personer som har svag anknytning till den kommun där han eller hon vistas. Osäkerheten kring ansvarsfördelningen beskrivs genomgående som ett stort rättssäkerhetsproblem för den enskilde.

För att minska risken för att den enskilde far illa på grund av oenighet i ansvarsfrågan anser vi att det bör finnas en möjlighet att snabbt få frågan avgjord av en utomstående instans. Vi föreslår därför att en eller flera kommuner som önskar beslut om ärendeansvar skriftligen ska kunna ansöka om detta hos Socialstyrelsen. Socialstyrelsen ska fatta beslut om ärendeansvar så snart som möjligt och senast inom tre veckor från det att ansökan kom in. Om det föreligger särskilda skäl kan tiden för beslutet senareläggas. Socialstyrelsen ska även kunna besluta vilken kommun som har ansvar till dess att frågan om ärendeansvar har avgjorts slutligt.

Nya regler ska underlätta överflyttning av ärenden

Flera kommuner har beskrivit att det är svårt att flytta över ärenden till en annan kommun. Det finns en utbredd osäkerhet bland kommunerna hur en överflyttning går till rent praktiskt. Vi har även fått uppgifter om att det förekommer att kommuner medvetet förhåller det slutliga beslutet i överflyttningsärenden för att på det sättet skjuta på ansvaret så länge det går.

I syfte att förenkla och påskynda överflyttningsprocessen föreslår vi att den kommun som önskar flytta över ett ärende till en annan kommun skriftligen får begära detta hos den andra kommunen, samt att den andra kommunen utan dröjsmål skriftligen ska meddela sin inställning. Om kommunerna inte är överens om en överflyttning, kan den kommun där frågan om överflyttning uppkommit ansöka om överflyttning av ärendet hos Socialstyrelsen. Detsamma gäller om den sökande kommunen inte av den andra kommunen har fått svar på sin begäran om överflyttning inom en månad från tidpunkten för ansökan. Socialstyrelsen ska fatta beslut så snart som möjligt och senast inom tre månader från det att ansökan kom in. Om det föreligger särskilda skäl får tiden för beslutet senareläggas. Socialstyrelsen ska även kunna förordna att den kommun som ett ärende flyttas över till ska ersätta den andra kommunen för kostnader som uppkommit efter tiden för ansökan till Socialstyrelsen.

Skyldighet att lämna hjälp vid en evakuering till Sverige

Kommunernas och landstingens uppgifter i samhällets krishanteringssystem regleras i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (2006 års lag). Vi föreslår att SoL kompletteras med en bestämmelse som upplyser om 2006 års lag. En motsvarande bestämmelse finns i 26 c § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL.

Det är oklart om 2006 års lag är tillämplig vid en evakuering till Sverige. Det är upp till varje enskild kommun att bedöma om situationen är att betrakta som en sådan extraordinär händelse att lagen kan tillämpas. Om lagen bedöms tillämplig får kommuner och landsting på begäran lämna hjälp till den kommun som har tagit emot de evakuerade personerna. Det föreskrivs dock ingen skyldighet för kommunerna eller landstingen att lämna hjälp. De kommuner eller landsting som ändå gör det, har rätt till skälig ersättning av vistelsekommunen. 2006 års lag medför alltså ingen avlastning med det ekonomiska ansvaret för vistelsekommunen.

Vi föreslår därför att SoL kompletteras med en bestämmelse som innebär att en kommun som på grund av en evakuering till Sverige tar emot ett stort antal personer som saknar bostad här, får

begära hos länsstyrelsen att andra kommuner ska bistå de evakuerade personerna med stöd och hjälp.

Länsstyrelsen får besluta att en eller flera andra kommuner ska lämna sådan hjälp. Den av länsstyrelsen beslutade kommunen ska lämna hjälp i den omfattning kommunen anser skälig. Den eller de kommuner som lämnar stöd och hjälp har inte rätt till ekonomisk ersättning från den kommun som tar emot de evakuerade personerna.

Varken SoL eller 2006 års lag har företrädare framför den andra. Det bör därför ankomma på den mottagande kommunen att avgöra om den vill begära hjälp med stöd av den föreslagna bestämmelsen i SoL eller med stöd av 2006 års lag.

Stöd och hjälp till personer som utsätts för våld, hot eller andra trakasserier

Personer som tillfälligt måste byta bostadsort

Personer som utsätts för våld, hot eller andra trakasserier kan i vissa fall tvingas flytta mellan olika kommuner innan de får en stadigvarande lösning på sin boendesituation. Det är varken ur kontinuitetssynpunkt eller säkerhetssynpunkt lämpligt att flera kommuner blir involverade i ärendet. Vi föreslår därför att SoL kompletteras med en bestämmelse om att den kommun som har beslutat om en vistelse i en annan kommun behåller ansvaret för insatser under den tillfälliga vistelsen. Den kommunen har även bäst förutsättningar att utreda hela familjens behov av stöd och hjälp. Ansvaret gäller oavsett om kommunen beslutar om placering i ett tillfälligt boende eller om ekonomiskt bistånd till kostnad för ett tillfälligt boende. Det har således ingen betydelse för ansvarsfrågan hur beslutet om det tillfälliga boendet är utformat. Ansvaret bör övergå först när den enskilde har fått en stadigvarande lösning på sin boendesituation.

Ett tillfälligt boende kan vara t.ex. ett boende på kvinnojour, en lägenhet som socialtjänsten disponerar, ett rum på hotell eller vandrarhem eller ett tillfälligt boende hos en anhörig eller bekant. Begreppet är dock inte enbart begränsat till personer som utsätts för våld, hot eller andra trakasserier utan omfattar även de situationer då kommunen placerar ett barn i jourhem eller tillhanda-

håller ett tillfälligt boende till en person som är hemlös, t.ex. ett boende på härbärg i en annan kommun.

Personer som måste byta bostadsort permanent

Vi föreslår att en person som på grund av våld, hot eller andra trakasserier måste flytta permanent till en annan kommun, men som inte kan göra det utan att inflyttningsskommunen erbjuder behövliga stöd- och hjälpinsatser ska ha rätt att ansöka om sådana insatser i inflyttningsskommunen. Det kan t.ex. röra sig om hjälp med att ordna ett boende samt ekonomiskt bistånd. För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs att det föreligger en så allvarlig hotbild att den enskilde inte har någon annan utväg än att flytta till en annan kommun.

Bakgrunden till förslaget är att det i dag uppkommer tvister mellan kommunerna när en person måste flytta till en annan kommun. Till exempel kan vistelsekommunen argumentera för att personen ska tillbaka till sin bosättningskommun när läget har stabiliserats och att bosättningskommunen därför ansvarar för att hitta en mer permanent boendelösning. Bosättningskommunen å sin sida anser att personen inte kan återvända utan bör stanna permanent i den nya vistelsekommunen och att den kommunen därför ska ansvara för ärendet.

Enligt polisen är en permanent flyttning den yttersta skyddsåtgärden och vidtas endast när man uttömt alla andra skyddsåtgärder. När den enskilde måste flytta permanent är det därför av yttersta vikt att detta inte omöjliggörs på grund av att den enskilde inte får det stöd som behövs.

Gränsdragningen mellan polisens och socialtjänstens ansvar för brottsdrabbade personer bör utredas

Gränsdragningen mellan polisens och socialtjänstens ansvar för brottsdrabbade personer är oklar. Oklarheten gäller framförallt personer som hotas i samband med att de bidrar med uppgifter under en förundersökning eller rättegång. Socialtjänsten menar att det är rättsväsendets ansvar att se till att bevispersoner skyddas eftersom det är en förutsättning för att rättsväsendet ska fungera. Polisen å sin sida anser att det är polisens ansvar att se till att

skyddet fungerar men att socialtjänsten måste ansvara för att personen klarar sig ekonomiskt och psykosocialt under tiden. Denna gränsdragningsproblematik orsakar långdragna diskussioner mellan huvudmännen vilket påverkar de brottsdrabbade personerna negativt. Det har dock inte legat inom ramen för vårt uppdrag att överväga förslag till lösningar men vi anser att frågan bör utredas vidare.

Ansvarsfördelningen avseende ensamkommande barn fungerar bra

Vi har funnit att den nuvarande ansvarsfördelningen mellan kommunerna när det gäller de ensamkommande barnen i huvudsak fungerar bra. Det finns dock viss osäkerhet i fråga om överflyttning av dessa ärenden till en annan kommun.

I fråga om ensamkommande barn som har beviljats uppehållstillstånd anser vi att ett ärende bör flyttas över till en annan kommun om barnet har starkast anknytning till den andra kommunen och det med hänsyn till barnets önskemål, hjälpbehovets varaktighet och omständigheterna i övrigt framstår som lämpligt.

Särskilt förordnad vårdnadshavare

Vi anser att det är lämpligast att ansökan eller anmälan om behov av särskilt förordnad vårdnadshavare för ett ensamkommande barn ska göras av den kommun där barnet är bosatt. Vi föreslår därför att lagen om god man för ensamkommande barn förtydligas i detta avseende.

Personer som är hemlösa ska anses bosatta i den kommun som de har starkast anknytning till

Representanter från kommuner, länsstyrelser, kriminalvården och frivilligorganisationer har framhållit att kommunerna ofta är oeniga om vilken kommun som ska ansvara för insatser till personer som är hemlösa och som rör sig mellan olika kommuner.

Det har vuxit fram en praxis i kommunerna att fästa stor vikt vid den enskildes folkbokföring. Den enskilde hänvisas i dessa fall till den kommun där han eller hon är folkbokförd och vistelsekom-

munen ser sitt ansvar som begränsat till akuta stöd- och hjälpinsatser, t.ex. bistånd i form av en biljett till folkbokföringskommunen. Vi har också fått uppgifter om att hemlösa personer i vissa fall helt har vägrats bistånd med hänvisning till att de inte är folkbokförda i kommunen.

För att förtydliga ansvarsfördelningen mellan kommunerna föreslår vi att SoL kompletteras med en bestämmelse som innebär att en person som är hemlös ska anses bosatt i den kommun där han eller hon har sin starkaste anknytning. Vid den prövningen får en samlad bedömning göras utifrån

- var den enskilde oftast tillbringar sin dygnsvila,
- var den enskildes familj eller anhöriga är bosatta,
- var den enskilde har sitt arbete eller sin sysselsättning,
- var den enskilde har sitt sociala nätverk i övrigt,
- om den enskilde har eller haft kontakt med socialtjänsten i någon kommun,
- utformningen av de olika bostäderna, samt
- den enskildes egen uppfattning.

Den föreslagna bestämmelse ska endast omfatta personer som är hänvisade till akutboende, härbärke, jourboende eller är uteliggare. Andra grupper som innefattas i ett av Socialstyrelsens använt hemlöshetsbegrepp faller utanför.

Ingen omfördelning av kostnader för hemtjänst under en tillfällig vistelse

Socialstyrelsen har på vår begäran genomfört en registerundersökning av omfattningen av hemtjänst och kommunal hälso- och sjukvård till personer som inte är folkbokförda i kommunen. Till grund för undersökningen ligger Socialstyrelsens uppgiftsinsamling för år 2007 (höstmätningen) och 2008 (sommarmätningen).

Hemtjänst

Omfattningen av den hemtjänst som beviljas till personer som inte är folkbokförda i kommunen får anses mycket liten ur ett nationellt perspektiv. Vid höstmätningen uppgick andelen hem-

tjänststimmar till personer som inte var folkbokförda i kommunen till 0,5 procent och vid sommarmätningen till 0,4 procent.

Vi anser därför att det inte är motiverat att införa ett system för att omfördela medel mellan kommunerna.

Hemsjukvård

Det har inte varit möjligt att särskilja hemsjukvården från den övriga hälso- och sjukvården. Då hemsjukvården ingår som en del av hälso- och sjukvården kan emellertid konstateras att andelen personer som mottagit hemsjukvård i en kommun som de inte är folkbokförda i, inte överstiger 2,7 procent (höstmätningen) respektive 2,5 procent (sommarmätningen). Omfattningen av den hemsjukvård som ges till personer som inte är folkbokförda i kommunen är således mycket liten ur ett nationellt perspektiv.

Så länge det inte är ett enhetligt huvudmannaskap för hemsjukvården anser vi att det inte är möjligt att reglera betalningsansvaret genom ett kommunalt riksavtal eller i hälso- och sjukvårdslagen. Vi anser därför att frågan bör lösas genom överenskommelser mellan kommuner och landsting på lokal nivå.

Förslagets konsekvenser

Våra förslag kan medföra en viss omfördelning av kostnaderna mellan kommunerna, men de medför inte några ökade kostnader för kommunkollektivet som helhet.

Socialstyrelsens nya uppgifter bör kunna handläggas inom en oförändrad budgetram.

Våra förslag har en viss inskränkande påverkan på den kommunala självstyrelsen. Inskränkningarna är dock godtagbara, eftersom de är nödvändiga för att uppnå en rimlig ansvarsfördelning mellan kommunerna.

I övrigt anser vi att förslagen kan ha vissa brottsförebyggande effekter, positiva effekter för jämställdheten mellan kvinnor och män samt bidra till ett starkare skydd för barn.

Författningsförslag

1. Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (2001:453) dels att 2 kap. 3 § samt 16 kap. 1 och 2 §§ ska upphöra att gälla, dels att rubrikerna närmast före 16 kap. 1 och 2 §§ ska utgå, dels att 2 kap. 2 §, 6 kap. 9 och 15 §§ samt 16 kap. 3 och 4 §§ ska ha följande lydelse, dels att det i lagen ska införas två nya paragrafer, 16 kap. 10 och 11 §§, av följande lydelse, dels att det i lagen ska införas ett nytt kapitel, 2 a kap., av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap

2 §

Kommunen har det yttersta ansvaret för att *de som vistas i kommunen* får det stöd och den hjälp som *de* behöver.

Kommunen har det yttersta ansvaret för att *en enskild person* får det stöd och den hjälp som *han eller hon* behöver.

Detta ansvar innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän.

I fråga om den som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. finns särskilda bestämmelser i den lagen.

I 3 § och 16 kap. 2 § finns föreskrifter om ansvar i vissa fall för annan kommun än den som den enskilde vistas i.

2 a kap. Ansvarig kommun

1 §

Den kommun där den enskilde vistas (vistelsekommunen) ansvarar för de stöd- och hjälpinsatser som han eller hon behöver.

2 §

Om den enskilde är bosatt i en annan kommun än vistelsekommunen, är vistelsekommunens ansvar begränsat till akuta stöd- och hjälpinsatser. För andra än akuta insatser ansvarar bosättningskommunen.

En person som är hemlös anses bosatt i den kommun där han eller hon har sin starkaste anknäring.

Vad som sägs i första stycket om bosättningskommunens ansvar för andra än akuta insatser gäller på motsvarande sätt en kommun som har ansvar enligt 4 eller 5 §.

3 §

En person som avser att för en begränsad tid vistas i en kommun, men som till följd av hög ålder, funktionsnedsättning eller allvarlig sjukdom har behov av stöd- och hjälpinsatser för att kunna genomföra vistelsen, har rätt till behövliga insatser av vistelsekommunen utan den begränsning som följer av 2 §.

Bosättningskommunen är skyldig att på begäran bistå med den utredning som vistelsekom-

munen behöver.

Kommunernas ansvar i vissa fall

4 §

Om någon efter beslut av en kommun vistas i en annan kommun i

- 1. familjehem,*
- 2. hem för vård eller boende,*
- 3. sådan boendeform eller bostad som avses i 5 kap. 5 § andra stycket, 5 kap. 7 § tredje stycket och 7 kap. 1 § första stycket 2, eller*

4. en tillfällig boendeform, behåller den kommun som beslutat om vistelsen ansvaret för de stöd- och hjälpinsatser som den enskilde kan behöva.

Detsamma gäller om en kommun på annat sätt bistår en person som på grund av våld, hot eller andra trakasserier för en begränsad tid måste vistas i en annan kommun.

Ansvaret upphör om ärendet flyttas över enligt 11 eller 12 §.

5 §

Den kommun där den enskilde är folkbokförd ansvarar för stöd- och hjälpinsatser

- 1. under kriminalvård i anstalt,*
- 2. under vård på sjukhus eller i annan sjukvårdsinrättning på initiativ av någon annan än en kommun,*
- 3. som aktualiseras inför avslutningen av vård enligt 1 eller 2.*

6 §

En kommun som har beviljat stöd- och hjälpinsatser som avser ett barn eller en missbrukare får besluta om ytterligare insatser även om den enskilde inte längre vistas i kommunen.

I 11 kap. 4 § finns bestämmelser om socialnämndens skyldighet att slutföra en utredning om behovet att ingripa till barns skydd eller stöd och fatta beslut i ärendet även om barnet byter vistelsekommun. Detsamma gäller om ärendet avser vård av missbrukare.

Ansökan om insatser i vissa fall

7 §

En person som önskar flytta till en annan kommun, men som till följd av hög ålder, funktionsnedsättning eller allvarlig sjukdom har ett varaktigt behov av omfattande vård- eller omsorgsinsatser och därför inte kan bosätta sig där utan att inflyttningkommunen erbjuder behövliga insatser, får hos den kommunen ansöka om sådana insatser.

8 §

En person som på grund av våld, hot eller andra trakasserier måste flytta till en annan kommun men inte kan göra det utan att inflyttningkommunen erbjuder behövliga stöd- och hjälpinsatser, får hos den kommunen ansöka om sådana insatser.

9 §

En ansökan enligt 7 eller 8 § ska behandlas som om den enskilde var bosatt i inflyttningkommunen. Att sökandens behov är tillgodosedda i bosättningskommunen får inte beaktas när ansökan prövas.

Bosättningskommunen är skyldig att på begäran bistå med den utredning som den andra kommunen behöver för att kunna pröva ansökan.

Beslut om ärendeansvar**10 §**

Om två eller flera kommuner inte är överens om vilken kommun som har ansvar för att bistå en enskild person, får de var för sig skriftligen ansöka om att Socialstyrelsen avgör frågan.

Socialstyrelsen ska fatta beslut så snart som möjligt och senast inom tre veckor från det att ansökan kom in. Om det föreligger särskilda skäl får tiden för beslutet senareläggas.

Socialstyrelsen får, om det behövs, besluta vilken kommun

som har ansvar till dess att frågan om ärendeansvar har avgjorts slutligt.

Överflyttning av ärende

11 §

Ett ärende som avser vård eller någon annan åtgärd i fråga om en enskild person kan flyttas över till en annan kommun.

Ärendet ska flyttas över om den som berörs av ärendet har starkast anknytning till den andra kommunen och det med hänsyn till den enskildes önskemål, hjälpbehovets varaktighet och omständigheterna i övrigt framstår som lämpligt.

En kommun som önskar att ett ärende ska flyttas över får skriftligen begära detta hos den andra kommunen. Den andra kommunen ska utan dröjsmål skriftligen meddela sin inställning.

12 §

Om berörda kommuner inte är överens om en överflyttning, får den kommun där frågan om överflyttning har kommit upp ansöka om överflyttning av ärendet hos Socialstyrelsen. Detsamma gäller en kommun som inte av den andra kommunen har fått svar på sin begäran om överflyttning inom en månad.

Socialstyrelsen ska fatta beslut så snart som möjligt och senast inom tre månader från det att ansökan kom in. Om det föreligger särskilda skäl får tiden för

beslutet senareläggas.

Socialstyrelsen får förordna att den kommun som ett ärende flyttas över till ska ersätta den andra kommunen för kostnader som uppkommit efter tiden för ansökan.

13 §

Uppgifter som behövs för att en kommun ska kunna ta över ett ärende ska lämnas ut av den kommun från vilken överlämnandet sker.

6 kap

9 §¹

Ett medgivande enligt 6 § att ta emot ett barn för stadigvarande vård och fostran meddelas av socialnämnden i vårdnadshavarens *hemkommun*.

Ett medgivande enligt 6 § att ta emot ett barn för stadigvarande vård och fostran meddelas av socialnämnden i vårdnadshavarens *bosättningskommun*.

Den nämnd som har lämnat medgivande enligt 6 § fullgör skyldigheterna enligt 7 §.

15 §

Ett medgivande enligt 12 § att ta emot ett barn med hemvist utomlands i syfte att adoptera det och ett samtycke enligt 14 § till att adoptionsförfarandet får fortsätta meddelas av socialnämnden i den eller de sökandes *hemkommun*.

Ett medgivande enligt 12 § att ta emot ett barn med hemvist utomlands i syfte att adoptera det och ett samtycke enligt 14 § till att adoptionsförfarandet får fortsätta meddelas av socialnämnden i den eller de sökandes *bosättningskommun*.

I de fall samtycke enligt 14 § lämnats av socialnämnden i en annan kommun fullgör i stället den nämnden skyldigheterna enligt 7 §.

¹ Senaste lydelse 2003:407.

16 kap.**3 §²**

Socialnämndens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, om nämnden har meddelat beslut i fråga om

- ansökan enligt 2 kap. 3 §,
- bistånd enligt 4 kap. 1 §,
- vägran eller nedsättning av fortsatt försörjningsstöd enligt 4 kap. 5 §,
- förbud eller begränsning enligt 5 kap. 2 §,
- medgivande enligt 6 kap. 6 §,
- medgivande enligt 6 kap. 12 §,
- återkallelse av medgivande enligt 6 kap. 13 §,
- samtycke enligt 6 kap. 14 §, eller
- avgifter eller förbehållsbelopp enligt 8 kap. 4-9 §§.

Beslut i frågor som avses i första stycket gäller omedelbart. En länsrätt eller kammarrätt får dock förordna att dess beslut ska verkställas först sedan det har vunnit laga kraft.

Socialnämndens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, om nämnden har meddelat beslut i fråga om

- ansökan enligt 2 a kap. 7 §,
- ansökan enligt 2 a kap. 8 §,
- bistånd enligt 4 kap. 1 §,
- vägran eller nedsättning av fortsatt försörjningsstöd enligt 4 kap. 5 §,
- förbud eller begränsning enligt 5 kap. 2 §,
- medgivande enligt 6 kap. 6 §,
- medgivande enligt 6 kap. 12 §,
- återkallelse av medgivande enligt 6 kap. 13 §,
- samtycke enligt 6 kap. 14 §, eller
- avgifter eller förbehållsbelopp enligt 8 kap. 4-9 §§.

4 §³

Socialstyrelsens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol i ärenden om

1. tillstånd enligt 7 kap. 1 §,
2. omhändertagande av personakt enligt 7 kap. 5 §,
3. föreläggande eller förbud enligt 13 kap. 5 och 8-11 §§,

samt

Socialstyrelsens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol i ärenden om

1. tillstånd enligt 7 kap. 1 §,
2. omhändertagande av personakt enligt 7 kap. 5 §,
3. föreläggande eller förbud enligt 13 kap. 5 och 8-11 §§,

² Senaste lydelse 2004:770.

³ Nuvarande lydelse enligt förslag i prop. 2008/09:160.

4. överflyttning av ärende enligt 16 kap. 1 §.

4. ärendeansvar enligt 2 a kap. 10 § andra stycket, samt

5. överflyttning av ärende och beslut om ersättning enligt 2 a kap. 12 §.

Socialstyrelsens beslut enligt 2 a kap. 10 § tredje stycket får inte överklagas.

Beslut av Socialstyrelsen och domstol i fråga som avses i första stycket 2 och 3 gäller omedelbart.

Beslut av Socialstyrelsen och domstol i fråga som avses i första stycket 2 – 4 gäller omedelbart.

I fråga om överklagande av 4 § gäller i tillämpliga delar sekretesslagen (1980:100).

bestämmelserna i 15 kap. 7 §

10 §

En kommun som på grund av en evakuering till Sverige tar emot ett stort antal personer som saknar bostad här, får hos länsstyrelsen begära att andra kommuner ska bistå de evakuerade personerna med stöd och hjälp. Begäran ska ställas till länsstyrelsen i det län där den mottagande kommunen ligger.

Länsstyrelsen får besluta att en eller flera andra kommuner ska lämna sådan hjälp som avses i första stycket. Den av länsstyrelsen beslutade kommunen ska lämna hjälp i skälig omfattning.

11 §

I lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap finns särskilda bestämmelser om kommunens befogenheter i vissa fall.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010. Den i 2 a kap. 12 § andra stycket föreskrivna tidsfristen gäller från den 1 juli 2010 om en kommun dessförinnan ansökt om överflyttning av ett ärende hos Socialstyrelsen.

2. Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 *skall* av Migrationsverket erbjudas plats på en förläggning.

Vad som sägs i första stycket gäller inte ensamkommande barn som omfattas av 1 § första stycket 1 och 2. För dessa barn *skall* Migrationsverket i stället anvisa en kommun som skall ordna boendet. Migrationsverket *skall* anvisa en kommun som har träffat överenskommelse med verket om mottagande av ensamkommande barn, om det inte finns särskilda skäl att anvisa någon annan kommun. När Migrationsverket anvisat en kommun *skall* barnet anses vistas i den kommunen i den mening som avses i 2 *kap.* 2 § socialtjänstlagen (2001:453).

En utlänning som avses i 1 § första stycket 1 och 2 och som inte önskar utnyttja en erbjuden plats på en förläggning *skall* ändå registreras vid en sådan. Alla ensamkommande barn som omfattas av 1 § första stycket 1

Föreslagen lydelse

3 §⁴

Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 *ska* av Migrationsverket erbjudas plats på en förläggning.

Vad som sägs i första stycket gäller inte ensamkommande barn som omfattas av 1 § första stycket 1 och 2. För dessa barn *ska* Migrationsverket i stället anvisa en kommun som ska ordna boendet. Migrationsverket *ska* anvisa en kommun som har träffat överenskommelse med verket om mottagande av ensamkommande barn, om det inte finns särskilda skäl att anvisa någon annan kommun. När Migrationsverket anvisat en kommun *ska* barnet anses vistas i den kommunen i den mening som avses i 2 *a kap.* 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

En utlänning som avses i 1 § första stycket 1 och 2 och som inte önskar utnyttja en erbjuden plats på en förläggning *ska* ändå registreras vid en sådan. Alla ensamkommande barn som omfattas av 1 § första stycket 1

⁴ Senaste lydelse 2006:177.

och 2 *skall* registreras vid en förläggning. Migrationsverket svarar sedan för att bistånd lämnas enligt bestämmelserna i denna lag.

För utlänningar som avses i 1 § första stycket 3 *skall* biståndet lämnas av socialnämnden i den kommun där utlänningen vistas.

och 2 *ska* registreras vid en förläggning. Migrationsverket svarar sedan för att bistånd lämnas enligt bestämmelserna i denna lag.

För utlänningar som avses i 1 § första stycket 3 *ska* biståndet lämnas av socialnämnden i den kommun där utlänningen vistas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

3. Förslag till lag om ändring i lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn

Härigenom föreskrivs att 10 § lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §

Beviljas barnet uppehållstillstånd, *skall* socialnämnden i den kommun där barnet vistas hos rätten väcka talan om eller anmäla behov av en särskilt förordnad vårdnadshavare enligt föräldrabalken, om inte särskilda skäl talar emot det.

Överförmyndaren *skall* underätta socialnämnden om att förutsättningar för en sådan talan eller anmälan föreligger.

Beviljas barnet uppehållstillstånd, *ska* socialnämnden hos rätten väcka talan om eller anmäla behov av en särskilt förordnad vårdnadshavare enligt föräldrabalken, om inte särskilda skäl talar emot det.

Överförmyndaren *ska* underätta socialnämnden om att förutsättningarna för en sådan talan eller anmälan föreligger.

Talan eller anmälan enligt första stycket ska väckas respektive göras av socialnämnden i den kommun där barnet är bosatt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

4. Förslag till lag om ändring i lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall

Härigenom föreskrivs att 47 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Med socialnämnden avses i denna lag socialnämnden i den kommun som enligt 2 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453) har ansvaret för att den enskilde får det stöd och den hjälp som han eller hon behöver. Att överflyttning av ärenden till en annan socialnämnd kan ske i vissa fall framgår av 16 kap. 1 § socialtjänstlagen.

Beslut om tvångsvård enligt 5 § och med anledning av omhändertagande enligt 13 § fattas av den länsrätt inom vars domkrets den ansvariga kommunen är belägen. Den länsrätt som meddelade beslutet om vård beslutar också i frågor som avses i 44 § första stycket.

Föreslagen lydelse

47 §⁵

Med socialnämnden avses i denna lag socialnämnden i den kommun som enligt 2 a kap. 1, 2, 4, 5 eller 6 § socialtjänstlagen (2001:453) har ansvaret för att den enskilde får det stöd och den hjälp som han eller hon behöver. Att överflyttning av ärenden till en annan socialnämnd kan ske i vissa fall framgår av 2 a kap. 11 och 12 §§ socialtjänstlagen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

⁵ Senaste lydelse 2005:467.

5. Förslag till lag om ändring i skollagen 1985:1100

Härigenom föreskrivs att 2 a kap. 9 § skollagen (1985:1100) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling *skall* anvisas plats i förskola eller fritidshem, om inte barnens behov av sådant stöd tillgodoses på något annat sätt.

Kommunen skall genom uppsökande verksamhet ta reda på vilka barn som behöver anvisas plats enligt första stycket. Kommunen skall verka för att barnen utnyttjar den anvisade platsen och informera föräldrarna om verksamheten och syftet med denna.

Om ett barn efter beslut av en kommun vistas i familjehem eller i hem för vård eller boende i en annan kommun, har den kommun som beslutat om vistelsen ansvaret för det individuellt behovsprövade stöd enligt första stycket som barnet kan behöva. Placeringskommunens ansvar upphör om ärendet överflyttas enligt 16 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Föreslagen lydelse

2 a kap **9 §⁶**

Barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling *ska* anvisas plats i förskola eller fritidshem, om inte barnens behov av sådant stöd tillgodoses på något annat sätt.

Kommunen ska genom uppsökande verksamhet ta reda på vilka barn som behöver anvisas plats enligt första stycket. Kommunen ska verka för att barnen utnyttjar den anvisade platsen och informera föräldrarna om verksamheten och syftet med denna.

Om ett barn efter beslut av en kommun vistas i familjehem eller i hem för vård eller boende i en annan kommun, har den kommun som beslutat om vistelsen ansvaret för det individuellt behovsprövade stöd enligt första stycket som barnet kan behöva. Placeringskommunens ansvar upphör om ärendet överflyttas enligt 2 a kap. 11 eller 12 § socialtjänstlagen (2001:453).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

⁶ Senaste lydelse 2001:462.

INLEDNING

1 Uppdraget och dess genomförande

1.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 7 februari 2008 att utse en särskild utredare för att utreda vistelsebegreppet i socialtjänstlagen (2001:453), SoL, i vissa situationer. Syftet med utredningen är att förtydliga ansvarsfördelningen mellan kommuner när det gäller enskilda personers vistelse i en annan kommun än hemkommunen.

Utredningens övergripande uppdrag är att:

- analysera hur utvecklingen i samhället har påverkat kommunernas ansvar för dem som vistas i kommunen,
- se över bestämmelserna i SoL när det gäller vistelsebegreppet och ansvarsfördelningen mellan kommuner samt om det finns behov av en förändring, lämna förslag till hur bestämmelserna kan utformas,
- bedöma behovet av förändring och förtydligande av ansvarsfördelningen mellan hemkommunen och vistelsekommunen när det gäller finansieringen av de insatser som en biståndsbedömning har lett till, samt
- se över behovet av följdändringar t.ex. när ett ärende ska anses överlämnat från vistelsekommunen till hemkommunen och om det då behövs andra eller ytterligare regler för att hänskjuta ärendet för att avgöras av en annan instans om kommunerna inte kan enas om vilken kommun som ska ha det ekonomiska eller faktiska ansvaret för en insats.

Följande frågor ska ingå i översynen:

- Vilken kommun ska ha ansvar enligt SoL för svenska medborgare som saknar hemvist men vistas i Sverige?

- På vilket sätt kan kommunerna påverkas att i ökad utsträckning ta emot våldsutsatta kvinnor och barn och andra grupper som av säkerhetsskäl måste flytta till en annan kommun?
- Hur ska ansvarsfördelningen se ut mellan kommuner när det gäller ensamkommande barn som beviljats uppehållstillstånd?
- Vilken kommun ska ha ansvar för personer som är hemlösa och som ibland rör sig mellan olika kommuner?
- Ska kommuner kompenseras för eventuellt ökade kostnader i samband med äldre eller andra personers tillfälliga vistelse i kommunen, om vistelsekommunen ska ha ansvar för insatser till dessa personer?

Utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast den 30 april 2009.

1.2 Utredningens arbete

Sekretariatet började sitt arbete den 17 mars 2008. Den 8 april hade vi vårt första sammanträde och antog då namnet Vistelseutredningen. Sedan dess har utredningen haft sju sammanträden samt ett två dagars internat.

För att genomföra uppdraget har vi använt oss av flera metoder. Vi har träffat eller på annat sätt haft kontakt med företrädare för ett trettiootal kommuner, länsstyrelserna i Skåne, Stockholm, Värmland, Västerbotten och Västra Götalands län, Kriminalvården, Krisberedskapsmyndigheten, Migrationsverket, Polishögskolan, Polismyndigheten i Stockholms län, Rikspolisstyrelsen, Skatteverket och Socialstyrelsen. Vi har också träffat företrädare från Kriminellas Revansch i Samhället (KRIS), Rädda Barnen, Situation Sthlm, Stockholms Stadsmission och Sveriges Kvinnojourers Riksförbund (SKR). Vi har träffat företrädare från Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) vid ett flertal tillfällen för att diskutera olika frågeställningar. I bilaga 3 finns en sammanställning av samtliga aktörer som vi har träffat eller på annat sätt varit i kontakt med.

Vi har deltagit på en konferens om ensamkommande barn som arrangerades av SKL i samverkan med Migrationsverket och Socialstyrelsen. Vi har även deltagit på Socialchefsdagarna 2008 som Föreningen Sveriges Socialchefer anordnade i Uppsala. Vi har dessutom fått möjlighet att delta på ett möte hos Brukarrådet på Enheten för hemlösa i Stockholms stad.

För att få uppgifter om omfattningen av hemtjänst och hemsjukvård till personer som vistas tillfälligt i en kommun har Socialstyrelsen på vår begäran genomfört en registerundersökning. Genom att jämföra Socialstyrelsens officiella individ- och personnummerbaserade statistik för äldre och personer med funktionsnedsättning mot registret över totalbefolkningen (RTB) har vi kunnat få fram uppgifter om antalet personer som har beviljats vissa insatser enligt SoL respektive kommunal hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL, i en annan kommun än den som de är folkbokförda i.

För att komplettera bilden har vi intervjuat företrädare för ett antal s.k. semesterkommuner, se bilaga 3. På detta sätt har vi fått en tämligen god uppfattning om omfattningen av den hemtjänst och hemsjukvård som beviljas av kommunerna till personer som vistas tillfälligt i kommunen.

Andreas Giaever har i egenskap av sakkunnig bistått utredningen med en promemoria om konsekvenserna av den kommunala fastighetsavgiften.

Vi har även samrått med Barnskyddsutredningen (2007:14), Folkbokföringsutredningen (Fi 2007:11), LSS-kommittén (S 2004:06) och Stalkningsutredningen (Ju 2006:09).

Sist men inte minst har vi tagit del av en stor mängd litteratur, tidigare statliga utredningar, föreskrifter, allmänna råd, handböcker och rapporter från myndigheter m.m. samt domar och beslut från Regeringsrätten, kammarrätterna och Justitieombudsmannen.

1.3 Betänkandets disposition

Betänkandet har tre avdelningar: inledning, våra förslag och bakgrund till förslagen.

Den första avdelningen innehåller förkortningar, författningsförslag och sammanfattning. Den innehåller också en beskrivning av uppdraget och dess genomförande samt ett kapitel som ger en förklaring till varför vi har valt att ge betänkandet titeln *Ingen får vara Svarte Petter*.

Den andra avdelningen innehåller våra överväganden och förslag, en konsekvensanalys samt en författningskommentar.

Den tredje avdelningen innehåller en bakgrundsbeskrivning. Beskrivningen är tämligen utförlig, vilket beror på att vårt uppdrag omfattar flera skilda delar av socialtjänstens verksamhet. För att

illustrera hur SoL:s bestämmelser om vistelsekommunens ansvar tillämpas i vissa fall, inleds några av de kapitlen med en berättelse som belyser centrala frågeställningar. Berättelserna är uppbyggda men bygger delvis på uppgifter från verkliga fall.

Sist i betänkandet finns en förteckning över referenser samt tre bilagor. Bilagorna innehåller våra direktiv i dess helhet, en promemoria om fastighetsavgiften, samt en förteckning över de kontakter vi har haft under utredningen med kommuner, statliga myndigheter och organisationer m.fl.

2 Svarte Petter

2.1 Kortspelet som utser en förlorare

Svarte Petter är ett kortspel med gamla anor. Spelet är ovanligt i den bemärkelsen att det utser en förlorare men ingen vinnare. Svarte Petter är namnet på spader knekt i detta spel. Alla kort delas ut utom klöver knekt som inte används. Spelarna turas om att dra kort från varandras händer och lägger undan alla par de får ihop. Till slut blir någon sittande med Svarte Petter på handen samtidigt som alla de övriga har blivit av med sina kort. Denne spelare har då förlorat. Eftersom kortspelet utser en förlorare, den som blir kvar, har detta i överförd mening kommit att användas i vardagsspråket för den som inte lyckas undvika det oundvikliga dåliga som någon måste råka ut för.

2.2 Kommunernas Svarte Petter-spel

Uttrycket Svarte Petter förekommer även i samband med ansvarstvister mellan kommunerna enligt 2 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL. I dessa sammanhang är Svarte Petter en person som saknar tydlig tillhörighet till en viss kommun. Det kan t.ex. handla om en hemlös person som rör sig mellan olika kommuner eller en våldsutsatt kvinna som har tagit sig till en kvinnojour utanför bosättningskommunen. Gemensamt är att det ofta rör sig om socialt mycket utsatta personer med behov av omfattande stöd- och hjälpinsatser.

Vid våra kontakter med kommuner, länsstyrelser och frivilligorganisationer har det framkommit att kommunerna i dessa fall ibland fokuserar på ansvarsfrågan och inte så mycket på den enskildes behov av stöd och hjälp. Det resulterar i att den enskilde

inte sällan hänvisas fram och tillbaka mellan olika kommuner. Ingen vill sitta med Svarte Petter! Kommunernas agerande beror på otydligheter i lagstiftningen och på svårigheter att få till stånd en överflyttning av ett ärende till en annan kommun. En kommun som inleder utredning och beviljar insatser ”riskerar” därför att få behålla ansvaret under lång tid. Med detta följer framtida kostnadsåtaganden som kan bli betydande.

Totalt sett rör det sig förhoppningsvis om få personer som drabbas av kommunernas ”Svarte Petter-spel”. De personer som ändå drabbas, drabbas mycket hårt. Vårt utredningsuppdrag har varit att så långt möjligt bringa klarhet i ansvarsförhållandena.

Betänkandets huvudtitel *Ingen får vara Svarte Petter* kan tyckas vara provocerande. Men vi har med namnvalet velat understryka hur viktigt det är att den enskildes behov av stöd och hjälp kommer i förgrunden och att ansvarsfrågorna blir lösta utan att tid och kraft behöver läggas på tvister mellan kommunerna.

VÅRA FÖRSLAG

3 Överväganden och förslag

3.1 Ansvarig kommun

3.1.1 Principen om vistelsekommunens ansvar ska vara kvar

Vårt förslag: Huvudregeln ska även i fortsättningen vara att den kommun där den enskilde vistas ansvarar för att han eller hon får stöd och hjälp.

Bestämmelserna i socialtjänstlagen (SoL) om vistelsekommunens ansvar är resultatet av en lång historisk utveckling med sin början under industrialiseringen och urbaniseringen under 1800-talet. En utveckling som under 1900-talet innebar att hemsocknens ansvar för de personer som flyttade till en annan kommun successivt minskades. Enligt 1918 års fattigvårdslag hade hemortskommunen fortfarande kvar ett visst ansvar för obligatorisk fattigvård medan vistelsekommunen i regel hade ansvar för den fattigvård som var frivillig.¹

I socialhjälpslagen (1956:2) utökades vistelsekommunens ansvar till alla som vistades i kommunen. I förarbetena uttalades bl.a. att socialvården måste inrymma en hjälpform som garanterar att hjälp kan fås omedelbart, oavsett i vilken kommun den hjälpsökande befinner sig i.² Den enskildes rätt till bistånd var dock fortfarande begränsad till vissa områden.³

Enligt socialhjälpslagen kunde vistelsekommunen få viss ersättning av den kommun där personen var mantalsskriven.⁴ Motsvarande gällde för kostnader för samhällsvård enligt barnvårdslagen. Denna interkommunala ersättning var ursprungligen menad att skydda kommuner från att bära kostnader för vård- och socialhjälp

¹ SOU 1986:19 s. 40 ff.

² SOU 1950:11 s. 214 (se SOU 2005:34 s. 91).

³ SOU 1986:19 s. 40.

⁴ SOU 1977:40 s. 801 och SOU 1986:19 s. 40.

för andra än kommunens egna invånare och har en lång tradition i svensk socialvård. Lättnader hade dock successivt införts i systemet med den interkommunala ersättningen i och med den ökade rörligheten bland befolkningen under 1800-talet och första hälften av 1900-talet.⁵

Genom socialtjänstlagen (1980:620), som trädde ikraft 1982, ersattes tidigare vårdlagar – socialhjälpslagen, barnvårdslagen, nykterhetsvårdslagen och barnomsorgslagen – av en gemensam lag. Vistelsekommunen fick fortsatt ansvar för att den enskilde fick hjälp. Kommunens ansvar utsträcktes även till ett yttersta ansvar för alla dem som vistades i kommunen. Som skäl anförde Socialutredningen att det var viktigt att det fanns ett organ i samhället som förmedlar hjälpsatser från andra samhällsorgan och tillgodoser övriga behov.⁶ Det ansågs som en viktig förutsättning för att garantera enskilda personers ekonomiska och personliga trygghet.⁷

I och med 1980 års socialtjänstlag togs det tidigare systemet med interkommunala ersättningar bort.⁸ De skäl som Socialutredningen redovisade för att ta bort ersättningarna var att det för flertalet kommuner var fråga om ett litet antal fall och att skillnaden mellan den utgivna och erhållna ersättningen var liten.⁹ Kommunerna bytte i stort sett pengar med varandra och därutöver tillkom de administrativa kostnaderna. Det fanns även principiella motiv för att ta bort de interkommunala ersättningarna. I direktiven till Socialutredningen uttrycktes det genom ett ifrågasättande av om tiden inte var mogen för att ta bort de kvarstående resterna av bostadsbandet. En enhällig remissopinion stödde utredningens förslag att ta bort ersättningsbestämmelserna.¹⁰

Urval av tidigare utredningars överväganden

Vistelsebegreppet har tidigare utretts av Socialberedningen¹¹ och Socialtjänstkommittén.¹²

Socialberedningen konstaterade att bestämmelsen om vistelsekommunens ansvar medfört praktiska bekymmer och tvister

⁵ Grönwall, Holgersson & Nasenius, Socialtjänstens mål och medel, 1991, s. 260.

⁶ SOU 1977:40 s. 77.

⁷ Prop. 1979/80:1 Del A s. 144.

⁸ Grönwall, Holgersson & Nasenius, Socialtjänstens mål och medel, 1991, s. 260.

⁹ SOU 1974:39 s. 540 f.

¹⁰ Grönwall, Holgersson & Nasenius, Socialtjänstens mål och medel, 1991, s. 260.

¹¹ SOU 1986:19.

¹² SOU 1993:30 och SOU 1994:139.

mellan kommunerna. Beredningen diskuterade frågan om vilken kommun som ska ansvara vid tillfälliga vistelser utanför hemkommunen, bl.a. vid semestervistelse, studier och tillfälliga arbeten i annan kommun. Man konstaterade att det inte råder några oklarheter om att det är den kommun där den hjälpbehövande vistas när hjälpen behövs som blir ansvarig. Däremot har vissa kommuner, särskilt attraktiva semesterkommuner, ansett sig missgynnade. Det kan dessutom vara svårt att fatta beslut under kortare vistelser. Socialberedningen valde dock att inte lämna något förslag i detta hänseende, bl.a. med hänsyn till att det saknades belägg för att de s.k. turistkommunerna haft några mer betydande kostnader som en följd av sitt ansvar enligt vistelseprincipen.

Socialtjänstkommittén ansåg att vistelsebegreppet är användbart för att reglera ansvaret mellan kommuner. Kommittén konstaterade dock att vistelsebegreppet är förenat med vissa problem, framförallt vad gäller ansvaret för biståndsinsatser i samband med placeringar utanför hemkommunen och vistelsekommunens ansvar för stöd och hjälp till personer som är bosatta eller folkbokförda i en annan kommun. Kommittén uttalade att det är ”svårt att finna regler om vilken kommun som ska vara ekonomiskt ansvarig i alla tänkbara situationer (---). Ur den enskilda kommunens perspektiv kan konsekvenserna te sig orimliga oavsett vilken princip – vistelseprincipen eller folkbokföringsprincipen – som tillämpas.”¹³ Kommittén övervägde att använda bosättningsbegreppet som utgångspunkt för den enskildes rätt till bistånd och begränsa vistelsekommunens ansvar till bistånd som den enskilde omedelbart behöver. Kommittén ansåg dock att främst tre skäl talade emot det:

För det första är det ofta svårt att avgöra var den enskilde skall anses vara bosatt. För det andra kan begreppet *omedelbart* leda till nya tolkningsproblem och tvister mellan kommunerna. För det tredje vill vi slå vakt om principen om ett sammanhållet vårdansvar som är av mycket stor betydelse för den enskilde. Vi anser att en och samma kommun så långt möjligt bör ha det samlade ansvaret för den hjälp och det stöd som behövs under vistelsen i den andra kommunen.¹⁴

Socialtjänstkommittén konstaterade vidare att utvecklingen går mot att kommunerna blivit mer restriktiva när det gäller att ta ansvar för personer som tillfälligt vistas i kommunen och att det på grund av

¹³ SOU 1993:30 s. 150.

¹⁴ SOU 1993:30 s. 150.

kommunernas försämrade ekonomi har blivit svårare att på frivillig väg flytta över ett ärende till en annan kommun.

Våra överväganden

Liksom Socialberedningen och Socialtjänstkommittén har vi funnit att vistelsebegreppet bör vara kvar som huvudregel. Det är enligt vår mening viktigt att den enskilde garanteras omedelbar hjälp oavsett vilken kommun han eller hon befinner sig i. Det är även viktigt att det finns ett samhällsorgan som förmedlar hjälpinsatser från andra samhällsorgan och tillgodoser övriga behov. För att ett sådant yttersta ansvar ska fylla en reell funktion krävs att det åvilar den kommun där den enskilde vistas.

Vistelsebegreppet medför visserligen vissa praktiska problem och tvister mellan kommunerna, men det skulle även en bosättnings- eller folkbokföringsprincip göra. Till exempel skulle frågan om vilken kommun som är eller rätteligen bör vara den enskildes bosättnings- eller folkbokföringskommun sannolikt leda till oenighet mellan kommunerna. Det gäller inte minst i fråga om personer som är hemlösa eller annars har en oklar boendesituation.

Den främsta fördelen med en bosättningsprincip är att bosättningskommunen kan antas ha bäst förutsättningar att utreda och tillgodose den enskildes behov på lång sikt. En nackdel är dock att det kan vara svårt att avgöra var en person är bosatt. Ska t.ex. en lägenhet med s.k. svartkontrakt eller ett boende som inte uppfyller kravet på skälig levnadsnivå accepteras som boende? Ska en vagabonderande person anses bosatt på varje ort där han eller hon övernattar?

Till skillnad från en bosättningsprincip skulle det inte finnas lika stort tolkningsutrymme med en folkbokföringsprincip. En person kan endast vara folkbokförd på en ort, vilket gör det möjligt att snabbt och enkelt slå fast vilken kommun som är ansvarig. Enligt huvudregeln i folkbokföringslagen (1991:481), FBL, ska en person vara folkbokförd där han eller hon är bosatt.¹⁵ Det förekommer dock att personer är folkbokförda på en ort som de inte bor på. Det hänger bl.a. samman med att Skatteverket utgår från den

¹⁵ Folkbokföringsutredningen (Fi 2007:11) har i uppdrag att göra en allmän översyn av folkbokföringslagen. Utredningen ska bedöma om bestämmelserna är ändamålsenliga utifrån folkbokföringens uppgifter att fastställa personers bosättning, registrera personuppgifter och förse myndigheter, företag och andra med korrekta och aktuella uppgifter om befolkningen. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 september 2009, se dir. 2007:123.

enskildes uppgifter vid beslut i folkbokföringsärenden och i regel inte gör någon kontroll av om uppgifterna stämmer överens med de verkliga förhållandena. Däremot kan kontroller göras i efterhand om Skatteverket får indikationer på att folkbokföringen är felaktig.¹⁶

Det är med andra ord inte säkert att en person är bosatt där han eller hon är folkbokförd. Enligt uppgifter från representanter för såväl kommuner som frivilligorganisationer är det relativt vanligt med felaktiga folkbokföringsuppgifter bland de personer som är aktuella inom socialtjänsten. Det beror bl.a. på att personer som befinner sig i socialt utsatta situationer inte bryr sig om eller förmår att ändra sina folkbokföringsuppgifter. Om vistelsebegreppet skulle ersättas med en folkbokföringsprincip skulle dessa personer bli hänvisade till en kommun som de inte längre är bosatta i och kanske inte heller har för avsikt att återvända till. Det kan innebära att den enskilde inte får det stöd och den hjälp som han eller hon behöver. En folkbokföringsprincip skulle även medföra praktiska problem för personer som är kvarskrivna enligt 16 § FBL.

Det bör även beaktas att det kan uppkomma ansvarsvister även med en folkbokföringsprincip, vilket bestämmelsen i 16 kap. 2 § andra stycket SoL är ett exempel på. I bestämmelsen föreskrivs att den kommun där den enskilde är folkbokförd har ansvar för bistånd, stöd och sociala tjänster under kriminalvård i anstalt och under vård på sjukhus eller i annan sjukvårdsinrättning på initiativ av någon annan än en kommun. Samma ansvar gäller för bistånd, stöd och sociala tjänster som aktualiseras inför avslutningen av sådan vård. Trots att bestämmelsen tydligt föreskriver ett ansvar för folkbokföringskommunen, förekommer det att folkbokföringskommunen ifrågasätter sitt ansvar på grund av att den bedömer att folkbokföringen är felaktig.

Vidare måste beaktas att en bosättnings- och en folkbokföringsprincip inte förutsätter att den enskilde vistas i kommunen. Det innebär att kommunen kan bli skyldig att tillhandahålla insatser utomlands, vilket skulle öppna upp för en omfattande utvidgning av socialtjänstens ansvar.

Sammantaget finner vi att det finns för- och nackdelar med såväl en bosättnings- som en folkbokföringsprincip. Detsamma gäller för vistelsebegreppet. Av betydelse är dock att en bosättnings- eller folkbokföringsprincip inte skulle lösa de praktiska problem och

¹⁶ Uppgift från Skatteverket.

ansvarstvister som är grunden till att vistelsebegreppet ibland blir ifrågasatt. Även om en folkbokföringsprincip sannolikt skulle minska dessa tvister, kan det ifrågasättas hur ändamålsenlig den är utifrån den enskildes perspektiv. Vår uppfattning är att vistelsebegreppet har den övervägande fördelen att den garanterar den enskilde stöd och hjälp oavsett var han eller hon befinner sig. Vistelsebegreppet bör därför vara kvar som huvudregel.

3.1.2 Vistelsebegreppet behöver förtydligas

Vår bedömning: Tolkningen av vistelsebegreppet är mycket skiftande och det råder olika uppfattningar om hur långt vistelsekommunens ansvar sträcker sig. Vistelsebegreppet behöver därför förtydligas.

Tillämpningen av vistelsebegreppet i 2 kap. 2 § SoL skiljer sig åt mellan kommunerna och det råder olika uppfattning om ansvarets innebörd. Tolkningsproblem uppstår bl.a. i de fall personer med behov av stöd- och hjälpinsatser rör sig mellan olika kommuner eller saknar fast förankring i en viss kommun. Vi anser därför att vistelsebegreppet behöver förtydligas.

När inträder vistelsekommunens ansvar?

Enligt 2 kap. 2 § SoL har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Enligt förarbetena är det den kommun där den enskilde befinner sig när hjälpbehovet inträder som har ansvaret för att den enskilde får stöd och hjälp.¹⁷ Socialberedningen har i sitt delbetänkande "Aktuella socialtjänstfrågor" (SOU 1986:19) konstaterat att det inte alltid är så lätt att avgöra när ett hjälpbehov inträder. Ibland har man felaktigt tolkat bestämmelsen så att den kommun skulle bli ansvarig där den enskilde vistades när hjälpbehovet ursprungligen uppstod. Socialberedningen menade att i stället blir den kommun ansvarig, där den hjälpbehövande råkar vistas när han eller hon behöver hjälpen.¹⁸

¹⁷ Prop. 1979/80:1 Del A s. 523.

¹⁸ SOU 1986:19 s. 57.

I likhet med Socialberedningen anser vi att det saknar betydelse var hjälpbehovet ursprungligen uppstod. Avgörande bör i stället vara i vilken kommun den enskilde befinner sig när han eller hon ansöker om stöd och hjälp. Vistelsekommunens ansvar bör även inträda när det på annat sätt än genom en ansökan – t.ex. genom en anmälan – kommer till kommunens kännedom att en person som befinner sig i kommunen har behov av stöd och hjälp.

I sammanhanget kan dock nämnas att den enskilde är oförhindrad att ansöka om insatser innan han eller hon har påbörjat sin vistelse i kommunen.¹⁹ Kommunen ska då pröva ansökan och fatta beslut i ärendet. Kommunen är dock inte skyldig att tillhandahålla insatserna förrän den enskilde vistas i kommunen.

Hur omfattande är vistelsekommunens ansvar?

Av förarbetena till 2 kap. 2 § SoL framgår att när den enskilde är bosatt i en annan kommun kan vistelsekommunens ansvar rimligen inte vara lika omfattande. Vistelsekommunen bör då kunna flytta över ärendet till hemkommunen, om den enskilde har behov av insatser inom socialtjänsten under en längre tid.²⁰ Vår uppfattning är dock att denna ursprungliga tanke inte har fått genomslag i praktiken. I stället har förarbetsuttalandena tolkats som att vistelse-tidens längd påverkar omfattningen av det bistånd som vistelsekommunen är skyldig att ge. En konsekvens av detta är att vistelsekommunen i regel endast anses ansvara för akuta stöd- och hjälpinsatser när den enskilde inte är bosatt i kommunen. Denna tillämpning har delvis bekräftats av Regeringsrätten.²¹

Enligt vår bedömning är det rimligt att vistelsekommunens ansvar är begränsat till akuta stöd- och hjälpinsatser när den enskilde är bosatt i en annan kommun. Vi föreslår därför att huvudregeln om vistelsekommunens ansvar ska kompletteras med en särskild bestämmelse om detta begränsade ansvar, se avsnitt 3.1.3. Den föreslagna bestämmelsen gäller dock endast när det är klarlagt att den enskilde är bosatt i en annan kommun. Om det är oklart i vilken kommun den enskilde ska anses bosatt, bör vistelsekommunen ha fullt ansvar till dess att frågan är utredd. Vistelsekommunen har i en sådan situation således inte rätt att, såsom före-

¹⁹ RÅ 2008 ref. 18.

²⁰ Prop. 1979/80:1 Del A s. 523 f och prop. 1996/97:124 s. 158.

²¹ RÅ 1995 ref. 70.

kommer i dag, enbart erbjuda bistånd i form av t.ex. en tågbiljett tillbaka till den kommun som den enskilde senast vistades i.

Regeringsrätten har slagit fast att en person som inte har sitt egentliga bo och hemvist i Sverige endast har rätt till bistånd vid en akut nödsituation.²² Vistelsekommunen har i dessa fall främst ansvar för sådan hjälp som behövs för att den enskilde ska kunna återvända till det land där han eller hon är bosatt. Om den enskilde inte kan eller vill återvända omedelbart, t.ex. på grund av sjukdom, är vistelsekommunen skyldig att bistå med sådana akuta stöd- och hjälpinsatser som den enskilde behöver till dess att han eller hon kan återvända hem.

När upphör vistelsekommunens ansvar?

Vistelsekommunens ansvar upphör när den enskilde inte längre vistas i kommunen. Kommunen kan dock i vissa fall behålla ansvaret trots att den enskilde inte längre vistas där. Det gäller om kommunen har placerat den enskilde i en annan kommun enligt 16 kap. 2 § första stycket SoL eller det annars finns särskilda föreskrifter i SoL. Vidare kvarstår ansvaret för beviljade insatser till dess att beslutet har upphört att gälla eller ärendet har flyttats över till en annan kommun.

I rättsfallet RÅ 1987 ref. 174 har Regeringsrätten funnit att kommunens ansvar kan kvarstå även i andra fall. Rättsfallet gällde en cancersjuk man som lagt in sig på en klinik i Schweiz för antroposofisk terapi. Hans hustru, som också hade följt med, fick behandling för svårartade allergibesvär. Makarna ansökte om bistånd till betalning av lån samt vård, medicin- och resekostnader. Den sociala distriktsnämnden avslog ansökan med motiveringen att makarna inte vistades i kommunen. Regeringsrätten uttalade att den omständligheten att vistelsen i kommunen avbrutits på grund av utlandsresan inte behövde medföra att kommunen var fri från ansvar enligt SoL. Ett sådant ansvar måste anses föreligga så länge den hjälpbehövande fortfarande är att betrakta som bosatt i kommunen i den meningen att han eller hon där har kvar sitt egentliga bo och hemvist.

²² RÅ 1995 ref. 70.

Regeringsrättens dom har kritiserats för att innebära en alltför extensiv tolkning av SoL såvitt gäller rätten till bistånd för kommunmedlemmar under deras vistelse utomlands.²³

Vi anser att Regeringsrätten har utsträckt vistelsekommunens ansvar alltför långt i nämnda rättsfall. Enligt vår uppfattning bör stöd- och hjälpinsatser, med undantag för vad som anges nedan, inte kunna beviljas till personer som befinner sig utomlands, eftersom de inte vistas i någon kommun i Sverige. I dessa fall kan dock lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd vara tillämplig.

JO har uttalat att ett barn får presumeras ha samma vistelsekommun som sina vårdnadshavare.²⁴ Det innebär att barnet får anses vistas i den kommun där vårdnadshavarna befinner sig. Det är dock oklart om detta även kan anses gälla när barnet befinner sig utomlands och vårdnadshavarna befinner sig i Sverige. Såsom framgår av avsnitt 3.1.5 föreslår vi att en kommun som tidigare har beviljat stöd och hjälpinsatser som avser bl.a. ett barn bör ha behörighet att besluta om ytterligare insatser även om barnet inte längre vistas i kommunen, dvs. även om han eller hon befinner sig utomlands.

3.1.3 Om den enskilde är bosatt i en annan kommun ska vistelsekommunens ansvar vara begränsat

Vårt förslag: Om den enskilde är bosatt i en annan kommun ska vistelsekommunens ansvar vara begränsat till akuta stöd- och hjälpinsatser. För andra än akuta insatser ska bosättningskommunen ansvara.

Om den enskilde är bosatt i en annan kommun anser vi att det är rimligt att vistelsekommunens ansvar är begränsat till akuta stöd- och hjälpinsatser. För andra än akuta insatser bör bosättningskommunen ansvara. Vi uppfattar att denna tillämpning av ansvarsfördelningen redan är etablerad bland många kommuner.

Den föreslagna bestämmelsen är endast tillämplig när det är klarlagt att den enskilde är bosatt i en annan kommun. Om det är oklart i vilken kommun den enskilde ska anses bosatt har, som vi

²³ Svenska Kommunförbundet, Biståndsrätten i praxis, 1990.

²⁴ JO 1994/95 s. 277.

redan framhållit, vistelsekommunen fullt ansvar till dess att frågan är utredd.

Bestämmelsen påverkar inte den enskildes rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Om den enskilde behöver andra än akuta insatser ankommer det på vistelsekommunen att hänvisa den enskilde till bosättningskommunen samt att avslå ansökan i den delen. Bosättningskommunen är dock inte skyldig att tillhandahålla insatser i vistelsekommunen, utan avgör själv hur dess beslut ska verkställas. För att få tillgång till andra än akuta insatser kan den enskilde således vara tvungen att återvända till bosättningskommunen.

Om kommunerna inte är överens om ansvarsfördelningen kan de, som vi föreslår i avsnitt 3.2, vända sig till Socialstyrelsen för att få ett beslut i frågan.

Om den enskilde inte har sitt egentliga bo och hemvist i Sverige, har han eller hon endast rätt till bistånd vid en akut nödsituation.²⁵

Bosättningskommun

Med bosättningskommun avses den kommun där den enskilde är stadigvarande bosatt.

Eftersom en person som huvudregel ska vara folkbokförd där han eller hon är bosatt (6 § FBL) kan man i flertalet fall utgå från att en person är bosatt på den ort där han eller hon är folkbokförd. Det förekommer dock att personer inte är folkbokförda där de är bosatta (t.ex. kvarskrivna personer) och folkbokföringen kan därför inte vara utslagsgivande.

En person som kan anses vara bosatt i flera kommuner bör anses bosatt där han eller hon har sin starkaste anknytning. Detsamma gäller en person som är hemlös.²⁶ Vid prövningen av var den enskilde ska anses ha sin starkaste anknytning får en samlad bedömning göras utifrån:

- var den enskilde oftast tillbringar sin dygnsvila,
- var den enskildes familj eller anhöriga är bosatta,
- var den enskilde har sitt arbete eller sin sysselsättning,
- var den enskilde har sitt sociala nätverk i övrigt,
- om den enskilde har eller haft kontakt med socialtjänsten i någon kommun,

²⁵ RÅ 1995 ref. 70.

²⁶ En person anses hemlös i detta avseende om han eller hon är hänvisad till akutboende, härberge, jourboende eller är uteliggare, se avsnitt 3.7.1.

- utformningen av de olika bostäderna, samt
- den enskildes egen uppfattning.

Ingen av ovanstående punkter har företrädare framfört för de andra, utan en bedömning måste göras i varje enskilt fall. Ibland kan det även vara motiverat att bortse från en eller flera av punkterna.

När övergår en vistelsekommun till att bli bosättningskommun?

Om en person väljer att stanna kvar i vistelsekommunen trots att han eller hon kan återvända till bosättningskommunen, uppstår frågan när vistelsekommunen övergår till att bli bosättningskommun.

En person som själv ordnar ett stadigvarande boende i vistelsekommunen bör i regel anses bosatt där redan från första dagen. Om den enskilde däremot endast har rätt att disponera boendet under en kortare tid – högst tre månader – eller om boendet av annan anledning inte kan betraktas som stadigvarande – t.ex. på grund av att det är extremt trångbott – bör vistelsekommunen inte omedelbart bli att betrakta som bosättningskommun.

En person som på eget initiativ flyttar till en kommun utan någon planering för sitt boende kan inte anses bosatt där i denna mening. Detta på grund av att en person, enligt vår uppfattning, inte kan flytta till hemlöshet. Den enskilde har ett eget ansvar för sin situation och därmed en skyldighet att planera för en flyttning. Vi anser därför att den enskilde i en sådan situation får anses vara fortsatt bosatt i sin tidigare bosättningskommun, åtminstone under en övergångsperiod. Hur lång en sådan övergångsperiod ska vara måste bedömas från fall till fall med hänsyn till den enskildes anknytning till berörda kommuner. En person som har vistats i kommunen en längre tid – minst tre månader – och avser att stanna där tills vidare, får dock enligt vår mening anses vara bosatt i den kommunen. Det gäller oavsett om den enskilde vid denna tidpunkt har ordnat ett stadigvarande boende eller inte.

Om ärendet involverar barn måste barnets situation särskilt uppmärksammas och hänsyn tas till vad barnets bästa kräver.²⁷

²⁷ 1 kap. 2 § SoL.

Akuta stöd- och hjälpinsatser

Med akuta stöd- och hjälpinsatser avses i första hand sådana insatser som krävs för att den enskilde ska kunna återvända till sin bostadskommun, t.ex. hjälp att arrangera en hemresa. Det kan även röra sig om logi eller matpengar fram till avresan. Om den enskilde inte kan eller vill återvända omedelbart, har vistelsekommunen kvar ansvaret för akuta stöd- och hjälpinsatser så länge den enskilde befinner sig i kommunen.

Akuta stöd- och hjälpinsatser ska vara utformade så att de tillförsäkrar den enskilde en skälig levnadsnivå under den tid som han eller hon vistas i kommunen. Eftersom vistelsen är begränsad i tid bör dock den enskilde i regel vara tillförsäkrad en skälig levnadsnivå under tämligen enkla förhållanden.

Anledningen till att vi har valt begreppet akuta stöd- och hjälpinsatser och inte t.ex. begreppet omedelbara insatser, som används i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL, är bl.a. att Regeringsrätten har använt begreppet bistånd i akuta nödsituationer i ett antal avgöranden.²⁸ Vi anser därför att begreppet är tämligen vedertaget inom socialtjänsten.

Underrättelse till bostadskommunen

Om den enskilde kan antas behöva andra än akuta insatser, bör vistelsekommunen överväga att underrätta bostadskommunen om detta. För att en sådan underrättelse ska få göras krävs i regel att den enskilde ger sitt samtycke till att uppgifterna lämnas vidare.²⁹

Om ärendet rör ett barn ska vistelsekommunen överväga om en anmälan enligt 14 kap. 1 § SoL ska göras till bostadskommunen. Socialtjänstsektessen utgör i dessa fall inget hinder mot att uppgiften lämnas till bostadskommunen.³⁰ Socialtjänstsektessen hindrar inte heller att uppgift om enskild person, eller närstående till honom eller henne lämnas till bostadskommunen om det behövs för att ge den enskilde nödvändig vård, behandling eller annat stöd och han eller hon inte har fyllt 18 år. Detsamma gäller om den enskilde fortgående missbrukar alkohol, narkotika eller flyktiga lösningsmedel, vårdas med stöd av lagen

²⁸ RÅ 1995 ref. 70, RÅ 1996 ref. 13 och RÅ 1996 not. 53.

²⁹ 7 kap. 4 § och 14 kap. 4 § SekrL.

³⁰ 14 kap. 1 § SekrL.

(1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) eller lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV), eller är gravid och det behövs för en nödvändig insats till skydd för det väntade barnet.³¹

3.1.4 Vistelsekommunens ansvar i vissa fall

Vårt förslag: Vistelsekommunen ska ansvara för stöd- och hjälpinsatser till en person som avser att vistas i kommunen för en begränsad tid och till följd av hög ålder, funktionsnedsättning eller allvarlig sjukdom har behov av sådana insatser för att kunna genomföra vistelsen.

Vi har tidigare föreslagit att vistelsekommunens ansvar ska vara begränsat till akuta stöd- och hjälpinsatser om den enskilde är bosatt i en annan kommun. Bosättningskommunen ska i dessa fall ansvara för andra än akuta insatser. Bosättningskommunen har dock ingen skyldighet att tillhandahålla insatser i vistelsekommunen, utan avgör själv hur dess beslut ska verkställas. En konsekvens av detta är att personer som behöver andra än akuta stöd- och hjälpinsatser kan tvingas återvända till bosättningskommunen för att få tillgång till dessa.

För att personer som är beroende av stöd- och hjälpinsatser ska kunna genomföra en vistelse utanför bosättningskommunen, t.ex. i sommarstugan, föreslår vi att vistelsekommunens ansvar i vissa fall *inte* ska vara begränsat till akuta stöd- och hjälpinsatser, trots att den enskilde är bosatt i en annan kommun. Som framgår senare anser vi det vara ett sämre alternativ att låta ansvaret i dessa fall vila på bosättningskommunen.

Den föreslagna bestämmelsen är tillämplig då en person avser att vistas i en kommun för en begränsad tid, men till följd av hög ålder, funktionsnedsättning eller allvarlig sjukdom har behov av stöd- och hjälpinsatser för att kunna genomföra vistelsen. Vistelsekommunen ska i dessa fall ha fullt ansvar för att den enskilde får behövliga stöd- och hjälpinsatser under vistelsen. De insatser som främst torde bli aktuella är hemtjänst, men den enskilde kan även ha behov av t.ex. ledsagning eller andra insatser som behövs för att han eller hon ska vara tillförsäkrad en skälig levnadsnivå under vistelsen.

³¹ 14 kap. 2 § nionde stycket SekrL.

Begreppet ”hög ålder, funktionsnedsättning eller allvarlig sjukdom” har samma innebörd som i nuvarande 2 kap. 3 § SoL. Begreppet ”för en begränsad tid” syftar på sådana vistelser som är avgränsade i tiden, det kan röra sig om alltifrån ett par dagar till några månader. Vistelsen ska dock inte pågå tills vidare.

Bestämmelsen omfattar endast sådana tillfälliga vistelser som sker på den enskildes egna initiativ.

Ansökan om insatser

Flera kommuner har beskrivit att de har svårt att planera sin verksamhet på grund av att de personer som behöver stöd- och hjälpinsatser under en tillfällig vistelse ofta har dålig framförhållning med sina ansökningar. Vi har därför övervägt att föreslå en ansökningsfrist inför tillfälliga vistelser i en annan kommun. Vi anser emellertid att en i lag föreskriven ansökningsfrist skulle vara förenad med flera nackdelar. Till exempel kan kommunen behöva träffa den enskilde för att bedöma hans eller hennes behov av insatser, vilket innebär att fristen inte skulle ha någon praktisk betydelse i dessa fall. Det kan även diskuteras vad som skulle gälla om den enskilde gav in sin ansökan för sent eller om den var ofullständig. Skulle den enskilde i så fall ha förlorat sin rätt till insatser eller endast ha rätt till akuta insatser? Oavsett vilket finns en risk att det uppkommer nya svåra gränsdragningsproblem. Vi har därför inte funnit skäl att föreslå en ansökningsfrist.

I sammanhanget bör framhållas att det inte finns något hinder mot att den enskilde ger in sin ansökan till den blivande vistelsekommunen i förväg.³² Ansökan kan vara såväl skriftlig som muntlig. Det finns inte heller något hinder mot att kommunen tar kontakt med den enskilde, t.ex. om han eller hon vanligtvis brukar tillbringa sommaren i kommunen. Om den enskilde däremot ansöker om insatser först då han eller hon har påbörjat sin vistelse i kommunen, finns det ingen skyldighet för vistelsekommunen att omedelbart tillhandahålla alla de insatser som den enskilde har ansökt om. Kommunen måste i en sådan situation först utreda och fatta beslut om vilka insatser som behövs. Under utredningstiden, som kanske pågår i två, tre veckor, är kommunen dock skyldig att ta ställning till behovet av och tillhandahålla de insatser som den enskilde har ett akut behov av.

³² RÅ 2008 ref. 18.

Bör ansvaret i stället åvila bosättningskommunen?

Vi har övervägt möjligheten att ålägga bosättningskommunen en skyldighet att verkställa stöd- och hjälpinsatser i den kommun där den enskilde vistas tillfälligt. Den enskilde skulle således kunna "ta med sig" sitt beslut och ha rätt till samma insatser oavsett var i landet han eller hon befinner sig.³³ Ett sådant system kan förefalla praktiskt för den enskilde och underlätta för honom eller henne att röra sig mellan olika kommuner. Den enskilde skulle t.ex. inte behöva ansöka om insatser i olika kommuner, utan endast behöva vända sig till sin ordinarie biståndsbedömare. Det skulle även öppna upp för en vidare tillämpning av lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV). Samtidigt finns ett antal problem med en sådan lösning.

Ett problem är att den enskildes behov av hemtjänst i hög grad beror på den fysiska miljö som han eller hon befinner sig i. Den enskilde kan behöva helt eller delvis andra insatser i t.ex. sin sommarstuga jämfört med i sitt ordinarie boende. Sommarstugan kanske inte är handikappanpassad och det kan även finnas skillnader i närmiljön som påverkar hans eller hennes förmåga att klara sig utan hjälp. Den enskilde skulle med andra ord inte kunna "ta med sig" ett beslut om hemtjänst, utan bosättningskommunen skulle troligen vara tvungen att göra en ny bedömning varje gång han eller hon avsåg att vistas i en annan kommun. Eftersom biståndsbedömaren kan behöva se den miljö som den enskilde kommer att vistas i, skulle det kunna bli aktuellt med tidskrävande och kostsamma resor till andra kommuner. Även om de tillfälliga vistelsekommunerna skulle kunna hjälpa till med viss utredning, kan det inte uteslutas att bosättningskommunens biståndsbedömare ändå måste ta sig till vistelsekommunerna i vissa fall. Vidare måste beaktas att det under en tillfällig vistelse kan uppkomma helt nya behov, t.ex. på grund av att den enskildes hälsa försämras. Bosättningskommunens möjlighet att snabbt kunna bedöma den enskildes behov av nya insatser är begränsad i en sådan situation.

En annan omständighet som måste beaktas är de problem som kan uppkomma när bosättningskommunen ska verkställa ett beslut om hemtjänst i en annan kommun. Även om bosättningskommunen har möjlighet att sluta avtal med vistelsekommunen enligt

³³ LSS-kommittén har i sitt slutbetänkande (SOU 2008:77 s. 725) föreslagit en bestämmelse som gör det möjligt för en kommun att verkställa ett beslut om insats i en annan kommun och behålla ansvaret för den enskildes LSS-insatser. För att den föreslagna bestämmelsen ska få tillämpas krävs dock att det föreligger särskilda skäl.

2 kap. 5 § SoL om utförandet av insatserna, är det inte säkert att vistelsekommunen kan eller vill sluta ett sådant avtal. Flera av de kommuner som vi har varit i kontakt med har beskrivit att de har mycket svårt att få tag i personal, särskilt under semesterperioderna. En kommun har t.ex. haft så svårt att få tag i personal att såväl kommunens socialchef som övriga chefer inom socialförvaltningen har varit tvungna att arbeta i det direkta vårdarbetet. En annan kommun har vid ett tillfälle över huvud taget inte fått tag i personal och därför inte kunnat verkställa sina beslut. Det är förståeligt om kommuner med sådana rekryteringsproblem inte kan eller vill sluta avtal med andra kommuner. Då det i vissa kommuner inte heller finns privata utförare som bosättningskommunen kan anlita för att utföra insatsen, kan bosättningskommunen ytterst bli tvungen att skicka egen personal för att verkställa besluten.

Vistelsekommunen skulle visserligen kunna åläggas en skyldighet att bistå bosättningskommunen med verkställigheten, men med tanke på de rekryteringsproblem som finns i vissa kommuner skulle en sådan skyldighet leda till nya problem. Till exempel kan diskuteras vilken kommun som skulle vara skyldig att betala särskild avgift enligt 16 kap. 6 a § SoL om vistelsekommunen inte kan verkställa ett beslut inom skälig tid på grund av personalbrist. Det kan även uppstå oklarhet i fråga om vilken kommun som skulle vara skyldig att göra Lex Sarah anmälningar, dvs. anmälningar enligt 14 kap. 2 § SoL, samt vilken kommun som skulle ha ansvaret enligt arbetsmiljölagen.

Vi anser följaktligen att övervägande skäl talar mot att bosättningskommunen ska ansvara för stöd- och hjälpinsatser i dessa fall.

Frågan om bosättningskommunen ska ersätta vistelsekommunen för hemtjänst till personer som vistas tillfälligt i kommunen behandlas i avsnitt 3.8.

3.1.5 Behörighet att fatta beslut trots att den enskilde inte längre vistas i kommunen

Vårt förslag: En kommun som har beviljat stöd- och hjälpinsatser som avser ett barn eller en missbrukare ska ha behörighet att besluta om ytterligare insatser även om barnet eller missbrukaren inte längre vistas i kommunen.

Som vi beskrivit i avsnitt 3.1.2 upphör vistelsekommunens ansvar när den enskilde inte längre vistas i kommunen. Ansvaret kan dock kvarstå i vissa situationer trots att vistelsen har upphört. Till exempel föreskrivs i 11 kap. 4 § SoL att socialnämnden är skyldig att slutföra en utredning om barn enligt 11 kap. 2 § SoL och fatta beslut i ärendet även om barnet byter vistelsekommun. Detsamma gäller om en utredning inletts enligt 11 kap. 1 § SoL och ärendet avser vård av missbrukare.

När kommunen har slutfört en utredning enligt 11 kap. 1 eller 2 § SoL och fattat beslut i ärendet, finns det inget lagstöd för att kommunen ska kunna besluta om ytterligare insatser om den enskilde lämnar kommunen.³⁴ Regeringsrätten har emellertid ansett att den kommun där den enskilde befinner sig när ett hjälpbehov uppkommer, är *behörig* att vidta nödvändiga åtgärder så länge samma hjälpbehov kvarstår, oavsett om den hjälpbehövande finns kvar i kommunen eller inte (RÅ 1989 ref. 50).

Det nämnda rättsfallet gällde en flicka som hade blivit omedelbart omhändertagen med stöd av 6 § lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Frågan i målet var om kommunen hade behörighet att besluta om omhändertagandet trots att flickan vid den aktuella tidpunkten inte längre vistades i kommunen och att hennes vårdnadshavare var bosatt i en annan kommun. Regeringsrätten uttalade att de allmänna föreskrifterna om kommunernas ansvar i då gällande 2 och 3 §§ SoL bör tolkas så att socialnämnden i den kommun, där den enskilde befinner sig när ett hjälpbehov uppkommer, är *behörig* att vidta nödvändiga åtgärder. Denna behörighet får anses bestå så länge samma hjälpbehov kvarstår, oavsett om den hjälpbehövande finns kvar i kommunen eller inte. Behörigheten upphör först om ärendet flyttas över till socialnämnden i en annan kommun. Detta utesluter dock inte att en annan kommun kan vara skyldig att bevilja den enskilde vård och hjälp om denne vistas i kommunen.

Regeringsrätten har således gjort skillnad mellan kommunens behörighet och skyldighet att vidta åtgärder. Det kan dock diskuteras om denna behörighet ska anses gälla generellt eller endast vid ingripanden enligt LVU.³⁵

Vi anser inte att det finns behov av en generell behörighet för kommunerna att vidta åtgärder för personer som inte längre vistas i

³⁴ Särskilda regler gäller om kommunen har placerat den enskilde i en annan kommun, se 16 kap. 2 § första stycket SoL.

³⁵ Jfr Socialstyrelsen, Ekonomiskt bistånd, 2003, s. 122.

kommunen. Däremot anser vi att SoL behöver kompletteras med en bestämmelse som ger kommunerna en särskild behörighet i ärenden som gäller barn och missbrukare, eftersom de är särskilt utsatta och kan vara i behov av skyndsamma insatser. Vi föreslår därför att en kommun som tidigare har beviljat stöd- och hjälpinsatser som avser ett barn eller en missbrukare får besluta om ytterligare insatser även om den enskilde inte längre vistas i kommunen. Den föreslagna bestämmelsen ger kommunen en behörighet men innebär ingen skyldighet att besluta om ytterligare insatser.

Bestämmelsen förutsätter inte att de tidigare beviljade stöd- och hjälpinsatserna fortfarande pågår. Det saknar således betydelse om insatserna avslutades för t.ex. en vecka eller en månad sedan. För insatser som avslutats betydligt längre tillbaks i tiden kan dock antas att kommunerna inte kommer att ha samma behov av att tillämpa behörigheten.

Bestämmelsen kan t.ex. bli aktuell om en tonåring rymmer hemifrån eller en missbrukare avbryter en missbruksbehandling. Tanken är att den enskilde, även om han eller hon befinner sig i en annan kommun, ska kunna vända sig till sin ordinarie handläggare och på så sätt snabbare få stöd och hjälp. Bestämmelsen fyller även en viktig funktion i de fall då det finns anledning att vidta tvångsåtgärder enligt LVU eller lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). Den kommun som redan är insatt i den enskildes bakgrund och behov kan i en sådan situation väntas ha bättre förutsättningar att snabbt fatta beslut om de åtgärder som behövs.

Bestämmelsen kan även tillämpas om den enskilde befinner sig utomlands. Den fyller därmed en viktig funktion vid gränsöverskridande samarbete med socialtjänsten i andra länder.

Bestämmelsen medför ingen inskränkning i vistelsekommunens ansvar.

3.2 Beslut om ärendeansvar

3.2.1 Frågan om ansvarig kommun får avgöras av Socialstyrelsen

Vårt förslag: Om två eller flera kommuner inte är överens om vem som är ansvarig för att bistå en enskild person, får de begära att Socialstyrelsen avgör frågan.

Vi har fått en samstämmig bild av representanter från kommuner, länsstyrelser, frivilligorganisationer m.fl. att det ofta förekommer diskussioner och tvister om vilken kommun som ska ansvara för personer som har svag anknytning till den kommun där de vistas.

Det har vidare kommit fram att tillämpningen av principen om vistelsekommunens yttersta ansvar är mycket skiftande och att det råder olika uppfattningar om ansvarets innebörd, särskilt i fråga om personer som regelmässigt tillbringar sin dygnsvila i olika kommuner eller av andra skäl rör sig mellan olika kommuner. Problem uppstår framför allt i regioner där det är enkelt att röra sig mellan olika kommuner. I storstadsregionerna är det t.ex. möjligt att vistas i ett flertal kommuner inom loppet av samma dag. Fråga uppkommer då vilken kommun som är att anse som vistelsekommun.

Osäkerheten kring ansvarsfördelningen beskrivs genomgående som ett stort rättssäkerhetsproblem för den enskilde. Det förekommer t.ex. att en person blir hänvisad fram och tillbaka mellan olika kommuner och i vissa fall inte blir mottagen någonstans förrän ansvarsfrågan är löst. Den enskilde hamnar i dessa situationer i ett "vakuum", där han eller hon varken får några insatser eller något överklagbart beslut. I andra fall avslår berörda kommuner var för sig den enskildes ansökan med motiveringen att den andra kommunen är ansvarig. Den enskilde hänvisas sedan till att överklaga något av besluten i domstol för att få ett avgörande i ansvarsfrågan. Eftersom det kan dröja flera månader innan ett sådant överklagande resulterar i en lagakraftvunnen dom blir den enskildes situation ytterst osäker under tiden. Till saken hör även att den enskilde kan må så dåligt att han eller hon över huvud taget inte förmår att överklaga.

Många kommuner vänder sig till länsstyrelserna för rådgivning i ansvarsfrågor. Länsstyrelsen i Stockholms län har t.ex. registrerat 200 samtal om ansvarstvister enligt 2 kap. 2 § SoL under år 2007. De länsstyrelser³⁶ som vi har varit i kontakt med behandlar frågor om tvister mellan kommunerna något olika. Vissa uppger att de i första hand medlar mellan kommunerna medan andra lämnar uttryckliga rekommendationer i ansvarsfrågan. Länsstyrelserna har ingen befogenhet att besluta vilken kommun som ska handlägga ett ärende. Ytterst avgör således kommunerna själva om de vill följa länsstyrelsens rekommendationer eller inte. De representanter från

³⁶ Länsstyrelserna i Stockholm, Västra Götaland, Skåne och Värmlands län.

länsstyrelserna som vi har träffat upplever dock att de flesta kommuner löser ansvarsfrågan efter kontakten med länsstyrelsen.

För att minska risken för att den enskilde far illa på grund av oenighet i ansvarsfrågan anser vi att det bör finnas en möjlighet att snabbt få frågan avgjord av en utomstående instans. Vi föreslår därför att SoL kompletteras med en bestämmelse om beslut om ärendeansvar.

Socialstyrelsen beslutar

Regeringen har i propositionen Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten (prop. 2008/09:160) föreslagit att länsstyrelsernas tillsyns- och tillståndsverksamhet enligt SoL ska föras över till Socialstyrelsen. Enligt förslaget ska Socialstyrelsen inom ramen för sin tillsyn lämna råd och vägledning, kontrollera att brister och missförhållanden avhjälps, förmedla kunskap och erfarenhet som erhålls genom tillsynen och informera och ge råd till allmänheten. Vidare föreslås att Socialstyrelsen ska ta över länsstyrelsernas beslutande funktion vid överflyttning av ärenden i de fall berörda kommuner inte kan komma överens om en överflyttning. Lagändringarna i dessa delar föreslås träda i kraft den 1 januari 2010.

Med hänsyn till att såväl tillsyn som rådgivning och överflyttning av ärenden m.m. föreslås bli överfört till Socialstyrelsen anser vi att Socialstyrelsen bör vara den instans som ska besluta i frågor om ärendeansvar.

Ansökan och beslut

Vi föreslår att en eller flera kommuner som önskar beslut om ärendeansvar skriftligen ska kunna ansöka om detta hos Socialstyrelsen. Av ansökan bör framgå nödvändiga uppgifter om det ärende som ansvarsfrågan gäller, vilka omständigheter som motiverar att en kommun är respektive inte är ansvarig samt vilka kontakter som de berörda kommuner har haft. Vidare bör det framgå om någon av kommunerna har fattat beslut i ärendet samt vilken kommun som tillgodoser den enskildes behov av stöd- och hjälpinsatser i avvaktan på Socialstyrelsens beslut.

Socialstyrelsen ska fatta beslut om ärendeansvar så snart som möjligt och senast inom tre veckor från det att ansökan kom in.

Den relativt korta tidsfristen är en avvägning mellan Socialstyrelsens möjligheter att fatta ett väl underbyggt beslut och den enskildes rätt att så snabbt som möjligt få det stöd och den hjälp som han eller hon behöver. Om det föreligger särskilda skäl får tiden för beslutet senareläggas. Särskilda skäl kan t.ex. vara att Socialstyrelsen inte har kunnat få in ett fullgott beslutsunderlag inom den föreskrivna tiden. Däremot bör det i regel inte utgöra särskilda skäl att en kommuns socialnämnd inte sammanträder inom den föreskrivna tiden. Det ankommer på kommunerna att vid behov kalla till extra sammanträden eller delegera beslutanderätten om det är möjligt.³⁷

Socialstyrelsens beslut ska gälla omedelbart. Den ansvariga kommunen ska således, från och med dagen för Socialstyrelsens beslut, ansvara för den enskildes behov. Det gäller oavsett om beslutet har överklagats eller inte. Den ansvariga kommunen är inte skyldig att ersätta den andra kommunen för redan verkställda insatser.

Socialstyrelsen bör även kunna besluta vilken kommun som har ansvar till dess att Socialstyrelsens har avgjort frågan om ärendansvar slutligt. Det kan t.ex. vara nödvändigt att fatta ett interimistiskt beslut om inte någon av kommunerna tillhandahåller den enskilde stöd och hjälp under handläggningen hos Socialstyrelsen. Socialstyrelsen bör även kunna fatta ett sådant beslut om det är sannolikt att ansvaret slutligt kommer att åläggas den ena eller andra kommunen.

Socialstyrelsens slutliga beslut bör kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Däremot bör inte ett interimistiskt beslut kunna överklagas.

Risk för dubbel prövning

Vårt förslag innebär en möjlighet – inte en skyldighet – för berörda kommuner att ansöka om beslut om ärendansvar. Förslaget innebär således inget hinder mot att kommunerna, på samma sätt som sker i vissa fall i dag, fattar beslut om att avslå en ansökan om bistånd med hänvisning till att en annan kommun är ansvarig för att bistå den enskilde.

En konsekvens av att kommunerna inte är skyldiga att begära beslut om ärendansvar från Socialstyrelsen, är att ansvarsfrågan

³⁷ Se 6 kap. 34 § KL.

kan bli föremål för dubbel prövning. Så kan bli fallet om två kommuner – kommun A och kommun B – är oense om ansvarsfrågan och hanterar tvisten på olika sätt. Låt säga att kommun A vänder sig till Socialstyrelsen för att få ett beslut om ärendeansvar, medan kommun B i stället avslår den enskildes ansökan om bistånd med hänvisning till att kommun A är ansvarig. Om den enskilde överklagar beslutet från kommun B aktualiseras ansvarsfrågan både hos Socialstyrelsen och länsrätten.

Vi uppfattar det som relativt ovanligt att kommunerna avslår ansökningar med hänvisning till att en annan kommun är ansvarig och risken för dubbel prövning torde därför vara liten.

Vi anser att kommunerna i första hand bör vända sig till Socialstyrelsen för beslut om ärendeansvar, snarare än att omedelbart avslå den enskildes ansökan. Ett sådant förfarande leder sannolikt till ett snabbare slutligt avgörande av ansvarsfrågan och bör även vara till fördel för den enskilde, eftersom han eller hon inte måste överklaga till länsrätten för att få ansvarsfrågan avgjord.

3.3 Överflyttning av ärenden

3.3.1 Tillvägagångssätt vid överflyttning av ärende

Vårt förslag: En kommun som önskar flytta över ett ärende till en annan kommun får skriftligen begära detta hos den andra kommunen. Den andra kommunen ska utan dröjsmål skriftligen meddela sin inställning.

Flera kommuner har beskrivit att det är svårt att flytta över ärenden till en annan kommun. Vi har fått uppfattningen att kommunerna sällan kommer överens om en överflyttning, utan att de allra flesta överflyttningar sker först efter beslut av länsstyrelsen. Det har förklarats med att socialtjänstens resurser knappt räcker till de personer som kommunen redan har ansvar för. Att då ta över ansvar för ytterligare personer är i regel inget som kommunen gör om den inte måste. Det finns också ett motstånd mot att ta över en annan kommuns beslut och därmed inte ha möjlighet att göra en egen bedömning av behov och val av insatser.

Vår uppfattning är att det även finns en utbredd osäkerhet bland kommunerna när det gäller överflyttning av ärenden. Osäkerheten gäller inte minst hur en överflyttning går till rent praktiskt. Vi har

även fått uppgifter om att det förekommer att kommuner medvetet förhålar det slutliga beslutet i överflyttningsärenden för att på det sättet skjuta på ansvaret så länge det går.

Vi bedömer därför att det finns behov av att reglera tillvägagångssättet vid överflyttning av ärenden när kommunerna inte kan komma överens.

Begäran om överflyttning av ärende

Vi har fått uppgifter om att den kommun som begär överflyttning ibland får vänta flera månader innan den andra kommunen meddelar om den accepterar överflyttningen eller inte. Detta är en bidragande orsak till att kommunerna upplever att det är svårt att flytta över ärenden. Även den enskilde riskerar att drabbas på grund av att den kommun som fortfarande har ansvaret kan vilja avvakta nya insatser till dess att frågan om överflyttning är avgjord.

I syfte att förenkla och påskynda överflyttningsprocessen föreslår vi att en kommun som önskar flytta över ett ärende till en annan kommun får begära detta skriftligen hos den andra kommunen. Den kommun som tar emot en begäran om överflyttning ska utan dröjsmål skriftligen meddela den andra kommunen sin inställning. Den kommun som har tagit emot en begäran om överflyttning torde i regel hinna bilda sig en uppfattning om ärendet inom några veckor och bör således kunna meddela sin inställning till frågan om överflyttning inom en månad från det att begäran kom in. Om kommunen emellertid inte har lämnat svar inom en månad från tidpunkten för att begäran kom in till kommunen, får den andra kommunen ansöka om överflyttning hos Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen beslutar om överflyttning

Som vi har nämnt tidigare har regeringen i propositionen Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten (prop. 2008/09:160) föreslagit att Socialstyrelsen ska ta över länsstyrelsernas beslutande funktion vid överflyttning av ärenden. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2010.

Om kommunerna inte är överens om en överflyttning, kan den kommun där frågan om överflyttning uppkommit ansöka om överflyttning av ärendet hos Socialstyrelsen. Detsamma bör gälla om

den sökande kommunen inte av den andra kommunen har fått svar på sin begäran om överflyttning inom en månad från tidpunkten för ansökan.

Socialstyrelsen ska fatta beslut så snart som möjligt och senast inom tre månader från det att ansökan kom in. Tre månader är enligt vår bedömning en rimlig tid i dessa ärenden. Enligt uppgift från de länsstyrelser³⁸ som vi har besökt är deras genomsnittliga handläggningstid för dessa ärenden tre till fem månader. Handläggningstiden kan dock variera från ett par veckor och upp till sju månader. Anledningen till att handläggningen ibland drar ut på tiden, uppges i första hand vara kommunernas handläggning före och efter ansökan hos länsstyrelsen. Eftersom vårt förslag om ett skriftligt förfarande mellan kommunerna kan antas innebära att ansökningarna om överflyttning inte behöver kompletteras i samma utsträckning som tidigare, torde den genomsnittliga handläggningstiden i dessa ärenden minska.

Om det föreligger särskilda skäl bör tiden för beslutet kunna senareläggas. Särskilda skäl kan t.ex. vara att Socialstyrelsen inte har kunnat få in ett fullgott beslutsunderlag inom den föreskrivna tiden. Däremot bör det i regel inte utgöra särskilda skäl att en kommuns socialnämnd inte sammanträder inom den föreskrivna tiden. Det ankommer på kommunerna att vid behov kalla till extra sammanträden eller delegera beslutanderätten om det är möjligt.³⁹

Socialstyrelsen bör även kunna förordna att den kommun som ett ärende flyttas över till ska ersätta den andra kommunen för kostnader som uppkommit efter tiden för ansökan till Socialstyrelsen. Det torde främst bli aktuellt i de fall då handläggningen drar ut på tiden och Socialstyrelsen därför senarelägger tidpunkten för beslutet.

³⁸ Länsstyrelserna i Stockholm, Västra Götaland, Skåne och Värmlands län.

³⁹ Se 6 kap. 34 § KL.

3.4 Personer som evakueras till Sverige

3.4.1 Socialtjänstlagen ska kompletteras med en bestämmelse som upplyser om kommunernas befogenheter vid extraordinära händelser

Vårt förslag: Socialtjänstlagen ska kompletteras med en bestämmelse som upplyser om lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Som vi beskriver i kap. 8 regleras kommunernas och landstingens uppgifter i samhällets krishanteringssystem i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (2006 års lag). Bland annat föreskrivs att kommuner och landsting på begäran får lämna hjälp till andra kommuner och landsting som drabbats av en extraordinär händelse i fredstid. Det kan t.ex. röra sig om att ställa de egna resurserna till förfogande, såsom socialtjänst. Om hjälp har lämnats har kommunen eller landstinget rätt till skälig ersättning av den andra kommunen eller landstinget.

Enligt uppgifter till utredningen har 2006 års lag inte tillämpats av kommunerna i någon större utsträckning.⁴⁰ Det kan bero på att lagen är relativt ny samt att det ibland är svårt att avgöra om en händelse är extraordinär i lagens bemärkelse eller inte. En annan bidragande orsak förefaller vara okunskap om regelverket. Vi anser därför att SoL ska kompletteras med en bestämmelse som upplyser om 2006 års lag. En motsvarande bestämmelse finns i 26 c § HSL.

3.4.2 Skyldighet att lämna hjälp vid en evakuering

Vårt förslag: En kommun som på grund av en evakuering till Sverige tar emot ett stort antal personer som saknar bostad här, får hos länsstyrelsen begära att andra kommuner ska bistå de evakuerade personerna med stöd och hjälp. Länsstyrelsen får besluta att en eller flera andra kommuner ska lämna sådan hjälp.

⁴⁰ Uppgift från Krisberedskapsmyndigheten och Länsstyrelsen i Stockholms län.

Vid en evakuering till Sverige från utlandet ligger ansvaret för insatser enligt SoL hos den kommun som tar emot de evakuerade personerna. Detta följer av principen om vistelsekommunens ansvar. Erfarenheter från tidigare evakueringar visar att detta ansvar kan innebära stora oförutsedda utgifter för den eller de kommuner som är ansvariga. Det kan även vara praktiskt svårt för kommunerna att med kort varsel tillgodose behoven hos ett stort antal nyanlända personer.

I samband med tidigare evakueringar har staten ersatt vissa kostnader som uppkommit i de kommuner som tagit emot de evakuerade personerna. Frågan om finansieringen av de kommunala kostnader som uppstår vid en evakuering har behandlats i departementspromemorian Ersättningsystem i samverkan – hantering av kommunernas kostnader i samband med naturkatastrofer, m.m. (Ds 2007:51). Utredningen ansåg det rimligt att regeringen i samband med eventuella evakueringsbeslut i framtiden tar hänsyn till förväntade kommunala kostnader.⁴¹ Vi instämmer i denna bedömning. Enligt våra direktiv ska dock utgångspunkten för våra förslag i denna del vara att finansieringen av bistånd till svenska medborgare utan hemvist i Sverige även i fortsättningen ska vara ett kommunalt ansvar.

Enligt de företrädare för kommuner och statliga myndigheter som vi har träffat är det oklart om 2006 års lag är tillämplig vid en evakuering till Sverige.⁴² Det är upp till varje enskild kommun att bedöma om situationen är att betrakta som en sådan extraordinär händelse att lagen kan tillämpas. Om lagen bedöms tillämplig får kommuner och landsting på begäran lämna hjälp till den kommun som har tagit emot de evakuerade personerna. Det föreskrivs dock ingen skyldighet för kommunerna eller landstingen att lämna hjälp. De kommuner eller landsting som ändå gör det har rätt till skälig ersättning av vistelsekommunen. 2006 års lag medför alltså ingen avlastning för vistelsekommunen när det gäller det ekonomiska ansvaret.

Vi föreslår därför att SoL kompletteras med en bestämmelse som innebär att en kommun som på grund av en evakuering till Sverige tar emot ett stort antal personer som saknar bostad här, får begära hos länsstyrelsen att andra kommuner ska bistå de evakuerade personerna med stöd och hjälp. Länsstyrelsen får besluta att

⁴¹ Ds 2007:51 s. 171 f.

⁴² Sigtuna kommun, Krisberedskapsmyndigheten, Socialstyrelsen och Länsstyrelsen i Stockholms län.

en eller flera kommuner ska lämna hjälp. Den eller de kommuner som lämnar hjälp bör inte ha rätt till ekonomisk ersättning från den mottagande kommunen.

Varken SoL eller 2006 års lag har företrädare framför den andra. Det bör därför ankomma på den mottagande kommunen att avgöra om den vill begära hjälp med stöd av den föreslagna bestämmelsen i SoL eller 2006 års lag.

I vilka situationer får kommunen begära hjälp?

En förutsättning för att den föreslagna bestämmelsen ska vara tillämplig är att det pågår eller har genomförts en evakuering till Sverige från utlandet. Med evakuering avses här att svenska eller utländska medborgare under en begränsad period kommer till Sverige på grund av krigsfara, inre oroligheter, naturkatastrofer eller därmed jämförbara händelser i ett annat land.⁴³ Det saknar betydelse om evakueringen är beslutad av regeringen eller sker på initiativ av de evakuerade själva, s.k. spontanevakuering.

En andra förutsättning är att kommunen tar emot ett stort antal evakuerade personer som saknar bostad i Sverige. Bedömningen av hur många personer som är att betrakta som ett stort antal, får göras med hänsyn till den aktuella kommunens storlek och omständigheterna i övrigt. Till exempel kan hundra evakuerade personer vara att betrakta som ett stort antal i en liten kommun medan så inte behöver vara fallet i en stor kommun. Bedömningen bör dock inte enbart utgå från det faktiska antalet personer, utan även till de evakuerade personernas behov av stöd och hjälp. Om det t.ex. anländer hundra personer med omfattande behov av stöd och hjälp, kan det vara nödvändigt även för en stor kommun att begära hjälp av andra kommuner.

Det bör ankomma på länsstyrelsen i det län där den mottagande kommunen ligger att avgöra om förutsättningarna i bestämmelsen är uppfyllda. Eftersom länsstyrelserna har ansvar för fredstida krishantering⁴⁴ och även torde ha en god uppfattning om vilka resurser som finns att tillgå i kommunerna, anser vi att länsstyrelsen är den myndighet som har bäst förutsättningar att fatta beslut enligt bestämmelsen.

⁴³ Jfr UD:s generella regler vid evakuering.

⁴⁴ 3 § förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion.

Skyldighet att lämna stöd och hjälp

Länsstyrelsen ska kunna besluta att en eller flera kommuner ska lämna stöd och hjälp till de evakuerade personerna. Det torde i första hand bli aktuellt att ålägga kommunerna i det egna länet en sådan skyldighet, men länsstyrelsens beslutanderätt bör inte vara begränsad till det egna länet. Till exempel kan en grannkommun som ligger på andra sidan länsgränsen ha bäst förutsättningar att lämna hjälp. Detsamma kan gälla om några av de evakuerade personerna har anknytning till en kommun utanför länet. Länsstyrelsen bör då kunna besluta att en eller flera kommuner utanför länet ska lämna stöd och hjälp.

Syftet är att den kommun som tar emot de evakuerade personerna ska avlastas och att de enskilda personerna ska få sina behov av stöd och hjälp tillgodosedda. Hjälp behövs inte bara avse de personer som saknar bostad i Sverige, utan den kan även avse personer som har bostad här.⁴⁵

Det ankommer inte på länsstyrelsen att ange vilken typ av stöd och hjälp som ska lämnas eller omfattningen av den, utan det avgör den av länsstyrelsen beslutade kommunen själv.

Skyldigheten att lämna stöd och hjälp gäller bara i skälig omfattning. Vad som är skäligt beror på vilken hjälp som begärs och vilka resurser som finns i den kommun som hjälpen begärs ifrån. Det kan t.ex. röra sig om att ställa personalresurser till förfogande eller att ta över ansvaret för ett visst antal evakuerade personer. Det kan vara lämpligt att Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) samordnar ett rikstäckande avtal som reglerar förutsättningarna för den hjälp som kan utges.

I de fall kommunen tar över ansvaret för ett visst antal evakuerade personer ankommer det på den kommunen att pröva deras behov av bistånd enligt 4 kap. 1-2 §§ SoL.

⁴⁵ Den föreslagna bestämmelsen är endast tillämplig när en kommun tar emot ett stort antal evakuerade personer som saknar bostad i Sverige. I de fall denna och övriga förutsättningar i bestämmelsen är uppfyllda, finns dock inget hinder mot att den begärda hjälpen även omfattar evakuerade personer som har bostad i Sverige.

3.5 Personer som utsätts för våld, hot eller andra trakasserier

3.5.1 Personer som tillfälligt måste byta bostadsort

Vårt förslag: Den kommun som beslutat om ett tillfälligt boende i en annan kommun ska behålla ansvaret för de stöd- och hjälpinsatser som den enskilde kan behöva.

Personer som utsätts för våld, hot eller andra trakasserier måste ibland tillfälligt byta bostadsort. I de allra flesta fall kan vederbörande återvända till sin gamla bostadsort efter en tid, även om det inte alltid är till den tidigare bostaden. Enligt polisen är målsättningen att personen ska kunna bo kvar i sin bosättningskommun men att han eller hon kan behöva vistas på en annan ort en kortare tid.

När det gäller personer som utsätts för våld av närstående har vi fått uppgift om att bosättningskommunen vanligtvis behåller ansvaret under en övergångsperiod.⁴⁶ I praktiken ser kommunerna dessa ärenden som en form av placering trots att biståndet oftast är utformat som ett ekonomiskt bistånd till kostnad för det skyddade boendet. På flera håll i landet har kommuner kommit överens om ansvarsfördelning och samarbetsformer för kvinnor som utsatts för våld av närstående. Det finns både etablerade samarbeten och sådana som håller på att utvecklas.⁴⁷ Det förekommer t.ex. att vissa kommuner behåller ansvaret fram till dess att kvinnan har fått en långsiktig lösning på sin boendesituation. Först därefter övergår ansvaret till den nya kommunen. Vi har dock även fått uppgifter om att dessa personer ibland hänvisas till socialtjänsten i en annan kommun med motiveringen att det inte finns något skyddat boende i den egna kommunen. Ibland har de även nekats stöd från den kommun som det skyddade boendet ligger i med hänvisning till att ansvaret under en tillfällig vistelse ligger kvar på bosättningskommunen.⁴⁸ Det är mycket allvarligt eftersom ett uteblivet stöd kan medföra katastrofala följder för de personer som drabbas.

Det förekommer även diskussioner om ansvaret mellan kommunerna när det gäller personer som omfattas av polisens lokala

⁴⁶ Uppgift från Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning i Stockholms stad, Köping och Västerås kommuner samt Polismyndigheten i Stockholms län.

⁴⁷ Uppgift från Köping och Västerås kommuner samt Socialstyrelsen.

⁴⁸ Uppgift från länsstyrelserna i Västra Götaland, Skåne och Värmlands län.

personsäkerhetsarbete. Att kommunerna inte vill ta emot en person som t.ex. bidrar med uppgifter under en förundersökning eller rättegång kan bl.a. bero på den oklara ansvarsfördelningen mellan polisen och socialtjänsten. Det kan även bero på att det inom socialtjänsten kan finnas en viss oro för vad det innebär att handlägga ett ärende som rör en hotad person. Problemet kompliceras av att det inte i alla situationer är lämpligt att socialtjänsten i vistelsekommunen blir informerad om att personen finns där. Bosättningskommunen är redan insatt i personens historia och problematik och utifrån säkerhetsaspekter är det bättre ju färre kommuner som blir involverade.⁴⁹ I vissa fall kan det därför vara bättre för den enskilde att i stället vända sig till sin bosättningskommun.

Personer som utsätts för våld, hot eller andra trakasserier kan i vissa fall tvingas flytta mellan flera olika kommuner innan de får en stadigvarande lösning på sin boendesituation. Det är varken ur kontinuitetssynpunkt eller säkerhetssynpunkt lämpligt att flera kommuner blir involverade i ärendet. Vi anser därför att SoL bör kompletteras med en bestämmelse om att den kommun som har beslutat om en vistelse i en annan kommun behåller ansvaret för insatser under den tillfälliga vistelsen. Den kommunen har även bäst förutsättningar att utreda hela familjens behov av stöd och hjälp. Ansvaret bör övergå först när den enskilde har fått en stadigvarande lösning på sin boendesituation. Med stadigvarande boende avses ett förstahands-, andrahands- eller inneboendekontrakt på minst tre månader.⁵⁰

Bestämmelsen innebär ingen ändring av principen om vistelsekommunens ansvar i de fall då någon på eget initiativ beger sig till en annan kommun och under vistelsen där söker stöd och hjälp. Vistelsekommunen är då enligt den föreslagna huvudregeln skyldig att lämna akuta insatser, t.ex. skyddat boende i avvaktan på att bosättningskommunen erbjuder behövliga insatser. Eftersom den enskilde i dessa fall inte kan återvända till sin bostad kan hans eller hennes behov i regel inte tillgodoses genom en hemresa. Vistelsekommunen bör, med den enskildes medgivande, kontakta bosättningskommunen för att diskutera fortsatta insatser, se avsnitt 3.1.3.

⁴⁹ Uppgift från Rikspolisstyrelsen.

⁵⁰ Jfr Socialstyrelsen, Hemlöshet i Sverige 2005, 2006, s. 20.

Ekonomiskt bistånd till kostnaden för placering i ett tillfälligt boende

Kommunerna beviljar ofta ekonomiskt bistånd till kostnaden för ett tillfälligt boende i stället för att fatta beslut om placering där. Det finns flera förklaringar till detta, bl.a. att personer som utsätts för våld av närstående annars inte skulle kunna ta med sina barn till det tillfälliga boendet. Detta eftersom barnets vårdnadshavare kan motsätta sig en placering av barnet.

Vi anser att kommunens ansvar bör gälla under tiden den enskilde vistas tillfälligt i en annan kommun oavsett om kommunen beslutar om placering i ett tillfälligt boende eller om ekonomiskt bistånd till kostnad för ett tillfälligt boende. Det bör således inte ha någon betydelse för ansvarsfrågan hur beslutet om det tillfälliga boendet är utformat.

Tillfälligt boende

Ett tillfälligt boende kan t.ex. vara ett boende på kvinnojour, en lägenhet som socialtjänsten disponerar, ett rum på hotell eller vandrarhem eller ett tillfälligt boende hos en anhörig eller bekant. Begreppet är dock inte enbart begränsat till personer som utsätts för våld, hot eller andra trakasserier utan omfattar även de situationer då kommunen placerar ett barn i jourhem eller tillhandahåller ett tillfälligt boende till en person som är hemlös, t.ex. ett boende på härbärge i en annan kommun, se avsnitt 3.7.

Vi har valt att använda begreppet tillfälligt boende i stället för skyddat boende som är det begrepp socialtjänsten använder i dag. Dels för att det inte finns någon definition på vad ett skyddat boende är, dels för att det inte är säkert att den enskilde behöver ett skyddat boende men väl ett tillfälligt annat boende. Polisen definierar skyddat boende som en plats som ingen vet att personen befinner sig på. Det innebär att kvinnojourernas skyddade boenden i många fall inte är att betrakta som ett skyddat boende i den bemärkelse som polisen avser.

Utredning om barn

Vi har erfarit att socialtjänsten inte alltid inleder en utredning om barnets behov i ärenden som rör personer som utsätts för våld av närstående. Företrädare för kvinnojourerna, länsstyrelsen och

polisen har framfört oro över att socialtjänsten inte tillräckligt uppmärksammar barnens behov när mamman blir utsatt för våld av en närstående.⁵¹ Ofta ligger fokus på att hjälpa kvinnan och socialtjänsten ser inte alltid att barnen har egna behov som behöver utredas särskilt. Företrädare för polisen har t.ex. påtalat vikten av att barn kan behöva tillgång till dagliga aktiviteter under vistelsen i ett tillfälligt boende. Utifrån ett barnperspektiv är det oacceptabelt att barnet inte får det stöd och den hjälp som han eller hon behöver eller att stödet försenas på grund av diskussioner om ansvaret mellan kommunerna. Enligt SoL ska socialnämnden dessutom särskilt beakta att barnen är offer för brott och därmed kan vara i behov av stöd och hjälp.⁵²

3.5.2 Personer som måste byta bostadsort permanent

Vårt förslag: En person som på grund av våld, hot eller andra trakasserier måste flytta permanent till en annan bostadsort, men som inte kan göra det utan att inflyttningskommunen erbjuder behövliga stöd- och hjälpinsatser ska ha rätt att ansöka om sådana insatser i inflyttningskommunen.

Det förekommer tvister om ansvarsfördelningen mellan kommunerna när en person måste byta bostadsort permanent. Till exempel kan vistelsekommunen argumentera för att personen ska tillbaka till sin bosättningskommun när läget har stabiliserats och att bosättningskommunen därför ansvarar för att hitta en mer permanent boendelösning. Bosättningskommunen å sin sida anser att personen inte kan återvända utan bör stanna permanent i den nya vistelsekommunen och att den kommunen därför ska ansvara för ärendet. Det kan också vara så att vistelsekommunen inte vill medverka till att hjälpa den enskilde till ett permanent boende för att man inte vill ta över ansvaret för honom eller henne.⁵³ Osäkerheten om framtiden kan innebära att t.ex. en kvinna som utsatts för våld av en närstående återvänder till hemmet utan att hennes situation har förändrats.⁵⁴ Diskussionerna om ansvaret tar även mycket

⁵¹ Uppgift från Sveriges Kvinnojourers Riksförbund och Länsstyrelsen i Stockholms län.

⁵² 5 kap. 11 § SoL.

⁵³ Uppgift från Länsstyrelsen i Stockholms län.

⁵⁴ Uppgift från Socialstyrelsen.

resurser i anspråk från såväl socialtjänsten som polisen och frivilligorganisationer.

Enligt företrädare för polisen är en permanent flyttning den yttersta skyddsåtgärden och vidtas endast när man uttömt alla andra skyddsåtgärder.⁵⁵ I de situationer den enskilde måste flytta permanent är det därför av yttersta vikt att det inte omöjliggörs på grund av att den enskilde inte får det stöd som behövs. Vi anser därför att SoL ska kompletteras med en bestämmelse som ger den enskilde rätt att i förväg ansöka om stöd- och hjälpinsatser hos den kommun som han eller hon vill flytta till. Bestämmelsen gäller endast personer som på grund av våld, hot eller andra trakasserier måste byta bostadsort permanent.

Inflyttningskommunen ska pröva behovet av insatser och besluta i ärendet. Bosättningskommunen ska dock på begäran bistå med den utredning som inflyttningskommunen behöver för att kunna pröva ansökan.

Hot- och riskbedömning

För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs att det föreligger en så allvarlig hotbild att den enskilde inte har någon annan utväg än att flytta till en annan kommun. De allra flesta personer som har en så stark hotbild mot sig bör i regel omfattas av polisens särskilda personsäkerhetsarbete. Hittills har dock personer som utsatts för våld av närstående inte ingått i det särskilda personsäkerhetsarbetet.⁵⁶ Dessa personer bör, om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda, kunna omfattas av den föreslagna bestämmelsen. Detsamma gäller de personer som av olika anledningar inte kan följa de villkor som det särskilda personsäkerhetsarbetet kräver. Vid inflyttningskommunens bedömning av hotbilden kan det vara nödvändigt att samråda med polisen. Det förutsätter dock i regel att den enskilde lämnar sitt medgivande till det.

I dag saknar socialtjänsten i många fall strukturerade hot- och riskbedömningsinstrument. Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete (IMS) har dock i uppdrag av regeringen att identifiera och kvalitetssäkra standardiserade bedömningsinstrument som ska

⁵⁵ Uppgift från Polismyndigheten i Stockholms län.

⁵⁶ Stalkningsutredningen har föreslagit att regeringen bör ta initiativ till en granskning av det särskilda personsäkerhetsarbetet. Vid denna granskning bör det klargöras nationella riktlinjer för när det föreligger särskilda skäl för när en person kan medges plats i det nationella personsäkerhetsarbetet, se SOU 2008:81 s. 270.

användas i socialtjänstens arbete med kvinnor som utsätts för våld av närstående samt i arbetet med barn som bevittnar våld. Arbetet ska vara klart den 1 december 2009.

Om det föreligger en sådan hotbild att den enskilde måste flytta till en annan kommun, får inflyttningskommunen inte beakta att hans eller hennes behov är tillgodosedda i bosättningskommunen. Ansökan ska då behandlas som om den enskilde var bosatt i inflyttningkommunen. Om det däremot inte föreligger en sådan hotbild, finns det ingen rätt att ansöka om stöd och hjälp enligt den föreslagna bestämmelsen. I sådant fall kan ansökan avslås med stöd av den föreslagna bestämmelsen. Ett sådant beslut bör, på samma sätt som ett beslut enligt nuvarande 2 kap. 3 § SoL, kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.⁵⁷

Behövliga stöd- och hjälpinsatser

Bestämmelsen ger den enskilde rätt att ansöka om behövliga stöd- och hjälpinsatser hos inflyttningskommunen. Det kan t.ex. röra sig om hjälp med att ordna ett boende samt ekonomiskt bistånd.

Enligt företrädare för såväl polisen som socialtjänsten kan de personer som tvingas lämna sitt hem på grund av våld, hot eller andra trakasserier oftast skaffa en ny bostad på egen hand. Antingen genom att de själva ordnar ett första- eller andrahandskontrakt eller genom att köpa en bostad. Om den enskilde emellertid inte kan ordna en bostad på egen hand, anser vi att det ska vara möjligt för honom eller henne att ansöka om hjälp med det hos inflyttningskommunen.⁵⁸ När det gäller frågan om hjälp att ordna boende följer av rättspraxis att en enskild person i vissa fall kan ha rätt till bistånd i form av bostad. Det gäller i de fall den enskilde är helt bostadslös och har speciella svårigheter att på egen hand skaffa bostad.⁵⁹

Enligt uppgift från polisen vill majoriteten av dessa personer flytta till storstadsområdena. Den enskilde upplever ofta att det är lättare att gömma sig i en storstad och att risken att träffa förövaren är mindre där. Ett dilemma med detta är bostadsbristen i storstäderna. För en storstadskommun kan det vara mycket svårt att ordna en bostad. Under en begränsad övergångsperiod – när en

⁵⁷ 16 kap. 3 § SoL.

⁵⁸ Jfr RÅ 1990 ref. 119 och RÅ 1994 not 574, se även RÅ 2004 ref. 130.

⁵⁹ RÅ 1990 ref. 119.

akut situation föreligger eller om ett lämpligt boende inte kan beredas den biståndssökande för en rimlig kostnad – får det därför anses godtagbart att bostadens standard är lägre än vad som kan anses skäligt på längre sikt.⁶⁰ Hur lång denna övergångsperiod kan vara är dock svårt att säga utan måste avgöras i varje enskilt fall. Om ärendet involverar barn måste barnets situation särskilt uppmärksammas och hänsyn tas till vad barnets bästa kräver.⁶¹

3.5.3 Gränsdragningen mellan polisens och socialtjänstens ansvar bör utredas

Vår bedömning: Vi anser att gränsdragningen mellan polisens och socialtjänstens ansvar för personer som utsatts för brott är oklar. Denna gränsdragningsproblematik förorsakar långdragna diskussioner mellan huvudmännen vilket påverkar brottsdrabbade personer negativt. Vi anser att frågan bör utredas vidare.

Vi anser att gränsdragningen mellan polisens och socialtjänstens ansvar för personer som utsatts för brott är oklar. Det ligger utanför vårt uppdrag att närmare överväga förslag till lösningar för denna gränsdragningsproblematik, men vi anser att frågan bör utredas vidare.

Vår uppfattning är att oklarheten framförallt gäller personer som hotas i samband med att de bidrar med uppgifter under en förundersökning eller rättegång. Socialtjänsten menar att det är rättsväsendets ansvar att se till att bevispersoner skyddas eftersom det är en förutsättning för att rättsväsendet ska fungera. Polisen å sin sida anser att det är polisens ansvar att se till att skyddet fungerar men att socialtjänsten måste ansvara för att personen klarar sig ekonomiskt och psykosocialt under tiden. Polisen upplever att socialtjänsten ”skjuter bevisgruppen ifrån sig” med hänvisning till att det är polisens ansvar. Å andra sidan tar socialtjänsten ett mycket stort ansvar för kvinnor som utsätts för våld av närstående vilket medför att den gruppen delvis hamnar utanför polisens ansvar. Otydligheter om ansvaret påverkar den enskilde

⁶⁰ RÅ 1994 not 574.

⁶¹ 1 kap. 2 § SoL.

mycket negativt, eftersom det skapar en osäkerhet om framtiden och i vissa fall medför att den enskilde inte får något skydd alls.

En angränsande fråga är hur långt den enskildes eget ansvar att vidta och bekosta skyddsåtgärder sträcker sig. Är det t.ex. rimligt att en person som tvingas flytta på grund av att han eller hon utsatts för hot i egenskap av bevisperson måste uttömma sina egna tillgångar innan socialtjänsten kan bevilja ekonomiskt bistånd? Stalkningsutredningen (SOU 2008:81) framhåller i sitt betänkande att frågan om gärningsmannens eller samhällets ansvar för de fall då brottsoffret tvingas vidta åtgärder för att skydda sig mot ytterligare brott från gärningsmannens sida, bör utredas.⁶² Vi instämmer i detta.

3.6 Ensamkommande barn

3.6.1 Ansvarsfördelningen mellan kommunerna är tydlig

Vår bedömning: Den nuvarande ansvarsfördelningen mellan kommunerna när det gäller ensamkommande barn fungerar huvudsakligen bra.

Utifrån våra möten med representanter för kommuner och statliga myndigheter⁶³ uppfattar vi att den nuvarande ansvarsfördelningen för de ensamkommande barnen i huvudsak är tydlig. Den reform som beskrivs i avsnitt 10.3.1 håller på att "sätta" sig och alltfler kommuner utarbetar rutiner för hur dessa ärenden ska handläggas. Såväl företrädare från kommunerna som från Migrationsverket upplever dock att handläggningen skiljer sig åt mellan kommunerna och efterfrågar mer vägledning, t.ex. genom föreskrifter, allmänna råd och handböcker från Socialstyrelsen. Vår uppfattning är dock att det finns ett stort engagemang för de ensamkommande barnen i kommunerna och att man arbetar för att det ska bli så bra som möjligt för dem.

⁶² SOU 2008:81 s. 23.

⁶³ Migrationsverket, Socialstyrelsen, SKL, Rädda Barnen samt Sigtuna, Sollentuna, Tyresö, Sandviken och Skellefteå kommuner.

3.6.2 Överflyttning av ärenden

Vår bedömning: Ett ärende som rör ett ensamkommande barn som har beviljats uppehållstillstånd bör flyttas över till en annan kommun om barnet har starkast anknytning till den andra kommunen och det med hänsyn till barnets önskemål, hjälpbehovets varaktighet och omständigheterna i övrigt framstår som lämpligt.

Den allmänna uppfattningen bland kommunerna är att det är svårt att flytta över ärenden enligt 16 kap. 1 § SoL. Det uppfattas dock som något enklare att flytta över ärenden som rör ensamkommande barn. Detta eftersom kommunerna får ersättning för mottagandet och att det oftast är fråga om välfungerande barn som i regel inte blir så kostnadskrävande för kommunen.⁶⁴

I de fall barnet bor i en annan kommun än anvisningskommunen när han eller hon beviljas uppehållstillstånd är vår uppfattning att ärendet sällan flyttas över till bosättningskommunen. I regel behåller anvisningskommunen ansvaret med stöd av 16 kap. 2 § första stycket SoL, så länge barnet har behov av stöd från socialtjänsten.

I de fall ärenden ändå har flyttats över har det främst varit fråga om att barnet – efter att ha blivit anvisad en kommun av Migrationsverket – har uppgett att han eller hon har en släkting i en annan del av landet.⁶⁵ Det har även förekommit att frågan om överflyttning aktualiserats i samband med att ett barn återvänt till ankomstkommunen. Det var dock vanligare i det inledande skedet av reformen när barnen ibland hade vistats upp till ett halvår i ankomstkommunen och knutit kontakter och börjat trivas där.

Vi anser att frågan om vilken kommun som ska ansvara för insatser enligt SoL måste bedömas i varje enskilt fall utifrån det enskilda barnets bästa. Samma bedömningar ska gälla som vid andra placeringar av barn i en annan kommun. Det ligger också i linje med andan i reformen 2006 att behandla dessa barn som andra barn i Sverige. Överflyttning av ärenden som rör ensamkommande barn som har beviljats uppehållstillstånd bör således göras om barnet har starkast anknytning till den andra kommunen och det med hänsyn

⁶⁴ Uppgift från Tyresö kommun.

⁶⁵ Uppgift från Sollentuna och Skellefteå kommuner.

till barnets önskemål, hjälpbehovets varaktighet och omständigheterna i övrigt framstår som lämpligt.

Schablonersättning

Kommunerna får en schablonersättning från staten som bl.a. ska kompensera kommunen för de kostnader som är förenade med introduktionen i samhället. Ersättningen utgår för de ensamkommande barn som beviljas permanent uppehållstillstånd och som bosätter sig i kommunen. Det första beloppet av schablonersättningen tillfaller den kommun till vilken Migrationsverket skriver ut barnet, dvs. den kommun i vilken barnet blir placerat en månad efter beviljat permanent uppehållstillstånd. Oftast är detta den första kommun i vilken barnet blir folkbokfört. Resterande del går till den kommun där barnet är folkbokfört vid utgången av varje bidragsperiod. Introduktionsinsatserna för de ensamkommande barnen utgörs i huvudsak av skolan och stödboendet.

Hur och var kommunerna placerar de ensamkommande barnen varierar. Flertalet kommuner har enbart egna kommunala boenden för sina ensamkommande barn. Vissa kommuner driver inte boenden i egen regi utan köper platser av enskilda utförare, huvudsakligen inom den egna kommunen. Några kommuner samarbetar om boenden. Fler och fler kommuner startar dock egna boenden.⁶⁶

Om barnet är placerat i ett familjehem eller ett släktinghem folkbokförs han eller hon vid beviljande av uppehållstillstånd i den kommun där hemmet ligger. I regel går barnet i skola i samma kommun. Om barnet är placerat i ett hem för vård eller boende (HVB) i en annan kommun än anvisningskommunen, ska han eller hon emellertid folkbokföras på församlingen i anvisningskommunen.⁶⁷

Om anvisningskommunen och folkbokföringskommunen inte är densamma, blir ansvaret för introduktionen i regel delat mellan kommunerna, eftersom anvisningskommunen svarar för den introduktion som ges i boendet och folkbokföringskommunen för den introduktion som ges i skolan. I dessa fall anser vi att det är rimligt att även schablonersättningen delas mellan de ansvariga kommunerna. Om ärendet inte ska flyttas över till bosättningskommunen i samband med att barnet beviljas uppehållstillstånd bör

⁶⁶ Uppgift från Migrationsverket.

⁶⁷ Uppgift från Skatteverket.

kommunerna därför komma överens om hur schablonersättningen ska fördelas dem emellan.

3.6.3 Särskilt förordnad vårdnadshavare

Vårt förslag: Ansökan eller anmälan om behov av särskilt förordnad vårdnadshavare ska göras av socialnämnden i den kommun där barnet är bosatt.

Enligt 10 § lagen om god man för ensamkommande barn (2005:429) är det socialnämnden i den kommun där barnet vistas som hos rätten ska väcka talan om eller anmäla behov av en särskilt förordnad vårdnadshavare. Enligt förarbetena menas med ”att barnet vistas i en viss kommun” att barnet uppehåller sig där. Det krävs inte att barnet är varaktigt bosatt i kommunen. Att barnet bor i ett familjehem eller ett anläggningsboende på orten bör för detta ändamål alltid anses tillräckligt.⁶⁸ Enligt Socialstyrelsen är det anvisningskommunen som ansvarar för att få till stånd ett förordnande om särskilt förordnad vårdnadshavare, eftersom den kommunen ska anses vara vistelsekommun enligt 3 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA).⁶⁹ SKL har emellertid uttalat att bestämmelsen i LMA enbart reglerar ansvarig kommun enligt SoL och inte ansvarig kommun enligt lagen om god man för ensamkommande barn. SKL menar alltså att det är den kommun där barnet bor som ska väcka talan eller anmäla behov av särskilt förordnad vårdnadshavare. Dessa olika tolkningar har orsakat oklarhet om vilken kommun som är ansvarig för att väcka talan eller anmäla behov av särskilt förordnad vårdnadshavare för ensamkommande barn.

Vidare infördes den 1 april 2008 en ny bestämmelse i 5 kap. 2 § andra stycket socialtjänstförordningen (2001:937), SoF, som reglerar vilken kommun som ska väcka talan eller anmäla behov av särskilt förordnad vårdnadshavare. Den bestämmelsen föreskriver att ansökan ska göras av socialnämnden i den kommun där barnet vistas eller, om barnet vårdas i ett annat hem än det egna, den socialnämnd som lämnat medgivande till eller som placerat barnet där.

⁶⁸ Prop. 2004/05:136 s. 52.

⁶⁹ Socialstyrelsen, Om barnet behöver ny vårdnadshavare, 2006, s. 119.

Vi anser att det är lämpligast att ansökan eller anmälan om behov av särskilt förordnad vårdnadshavare för ett ensamkommande barn görs av den kommun där barnet rent faktiskt är bosatt, dvs. i regel den kommun där barnet folkbokförs när han eller hon beviljas uppehållstillstånd. Vi tror att det är den kommunen som har bäst förutsättningar att lämna förslag på lämplig person för uppdraget. Till saken hör även att barnets hemvist avgör vilken tingsrätt som ska ta upp frågor om vårdnad.⁷⁰ Barnets hemvist avgörs i regel utifrån var barnet är folkbokfört.

Vi föreslår därför att 1 § lagen om god man för ensamkommande barn förtydligas i detta avseende.

3.7 Personer som är hemlösa

3.7.1 Bosättningskommun

Vårt förslag: En person som är hemlös ska anses bosatt i den kommun där han eller hon har sin starkaste anknytning.

Representanter för kommuner, länsstyrelser, kriminalvården och frivilligorganisationer har framhållit att kommunerna ofta är oeniga om vilken kommun som ska ansvara för insatser till personer som är hemlösa och som rör sig mellan olika kommuner.

En frivilligorganisation beskriver att det råder kaos i samarbetet mellan kommunerna och hur de löser ansvarsfrågor sinsemellan. Man menar att kommunerna i första hand lägger sina resurser på att utreda vilken kommun som är ansvarig och i andra hand utreder den enskildes behov. Man upplever vidare att kommunerna inte är förmögna att lösa ansvarsfrågorna sinsemellan och att det är oerhört tidskrävande att bistå den enskilde med att försöka lösa konflikter mellan kommuner.

Det har vuxit fram en praxis i kommunerna att fästa stor vikt vid den enskildes folkbokföring. Den enskilde hänvisas i dessa fall till den kommun där han eller hon är folkbokförd och vistelsekommunen ser sitt ansvar som begränsat till akuta stöd- och hjälpinsatser, t.ex. bistånd i form av en biljett till folkbokföringskommunen. Det förekommer även att dessa personer i vissa fall helt

⁷⁰ 6 kap. 17 § FB.

vägras bistånd med hänvisning till att de inte är folkbokförda i kommunen.

Vi har fått uppgift om att personer som är hemlösa ofta inte har uppdaterade folkbokföringsuppgifter. Den omständigheten att kommunerna fäster stor vikt vid den enskildes folkbokföring innebär därför att en dessa personer ofta hänvisas till en kommun som de inte längre har någon direkt anknytning till. Personer som är hemlösa har beskrivit att de upplever sig helt rättslösa då kommunerna ömsom hänvisar till var de är folkbokförda, ömsom till var de vistas. Det kan leda till att dessa personer helt ger upp försöken att få bistånd.⁷¹

Personer som är hemlösa är en socialt mycket utsatt grupp som enligt vår uppfattning har ett särskilt stort behov av att snabbt bli mottagna av socialtjänsten. För att förtydliga ansvarsfördelningen mellan kommunerna föreslår vi därför att SoL kompletteras med en bestämmelse som innebär att en person som är hemlös ska anses bosatt i den kommun där han eller hon har sin starkaste anknytning. Ansvarsfördelningen mellan bosättningskommunen och vistelsekommunen beskrivs närmare i avsnitt 3.1.3.

Var ska en person som är hemlös anses ha sin starkaste anknytning?

Vi anser att den kommun som är lämpligast att ansvara för stöd- och hjälpinsatser till en person som är hemlös, är den kommun som den enskilde har starkast anknytning till. Vid den prövningen får en samlad bedömning göras utifrån:

- var den enskilde oftast tillbringar sin dygnsvila,
- var den enskildes familj eller anhöriga är bosatta,
- var den enskilde har sitt arbete eller sin sysselsättning,
- var den enskilde har sitt sociala nätverk i övrigt,
- om den enskilde har eller haft kontakt med socialtjänsten i någon kommun,
- utformningen av de olika bostäderna, samt
- den enskildes egen uppfattning.

Ingen av ovanstående punkter har företräde framför de andra, utan en bedömning måste göras i varje enskilt fall. Ibland kan det även vara motiverat att bortse från en eller flera av punkterna.

⁷¹ Uppgift från Brukarrådet på Enheten för hemlösa i Stockholms stad.

Socialstyrelsen har definierat personer som är att betrakta som hemlösa i fyra olika situationer,⁷² se avsnitt 11.2.1. Enligt vår bedömning är det framförallt de personer som befinner sig i situation 1 som det kan vara svårt att avgöra var de ska anses bosatta. Vi anser därför att den föreslagna bestämmelsen endast ska omfatta personer som befinner sig i denna situation, dvs. personer som är hänvisade till akutboende, härbärke, jourboende eller är uteliggare. De personer som befinner sig i situation 2-4 omfattas således inte av detta hemlöshetsbegrepp.

Det kommer även med vårt förslag att finnas utrymme för diskussioner om var en hemlös person kan anses vara bosatt. Vi har därför även föreslagit att SoL ska kompletteras med en bestämmelse som ger Socialstyrelsen befogenhet att besluta om ärendansvar, se avsnitt 3.2.

3.7.2 En kommun som placerat en hemlös person i en tillfällig boendeform behåller ansvaret

Vårt förslag: En kommun som beslutat om att placera en hemlös person i en tillfällig boendeform ska behålla ansvaret för de stöd- och hjälpinsatser som han eller hon kan behöva.

Vi anser att en kommun som placerat en person i en tillfällig boendeform ska behålla ansvaret för de stöd- och hjälpinsatser som den enskilde kan behöva under tiden han eller hon vistas där. En tillfällig boendeform kan t.ex. vara boende på härbärke, hotell, vandrarhem, campingplats eller någon annan form av tillfällig boendelösning.

Ansvaret kvarstår till dess att personen har fått ett stadigvarande boende i form av ett förstahands-, andrahands- eller inneboendekontrakt på minst tre månader. Däremot kan inte ett boende i form av en beslutad insats, t.ex. en försöks- eller träningslägenhet, betraktas som ett stadigvarande boende.

⁷² Socialstyrelsen, Hemlöshet i Sverige 2005, 2006, s. 20.

3.8 Kostnaden för hemtjänst till äldre och personer med funktionsnedsättning under en tillfällig vistelse i en annan kommun

Vår bedömning: Omfattningen av den hemtjänst som beviljas till personer som inte är folkbokförda i kommunen är mycket liten ur ett nationellt perspektiv. Det finns därför inte anledning att omfördela medel mellan kommunerna.

Omfattningen av hemtjänst till personer som inte är folkbokförda i kommunen

Socialstyrelsen har, på utredningens begäran, genomfört en registerundersökning avseende omfattningen av hemtjänst till personer som inte är folkbokförda i kommunen. Till grund för undersökningen ligger Socialstyrelsens uppgiftsinsamling för år 2007 (höstmätningen) och 2008 (sommarmätningen), se avsnitt 12.2.

Av registerundersökningen framgår att landets kommuner hade beviljat mycket få hemtjänststimmar till personer som inte var folkbokförda i kommunen vid såväl höst- som sommarmätningen. Vid höstmätningen uppgick andelen hemtjänststimmar till personer som inte var folkbokförda i kommunen till 0,5 procent och vid sommarmätningen till 0,4 procent.

90 procent av landets kommuner hade beviljat högst 2 procent (höstmätningen) respektive 2,25 procent (sommarmätningen) av sina hemtjänststimmar till personer som inte var folkbokförda i kommunen. Omfattningen av den hemtjänst som beviljas till personer som inte är folkbokförda i kommunen får således anses vara mycket liten ur ett nationellt perspektiv.

Av de kommuner som ingår i vår jämförelsegrupp⁷³ låg flertalet under eller på samma nivå som riksgenomsnittet vid höstmätningen. Vid sommarmätningen låg däremot dessa kommuner⁷⁴ över riksgenomsnittet. De tre kommuner i jämförelsegruppen som hade beviljat högst andel hemtjänststimmar till personer som inte var folkbokförda i kommunen var Tjörn, Borgholm och Sotenäs kommuner. Trots att andelen hemtjänststimmar till personer som inte var folkbokförda i kommunen således ökade i dessa kommuner vid

⁷³ Borgholm, Norrtälje, Tanum, Sotenäs, Falkenberg, Vellinge, Tjörn och Värmdö kommuner, se avsnitt 12.2.

⁷⁴ Bortsett från Värmdö kommun, där uppgift saknas.

sommarmätningen, minskade det totala antalet hemtjänststimmar i Borgholms och Tjörns kommuner jämfört med höstmätningen. Vidare var ökningen i Sotenäs kommun marginell i förhållande till dess totala antal hemtjänststimmar, se avsnitt 12.2.1. Således var den totala omfattningen av hemtjänst i dessa kommuner i princip densamma vid höst- och sommarmätningen. Ökningen av andelen hemtjänststimmar till personer som inte var folkbokförda i kommunen, har alltså inte medfört någon ytterligare belastning på hemtjänstorganisationen i dessa kommuner.

Bör bosättningskommunen ersätta vistelsekommunen för kostnader under en tillfällig vistelse?

Frågan om ekonomisk kompensation från den enskildes bosättningskommun har återkommande tagits upp vid våra möten med olika kommuner. Det kan uppfattas som orättvist att vistelsekommunerna är skyldiga att bekosta insatserna när det är bosättningskommunerna som får skatteintäkter och i vissa fall även statsbidrag enligt det kommunalekonomiska utjämningsystemet. Det gäller särskilt när insatserna är långvariga eller omfattande.

För att kunna ta ställning till om kostnaderna för hemtjänst – vilket uppges vara den vanligaste insatsen under en tillfällig vistelse – är så omfattande att de motiverar en omfördelning av medel mellan kommunerna, har vi valt att utgå från kostnaderna i Norrtälje, Värmdö och Borgholms kommuner under år 2008. Dessa kommuner hade högst kostnader samt flest antal besökare med behov av hemtjänst bland de kommuner som vi har varit i kontakt med.⁷⁵ Norrtälje och Borgholms kommuner hade dessutom högst kostnader i den kartläggning som SKL genomförde år 2005, se avsnitt 12.3.1. Vi har därför antagit att kostnaderna i Norrtälje, Värmdö och Borgholms kommuner utgör ett rimligt mått på vad en vistelsekommun som mest kan bli tvungen att betala för hemtjänstinsatser till besökare i kommunen.

Under år 2008 hade Norrtälje kommun 55 besökare med behov av hemtjänst, Borgholms kommun hade 37 besökare och Värmdö kommun hade 30 besökare. Kommunerna har uppgivit att deras kostnader för hemtjänst till dessa personer uppgick till cirka 1 mil-

⁷⁵ Vi har besökt Borgholm, Båstad, Gällivare, Norrtälje, Värmdö och Ängelholms kommuner. Därutöver har vi varit i kontakt med Gotland, Haninge, Härjedalen, Jönköping, Kiruna, Leksand, Piteå, Simrishamn, Sotenäs, Strömstad, Tjörn, Vaxholm och Åre kommuner.

jon kronor i Norrtälje, 700 000 kronor i Värmdö och 1,2 miljoner kronor i Borgholm. Det kan jämföras med den totala kostnaden för hemtjänst i dessa kommuner: 108 miljoner kronor i Norrtälje, 41,5 miljoner kronor i Värmdö och 139,8 miljoner kronor i Borgholm samma år. Kostnaden för besökarnas hemtjänst utgjorde således 0,9-1,7 procent av kommunernas totala kostnad för hemtjänst. Enligt vår bedömning kan en så låg kostnad inte motivera en omfördelning av medel mellan kommunerna. Inte heller de kostnader som redovisas i SKL:s kartläggning från år 2005 motiverar en omfördelning.

Kommunernas kostnader för hemtjänst till besökare måste även ställas i relation till kostnaderna för att administrera ett omfördelningssystem. Det kan ifrågasättas om så låga kostnader som redovisas ovan kan motivera det administrativa merarbete som ett omfördelningssystem skulle medföra.

Vidare kan beaktas den prognos för den kommunala fastighetsavgiften som SCB har tagit fram på uppdrag av SKL. De tio kommuner som får kraftigast utveckling av fastighetsavgiftsintäkterna är Borgholm, Malung-Sälen, Härjedalen, Mörbylånga, Orust, Åre, Norrtälje, Tanum, Sotenäs och Valdemarsvik, se avsnitt 12.5.3.

Hur skulle medel kunna omfördelas mellan kommunerna?

Så länge som kostnaderna för insatser till personer som vistas tillfälligt i en kommun håller sig till så låga belopp i förhållande till den totala kostnaden för hemtjänst, anser vi således inte att det är motiverat att införa ett system för att omfördela medel mellan kommunerna. Om det däremot i framtiden skulle visa sig att kostnaderna för besökare skulle öka kraftigt, kan det övervägas om en kommun som beviljat insatser till en person som inte är bosatt i kommunen ska ges en rätt att i efterhand begära ersättning från bosättningskommunen.

Ett omfördelningssystem skulle i så fall kunna konstrueras på olika sätt. En möjlighet är att begränsa systemet till kostnader för hemtjänstinsatser, eftersom det finns en etablerad metod för att beräkna kostnaden för en timme hemtjänst.⁷⁶ Dessutom torde det, i de allra flesta fall, främst vara insatsen hemtjänst som medför den största kostnaden för den tillfälliga vistelsekommunen.

⁷⁶ SKL, Hemtjänststimmen – vad kostar en timme direkt brukartid?, 2008.

En annan möjlighet är att vistelsekommunen endast får begära ersättning för vistelser som överstiger en viss tid eller en viss omfattning. Då blir det betydligt färre ersättningsärenden som kan komma att transfereras mellan kommunerna. Det kan också vara en rimlig avvägning mellan rättviseaspekten och det administrativa merarbete som krävs för att hantera systemet, att kompensation endast utgår för de insatser som är långvariga eller omfattande.

Det bör dock beaktas att en möjlighet att begära ersättning för vissa kostnader riskerar att medföra krav på att även andra kostnader bör kunna återkrävas.

3.9 Kostnaden för hemsjukvård till äldre och personer med funktionsnedsättning under en tillfällig vistelse i en annan kommun

Vår bedömning: Omfattningen av den hemsjukvård som ges till personer som inte är folkbokförda i kommunen är mycket liten ur ett nationellt perspektiv. Frågan om betalningsansvaret bör lösas genom samverkan på lokal nivå.

Omfattningen av kommunal hälso- och sjukvård till personer som inte är folkbokförda i kommunen

Socialstyrelsen har, på utredningens begäran, genomfört en registerundersökning avseende omfattningen av kommunal hälso- och sjukvård till personer som inte är folkbokförda i kommunen. Till grund för undersökningen ligger Socialstyrelsens uppgiftsinsamling för år 2007 (höstmätningen) och 2008 (sommarmätningen), se avsnitt 12.2.

Av registerundersökningen framgår att det var i princip lika många personer som tog emot kommunal hälso- och sjukvård i en kommun där de inte var folkbokförda vid såväl höst- som sommarmätningen. Vid höstmätningen uppgick andelen personer som inte var folkbokförda i den kommun som tillhandahöll insatserna till 2,7 procent och vid sommarmätningen till 2,5 procent.

Som vi redovisar i avsnitt 12.2 har vi haft för avsikt att beskriva omfattningen av den kommunala hemsjukvården. Detta eftersom det främst torde vara hemsjukvård som blir aktuell under en till-

fällig vistelse i en annan kommun, t.ex. i sommarstugan. Det har dock inte varit möjligt att särskilja den kommunala hemsjukvården från den övriga kommunala hälso- och sjukvården. Då hemsjukvården ingår som en del av hälso- och sjukvården kan emellertid konstateras att den åtminstone inte överstiger ovan redovisade uppgifter. Omfattningen av den hemsjukvård som ges till personer som inte är folkbokförda i kommunen är således mycket liten ur ett nationellt perspektiv.

Riksavtalet för utomlänsvård

Den hemsjukvård som ges till besökare förefaller inte, jämfört med hemtjänsten, upplevas lika betungande för vistelsekommunen. Anledningen uppges vara att vistelsekommunen får ersättning för den hemsjukvård som ges. Det är något förvånande att överenskommelser om hemsjukvården synes fungera eftersom ansvarsförhållandet kan se så olika ut beroende på vilken huvudman som ansvarar för hemsjukvården.

Riksavtalet för utomlänsvård (riksavtalet) tillämpas av alla landsting och innebär att en patients hemlandsting ersätter kostnaderna för vården till det landsting där patienten vårdas. Avtalet omfattar endast landsting, inte kommuner. Eftersom riksavtalet inte reglerar ersättning för kommunal hemsjukvård kan tvister uppkomma dels mellan kommuner som ansvarar för hemsjukvård och de som inte har detta ansvar, dels mellan kommuner som har ansvar för hemsjukvård och de landsting som har detta ansvar, dels mellan kommuner och landsting där kommunerna i båda landstingen ansvarar för hemsjukvården. Här följer några exempel på fördelningen av ansvaret för hemsjukvård under en tillfällig vistelse, beroende på vilken huvudman som ansvarar.

1. Landstinget är huvudman både på hemorten och på den tillfälliga vistelseorten

En person som behöver hemsjukvård under en tillfällig vistelse i ett annat landsting än sitt hemlandsting får detta behov tillgodosett genom vårdlandstinget efter överenskommelse med hemlandstinget. Hemlandstinget ersätter sedan vårdlandstinget för den utförda hemsjukvården enligt 4.3 riksavtalet.

2. Kommunen är huvudman på den tillfälliga vistelseorten men landstinget är huvudman på hemorten

Vistelsekommunen är inte skyldig att erbjuda hemsjukvård till en person som vistas tillfälligt i kommunen, men kan med stöd av 18 § andra stycket HSL erbjuda hemsjukvård frivilligt. Vistelsekommunen kan inte – utan särskild överenskommelse – kräva ersättning från hemlandstinget eftersom riksavtalet endast omfattar landsting och inte kommuner. Hemlandstinget ersätter vårdlandstinget för hemsjukvård vad gäller läkarinsatser enligt 4.3 i riksavtalet.

3. Landstinget är huvudman på den tillfälliga vistelseorten men kommunen är huvudman på hemorten

Landstinget ansvarar för hemsjukvården på den tillfälliga vistelseorten enligt bestämmelserna i riksavtalet. Eftersom hemlandstinget överlåtit skyldigheten att erbjuda hemsjukvård till hemkommunen kan vårdlandstinget inte begära ersättning från hemlandstinget för den utförda hemsjukvården. Eftersom riksavtalet endast omfattar landsting och inte kommuner kan vårdlandstinget inte heller – utan särskild överenskommelse – begära ersättning från hemkommunen. Hemlandstinget ersätter vårdlandstinget för hemsjukvård vad gäller läkarinsatser enligt 4.3 i riksavtalet.

4. Kommunen är huvudman både på hemorten och på den tillfälliga vistelseorten

Vistelsekommunen är inte skyldig att erbjuda hemsjukvård till en person som vistas tillfälligt i kommunen men kan med stöd av 18 § andra stycket HSL erbjuda hemsjukvård frivilligt. Vistelsekommunen kan inte – utan särskild överenskommelse – kräva ersättning från hemkommunen eftersom riksavtalet endast omfattar landsting och inte kommuner. Hemlandstinget ersätter vårdlandstinget för hemsjukvård vad gäller läkarinsatser enligt 4.3 i riksavtalet.

Ett kommunalt riksavtal?

En möjlig lösning som förts fram till SKL år 2006 av Västsvenska Kommunförbundens samorganisation är att hemsjukvård i en annan kommun bör regleras på samma sätt som landstingens riksavtal för utomlänsvård, dvs. ett kommunalt riksavtal. SKL bedömde dock att ett kommunalt riksavtal skulle bli ett relativt komplicerat regelverk, eftersom det är så många olika situationer som skulle behöva beaktas. Dessutom menade SKL att man måste beakta det administrativa merarbete som ett riksavtal för kommunerna skulle medföra mot bakgrund av att hemsjukvård som ges åt personer från andra kommuner – ur ett nationellt perspektiv – är försvinnande liten.

Vi instämmer i bedömningen att ett kommunalt riksavtal skulle bli ett komplicerat regelverk med hänsyn till alla de olika ansvars-situationer som kan uppstå. Så länge det inte är ett enhetligt huvudmannaskap för hemsjukvården anser vi att det inte heller är ändamålsenligt att reglera betalningsansvaret i HSL.

Vi anser därför att frågan om betalningsansvaret för hemsjukvård som ges i en annan kommun än bosättningskommunen bör lösas genom överenskommelser mellan kommuner och landsting på lokal nivå. Ett exempel på det är den överenskommelse som Västsvenska Kommunförbundens samorganisation har rekommenderat kommunerna i Västra Götaland att följa, se avsnitt 12.4.2.

3.10 Nytt 2 a kapitel i socialtjänstlagen

<p>Vårt förslag: Alla bestämmelser som rör ansvarsfördelningen mellan kommunerna ska samlas i ett nytt 2 a kapitel i socialtjänstlagen.</p>
--

De nuvarande bestämmelserna i SoL om vilken kommun som har ansvar för bistånd och andra sociala insatser i olika situationer och om möjligheterna att flytta över ett ärende från en kommun till en annan är spridda på olika håll i lagen.

2 kap. 2 § innehåller således en bestämmelse om vistelsekommunens ansvar. 2 kap 3 § behandlar rätten för den som vill flytta till en annan kommun men till följd av ålderdom, funktionshinder eller allvarlig sjukdom har ett varaktigt behov av omfattande vård- och

omsorgsinsatser att ansöka om behövliga insatser av inflyttningsskommunen.

I 16 kap. 1 § finns bestämmelser om överflyttning av ärende och i 16 kap. 2 § behandlas placeringskommunens ansvar för den som vårdas i bl.a. familjehem och behandlingshem, liksom folkbokföringskommunens ansvar för sociala insatser bl.a. under vård i kriminalvårdsanstalt och vård på sjukhus.

För att förtydliga det ansvar som kommunen enligt vår uppfattning har eller bör ha i olika situationer har vi i det föregående lämnat förslag till en rad ändringar och kompletteringar av lagen. Vi har funnit att detta bäst kan göras genom att föra samman alla bestämmelser om ansvarig kommun i ett nytt kapitel, 2 a kap., nära huvudbestämmelserna i 2 kap. om kommunens ansvar. På det sättet kan förtroendevalda och tjänstemän inom socialtjänsten få en bättre och mer överskådlig bild av de regler som gäller.

Vi är medvetna om att vårt förslag delvis förändrar strukturen på den ganska nyligen genomförda kapitelindelningen i 2001 års socialtjänstlag. Samtidigt diskuteras olika möjligheter att bryta ut t.ex. bestämmelser om insatser för barn och unga, missbrukare och också de äldre till särskilda lagar. Blir dessa tankar verklighet kommer sannolikt SoL under alla förhållanden att behöva ges en radikalt ny utformning inom en tämligen nära framtid.

4 Konsekvenser av förslagen

4.1 Ekonomiska konsekvenser

4.1.1 Ansvarig kommun

Vår bedömning: Våra förslag kan medföra en viss omfördelning av kostnaderna mellan kommunerna, men de medför inte några ökade kostnader för kommunkollektivet som helhet.

Vi har föreslagit ett antal bestämmelser för att förtydliga ansvarsfördelningen mellan kommunerna enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Bestämmelserna (2 a kap. 1-5 §§ SoL) innebär inga nya uppgifter för kommunerna, utan utgör endast ett förtydligande av vilken kommun som har ansvar enligt SoL. De innebär i flera avseenden en kodifiering av den praxis som redan i dag tillämpas mellan många kommuner. Förslagen kan medföra en viss omfördelning av kostnaderna mellan kommunerna, men medför inte några ökade kostnader för kommunkollektivet som helhet.

Vi har vidare föreslagit att kommunerna i vissa fall ska ha behörighet att fatta beslut om insatser som rör barn och missbrukare som inte längre vistas i kommunen (2 a kap. 6 § SoL). I de fall kommunerna utnyttjar behörigheten kan det på samma sätt medföra en viss omfördelning av kostnaderna mellan kommunerna, men medför inte några ökade kostnader för kommunkollektivet som helhet.

4.1.2 Ansökan om insatser i vissa fall

Vår bedömning: Vårt förslag om att en person som behöver flytta på grund av våld, hot eller andra trakasserier ska kunna ansöka om insatser i inflyttningskommunen innebär ingen

utökad rätt för dessa personer att få bistånd. Förslaget torde därför inte medföra någon generell ökning av kostnaderna för kommunerna.

Vi har föreslagit att en person som måste flytta på grund av våld, hot eller andra trakasserier ska kunna ansöka om behövliga insatser i inflyttningskommunen (2 a kap. 8 § SoL). Bestämmelsen innebär inte någon utökad rätt till bistånd, utan endast en rätt för den enskilde att få sin ansökan prövad i inflyttningskommunen på samma sätt som om han eller hon redan var bosatt där. Förslaget innebär således inte någon ambitionshöjning i detta avseende och medför inte heller några ökade kostnader för kommunerna. Däremot kan förslaget medföra att kostnaderna i viss utsträckning omfördelas mellan kommunerna.

För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs att det föreligger en så allvarlig hotbild att den enskilde inte har någon annan utväg än att flytta till en annan kommun. De allra flesta personer som har en så stark hotbild mot sig bör i regel omfattas av polisens särskilda personsäkerhetsarbete. Rikspolisstyrelsen har en särskild budget avsatt för det särskilda personsäkerhetsarbetet som täcker flyttkostnader m.m.¹ Hittills har personer som utsatts för våld av närstående inte ingått i det särskilda personsäkerhetsarbetet.² Dessa personer bör dock, om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda, kunna omfattas av den föreslagna bestämmelsen. Detsamma gäller de personer som av olika anledningar inte kan följa de villkor som det särskilda personsäkerhetsarbetet kräver.

Det är svårt att uppskatta hur ofta den föreslagna bestämmelsen kommer att vara tillämplig. Vår bedömning är dock att den endast torde bli tillämplig för ett fåtal personer per år.

Enligt uppgift från polisen vill majoriteten av de personer som måste flytta på grund av att de utsatts för våld, hot eller andra trakasserier, flytta till storstadsområdena. Den enskilde upplever ofta att det är lättare att gömma sig i en storstad och att risken att träffa förövaren är mindre där. Det kan därför antas att den föreslagna bestämmelsen kommer att medföra en viss kostnadsförskjutning till storstadskommunerna. Eftersom bestämmelsen emellertid endast

¹ Uppgift från Rikspolisstyrelsen.

² Stalkningsutredningen har föreslagit att regeringen bör ta initiativ till en granskning av det särskilda personsäkerhetsarbetet. Vid denna granskning bör det klargöras nationella riktlinjer för när det föreligger särskilda skäl för när en person kan medges plats i det nationella personsäkerhetsarbetet, se SOU 2008:81 s. 270.

torde bli tillämplig för ett fåtal personer per år, bedömer vi att förslaget inte kommer att medföra några påtagligt ökade kostnader för storstadskommunerna.

4.1.3 Beslut om ärendeansvar

Vår bedömning: Socialstyrelsen behöver inte tillföras några ytterligare medel för att kunna fullgöra uppgiften att fatta beslut om ärendeansvar.

Socialstyrelsen

Länsstyrelserna har i dag ingen befogenhet att besluta i frågor om ärendeansvar. Kommunerna vänder sig dock till länsstyrelserna för rådgivning i ansvarsfrågor, t.ex. har Länsstyrelsen i Stockholms län registrerat 200 sådana samtal under år 2007. Länsstyrelserna behandlar frågor om tvister mellan kommunerna något olika. Vissa uppger att de i första hand medlar mellan kommunerna, medan andra lämnar uttryckliga rekommendationer i ansvarsfrågan. De representanter från länsstyrelserna som vi har träffat upplever att de flesta kommuner löser ansvarsfrågan efter kontakten med länsstyrelsen. Vårt förslag att Socialstyrelsen ska kunna fatta beslut om ärendeansvar (2 a kap. 10 § SoL) torde därför endast medföra en marginell ökning av de uppgifter som utförs av länsstyrelserna i dag. Vi bedömer därför att Socialstyrelsen inte behöver tillföras några ytterligare medel för att kunna fullgöra denna uppgift utöver den resursförstärkning som föreslås i propositionen Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten (prop. 2008/09:160).

Domstolarna

Vi har föreslagit att Socialstyrelsens beslut om ärendeansvar ska kunna överklagas till domstol. Det är svårt att förutsäga i vilken utsträckning dessa beslut kommer att bli överklagade. Det är dock sannolikt att kommunerna inte i lika stor utsträckning som tidigare kommer att avslå ansökningar om bistånd med hänvisning till att den enskilde har vänt sig till fel kommun. Det innebär att antalet mål av denna typ kommer att minska. Sammantaget bedömer vi

därför att förslaget inte kommer att leda till att domstolarnas resurser utnyttjas i större utsträckning än vad som är fallet i dag. Några ökade kostnader torde därmed inte uppkomma.

4.1.4 Överflyttning av ärenden

Vår bedömning: Vårt förslag om ett skriftlig förfarande i överflyttningsärenden kommer att leda till minskad handläggningstid hos kommunerna, vilket leder till minskade kostnader.

Kommunerna

En bidragande orsak till att kommunerna anser att det är svårt att flytta över ärenden till en annan kommun är att de är osäkra på hur en överflyttning ska gå till rent praktiskt. Det förekommer att den kommun som begär överflyttning får vänta flera månader innan den andra kommunen meddelar om den accepterar överflyttningen eller inte. Det lär också förekomma att kommuner medvetet förhåller det slutliga beslutet för att på det sättet skjuta på ansvaret så länge det går.

I syfte att förenkla och påskynda överflyttningsprocessen har vi föreslagit att den kommun som önskar flytta över ett ärende till en annan kommun skriftligen får begära detta hos den andra kommunen, samt att den andra kommunen utan dröjsmål skriftligen ska meddela sin inställning (2 a kap. 11 § SoL). Även om kravet på ett skriftligt förfarande medför nya administrativa uppgifter för kommunerna, bedömer vi att det på sikt kommer att leda till besparingar i form av minskad handläggningstid och därmed även till minskade kostnader för kommunerna.

Socialstyrelsen

Vi anser att kostnaderna för Socialstyrelsens uppgifter vid överflyttning av ärenden (2 a kap. 12 § SoL) faller inom ramen för den resursförstärkning som tillförs Socialstyrelsens i samband med övertagandet av länsstyrelsernas beslutande funktion i dessa ärenden, så som föreslås i propositionen Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten (prop. 2008/09:160).

Enligt vårt förslag ska Socialstyrelsen fatta beslut om överflyttning så snart som möjligt och senast inom tre månader från det att ansökan kom in. Enligt uppgift från representanter från de länsstyrelser som vi har träffat, är den genomsnittliga handläggningstiden i dessa ärenden i dag tre till fem månader. Anledningen till att handläggningen ibland drar ut på tiden, uppges i första hand vara kommunernas handläggning före och efter ansökan hos länsstyrelsen. Eftersom vårt förslag om ett skriftligt förfarande mellan kommunerna torde innebära att ansökningarna om överflyttning till Socialstyrelsen inte behöver kompletteras i samma utsträckning som tidigare, kan det antas att den genomsnittliga handläggningstiden i dessa ärenden kommer att minska. Till saken hör vidare att Socialstyrelsen, om det föreligger särskilda skäl, föreslås kunna senarelägga tiden för beslutet. Den föreslagna tidsfristen kan därför inte ses som en ambitionshöjning.

4.1.5 Rätt för en kommun att begära hjälp från andra kommuner i samband med en evakuering

Vår bedömning: Vårt förslag innebär att vistelsekommunens kostnader i samband med en evakuering kan spridas på flera kommuner.

Kommunerna

Vi har föreslagit att en kommun som på grund av en evakuering till Sverige tar emot ett stort antal personer som saknar bostad här, får begära att andra kommuner ska bistå de evakuerade personerna med stöd och hjälp. Länsstyrelsen får besluta att en eller flera andra kommuner ska lämna sådan hjälp. Den av länsstyrelsen beslutade kommunen är skyldig att lämna hjälp i skälig omfattning (16 kap. 10 § SoL).

Förslaget innebär att kostnaderna i samband med en evakuering till Sverige kan spridas mellan flera olika kommuner. Det är mycket svårt att uppskatta omfattningen av de kostnader som kan uppstå vid eventuella framtida evakueringar. Viss ledning kan dock hämtas från de kostnader som uppkom i Sigtuna kommun i samband med evakueringen från Libanon. Sigtunas kostnader uppgick då till cirka

550 000 kronor och avsåg framför allt löner för den extra personal som tog emot de personer som anlände till Arlanda flygplats.

Det troligaste scenariot är att en framtida evakuering sker till en eller flera flygplatser inom Sverige. Sveriges tre största flygplatser ligger i Sigtuna, Härryda och Svedala kommuner. Det är därför troligt att den förslagna bestämmelsen framförallt kommer att påverka dessa kommuner samt de kommuner som ligger i närheten av dem. Förslaget kan dock även påverka kommuner som har en större hamn, eller gränсар mot annat land eller av annan anledning kan komma att ta emot anländande personer i samband med en evakuering.

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna har ansvar för framtida krishantering. De är även geografiskt områdesansvarig myndighet och den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom länet.³ Det innebär att länsstyrelserna har en sammanhållande och samordnande funktion inom länet. Med hänsyn till detta samt att den föreslagna bestämmelsen torde bli tillämplig mycket sällan, bedömer vi att den inte medför någon väsentligen ny eller utökad uppgift för länsstyrelserna. Länsstyrelserna behöver därför inte tillföras några särskilda medel för att kunna fullgöra uppgiften.

4.2 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Vår bedömning: Våra förslag har viss inskränkande påverkan på den kommunala självstyrelsen. Inskränkningarna bedöms dock som godtagbara, eftersom förslagen är nödvändiga för att uppnå en rimlig ansvarsfördelning mellan kommunerna.

Vårt förslag att Socialstyrelsen ska kunna besluta i frågor om ärendansvar (2 a kap. 10 § SoL) kan uppfattas som en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Socialstyrelsens beslut avser emellertid enbart vilken kommun som har det ansvar som redan följer av SoL. Sådana frågor kan redan i dag bli föremål för domstolsprövning. Vi anser därför att förslaget, i förhållande till vad

³ Förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion.

som redan gäller i dag, inte medför någon påtaglig inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

Däremot medför förslaget att länsstyrelsen får besluta att en kommun i vissa fall ska vara skyldig att bistå en annan kommun i samband med en evakuering (16 kap. 10 § SoL), en inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Vi bedömer dock att denna inskränkning är nödvändig med hänsyn till de stora svårigheter som annars kan uppstå för de kommuner som tar emot ett stort antal evakuerade personer. Den av länsstyrelsen beslutade kommunen får dock själv avgöra i vilken omfattning hjälpen ska lämnas.

4.3 Konsekvenser för brottsligheten

<p>Vår bedömning: Våra förslag kan väntas ha vissa brottsförebyggande effekter.</p>
--

Vårt förslag att i vissa fall begränsa vistelsekommunens ansvar till akuta stöd- och hjälpinsatser (2 a kap. 2 SoL), kan minska risken för felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd. Eftersom bosättningen föreslås styra rätten till bistånd som inte är av akut karaktär, kan det antas att risken minskar för att personer felaktigt uppbär bistånd från flera kommuner samtidigt.

Vidare kan förslagen att kommunen i vissa fall behåller ansvaret för insatser till personer som har utsatts för våld, hot eller andra trakasserier (2 a kap. 4 § SoL) samt rätten för dessa personer att ansöka om insatser i inflyttningkommunen (2 a kap. 8 § SoL), medföra en minskad risk för att dessa personer utsätts för fler brott. Kommunernas ansvarstvister när det gäller dessa personer tar mycket resurser i anspråk av såväl företrädare för socialtjänsten som för polisen och ideella organisationer. Detta riskerar att förskjuta fokus från de enskilda personernas behov av skydd, stöd och hjälp. Osäkerheten om framtiden påverkar dessa personer mycket negativt och kan ytterst leda till att de tvingas återvända till sin gamla bostadsort utan att situationen där har förändrats. Vi har fått exempel på att detta har medfört katastrofala följder.

Genom att klargöra vilken kommun som ska ansvara i de fall en person behöver byta bostadsort på grund av att han eller hon behöver skydd, är det vår förhoppning att dessa personer snabbare ska få den hjälp som de behöver för att undkomma våld, hot eller

andra trakasserier. Detta torde då innebära en begränsning av tillfällena till nya brott. Vi anser därför att våra förslag kan ha vissa brottsförebyggande effekter.

4.4 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Vår bedömning: Våra förslag kan väntas ha positiva effekter för jämställdheten.

Vi har föreslagit att en kommun ska behålla ansvaret om den medverkat till att en person som utsatts för våld, hot eller andra trakasserier vistas i ett tillfälligt boende i en annan kommun (2 a kap. 4 § SoL). När det gäller kvinnor som utsatts för våld av närstående är vår förhoppning att detta leder till att de snabbare får den hjälp som de behöver för att undkomma våldet. Det är dessutom en fördel att bosättningskommunen ansvarar, eftersom även de män som utövar våldet måste uppmärksammas och erbjudas hjälp. Vi tror därför att våra förslag kan ha positiva effekter för jämställdheten.

4.5 Konsekvenser för barn

Vår bedömning: Våra förslag kommer att bidra till ett starkare skydd för barn.

Vid våra överväganden och förslag som rör barn har principen om barnets bästa i artikel 3 i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) varit vägledande.

Vårt förslag att en kommun i vissa fall ska behålla ansvaret för personer som utsatts för våld, hot eller andra trakasserier (2 a kap. 4 § SoL) kan medföra positiva effekter för barn som upplever våld i hemmet. En anledning till att kommunerna ibland inte fattar beslut om att placera en våldsutsatt kvinna och hennes barn i ett tillfälligt boende, utan i stället beviljar ekonomiskt bistånd till kostnad för boendet, är att mannen – om han är vårdnadshavare för barnet – kan motsätta sig en placering av barnet. Vi har därför föreslagit att kommunens ansvar under tiden den enskilde vistas tillfälligt i en annan kommun ska gälla oavsett om kommunen beslutar om pla-

cering i ett tillfälligt boende eller ekonomiskt bistånd till kostnad för ett sådant boende. Detta innebär att det inte har någon betydelse för ansvarsfrågan hur beslutet om det skyddade boendet är utformat. Genom att klargöra vilken kommun som har ansvar i dessa fall, är vår förhoppning att barn till personer som utsätts för våld, hot eller andra trakasserier snabbare ska få den hjälp som behövs.

Vårt förslag att en kommun i vissa fall ska ha behörighet att fatta beslut om insatser till ett barn som inte längre vistas i kommunen (2 a kap. 6 § SoL) syftar till att minska risken för att barn far illa vid en tillfällig vistelse i en annan kommun eller utomlands. Bestämmelsen ska kunna tillämpas t.ex. om en tonåring rymmer hemifrån. Tanken är att den unge i en sådan situation ska kunna vända sig till sin ordinarie handläggare och på så sätt snabbare få stöd och hjälp. Bestämmelsen fyller även en viktig funktion i de fall den unge riskerar att fara illa och det finns anledning att vidta tvångsåtgärder enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Den kommun som redan är insatt i den unges bakgrund och behov kan i en sådan situation väntas ha bättre förutsättningar att snabbt fatta beslut om behövliga åtgärder. Bestämmelsen medför ingen inskränkning i vistelsekommunens ansvar.

Sammantaget tror vi att våra förslag kommer att bidra till ett starkare skydd för barn.

4.6 Övriga konsekvenser

Vi bedömer att våra förslag inte har några avgörande konsekvenser för att nå de integrationspolitiska målen. Förslagen har ingen särskild påverkan på förutsättningarna för små företag eller för sysselsättning och offentlig service i olika delar i landet. Förslagen medför inte heller några konsekvenser för den personliga integriteten. Förslagen påverkar inte den fria rörligheten inom EU eller medför några övriga särskilda konsekvenser för EU/EES-medborgare.

5 Författningskommentar

5.1 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Våra förslag till förtydliganden och andra tillägg till de nuvarande bestämmelserna i 2 och 16 kap. socialtjänstlagen (SoL) innebär en rad nya bestämmelser i SoL. Alla bestämmelser som gäller frågor om vilken kommun som är ansvarig ska enligt förslaget för tydlighets skull samlas i ett nytt 2 a kap.

Förslaget innebär att huvudbestämmelserna om kommunens ansvar inom socialtjänsten i huvudsak renodlas till 2 kap., medan fördelningen av ansvar mellan olika kommuner behandlas i det nya 2 a kap. Samtidigt lyfts de nuvarande bestämmelserna i 16 kap. 1 och 2 §§ om överflyttning av ärende och kommunernas ansvar i vissa fall över till 2 a kap. Det blir då lättare att få en samlad bild av vad som gäller i fråga om ansvarsfördelningen mellan olika kommuner.

2 kap.

2 §

Första stycket innebär i sin nya utformning att här endast slås fast regeln om att kommunen är det samhällsorgan som har det yttersta ansvaret för att en enskild person får det stöd och den hjälp som han eller hon behöver. Bestämmelsen anger inte *vilken* kommun som är ansvarig utan reglerar endast kommunens ansvar i förhållande till andra huvudmän. Ansvarsfördelningen mellan olika kommuner framgår av bestämmelserna i 2 a kap.

Som framhölls i propositionen om socialtjänsten (prop. 1979/80:1 s. 144) är kommunens huvuduppgift att bistå med sådana hjälp- och stödinsatser som inte faller inom något annat samhällsorgans område,

t.ex. hälso- och sjukvårdens. Därutöver är uppgifterna att ge den enskilde råd och anvisningar och att vid behov förmedla insatser från andra samhällsorgan särskilt betydelsefulla. I specialmotiveringen till 1 § dåvarande SoL (a.a. s. 522) anfördes vidare att med kommunens yttersta ansvar följer en skyldighet för kommunen att i samverkan med andra samhällsorgan medverka till att den enskilde får arbete eller bostad, bereds sjukvård eller får det stöd eller den hjälp som han eller hon i övrigt behöver. Med ansvaret följer också en skyldighet för kommunen att tillfälligt ge den enskilde behövlig vård i väntan på att ansvarig huvudman vidtar behövliga insatser.

Ändringen i första stycket innebär att bestämmelsen om att det är vistelsekommunen som har ansvaret för att tillgodose en enskild persons behov av stöd och hjälp har flyttats över till 2 a kap. 1 §. Det nuvarande fjärde stycket i paragrafen, där hänvisning görs till 3 § och till 16 kap. 2 §, har tagits bort eftersom alla bestämmelser om ansvarig kommun har samlats i efterföljande 2 a kap.

Alltsedan den första socialtjänstlagens tillkomst har socialtjänstens insatser sammanfattande beskrivits som *stöd och hjälp*. Under årens lopp har uttrycken för socialtjänstens insatser på olika ställen i lagen givits en rad olika formuleringar beroende på den situation det gäller. Omsorgs- och vårdinsatser, service och omvårdnad, vård och behandling är exempel på detta, liksom vård eller annan åtgärd. Det har inte funnits anledning att i detta sammanhang föreslå någon ny sammanfattande beteckning för socialtjänstens insatser. Vi använder i fortsättningen uttrycket stöd- och hjälpinsatser, utom i 2 a kap. 7 § där vi behållit begreppet vård- eller omsorgsinsatser för att inte ändra bestämmelsens innebörd.

3 §

Paragrafen föreslås upphävd. Motsvarande bestämmelser föreslås i stället flyttade till 2 a kap. 7 och 9 §§.

2 a kap. Ansvarig kommun

1 §

I paragrafen läggs fast att det är den kommun där den enskilde vistas som har ansvaret för att den enskilde får de stöd- och hjälpinsatser som han eller hon behöver. Vistelsekommunens ansvar framgick tidigare av 2 kap. 2 §. Förslaget om att behålla vistelsebegreppet som huvudregel har utförligt motiverats i avsnitt 3.1.1.

I syfte att förtydliga vistelsekommunens ansvar gäller enligt förevarande paragraf ett något snävare vistelsebegrepp än tidigare, se avsnitt 3.1.2. En förutsättning för att vistelsekommunens ansvar ska inträda är att den enskilde faktiskt vistas i kommunen och att han eller hon ansöker om stöd- och hjälpinsatser. Ansvaret inträder även om den enskilde inte själv ansöker om hjälp utan hjälpbehovet framgår på annat sätt, t.ex. genom en anmälan. Var hjälpbehovet ursprungligen uppstod saknar betydelse. Den enskilde är dock oförhindrad att ansöka om insatser innan han eller hon har påbörjat sin vistelse i kommunen, se RÅ 2008 ref. 18. Kommunen ska då pröva ansökan och fatta beslut i ärendet. Kommunen är dock inte skyldig att tillhandahålla insatserna förrän den enskilde vistas i kommunen. I 7 och 8 §§ finns särskilda bestämmelser om rätten att ansöka om insatser för att kunna flytta till en annan kommun.

Kravet på vistelse i kommunen innebär att stöd- och hjälpinsatser i regel inte kan beviljas till personer som befinner sig utomlands, se avsnitt 3.1.2.

Från huvudregeln om vistelsekommunens ansvar görs vissa undantag i 2 – 5 §§ detta kapitel.

2 §

Första stycket. I första meningen begränsas vistelsekommunens ansvar i de fall den enskilde är bosatt i en annan kommun. Vistelsekommunen är i sådant fall endast ansvarig för akuta stöd- och hjälpinsatser.

Med akuta stöd- och hjälpinsatser menas i första hand insatser som gör att den enskilde kan klara sig till dess han eller hon kommer åter till sin bosättningskommun. Det kan t.ex. röra sig om hjälp att arrangera en hemresa samt bistånd i form av pengar till mat och husrum fram till avresan. Om den enskilde emellertid inte kan eller vill återvända till sin bosättningskommun, kan

vistelsekommunens insatser inte begränsas endast till bistånd i form av t.ex. en tågbiljett. I sådana fall ankommer det på vistelsekommunen att tillhandahålla de insatser som situationen kräver.

En förutsättning för att vistelsekommunens ansvar ska vara begränsat är att den enskilde faktiskt har en bosättningskommun. Om det är oklart i vilken kommun den enskilde ska anses bosatt, har vistelsekommunen fullt ansvar till dess att frågan är utredd.

Bosättningskommunen ansvarar enligt *andra mening* för insatser som inte är akuta. Bosättningskommunen är dock inte skyldig att tillhandahålla insatserna i vistelsekommunen.

Med bosättningskommun avses den kommun där den enskilde är stadigvarande bosatt. Vid bedömningen av var en person ska anses bosatt kan reglerna om rätt folkbokföringsort i folkbokföringslagen (1991:481) vara till ledning. Eftersom det förekommer att personer inte är folkbokförda där de är bosatta, kan folkbokföringen dock inte vara utslagsgivande. En person som kan anses vara bosatt i flera kommuner bör anses bosatt där han eller hon har sin starkaste anknytning, se avsnitt 3.1.3. Detsamma gäller enligt *andra stycket* en person som är hemlös. Som hemlös räknas i detta avseende en person som är hänvisad till akutboende, härbärge, jourboende eller är uteliggare, se avsnitt 3.7.1.

Om den enskilde kan antas behöva andra än akuta insatser, bör vistelsekommunen överväga att underrätta bosättningskommunen om detta. För att en sådan underrättelse ska få göras krävs i regel att den enskilde ger sitt samtycke till att uppgifterna lämnas vidare, se avsnitt 3.1.3. Det kan exempelvis gälla insatser för att hjälpa en person med psykisk funktionsnedsättning. Det är viktigt att en person som behöver mer stöd eller hjälp än den som vistelsekommunen är skyldig att ge inte faller mellan stolarna utan får de insatser som behövs av bosättningskommunen. Om ärendet rör ett barn ska vistelsekommunen överväga om en anmälan enligt 14 kap. 1 § SoL ska göras till bosättningskommunen.

I *tredje stycket* läggs fast att det som sägs om bosättningskommunens ansvar för andra än akuta insatser i första stycket på motsvarande sätt gäller en kommun som har ansvar enligt 4 eller 5 §. I dessa paragrafer regleras placeringskommunens respektive folkbokföringskommunens ansvar i vissa situationer. Detta betyder att dessa kommuner ansvarar för andra än akuta insatser när den enskilde befinner sig tillfälligt i en annan kommun.

3 §

I *första stycket* regleras ett undantag från den begränsning av vistelsekommunens ansvar som gäller enligt 2 §. Bestämmelsen, som har motiverats i avsnitt 3.1.4, omfattar de situationer då en person avser att vistas i en kommun under en begränsad tid, men till följd av hög ålder, funktionsnedsättning eller allvarlig sjukdom har behov av stöd- och hjälpinsatser för att kunna genomföra vistelsen. Persongruppen är densamma som har rätt att ansöka om insatser hos inflyttningskommunen enligt den föreslagna 7 §. Vistelsekommunen har i dessa fall fullt ansvar för att den enskilde får behövliga stöd- och hjälpinsatser under vistelsen.

Med uttrycket ”begränsad tid” markeras att vistelsen är tillfällig och att den enskilde avser att flytta tillbaka till sin bosättningskommun efter en tid.

Vistelsekommunen måste göra en prövning i varje enskilt fall och bedöma vilka insatser som krävs för att den enskilde ska vara tillförsäkrad en skälig levnadsnivå. Kommunen får således inte generellt erbjuda endast vissa begränsade insatser exempelvis till sommargäster. En annan sak är att den enskilde kan vara tillförsäkrad en skälig levnadsnivå även med relativt begränsade insatser när vistelsen är tillfällig.

Den enskilde har rätt att ansöka om insatser innan vistelsen påbörjas (RÅ 2008 ref. 18). För att kommunen ska ha möjlighet att utreda och fatta beslut om insatser, bör ansökan ges in i god tid innan vistelsen påbörjas. Om ansökan kommer från en person som exempelvis varje år brukar besöka sin sommarstuga kan kommunen vara väl förberedd från tidigare år och utredningstiden kan då vara ganska kort. I andra fall kan det röra sig om en person vars behov kräver en mer omfattande utredning och planläggning, och förberedelsestiden kan då vara upp till två, tre veckor. Någon skriftlig ansökan är inte nödvändig.

Om den enskilde ansöker om stöd och hjälp först då han eller hon vistas i kommunen, är kommunen skyldig att erbjuda akuta insatser till dess att utredningen är slutförd och beslut har fattats.

Enligt *andra stycket* är bosättningskommunen skyldig att på begäran bistå med den utredning som vistelsekommunen kan behöva.

*Kommunernas ansvar i vissa fall***4 §**

Paragrafen motsvarar nuvarande 16 kap. 2 § första stycket om att kommunen i vissa angivna fall behåller ansvaret för de stöd- och hjälpinsatser som den enskilde kan behöva under placering i en annan kommun. De olika fallen har nu redigerats i punktform för tydlighets skull. Paragrafen innehåller dock två nyheter. Som en punkt 4 har i *första stycket* lagts till att någon efter beslut av en kommun vistas i en annan kommun i en tillfällig boendeform. Med detta avses tillfälliga boenden i form av t.ex. akut- eller jourboende, härbärgen och kvinnojourer. Begreppet omfattar även de situationer då kommunen placerar ett barn i jourhem.

I *andra stycket* har med de placeringar som anges i första stycket jämförts att en kommun på annat sätt bistår någon som på grund av våld, hot eller andra trakasserier för en begränsad tid måste vistas i en annan kommun. Här kan det vara fråga om situationer där kommunen visserligen inte beslutat om placering men beviljat ekonomiskt bistånd till kostnaden för boendet, t.ex. hos en kvinnojour.

Som framgår av *tredje stycket* upphör ansvaret om ärendet flyttas över enligt 11 eller 12 §.

5 §

Paragrafen motsvarar andra stycket i nuvarande 16 kap. 2 §. Endast vissa redaktionella ändringar har gjorts. Vi anser att det är den kommun där den enskilde är folkbokförd när han eller hon lämnar in sin ansökan som ansvarar för stöd- och hjälpinsatser.

6 §

Enligt *första stycket* får en kommun som har beviljat stöd- och hjälpinsatser till ett barn eller en missbrukare besluta om ytterligare insatser även om den enskilde inte längre vistas i kommunen. Det kan t.ex. bli aktuellt då en tonåring har rymt hemifrån eller en missbrukare har avbrutit en missbruksbehandling.

Bestämmelsen torde i första hand bli tillämplig om kommunen har placerat den enskilde i den egna kommunen – då 4 § som handlar om placeringar i en annan kommun inte är tillämplig – eller

om den enskilde har erbjudits andra typer av insatser i kommunen. Den kan även tillämpas då en kommun har avslutat en placering i en annan kommun och den enskilde väljer att stanna kvar i den kommunen.

Bestämmelsen kan även tillämpas om den enskilde tillfälligt befinner sig utomlands. Den fyller därmed en viktig funktion vid gränsöverskridande samarbete med socialtjänsten i andra länder.

Bestämmelsen innebär endast en behörighet för den kommun som tidigare har beviljat insatser att fatta beslut om ytterligare insatser. Den utgör således ingen inskränkning i vistelsekommunens ansvar.

Andra stycket erinrar om bestämmelserna i 11 kap. 4 som föreskriver en skyldighet för socialnämnden att i vissa fall slutföra en utredning och fatta beslut i ett ärende även om barnet byter vistelsekommun. Detsamma gäller om en utredning inletts och ärendet avser vård av missbrukare.

Ansökan om insatser i vissa fall

7 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 2 kap. 3 § första stycket. Vissa ändringar av mera redaktionell natur har gjorts. I stället för begreppet *ålderdom* används uttrycket *hög ålder*, och i stället för *funktionshinder* begreppet *funktionsnedsättning*. Enligt Socialstyrelsens beslut den 4 oktober 2007 beträffande ett antal termer på det handikappolitiska området beskriver funktionsnedsättning nedsättning av fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga, medan funktionshinder i sin tur beskriver begränsning som en funktionsnedsättning innebär för en person i relation till omgivningen, jfr uttalandena i propositionen *Mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning* (prop. 2008/09:28 s. 8).

Andra meningen i första stycket och andra och tredje styckena av nuvarande 2 kap. 3 § har fått sin placering i 2 a kap. 9 §.

8 §

Paragrafen är ny och innebär att även personer som på grund av våld, hot eller andra trakasserier måste flytta till en annan kommun men inte kan göra det utan att inflyttningkommunen erbjuder

behövliga stöd- och hjälpinsatser, ges rätt att ansöka om insatser i förväg. För att bestämmelsen ska vara tillämplig ska det vara fråga om så allvarliga övergrepp att den enskilde inte har någon annan utväg än att flytta till en annan kommun. Förslaget har motiverats i avsnitt 3.5.2.

9 §

Nuvarande bestämmelser i 2 kap. 3 §, om att ansökan om vård- och omsorgsinsatser i en ny kommun ska behandlas som om den enskilde var bosatt i inflyttningskommunen och att sökandens behov är tillgodosedda i bosättningskommunen inte får beaktas, har fått sin placering i *första stycket* och har också fått motsvarande tillämpning på de fall som behandlas i 8 §.

I *andra stycket* finns en motsvarighet till den bestämmelse som nu finns i 2 kap. 3 § tredje stycket om att bosättningskommunen är skyldig att bistå med den utredning som den andra kommunen kan behöva. Den har också getts motsvarande tillämpning på de fall som behandlas i 8 §.

Beslut om ärendeansvar

10 §

Första stycket. Om två eller flera kommuner inte är överens om vilken kommun som har ansvar för att bistå en enskild person får de var för sig skriftligen ansöka om att Socialstyrelsen avgör frågan. Inget hindrar att berörda kommuner gemensamt ansöker om att Socialstyrelsen ska fatta beslut om ärendeansvar. Motiven till förslaget har lämnats i avsnitt 3.2.

Socialstyrelsens beslut ska enligt *andra stycket* fattas snarast och senast inom tre veckor. Om det finns särskilda skäl kan tiden för beslutet senareläggas. Sådana skäl kan t.ex. vara att Socialstyrelsen inte fått in ett tillräckligt beslutsunderlag i tid. Däremot kan det inte anses vara särskilda skäl att kommunens socialnämnd inte sammanträder inom den föreskrivna tiden. Detta får lösas genom att nämnden håller extra sammanträde eller delegerar beslutanderätten om det är möjligt.

Socialstyrelsens beslut gäller enligt 16 kap. 4 § omedelbart, dvs. även om det överklagas.

Tredje stycket. Om det behövs får Socialstyrelsen besluta vilken kommun som ska ha ansvar till dess att frågan har avgjorts slutligt. Ett sådant interimistiskt beslut får enligt förslaget till bestämmelse i 16 kap. 4 § andra stycket inte överklagas.

Överflyttning av ärende

11 §

Bestämmelser om överflyttning av ärende finns i nuvarande 16 kap. 1 §. Motsvarande bestämmelser har nu fått sin plats i förevarande och följande paragraf. I *första stycket* används samma formulering som i nuvarande 16 kap. 1 § första stycket att ett ärende som avser vård eller någon annan åtgärd i fråga om en enskild person kan flyttas över till en annan kommun.

Även i det föreslagna *andra stycket* föreslås samma rekvisit som nu. Det avgörande för bedömningen av om en överflyttning ska ske ska vara vilken kommun som den enskilde har sin starkaste anknytning till. De övriga tre rekvisiten är om det med hänsyn till den enskildes önskemål, hjälpbehovets varaktighet och omständigheterna i övrigt framstår som lämpligt. Det är här fråga om en sammanvägning där exempelvis den enskildes önskemål inte är utslagsgivande utan bara en av de faktorer som ska beaktas.

Tredje stycket innehåller en bestämmelse om att den kommun som önskar en överflyttning får begära detta skriftligen hos den andra kommunen, som i sin tur utan dröjsmål skriftligen ska meddela sin inställning. Bestämmelsen har motiverats i avsnitt 3.3.1.

I den föreslagna 13 § har tagits in den bestämmelse om att lämna över uppgifter som nu finns i 16 kap. 1 § fjärde stycket.

12 §

Enligt nuvarande bestämmelser i 16 kap. 1 § tredje stycket kan länsstyrelsen avgöra om en överflyttning ska ske om kommunerna inte kan komma överens. Motsvarande bestämmelse finns i *första stycket* av förevarande paragraf. I stället för länsstyrelsen ska Socialstyrelsen avgöra frågan, eftersom länsstyrelsernas tillsyns- och tillståndsverksamhet enligt förslag i propositionen Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten (prop. 2008/09:160) kommer att flyttas över till Socialstyrelsen den 1 januari 2010.

Skulle den kommun som begärt överflyttning inte inom en månad ha fått svar av den andra kommunen, kan enligt *andra meningen* i första stycket den kommun som begärt överflyttning också ansöka om överflyttning av ärendet hos Socialstyrelsen. Det är viktigt att frågan om överflyttning avgörs utan tidsutdräkt. Det kan därför vara lämpligt att socialnämnden om det behövs håller extra sammanträde eller delegerar beslutanderätten om det är möjligt. Förslaget har motiverats i avsnitt 3.3.1.

Socialstyrelsen ska enligt förslaget i *andra stycket* fatta beslut snarast och senast inom tre månader från det ansökan kom in. Den tiden ska dock kunna förlängas om det finns särskilda skäl. Det kan t.ex. ha kommit fram nya omständigheter strax före tidens utgång eller varit svårt att få fram nödvändiga uppgifter.

Tredje stycket innehåller en bestämmelse om att Socialstyrelsen får förordna att den kommun som ett ärende flyttas över till ska ersätta den andra kommunen för kostnader som uppkommit efter ansökan till Socialstyrelsen. Här får Socialstyrelsen göra en bedömning av vilka kostnader som kommunen skäligen bör ersätta. Bestämmelsen har också till syfte att motverka att en överflyttning fördröjs av ekonomiska skäl.

13 §

Bestämmelsen har sin motsvarighet i nuvarande 16 kap. 1 § fjärde stycket. Endast redaktionella ändringar har gjorts.

6 kap.

9 och 15 §§

Begreppet hemkommun återfinns inte i de bestämmelser vi nu föreslår. Ändringarna innebär att detta begrepp ersätts med bostättningskommun, som finns i bl.a. 2 a kap. 2 §.

16 kap.

3 §

Ändringarna i första stycket är föranledda av att nuvarande bestämmelse om ansökan i 2 kap. 3 § första stycket fått sin motsvarighet i det nya 2 a kap. 7 § och det nya förslaget i 2 a kap. 8 § om ansökan hos en inflyttningskommun av den som måste flytta på grund av våld, hot eller andra trakasserier.

4 §

Ändringarna i paragrafen är föranledda av våra förslag beträffande överflyttning av ärende och beslut om ärendeansvar, se avsnitt 3.2.1 och 3.3.1.

10 §

Paragrafen, som är ny, har utförligt motiverats i avsnitt 3.4.2. Bestämmelsen siktar på den situationen att det inträffat en händelse i utlandet som gett upphov till en evakuering till Sverige. Med evakuering avses här att svenska eller utländska medborgare under en begränsad period kommer till Sverige på grund av krigsfara, inre oroligheter, naturkatastrofer eller därmed jämförliga händelser i ett annat land. Det kan exempelvis vara ett stort antal personer som anlänt till en flygplats eller en hamn i Sverige eller till någon annan del av den svenska gränsen. Bestämmelsen gäller både vid organiserade och spontana evakueringar till följd av t.ex. en naturkatastrof eller en mycket stor olycka i utlandet.

En förutsättning för att bestämmelsen ska vara tillämplig är att en kommun tar emot ett stort antal evakuerade personer som saknar bostad i Sverige. När de evakuerade personerna anländer till Sverige är det den mottagande kommunen som i egenskap av vistelsekommun har ansvar för att de får det stöd och den hjälp som de behöver.

För att underlätta för den mottagande kommunen och för att tillförsäkra de evakuerade personerna behövlig hjälp föreslås i *första stycket* att vistelsekommunen hos länsstyrelsen får begära att andra kommuner ska bistå de evakuerade personerna med stöd och hjälp.

Länsstyrelsen får då besluta att en eller flera andra kommuner ska lämna sådan hjälp.

Hjälp ska enligt *andra stycket* lämnas i den omfattning som den av länsstyrelsen beslutade kommunen bedömer vara skälig. Vad som är skäligt beror på vilken hjälp som begärs och vilka resurser som finns i den kommun som hjälpen begärs ifrån. När det gäller de stöd- och hjälpinsatser som ska ges varje enskild person gäller bestämmelserna om bistånd i 4 kap. 1-2 §§.

11 §

Som redogörs för i avsnitt 8.4 ger lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (2006 års lag) en kommun rätt att på begäran lämna hjälp till andra kommuner och landsting som drabbats av en extraordinär händelse i fredstid. Det betyder att exempelvis socialtjänsten kan ställa egna resurser till förfogande och innebär ett undantag från den s.k. lokaliseringsprincipen. I 26 c § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) finns bestämmelser återgivna som erinrar om 2006 års lag, men någon motsvarande bestämmelse finns inte i SoL. En sådan bestämmelse föreslås nu intagen i denna nya paragraf.

5.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande

3 §

Ändringen i andra stycket är föranledd av att bestämmelser om vistelsekommunens ansvar föreslås intagna i 2 a kap. 1 § SoL. I övrigt är det endast fråga om redaktionella justeringar.

5.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn

10 §

Det nya *andra stycket* är föranlett av vårt förslag att det ska vara socialnämnden i den kommun där barnet är bosatt som hos rätten ska väcka talan eller anmäla behov av särskilt förordnad vårdnadshavare. Förslaget har motiverats i avsnitt 3.6.3.

5.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall

47 §

Ändringarna beror på de ändringar i SoL om ansvarig kommun och överflyttning av ärende som vi föreslår.

5.5 Förslaget till lag om ändring i skollagen (1985:1100)

2 a kap.

9 §

Ändringen föranleds av förslaget till ändrad placering av bestämmelserna om överflyttning av ärende enligt SoL.

BAKGRUND TILL FÖRSLAGEN

6 Kommunens socialtjänst

6.1 Kommunens ansvar för socialtjänsten

Enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, svarar varje kommun för socialtjänsten inom sitt område. Paragrafen slår fast den grundläggande regeln att kommunen har ansvaret för socialtjänsten. Enligt 2 kap. 2 § första stycket SoL har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver.

6.1.1 Det yttersta ansvaret

Bestämmelsen i 2 kap. 2 § första stycket SoL innebär att kommunen är det samhällsorgan som har det yttersta ansvaret för att den enskilde får det stöd och den hjälp som han eller hon behöver. Enligt förarbetena är det viktigt att det finns ett organ i samhället som förmedlar hjälpinsatser från andra samhällsorgan och tillgodoser övriga behov. Det är en viktig förutsättning för att garantera enskilda personers ekonomiska och personliga trygghet.¹ Avsikten med bestämmelsen är dock inte att kommunen ska träda in i en annan huvudmans ställe. Det är för att understryka detta som det i 2 kap. 2 § andra stycket SoL anges att detta ansvar inte innebär någon inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän. Kommunens huvuduppgift är att bistå med sådana stöd- och hjälpinsatser som inte faller inom något annat samhällsorgans ansvarsområde.

Bestämmelsen om kommunens yttersta ansvar har sitt ursprung i 1980 års socialtjänstlag (1980:620). I förarbetena till 1980 års lag uttalas att av kommunens yttersta ansvar följer att vidta tillfälliga åtgärder i väntan på att ansvarig huvudman kan ge den enskilde

¹ Prop. 1979/80:1 Del A s. 144.

behövlig vård.² 1980 års lag ersattes den 1 januari 2002 av en ny kapitelindelad socialtjänstlag (2001:453).

I förarbetena till 2001 års lag anges en mer restriktiv syn på kommunens ansvar att bistå den enskilde i avvaktan på att ansvarig huvudman vidtar nödvändiga insatser. Man menade att en skiljelinje måste dras mot sådana insatser som är att hänföra till hälso- och sjukvård och som är sjukvårdshuvudmannens ansvar att tillgodose och att kommunens yttersta ansvar inte ska omfatta insatser som åligger annan huvudman.³ Eftersom det inte gjordes någon ändring i 2 kap. 2 § SoL har Regeringsrätten dock inte ändrat sin praxis mot bakgrund av detta uttalande.⁴ Enligt rättspraxis innebär därför kommunens yttersta ansvar en skyldighet att tillfälligt ge den enskilde bistånd till vård som inte kan anstå i avvaktan på att ansvarig huvudman vidtar behövliga insatser.⁵

I vissa fall kan det också vara osäkert vilken huvudman som är ansvarig. Även då träder kommunens yttersta ansvar in i avvaktan på att frågan om ansvaret blir löst.⁶

6.1.2 Ansvarig kommun

Vistelsekommunens ansvar

Bestämmelsen i 2 kap. 2 § första stycket SoL innebär att det är den kommun där den enskilde befinner sig när hjälpbehovet inträder som har ansvaret för att han eller hon får stöd och hjälp.⁷ Denna skyldighet påverkas inte av vistelsetidens längd. Ansvaret gäller oavsett om den enskilde bara är på genomresa eller t.ex. vistas i sitt fritidshus under en längre tid på sommaren. Regeringsrätten har yttrat sig i frågan om ansvarig kommun för hemtjänstinsatser under sommarvistelse i ett par mål.⁸ I båda fallen konstateras att det är den kommun där den enskilde vistas under sommarvistelsen som ansvarar för att den enskilde får den hemtjänst som han eller hon behöver.

Enligt förarbetena till 1980 års socialtjänstlag innebär vistelsekommunens ansvar ingen skyldighet att vidta alla de åtgärder som kan behövas när den enskilde är bosatt i en annan kommun.

² Prop. 1979/80:1 Del A s. 144.

³ Prop. 2000/01:80 s. 93.

⁴ RÅ 2004 ref. 79.

⁵ RÅ 84 2:63, RÅ 1991 ref. 92 och RÅ 1992 ref. 57.

⁶ Prop. 1979/80:1 Del A, s. 524.

⁷ Prop. 1979/80:1 Del A, s. 523.

⁸ RÅ 84 2:33 II och RÅ 1988 ref. 24

Vistelsekommunen bör kunna flytta över ärendet till hemkommunen, om den enskildes hjälpbehov lämpligen kan tillgodoses där. En sådan överflyttning lär dock bara komma ifråga när den enskilde under en längre tid har behov av insatser inom socialtjänsten. Ett ärende om tillfällig hjälp, t.ex. under en resa, bör således inte flyttas över.⁹ I förarbetena till 2001 års socialtjänstlag anges att när den enskilde är bosatt i en annan kommun och enbart är på genomresa, kan vistelsekommunens ansvar rimligen inte vara lika omfattande. Detsamma gäller om en person har bistånd under en längre tid. Då kan ärendet flyttas över till hemkommunen. Socialnämnden i vistelsekommunen är dock ensam ansvarig för att behövliga åtgärder kommer till stånd till dess att socialnämnden i den andra kommunen har samtyckt till att ta över ärendet.¹⁰

Socialstyrelsen har, i fråga om ekonomiskt bistånd, uttalat att vistelsekommunens ansvar då en person endast tillfälligt vistas i en kommun i princip torde vara begränsat till bistånd till en hemresa om behovet kan tillgodoses genom att vederbörande reser hem.¹¹

Placeringskommunens ansvar

Enligt 16 kap. 2 § första stycket SoL behåller en kommun ansvaret för bistånd när det gäller placeringar i en annan kommun i familjem, hem för vård eller boende eller service och omvårdnad för äldre och personer med funktionshinder. Ansvaret gäller för bistånd enligt 4 kap. 1 § samt de individuellt behovsprövade sociala tjänster enligt 3 kap. 6 § och 5 kap. 1 och 9 §§ SoL som den enskilde kan behöva. Detta ansvar gäller även om den enskilde blir folkbokförd i den nya kommunen.

Bestämmelsen bygger på principen om ett sammanhållet vårdnsvar. Utgångspunkten är att personer som genom kommunens beslut får vård i en annan kommun, ska ha rätt till samma vård som personer som får motsvarande vård i den egna kommunen. Bestämmelsen innebär dock ingen ändring av principen om vistelsekommunens ansvar i de fall då någon på eget initiativ flyttar till eller av någon annan anledning beger sig till en annan kommun än hemkommunen, och under vistelsen där söker hjälp av något slag.¹²

⁹ Prop. 1979/80:1 Del A s. 523 f.

¹⁰ Prop. 1996/97:124 s. 158.

¹¹ Socialstyrelsen, Ekonomiskt bistånd, 2003, s. 122.

¹² Prop. 1996/97:124 s. 191.

Regeringsrätten har prövat frågan om ansvarig kommun i samband med att en placering enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) i en annan kommun upphörde. Regeringsrätten hänvisade till RÅ 1989 ref. 50, där det framgår att den kommun där den enskilde befinner sig när ett hjälpbehov uppkommer, är behörig att vidta nödvändiga åtgärder så länge samma hjälpbehov kvarstår, oavsett om den hjälpbehövande finns kvar i kommunen eller inte. Eftersom biståndsbehovet dock var ett annat än det som föranlett LVU-vården, fann Regeringsrätten att ansvaret för att bistå kvinnan ålåg vistelsekommunen och inte den kommun som beslutat om LVU-placeringen.¹³

Folkbokföringskommunens ansvar

Folkbokföringskommunen har enligt 16 kap. 2 § andra stycket SoL ett motsvarande ansvar som placeringskommunen för bistånd, stöd och sociala tjänster

1. under kriminalvård i anstalt,
2. under vård på sjukhus eller i annan sjukvårdsinrättning på initiativ av någon annan än en kommun,
3. som aktualiseras inför avslutningen av vård enligt punkt 1 eller punkt 2.

För att bestämmelsen ska bli tillämplig krävs att den enskilde är folkbokförd i Sverige. I annat fall ansvarar vistelsekommunen enligt bestämmelsen i 2 kap. 2 § SoL.

Bestämmelsen om folkbokföringskommunens ansvar infördes med anledning av att regeringen uppmärksammat att vissa av de personer som var intagna på kriminalvårdsanstalt eller som vistades på en sjukvårdsinrättning utanför hemkommunen, mötte svårigheter när de ansökte om bistånd inför frigivningen eller utskrivningen. Eftersom den enskilde i de allra flesta fall inte hade för avsikt att stanna kvar i den kommun där anstalten eller sjukvårdsinrättningen var belägen efter avslutat straff eller avslutad vård, hänvisade vistelsekommunen den enskilde att söka bistånd i hemkommunen. Enligt regeringen hade dock hemkommunen ingen formell skyldighet att befatta sig med ärendet så länge den enskilde inte vistades där.¹⁴ Följden kunde därmed bli att den enskilde fick avslag på sin framställan i båda kommunerna och att

¹³ RÅ 1997 ref. 53.

¹⁴ Jfr dock RÅ 2008 ref. 18.

de eftervårdsinsatser som planerats kraftigt fördröjdes eller gick om intet.

Eftersom majoriteten av dessa personer saknade egentlig anknytning till vistelsekommunen, ansåg regeringen att ansvaret för hjälp och stödåtgärder i första hand borde ligga på en annan kommun än den där anstalten eller vårdinrättningen ligger. Regeringen menade därför att folkbokföringskommunen skulle ansvara när den enskilde genom beslut av annan huvudman vårdas på en sjukvårdsinrättning respektive avtjänar fängelsestraff. Det faktum att många av kriminalvårdens klienter är folkbokförda i en kommun som de inte längre har någon naturlig anknytning till fick anses uppvägas av enkelheten i regeln.¹⁵ Om folkbokföringskommunen inte anser att den bör ha ansvaret för personen i fråga kan kommunen begära att få ärendet överflyttat.¹⁶

Skyldigheten att svara för stöd och hjälp gäller såväl under vistelsen på inrättningen eller anstalten som i anslutning till att vården upphör. Folkbokföringskommunens ansvar i anslutning till att vården upphör gäller dock endast stöd och hjälp som aktualiserats inför avslutningen av vården. Frågan om ansvarig kommun för insatser som aktualiseras efter vårdens upphörande prövas enligt de gängse reglerna om vistelsekommunens ansvar. Beslut om stöd och hjälp som aktualiserats inför avslutningen av vården kan dock ha verkan lång tid efter vårdens upphörande. Det kan bl.a. gälla insatser som behövs i anslutning till att slutet psykiatrisk vård upphör. Folkbokföringskommunens ansvar övertas då inte av någon annan kommun. Ansvaret upphör när insatserna genomförts eller ärendet flyttats över till en annan kommun. Om den enskilde har behov av försörjningsstöd inför frigivningen/utskrivningen bör folkbokföringskommunen inte vara skyldig att pröva annat stöd än det som kan behövas under en övergångsperiod till dess att den enskilde funnit sig till rätta på den nya orten. När den period för vilken försörjningsstödet getts ut upphör övergår ansvaret för det stöd som den enskilde kan behöva till den kommun som enligt reglerna om vistelsekommunens ansvar är att anse som ansvarig kommun.¹⁷

¹⁵ Prop. 1996/97:124 s. 161 f.

¹⁶ Prop. 1996/97:124 s. 191.

¹⁷ Prop. 1996/97:124 s. 191.

6.1.3 Ansvar för en person som beger sig till en annan kommun

När en person förflyttar sig över en kommungräns flyttas – med undantag av bestämmelserna i 16 kap. 2 § SoL – även ansvaret för det stöd och den hjälp som personen kan behöva över till den kommunen.¹⁸ Ansvaret för redan beslutade insatser kvarstår dock till dess att beslutet upphör att gälla eller flyttas över till den nya vistelsekommunen med stöd av 16 kap. 1 § SoL. Kommunen är dock inte skyldig att tillhandahålla de beslutade insatserna i den nya vistelsekommunen. Ställningstagandet till hur och var beslutet ska verkställas avgör kommunen.¹⁹

Regeringsrätten har, i ett mål om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU, ansett att den kommun där den enskilde befinner sig när ett hjälpbehov uppkommer, är behörig att vidta nödvändiga åtgärder så länge samma hjälpbehov kvarstår, oavsett om den hjälpbehövande finns kvar i kommunen eller inte. Behörigheten upphör först om ärendet flyttas över till socialnämnden i en annan kommun. Detta utesluter dock inte enligt Regeringsrättens mening att en annan kommun kan vara skyldig att bevilja den enskilde vård och hjälp om denne vistas i kommunen.²⁰

Socialstyrelsen rekommenderar i allmänna råd att den som får ekonomiskt bistånd i regel bör uppfylla kravet på vistelse i kommunen, även om han eller hon tillfälligt vistas utanför denna, t.ex. i samband med en rekreationsresa.²¹ Avsikten med rekommendationen är inte att reducera ansvaret för den kommun som den enskilde besöker. Om en akut nödsituation uppstår under en resa kan inte den kommun som för tillfället är vistelsekommun hänvisa den hjälpsökande till hemkommunen. Syftet är i stället att markera att vistelsebegreppet inte ska tolkas så att den som uppbär ekonomiskt bistånd till sitt uppehälle har någon form av reseförbud, varken till en annan kommun i landet eller till utlandet. Så länge som den enskilde kan anses uppfylla de krav som ställs för att vara berättigad till bistånd påverkas inte rätten till biståndet av en tillfällig vistelse på annan ort.²²

¹⁸ RÅ 84 2:33 II och RÅ 1988 ref. 24.

¹⁹ JO 2005/06 s. 182 samt RÅ 2007 ref. 62 I och II.

²⁰ RÅ 1989 ref. 50.

²¹ SOSFS 2003:5.

²² Socialstyrelsen, Ekonomiskt bistånd, 2003, s. 125 f.

6.1.4 Ansvar för en person som vistas utomlands

Regeringsrätten har funnit att en kommuns ansvar kvarstår under en utlandsresa så länge den hjälpbehövande alltjämnt är att betrakta som bosatt i kommunen i den mening att han eller hon där har kvar sitt egentliga bo och hemvist.²³

Regeringsrätten har även funnit att en svensk socialnämnd var behörig att fatta beslut om ett omedelbart omhändertagande enligt LVU av två barn som vid tidpunkten för beslutet vistades i Finland. Regeringsrätten menade att kommunen var behörig att tillgodose familjens hjälpbehov om familjen bedömdes ha en tillräckligt stark anknytning till den svenska kommunen. Regeringsrätten framhöll också att LVU är en skyddslagstiftning för barn och ungdomar varav följer att ett barn inte bör förlora rätten till skydd mot missförhållanden och till adekvata hjälpinsatser enbart genom att en förälder mer eller mindre tillfälligt lämnar landet med barnet.²⁴

En svensk myndighet kan ha internationell behörighet att besluta om omhändertagande av ett barn enligt Bryssel II-förordningen.²⁵ Förordningen är direkt tillämplig och till alla delar bindande för alla EU:s medlemsstater utom Danmark. Bryssel II-förordningen gäller frågor om skilsmässa och barn i internationella situationer inom EU, den gäller bl.a. alla avgöranden om föräldraansvar. Frågor om föräldraansvar kan handla om t.ex. placering av barn utanför det egna hemmet. Frågan behöver inte ha anknytning till ett mål om skilsmässa. Förordningen innehåller bl.a. bestämmelser om samarbete mellan de berörda ländernas myndigheter. Som regel är domstolarna i den medlemsstat där barnet stadigvarande vistas behöriga enligt förordningen att avgöra mål om föräldraansvar, men fortsatt behörighet kan finnas även om barnet tillfälligt vistas i ett annat land.²⁶

Frågan om kommunens ansvar för personer som vistas utomlands har även aktualiserats i samband med att barn, vars vårdnadshavare bor i Sverige, kontaktat svenska utlandsmyndigheter för att få hjälp på olika sätt. Socialstyrelsen har i ett meddelandeblad avseende dessa situationer uttalat att kommunen har ett yttersta ansvar för dem som vistas (har hemvist) i kommunen. Enligt rätts-

²³ RÅ 1987 ref. 174. Jfr även RÅ 1995 ref. 70.

²⁴ RÅ 2006 ref. 36.

²⁵ Förordning (EG) nr 2201/2003 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar samt om upphävande av förordning (EG) nr 1347/2000.

²⁶ Fråga om behörig domstol i ett visst fall är för närvarande föremål för EG-domstolens prövning i mål C-523/07.

praxis upphör inte vistelsen (hemvisten) för att en person tillfälligt vistas utomlands, om avsikten är att återvända till Sverige. SoL gäller därmed för barn, vars vårdnadshavare bor i Sverige, som kontaktar en svensk utlandsmyndighet för att få hjälp till uppehälle, få ett nytt pass och hjälp att återvända till Sverige. De insatser som socialtjänsten kan behöva bistå med är ekonomiskt bistånd och insatser för barnets skydd eller stöd.²⁷

6.1.5 Ansökan om bistånd till en kommun där den enskilde inte vistas

Ansökan till en inflyttningskommun

Enligt 2 kap. 3 § SoL har en person som önskar flytta till en annan kommun, men som på grund av ålderdom, funktionshinder eller allvarlig sjukdom har ett varaktigt behov av omfattande vård- och omsorgsinsatser och därför inte kan bosätta sig där utan att inflyttningsskommunen erbjuder behövliga insatser, rätt att ansöka om sådana insatser hos den kommunen. För att bestämmelsen ska bli tillämplig ska det framgå att det är den enskildes egen bestämda önskan att flytta till den andra kommunen. Andra skäl för flyttning omfattas inte.

Den enskilde har alltså rätt att ansöka om insatserna hos inflyttningsskommunen innan han eller hon faktiskt vistas där. Ansökan ska behandlas som om den enskilde redan var bosatt i inflyttningsskommunen. Att hans eller hennes behov är tillgodosedda i hemkommunen får inte beaktas vid prövningen av ansökan. Hemkommunen är skyldig att bistå inflyttningsskommunen med den utredning som kan behövas för bedömningen av ansökan.²⁸

Ansökan till en tillfällig vistelsekommun

Regeringsrätten har slagit fast att den enskilde har rätt att få en ansökan om bistånd i samband med en planerad vistelse i en annan kommun prövad, trots att han eller hon vid ansökningstillfället inte befinner sig i den kommunen.²⁹

²⁷ Socialstyrelsen, Handläggning inom socialtjänsten av ärenden då barn med hemvist i Sverige söker hjälp hos svenska utlandsmyndigheter, Meddelandeblad, november 2004 och reviderat juli 2006.

²⁸ Prop. 1996/97:124 s. 175.

²⁹ RÅ 2008 ref. 18.

Rättsfallet gällde en kvinna som ansökt om bistånd i form av bl.a. trygghetslarm och hjälp med matinköp under en planerad vistelse i sin sommarbostad. Kommunen avvisade ansökan om bistånd med hänvisning till att sökanden ännu inte inlett sin vistelse där. Som blivande vistelsekommun ansåg kommunen att de vare sig hade något ansvar för kvinnan eller befogenhet att pröva hennes ansökan om bistånd. Regeringsrätten konstaterade att det i rättspraxis inte har diskuterats om den enskilde har rätt att ansöka om bistånd innan sommarvistelsen påbörjats. Regeringsrätten konstaterade vidare att det inte finns några regler om den enskilde har rätt att ansöka om bistånd innan sommarvistelsen påbörjats. Den enda reglering som finns av hur den enskilde ska gå till väga när han eller hon önskar bistånd från en annan kommun än vistelsekommunen är den som gäller den situationen att någon som har ett varaktigt behov av omfattande vård- och omsorgsinsatser önskar flytta till en annan kommun. Att det införts en reglering som gäller den specifika situationen kan dock inte enligt Regeringsrättens bedömning ges den innebörden att den enskilde i övriga fall inte skulle ha någon möjlighet att ansöka om bistånd hos en annan kommun än den i vilken han eller hon vistas vid ansökningstillfället. Tvärtom skulle en sådan tillämpning av SoL i praktiken innebära en urholkning av den enskildes rätt att tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

6.2 Överflyttning av ärende

6.2.1 När ska ett ärende flyttas över?

Enligt 16 kap. 1 § SoL kan ett ärende som avser vård eller någon annan åtgärd i fråga om en enskild person flyttas över till en annan socialnämnd.

Begreppet ärende används med olika betydelser. Det definieras inte i förvaltningslagen (1986:223) men av förarbetena framgår att det avser myndigheternas beslutande verksamhet.³⁰ Ett sätt att beskriva det på är att ett ärende är det som är föremål för åtgärder hos en myndighet i avsikt att leda fram till ett beslut. I denna betydelse kan en och samma person ha flera ärenden aktuella samtidigt hos nämnden. I administrativa sammanhang och när det gäller överflyttning av ärenden enligt 16 kap. 1 § SoL används begreppet för att beteckna samtliga ärenden och pågående insatser

³⁰ Prop. 1971:30 s. 331 ff.

som rör en viss person hos nämnden.³¹ Detta innebär att det endast är pågående utredningar och insatser som kan flyttas över till en annan kommun.

Överflyttning ska göras om den som berörs av ärendet har starkast anknytning till den andra kommunen och det med hänsyn till den enskildes önskemål, hjälpbehovets varaktighet och omständigheterna i övrigt framstår som lämpligt.

Den enskildes önskemål

Socialtjänstens verksamhet ska bygga på människornas självbestämmanderätt och integritet (1 kap. 1 § SoL) och insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med den enskilde (3 kap. 5 § SoL). Mot bakgrund av det ska den enskildes önskemål tillmätas mycket stor betydelse. Den nämnd som ansöker om överflyttning ska därför ta reda på och redovisa den enskildes vilja. Att flytta över ett ärende mot den enskildes vilja bör i regel inte förekomma. Det kan dock inte uteslutas att det kan uppkomma enstaka fall där det finns anledning att frångå den enskildes vilja. I ett sådant fall bör det krävas en utförlig motivering av varför den enskildes vilja har frångåtts.³²

Hjälpbehovets varaktighet

För att överflyttningens möjligheten inte ska motverka den i 2 kap. 2 § SoL angivna huvudprincipen om vistelsekommunens primära ansvar för stöd och hjälp, krävs viss varaktighet av det aktuella hjälpbehovet för att en överflyttning ska göras. Någon tidsgräns är inte möjlig att ange men det får inte vara fråga om behov av akut hjälp som kan förutses upphöra relativt snart. Typiskt sett bör det i ärenden som ska flyttas över vara fråga om mångåriga insatser.³³

Starkast anknytning

Vid bedömningen av till vilken kommun den enskilde har starkast anknytning är det naturligt att hämta ledning från principerna i folkbokföringslagen (1991:481), vilket i regel innebär att den enskilde

³¹ Socialstyrelsen, Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten, 2008, s. 57.

³² Prop. 2002/03:53 s. 109 ff.

³³ Prop. 2002/03:53 s. 110.

anses ha starkast anknytning till den kommun där han eller hon är eller borde ha varit folkbokförd.³⁴

6.2.2 Tillvägagångssätt vid överflyttning av ärende

Utgångspunkten är att överflyttning av ärenden ska göras i samförstånd mellan kommunerna och frågan om det är lämpligt att flytta över ett ärende får avgöras efter en individuell bedömning i varje enskilt fall. Det måste göras en samlad bedömning av i vilken kommun den enskildes behov bäst kan tillgodoses utifrån de angivna kriterierna i 16 kap. 1 § SoL.

Alltsedan 1980 års socialtjänstlag trädde ikraft har det funnits möjlighet till överflyttning från en socialnämnd till en annan under förutsättning att den senare nämnden samtyckt till överflyttningen. Mot bakgrund bl.a. av att överflyttning förutsatte att kommunerna var överens kom bestämmelsen i praktiken knappast att tillämpas trots att en överflyttning i många fall kunde vara av stor betydelse för den enskilde. Den 1 juli 2003 kompletterades därför bestämmelsen med en möjlighet att efter ansökan hos länsstyrelsen flytta över ett ärende mot en kommuns vilja. I förarbetena motiverades de nya bestämmelserna med att den dåvarande bestämmelsen om överflyttning av ärenden i det närmaste vara att anse som obsolet. Regeringen menade att det utifrån rimlighets- och effektivitetsaspekter, var av väsentlig betydelse med en reell möjlighet att flytta över ärenden i ett system som det svenska där huvudregeln är att vistelsekommunen ansvarar för stöd och hjälp åt behövande enskild.³⁵

Ansökan görs hos den länsstyrelse där den andra kommunen ligger. Motpart är socialnämnden i den andra kommunen. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Det finns ingen bestämmelse om att ett sådant beslut ska verkställas omedelbart. Om kommunerna inte kommer överens om annat, innebär det att den gamla kommunen har kvar ansvaret till dess att beslutet har vunnit laga kraft.

Uppgifter som behövs för att en socialnämnd ska kunna ta över ett ärende ska lämnas ut av den socialnämnd från vilken överlämnandet sker.

³⁴ Prop. 2002/03:53 s. 109.

³⁵ Prop. 2002/03:53 s. 92.

6.2.3 Den mottagande kommunen är bunden av tidigare beslut

Den omständigheten att ett ärende flyttas över till en annan kommun påverkar inte giltigheten av tidigare fattade beslut. Socialnämnden i den mottagande kommunen är således bunden av ett redan meddelat beslut på samma sätt som om den själv hade fattat beslutet. Den mottagande kommunen kan alltså inte ändra eller återkalla ett beslut om bistånd om inte några av undantagen för att ett gynnande beslut ska kunna återkallas är uppfyllda.

Ett gynnande beslut kan endast återkallas om beslutet har försetts med förbehåll om återkallelse, om tvingande säkerhetsskäl föreligger eller om beslutet har fattats med ledning av vilseledande uppgifter som den enskilde har lämnat.³⁶ Dessutom kan ett beslut om fortlöpande bistånd utan tidsbegränsning ändras om biståndsbehovet väsentligen har förändrats.³⁷ Den omständigheten att den mottagande kommunen anser att det finns andra alternativa insatser än den redan beslutade kan inte, utan den enskildes medgivande, utgöra skäl för återkallelse av beslutet.

En annan sak är att den mottagande kommunen själv avgör hur beslutet rent praktiskt ska verkställas. Det torde dock endast gälla om beslutet inte närmare anger hur insatsen ska vara utformad.³⁸

6.3 Bistånd enligt socialtjänstlagen

Bistånd enligt SoL kan utgå enligt två olika bestämmelser; 4 kap. 1 eller 2 §§. 4 kap. 1 § SoL ger den enskilde rätt till bistånd under vissa angivna förutsättningar medan 4 kap. 2 § SoL ger kommunen en befogenhet att ge bistånd utöver vad som följer av 1 § om det finns skäl för det. En kommun kan inte fritt välja att behandla en ansökan enligt 4 kap. 1 eller 2 § SoL. I första hand ska ansökan prövas utifrån om den enskilde har rätt till den begärda hjälpen enligt 4 kap. 1 § SoL.³⁹

³⁶ Prop. 1985/86:80 s. 39.

³⁷ RÅ 2000 ref. 16.

³⁸ Se JO 2005/06 s. 182.

³⁹ JO 2003/04 s. 236.

6.3.1 Rätten till bistånd

Av 4 kap. 1 § SoL framgår att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

Med försörjningsstöd avses enligt 4 kap. 3 § SoL skäliga kostnader för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och TV-avgift. Denna del av försörjningsstödet beräknas enligt en riksnorm som finns i socialtjänstförordningen (2001:937).

Rätten till bistånd innefattar också en rätt till bistånd för livsföringen i övrigt. Härmed avses alla de olika behov som den enskilde kan ha för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå och som inte omfattas av försörjningsstödet. Det kan vara fråga om bistånd till läkarvård eller tandvård, glasögon, möbler, husgeråd, vård och behandlingsinsatser för missbrukare, hemtjänst, särskilt boende för äldre eller funktionshindrade m.m. Att rätten till bistånd inte är knuten till vissa särskilt angivna insatser innebär att insatsernas art och utformning får bestämmas av förhållandena i det enskilda fallet.⁴⁰

Av förarbetena framgår att rätten till bistånd inte sträcker sig så långt att den rymmer också rätten till en viss bestämd insats. När det gäller andra insatser än sådana som avser rent ekonomiskt bistånd får kommunen göra en helhetsbedömning av behov och skälighet i det enskilda fallet. Valet av insats måste göras med beaktande av kommunens resurser.⁴¹ Det finns inte en obegränsad frihet för den enskilde att välja sociala insatser oberoende av kostnad.⁴²

Beslut enligt 4 kap. 1 § SoL kan överklagas genom förvaltningsbesvär. Förvaltningsbesvär innebär att domstolen kan pröva såväl beslutets laglighet som beslutets lämplighet.

⁴⁰ Prop. 1979/80:1 Del A s. 525.

⁴¹ Prop. 1979/80:1 Del A s. 470 och s. 526.

⁴² Prop. 2000/01:80 s. 91.

6.3.2 Frivilligt bistånd

Enligt 4 kap. 2 § SoL får socialnämnden ge bistånd utöver vad som följer av 1 § om det finns skäl för det. Bestämmelsen infördes efter ett påpekande av lagrådet om behovet av att införa en regel som klargör att kommunen kan betala ut ekonomisk hjälp, utan att det föreligger någon rätt till bistånd.

I förarbetena ges inga exempel på situationer när det kan anses befogat att tillämpa bestämmelsen i 4 kap. 2 § SoL. Då bestämmelsen får anses innebära en återgång till vad som enligt praxis gällde före lagändringen den 1 januari 1998 kan vägledning dock hämtas i de uttalanden som gjordes i prop. 1979/80:1. Där uttalas att hjälp kan ges i förebyggande syfte hellre än att vänta på att det uppstår en akut situation i vilken den enskilde har rätt att få hjälp. Som exempel anges bl.a. en person som har en hyresskuld och som haft tillräckliga medel för att betala sin hyra men prioriterat något annat eller tidigare fått bistånd av nämnden. Om en familj riskerar att avhysas och det inte finns någon annan utväg än ekonomisk hjälp kunde sådan hjälp beviljas.

Eftersom frivilligt bistånd enligt 4 kap. 2 § SoL inte är en rättighet för den enskilde utan en möjlighet för kommunen, kan ett sådant beslut inte överklagas på annat sätt än genom laglighetsprövning enligt kommunallagen (1991:900). Vid en laglighetsprövning görs en prövning som enbart avser lagligheten i det överklagade beslutet. Om domstolen finner att beslutet är olagligt kan den enbart upphäva beslutet men inte sätta ett nytt beslut i det överklagade beslutets ställe.

7 Rörligheten i samhället

7.1 In- och utrikes flyttningar

Varje år publicerar Statistiska centralbyrån (SCB) tabeller över Sveriges befolkning. Vartannat år framställs också en textdel där det ges en beskrivande sammanfattning av det som hänt inom befolkningsområdet. Tabeller över Sveriges befolkning för år 2008 kommer att publiceras den 23 juni 2009 och textdelen för år 2008 kommer att publiceras den 30 oktober 2009, dvs. efter att denna utredning har redovisat sitt uppdrag. Följande uppgifter är därför hämtade från 2007 års tabeller och 2006 års textdel.

7.1.1 Flyttningar inom Sverige

År 2007 flyttade totalt 1 328 297 personer inom Sverige, vilket är en ökning med 20 713 flyttningar jämfört med år 2006. Varje dag registrerades således i genomsnitt 3 640 inrikes flyttningar hos Skatteverket. Under år 2007 genomfördes 429 235 flyttningar över kommungräns.¹

I genomsnitt förväntas en man flytta elva gånger i sitt liv medan kvinnor i genomsnitt flyttar tolv gånger. Oftast flyttar vi i 20-års åldern. Mellan 19 och 30 års ålder flyttar vi i genomsnitt fem gånger. Dessa flyttningar är ofta kopplade till studier eller byte av arbete. Efter 30 års ålder är flyttningarna oftast korta. Det innebär att där man bor vid 30 års ålder, eller i närheten därav, kommer man med stor sannolikhet också att fortsätta att vara bosatt.²

Trots att vi flyttar alltmer så bor de flesta personer kvar i det län som de föddes i.

Den vanligaste flyttningen är inom församlingen, 40 procent är av denna typ. 28 procent av flyttningarna är till en annan försam-

¹ SCB, Tabeller över Sveriges befolkning 2007, s. 343.

² SCB, Tabeller över Sveriges befolkning 2007, s. 343.

ling i kommunen, 17 procent till en annan kommun inom länet och 15 procent till ett annat län inom landet.³

Skillnader inom landet

År 2006 hade 110 av landets 290 kommuner ett överskott av inrikesflyttningar, dvs. de hade fler som flyttade in än ut ur kommunen. Resterande 180 kommuner hade ett underskott. Störst flyttningsöverskott hade Stockholm följt av Nacka och Kungsbäcka, medan Malmö och Botkyrka hade störst underskott. Om man sätter in- och utflyttningen i relation till kommunernas folkmängd, hade Lomma, Vaxholm och Nykvarn de största överskotten, medan framför allt Uppvidinge men också Ljusnarsberg och Valdemarsvik hade de största underskotten.⁴

I Stockholms län var det 5 014 fler personer som flyttade in än som flyttade ut under år 2006. Andra län med stort flyttningsöverskott var Skåne och Hallands län. Med hänsyn till folkmängden hade Hallands län det klart största överskottet. Västerbottens och Norrbottens län hade tillsammans med Kronobergs län minst inflyttningar i förhållande till folkmängden.⁵

7.1.2 Flyttningar till och från Sverige

Sverige var under andra hälften av 1800-talet och fram till 1930-talet ett utvandringsland. Mellan åren 1851 och 1931 utvandrade drygt 1,4 miljoner svenskar, de flesta till Amerika. Under de senaste 75 åren har Sverige dock haft fler invandrare än utvandrare.⁶

Under år 2007 invandrade 99 485 personer till Sverige. Det innebär att invandringen, som slog rekord år 2006, ligger på en fortsatt hög nivå jämfört med tidigare år. Storleken på invandringen år 2007 beror på flera faktorer. Bland annat noterades en fortsatt hög invandring av nära anhöriga till personer som tidigare beviljats uppehållstillstånd genom den tillfälliga asyl lag som gällde fram till den 30 mars 2006. Under år 2007 ökade även antalet asylsökande kraftigt och många fler fick stanna av skyddsbehov än under år

³ SCB, Beskrivning av Sveriges befolkning 2006, s. 39.

⁴ SCB, Beskrivning av Sveriges befolkning 2006, s. 41.

⁵ SCB, Beskrivning av Sveriges befolkning 2006, s. 41.

⁶ SCB, Beskrivning av Sveriges befolkning 2006, s. 31.

2006. Dessutom fortsatte trenden med en allt större invandring från EU-länderna. Bland invandrarna år 2007 fanns 168 medborgarskap representerade. Liksom tidigare år var svenska medborgare den största enskilda gruppen invandrare, följt av irakier. Runt en tredjedel av alla som invandrade under året var svenska eller irakiska medborgare.⁷

Även utvandringen under år 2007 var fortsatt hög, 45 418 personer flyttade från Sverige för att bosätta sig utomlands under minst ett år. En så stor utvandring har inte registrerats sedan år 1892. Antalet utvandrare år 2007 innebar en liten ökning, cirka 500 personer, jämfört med år 2006. Mellan åren 2005 och 2006 ökade utvandringen med 18 procent. Mer än hälften av dem som utvandrade var svenska medborgare. De flesta svenskarna flyttade till Norge, Storbritannien och USA, följt av Danmark, Spanien och Finland. Utöver svenskar så är de flesta utvandrarerna nordbor eller européer.⁸

7.2 Svenskar bosatta utomlands⁹

Det finns ingen officiell svensk statistik över antalet svenskar (svenskfödda eller svenska medborgare) som är permanent bosatta i andra länder.

Eurostat samlar in statistik från EU-länderna samt Island, Norge och Schweiz över befolkningen efter födelseland och medborgarskap. Statistiken från Eurostat kan kompletteras med statistik från OECD. OECD:s databas innehåller statistik från EU-länder som inte lämnat uppgifter till Eurostat, t.ex. från Frankrike och Grekland. Den innehåller också uppgifter från andra länder med många svenskar, som USA, Kanada och Australien. Om man summerar uppgifterna från EU- och OECD-länderna hamnar antalet registrerade utlandssvenskar i EU och OECD på drygt 250 000 personer.

Det finns givetvis också svenskar bosatta i länder utanför EU och OECD. Enbart under år 2006 emigrerade svenskar till ett hundratal länder runt om i världen, varav de flesta inte producerar någon officiell statistik som kan användas till att bestämma hur många svenskar som är bosatta i landet. Migrationsströmmarna till

⁷ SCB, Tabeller över Sveriges befolkning 2007, s. 289.

⁸ SCB, Tabeller över Sveriges befolkning 2007, s. 289.

⁹ Uppgifterna är hämtade från SCB:s befolkningsstatistik, Beskrivning av Sveriges befolkning 2006.

EU och OECD-länderna har utgjort cirka 80 procent av all svensk utvandring under 2000-talet. Om antalet registrerade svenskar i EU- och OECD-länderna ligger runt 250 000, skulle det totala antalet svenskar registrerade eller långtidsboende utomlands kunna uppskattas till drygt 300 000 personer.

Det finns dock källor som uppskattar antalet utlandssvenskar till betydligt fler. Statistiken som presenteras av Eurostat och OECD kommer från länders statistikbyråer och innehåller de personer som inkluderats i befolkningsregister eller folkräkningar. Föreningen Svenskar i Världen ställer årligen frågor till ambassader och konsulat om det uppskattade antalet svenskar¹⁰ i respektive land, oberoende av vistelsetid eller om personerna är inkluderade eller inte i landets folkräkning. Enligt föreningen finns det i dag totalt runt 470 000 utlandssvenskar.

¹⁰ Skattningarna bygger på svenskt medborgarskap.

8 Personer som evakueras till Sverige

8.1 Nisrin

Nisrin är 45 år gammal och svensk medborgare. Hon kommer ursprungligen från Libanon men flydde därifrån under 1980-talet på grund av inbördeskriget. Nisrin bodde i Sverige fram till år 2000, då hon flyttade tillbaka till Libanon. I samband med Libanonkrisen år 2006 var Nisrin på nytt tvungen att lämna Libanon och hon fick hjälp att evakueras till Sverige. När hon landade på flygplatsen i Sverige togs hon emot av representanter från socialtjänsten som erbjöd henne hjälp att ta sig vidare till sin hemkommun. Eftersom Nisrin inte längre hade någon bostad i Sverige och inte heller ville återvända till den kommun där hon tidigare varit bosatt, blev det oklart var hon skulle ta vägen. Nisrin, som hade för avsikt att återvända till Libanon så snart oroligheterna hade lagt sig, ville helst stanna kvar i flygplatskommunen. Flygplatskommunen menade dock att den inte hade resurser att ta emot Nisrin och hänvisade henne till den kommun där hon tidigare hade varit bosatt. När Nisrin inte ville ta emot den tågbiljett som flygplatskommunen erbjöd, hänvisades hon till att bo hos anhöriga eller bekanta. Nisrin hade dock inte längre kontakt med någon i Sverige och hon visste inte var hon skulle vända sig. Efter flera timmar i flygplatsens ankomsthall stod det klart att Nisrin inte hade någonstans att ta vägen. Flygplatskommunen beviljade henne då bistånd i form av övernattning på vandrarhem och matpengar.

8.2 Svenska medborgare utomlands

Det finns cirka 250 000 till 500 000 utlandssvenskar i världen, dvs. svenskar som bor och arbetar tillfälligt eller mer varaktigt i andra länder.¹ Till detta kommer att det varje månad befinner sig igenomsnitt mer än 200 000 svenskar på resa utomlands.²

Många svenskar reser som turister och många gånger i länder med mindre utvecklad infrastruktur än i Sverige och där det finns risk för t.ex. naturkatastrofer. Vidare reser många svenskar med ursprung i andra länder på besök till sina ursprungsländer eller flyttar tillbaka dit.

De slutsatser som kan dras är att allt fler svenskar befinner sig utomlands och att antalet kan antas öka i framtiden.³

8.2.1 Hjälptill svenska medborgare

Svenska medborgare kan i vissa fall räkna med hjälp från svenska myndigheter även i utlandet. I de fall denna hjälp består av evakuering till Sverige vid en krissituation påverkas Sveriges kommuner, eftersom de kan behöva ge bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL, efter ankomsten till Sverige.

Även utan ett svenskt beslut om evakuering kan svenska medborgare på eget initiativ (s.k. spontanevakuerings) ta sig till Sverige i samband med t.ex. krigs- eller sjukdomsutbrott, naturkatastrofer eller av andra skäl och då behöva bistånd enligt SoL.

Vilken typ av händelser kan medföra en evakuering till Sverige?

Det är svårt att förutse vilka händelser som i framtiden kan medföra en evakuering till Sverige. Till exempel kan terroristdåd inträffa i en viss del av världen beroende på säkerhetsläget i en annan del av världen. Vidare kan naturkatastrofer bli mer frekventa med hänsyn till klimatförändringar.

Händelserna kan grovt delas in i följande grupper:

- naturkatastrofer (t.ex. flodvågskatastrofen år 2004),
- terrorism (t.ex. bombdåd i turisttöta områden),

¹ SCB, Beskrivning av Sveriges befolkning 2006, s. 77 ff.

² SOU 2008:23 s. 39.

³ SOU 2008:23 s. 9.

- tekniska olyckor (t.ex. flygplanshaverier eller kärnkraftsolyckor),
- smitta (t.ex. fågelinfluensa),
- krigstillstånd (t.ex. Libanonkrisen år 2006).⁴

De grupper av svenskar som kan drabbas är:

- charterturister, flygplans- och fartygsresenärer,
- enskilda resenärer som backpackers och långtidsturister,
- svenskar samlade vid större internationella evenemang som kongresser eller olympiska spel, samt
- svenskkolonier i form av fast boende och studerande.

De två förstnämnda kategorierna är sannolikt de mest utsatta eftersom de i regel har svagast anknytning till värdlandet. Även deltagare i evenemang skulle kunna vara en utsatt grupp om evenemanget hålls i en stat med begränsade resurser.⁵

8.3 Evakuering till Sverige från utlandet

8.3.1 Ansvarig kommun

Av 2 kap. 2 § SoL framgår att kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver, se avsnitt 6.1.2. Ansvaret gäller både under normala förhållanden och vid allvarliga händelser. Vid en evakuering till Sverige från utlandet ligger alltså ansvaret för insatser enligt SoL, både praktiskt och ekonomiskt, hos den kommun som tar emot de evakuerade personerna.⁶ Detta ansvar gäller oavsett om evakueringen är föranledd av ett beslut av regeringen eller om det rör sig om en s.k. spontanevakuering.

8.3.2 Kommunernas beredskap

Kommunerna saknar möjlighet att påverka eller förebygga situationer som kan medföra ett regeringsbeslut om evakuering från ett annat land. De kan inte heller i någon avgörande utsträckning påverka till vilken ort i Sverige evakueringen sker. Det troligaste

⁴ SOU 2008:23 s. 52.

⁵ SOU 2008:23 s. 52.

⁶ Ds 2007:51 s. 171.

scenariot är att en evakuering sker till en eller flera flygplatser inom Sverige. Sveriges tre största flygplatser ligger alla inom relativt små kommuner med begränsade personella och ekonomiska resurser. Även kommuner som har en hamn eller en landgräns mot ett annat land kan dock komma att bli mottagningsplatser, låt vara att detta inte torde vara ett lika troligt scenario eller riskera att upprepas lika ofta som för flygplatskommunernas del.⁷

Sveriges tre största flygplatser – Arlanda Airport, Göteborg City Airport och Malmö Airport – ligger i Sigtuna, Härryda respektive Svedala kommuner. I dessa kommuner finns en beredskap för händelser kopplade till storflygplatserna. Beredskapen i de tre kommunerna är i grunden lika men har lokala skillnader.⁸

De flesta kommuner har organiserat särskilda krisstödsgrupper, ofta kallade POSOM-grupper (psykiskt och socialt omhändertagande).⁹ Huvuduppgiften för dessa är att i det akuta skedet stödja individer och familjer, upprätta informations- och stödcentrum samt samverka med de övriga organisationer som berörs av händelsen.

8.4 Kommuners möjlighet att bistå varandra vid extraordinära händelser

Kommuners och landstings uppgifter i samhällets kris- hanteringssystem regleras i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (2006 års lag). Lagen syftar till att kommuner och landsting ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. Kommunerna och landsting ska därigenom också uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar.¹⁰

2006 års lag skiljer i vissa avseenden mellan kommuner och landsting. I det följande kommer endast kommunernas uppgifter att redovisas.

⁷ Ds 2007:51 s. 178.

⁸ Socialstyrelsen, Evakueringen av svenskar från Libanon 2006, Kamedo-rapport 92, 2008, s. 32.

⁹ Socialstyrelsen, Krisberedskap inom socialtjänstens område, 2008, s. 60.

¹⁰ 1 kap. 1 § lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

8.4.1 Extraordinär händelse

2006 års lag är begränsad till de situationer då det föreligger en extraordinär händelse. Med det begreppet avses en sådan händelse som

- avviker från det normala,
- innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner, och
- kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting.¹¹

Det som särskiljer extraordinära händelser från andra händelser är de extraordinära händelsernas stora omfattning och att händelseförloppet är snabbt och svårt att överblicka och därmed kräver snabba beslut av de kommunala organen.¹²

Typiska händelser som avses är väderrelaterade händelser av större omfattning, t.ex. större översvämningar, ras som en följd av längre tids nederbörd och omfattande snöoväder. En större skogsbrand, som hotar bebyggelse eller liknande och som kräver betydande insatser utöver räddningstjänsten, är ytterligare exempel på en extraordinär händelse.¹³

Det kan vara svårt att i det akuta skedet bedöma om 2006 års lag är tillämplig. Det är först i efterhand när den totala bilden av händelsen och dess konsekvenser står klar som det går att avgöra om händelsen var att betrakta som extraordinär eller inte.¹⁴

8.4.2 Krisledningsnämnd

I varje kommun ska det finnas en nämnd som fullgör uppgifter under extraordinära händelser i fredstid (krisledningsnämnd).¹⁵ Krisledningsnämnden får fatta beslut om att överta hela eller delar av verksamhetsområden från övriga nämnder i kommunen i den utsträckning som är nödvändig med hänsyn till den extraordinära händelsens art och omfattning.¹⁶

¹¹ 1 kap. 4 § lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

¹² Prop. 2001/02:184 s. 14.

¹³ Prop. 2001/02:184 s. 14.

¹⁴ Uppgift från Länsstyrelsen i Stockholms län, Krisberedskapsmyndigheten och Socialstyrelsen.

¹⁵ 2 kap. 2 § lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

¹⁶ 2 kap. 4 § första stycket lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Det är ordföranden i krisledningsnämnden som bedömer när en extraordinär händelse medför att nämnden ska träda i funktion och beslutar i sådana fall att så ska ske. Ordföranden får vidare besluta på nämndens vägnar i ärenden som är så brådskande att nämndens avgörande inte kan avvaktas.¹⁷

8.4.3 Hjälp till andra kommuner och landsting

Kommuner får på begäran lämna hjälp till andra kommuner och landsting som drabbats av en extraordinär händelse i fredstid.¹⁸ Det kan t.ex. röra sig om att ställa de egna resurserna till förfogande, såsom socialtjänst.¹⁹ Detta är ett undantag från den s.k. lokaliseringprincipen i kommunallagen (1991:900), KL, och gör det alltså möjligt för en kommun att stödja en annan kommun eller ett landsting. Det ska dock röra sig om åtgärder som faller inom de allmänna kompetensreglerna i 2 kap. KL eller den kommunala kompetens som följer av specialförfattningar.²⁰ Om hjälp har lämnats har kommunen rätt till skälig ersättning av den andra kommunen eller landstinget.²¹

8.4.4 Erfarenheter från tidigare evakueringar

Vid evakueringen från Libanon år 2006 hjälpte närliggande kommuner flygplatskommunerna med personella resurser. Stockholms stad hjälpte i det inledande skedet av mottagandet även till att täcka direkta ekonomiska utgifter vid mottagandet på Arlanda. Även Luftfartsverket utförde ett stort faktiskt arbete med att bl.a. ordna vidaretransporter för de evakuerade.²²

I samband med Libanonkrisen var många av de hemvändande inte längre folkbokförda i Sverige. Det var oklart vilken kommun som skulle ha ansvaret för dessa personer: flygplatskommunen, den kommun personen senast var folkbokförd i eller den kommun dit

¹⁷ 2 kap. 3 § lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

¹⁸ 4 kap. 1 § första stycket lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

¹⁹ Prop. 2001/02:184 s. 22.

²⁰ Prop. 2001/02:184 s. 28.

²¹ 4 kap. 1 § lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

²² Ds 2007:51 s. 179.

personen ville åka. Socialstyrelsen gjorde följande bedömning i den akuta situationen:

Den kommun där personen vistas kan inte vägra hjälp och hänvisa till den kommun där personen sist var skriven innan utflyttning till Libanon. Det är den kommun där personen faktiskt vistas som har ansvaret. Vidare kan inte en kommun hindra en person att åka till den kommun som den vill åka till. När någon bor i en kommun och ansöker om hjälp så är det den kommunen som är ansvarig och som ska pröva ansökan. Detta gäller i en akut nödsituation. Om den biståndssökande planerar att bosätta sig en längre tid i kommunen är det lämpligt att en individuell prövning i varje enskilt fall görs.

Enligt Socialstyrelsen är det viktigt att tydliggöra vilken kommun som har ansvaret för en person som saknar hemvist i Sverige. Socialstyrelsens tolkning av lagstiftningen är att det alltid är den kommun som personen befinner sig i som har ansvaret i en akut nödsituation. Personen kan själv välja vilken kommun vederbörande önskar åka till. Socialstyrelsen menar vidare att detta område kan behöva utredas vidare och gällande regler förtydligas.²³

8.5 Kostnaderna för kommunernas mottagande vid en evakuering

Kommunen har i dag ingen lagstadgad rätt till ersättning för de extra kostnader som en evakuering för med sig i form av t.ex. personalkostnader, transporter, mat och husrum.

Vid Libanonkrisen avsatte regeringen pengar för kostnaderna för evakueringen till Sverige. Däremot avsattes inga pengar för att täcka kostnaderna för mottagandet i Sverige. Under tiden för mottagandet utgick Sigtuna kommun från att staten genom Utrikesdepartementet (UD) garanterade samtliga kostnader som skulle uppkomma i samband med evakueringen, eftersom UD hade gjort utfästelser om hjälp till samtliga svenska medborgare att komma hem. Hem tolkades av Sigtuna kommun som hemorten och inte Arlanda flygplats. Utfästelsen tolkades på samma sätt även av de evakuerade och av andra kommuner.

När det uppstod oklarhet om staten skulle betala för mottagandet slutade Stockholm att betala för vidaretransporterna eftersom Sigtuna var ansvarig kommun i enlighet med vistelse-

²³ Socialstyrelsen, Evakueringen av svenskar från Libanon 2006, Kamedo-rapport 92, 2008, s. 59.

principen.²⁴ Efter några dagar förklarade regeringen att den skulle ersätta kommunerna för direkta och nödvändiga utlägg som dessa haft för att tillgodose de evakuerades behov. Kommunerna har också fått sådan ersättning för t.ex. kostnader för transporter, husrum och livsmedel. Däremot har de inte fått ersättning för t.ex. löner till extra personal eller övertidsersättning.

Sigtuna kommun har vid två tillfällen begärt att få kostnader i samband med evakueringen från Libanon ersatta av regeringen. Kostnaderna i samband med evakueringen från Libanon uppgick enligt Sigtuna kommun till cirka 550 000 kronor och avsåg framför allt löner för den extra personal som tog emot de personer som anlände till Arlanda flygplats. Regeringen har avslagit ersättningsyrkandena båda gångerna (Fi 2006/4455 resp. Fi 2006/6973).²⁵

Även de två andra kommunerna med stora flygplatser, Härryda och Svedala, fick ta emot evakuerade från Libanon med stora kostnader som följd, dock inte av samma omfattning som Sigtuna kommun.

Erfarenheterna från mottagandet efter evakueringen från Libanon visar att kostnaderna för mottagandet i Sverige var relativt små, i jämförelse med de kostnader som uppstod utomlands för evakueringen till Sverige. Dessa uppgick till 77 miljoner kronor, exklusive personalkostnader med undantag av Räddningsverkets. Trots detta kan kostnaderna upplevas som mycket betungande av kommunerna, särskilt som de är mindre och befäras att situationen kan komma att upprepas, samtidigt som de inte har möjlighet att förebygga att det sker eller påverka skeendet eller de kostnader det leder till.²⁶

Finansieringen – ett statligt eller kommunalt ansvar?

Företrädare för Sigtuna kommun har framfört att staten bör ha ett ekonomiskt ansvar även för mottagandet på flygplatsen vid en evakuering. Sigtuna kommun menar att de, i egenskap av storflygplatskommun, är en nationell kugge i krishanteringsmaskineriet och att staten då borde finansiera den krishantering som behövs i enlighet med finansieringsprincipen. Man tycker inte att det är rimligt att Sigtunas kommunmedlemmar ensamma ska bära kostnaden

²⁴ Uppgift från Socialjouren Nordväst och Sigtuna kommun.

²⁵ Ds 2007:51 s. 175.

²⁶ Ds 2007:51 s. 175.

för något som är ett nationellt ansvar. Sigtuna anser inte heller att det bör göras någon åtskillnad på om det är en evakuering efter ett beslut av regeringen eller om det är en s.k. spontanevakuering.²⁷

Länsstyrelsen i Stockholms län menar att det finns en risk för att kommunerna hämmas i sin krishantering på grund av den osäkerhet som råder avseende det ekonomiska ansvaret vid en extraordinär händelse. De menar att om finansieringen är tydlig så löser sig också samverkan mellan kommunerna.²⁸

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har föreslagit att det ska inrättas en framtida katastroffond för de särskilda kostnader som uppstår i vissa kommuner, t.ex. till följd av vistelsebegreppet i SoL. SKL menar att det är rimligt att kostnader för enskilda kommuner i samband med en evakuering täcks av ett ersättningssystem med nationell spridning.²⁹

I departementspromemorian Ersättningssystem i samverkan (Ds 2007:51), föreslås att regeringen ska ta hänsyn till kommunens mottagningskostnader vid eventuella evakueringsbeslut i framtiden.³⁰ Även bistånd som lämnats till sådana personer som själva lyckats ta sig till t.ex. den flygplats evakueringen sker till, under den tid evakueringen pågår, bör ersättas (s.k. spontanevakueringar). Till kommunens ersättningsgilla kostnader bör även räknas t.ex. personalkostnader och kostnader för lokaler som kommunerna åsamkats extra kostnader för. Promemorian bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

²⁷ Uppgift från Sigtuna kommun.

²⁸ Uppgift från Länsstyrelsen i Stockholms län.

²⁹ Ds 2007:51 s. 175.

³⁰ Ds 2007:51 s. 171 f.

9 Personer som utsätts för våld, hot eller andra trakasserier

9.1 Irina

Irina bor i en mindre stad i norra Sverige. Hon kommer ursprungligen från Polen men flyttade till Sverige för några år sedan. Hon är gift med Anders och de har två barn tillsammans. Anders har miss-handlat Irina från det att de inledde sitt förhållande, våldet har dock ökat sedan barnen föddes.

En lördagskväll misshandlas Irina svårt när barnen är närvarande. Följande måndag, när Anders gått till jobbet, ringer Irina socialtjänsten för att få hjälp. Irina har inte några släktingar eller egna vänner i Sverige att få stöd av. Handläggaren berättar att det inte finns någon kvinnojour i kommunen men att Irina kan vända sig till en kvinnojour som ligger i en annan kommun. Handläggaren lovar att kontakta kvinnojouren och se till att Irina får bo där en tid. Socialtjänsten i Irinas hemkommun beviljar Irina ekonomiskt bistånd till kostnad för skyddat boende i två månader.

Innan perioden är slut kontaktar personalen på kvinnojouren Irinas hemkommun för att diskutera Irinas boendesituation. Hemkommunen anser sig då inte längre ha ansvar för att hjälpa Irina eftersom hon inte längre vistas i kommunen. Hemkommunen hänvisar Irina att söka bistånd i den kommun där hon vistas nu. Vid kontakt med vistelsekommunen uppger de att eftersom vistelsen i kommunen är tillfällig så är det den kommun där Irina är folkbokförd som ska hjälpa henne. Irina har inga egna medel eller resurser att själv hitta ett nytt boende och osäkerheten om framtiden gör henne mycket orolig. Efter sex veckor på kvinnojourens boende bestämmer sig Irina för att åka hem igen.

9.2 Personer som utsätts för våld, hot eller andra trakasserier

Ett stort antal personer i Sverige utsätts varje år för våld, hot eller andra trakasserier. Vi har delat in dessa personer i tre huvudgrupper: personer som utsätts för våld av närstående, personer som utsätts för stalkning och andra hotade personer. Ett problem med denna indelning är att grupperna delvis kan överlappa varandra. Till exempel kan en kvinna som utsätts för våld av närstående eller en person som hotas på grund av sitt arbete också falla inom definitionen för en person som utsätts för stalkning.

9.2.1 Personer som utsätts för våld av närstående

Begreppet "våld av närstående" omfattar personer som utsätts för våld av en person som de har en nära relation till. Främst handlar det om mäns våld mot kvinnor men även hedersrelaterat våld och förtryck, samt våld i samkönade relationer ingår.

Våld mot kvinnor

Det finns olika sätt att mäta omfattningen av mäns våld mot kvinnor och olika studier presenterar olika resultat.¹ År 2007 anmäldes närmare 27 000 brott rubricerade som misshandel mot kvinna. Drygt två tredjedelar utgjordes av misshandel av en bekant gärningsperson. 2 514 anmälningar rubricerades som grov kvinnofridsbränkning. Totalt har den anmälda misshandeln mot kvinnor ökat med drygt 30 procent under 2000-talet. Ökningen kan delvis bero på en ökad anmälningsbenägenhet.² Mörkertalet när det gäller våld mot kvinnor i nära relationer är dock stort. Brå uppskattar att bara mellan en fjärdedel och en femtedel av fallen anmäls.³

Mellan åren 1990 och 2004 dödades i genomsnitt 17 kvinnor per år genom våld av närstående. Dödligt våld av närstående sker i en majoritet av fallen i samband med att kvinnan vill separera från mannen eller vid svartsjuka från mannens sida. I ungefär hälften av

¹ SOU 2006:65 s. 56.

² Brå, Brottsutvecklingen i Sverige fram till år 2007, Rapport 2008:23, s. 113 f.

³ Brå, Våld mot kvinnor i nära relationer, Rapport 2002:14, s. 22.

fallen var det känt att gärningsmannen utsatt kvinnan för hot eller våld tidigare.⁴

Det finns ett tydligt samband mellan barnmisshandel och våld mot kvinnor. Flera internationella undersökningar visar att det är större risk för barn att bli utsatta för fysisk misshandel om de lever i en familj där mannen misshandlar kvinnan, än om de inte gör det. I en svensk studie av mammor och barn på ett kvinnohus hade 62 procent av barnen utsatts för en eller flera former av misshandel av sin pappa eller styvpappa.⁵

Rädda Barnen uppskattar att det finns mellan 100 000 och 190 000 barn i Sverige som bevittnar och därmed upplever våld i hemmet. Socialstyrelsen framhåller att flera nordiska undersökningar om misshandlade kvinnor visar att barnen i merparten av fallen har varit närvarande vid våldstillfället.⁶

Kvinnor och män som utsätts för hedersrelaterat våld

Det finns inte någon enhetlig definition av begreppet hedersrelaterat våld. Begreppet används i Sverige och internationellt för att särskilja det specifika i hot och våld som utövas med hedersmotiv.⁷ FN:s tidigare specialrapportör om mäns våld mot kvinnor Radhika Coomaraswamy har år 2005 definierat hedersrelaterat våld som ”våld som uppmanas av kollektivet som ett led i ett strukturellt och institutionaliserat förtryck och utgör ett medel för att utöva kontroll av individer, primärt kvinnor och flickor, i samhällen där heder får innebörden av kontroll av flickors sexualitet”.⁸

Omfattningen av hedersrelaterat våld är mycket osäker, eftersom sådant våld sällan rapporteras eller registreras som hedersrelaterat. Sådana dödsfall kan rubriceras som olyckor och självmord vilket gör mörkertalen stora. Länsstyrelserna i landet uppskattade år 2004 att 1 500–2 000 flickor och unga kvinnor är utsatta för s.k. hedersrelaterat våld och att 10–15 procent av de drabbade behöver skyddat boende.⁹

⁴ Brå, Utvecklingen av dödligt våld mot kvinnor i nära relationer, Rapport 2007:6, s. 44.

⁵ Socialstyrelsen, När mamma blir slagen, 2005, s. 18.

⁶ Regeringens handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer, skr. 2007/08:39, s. 9.

⁷ Socialstyrelsen, Frihet och ansvar, 2007, s. 16.

⁸ Länsstyrelsen i Uppsala län och Uppsala kommun, När man krokar, s. 12.

⁹ Regeringskansliet, Patriarkalt våld som hot mot mänsklig säkerhet, 2005, s. 34.

Våld i samkönade relationer

I en studie från år 2005 har gjorts ett första försök till kartläggning av förekomsten av våld mot personer i samkönade relationer i Sverige. Undersökningen baseras på drygt 2 000 besvarade enkätundersökningar och visar att nästan 25 procent hade utsatts för någon form av psykologiskt, sexuellt och/eller fysiskt våld i en nuvarande eller före detta parrelation. De homosexuella männen var i klar majoritet både vad avser det psykologiska våldet och det sexuella våldet.¹⁰

9.2.2 Personer som utsätts för stalkning

Det finns ingen allmänt vedertagen definition av begreppet stalkning men en beskrivning av företeelsen är att någon upprepade gånger trakasseras av samma person.¹¹ Enligt Stalkningsutredningen (SOU 2008:81) bör verbet ”stalka” omfatta beteenden som innebär att någon, mer än rent tillfälligt, förföljer eller kartlägger en person för egna syften genom att smyga sig på, övervaka eller förfölja en person i lönnedom. Beteendet bör emellertid också innefatta att gärningsmannen tar upprepade kontakter med sitt offer. Dessa kontakter uppfattas av den utsatte som störande, hotfulla, kränkande och skrämmande genom sitt innehåll, sättet de äger rum på och sin omfattning.¹²

I en undersökning av Brottsförebyggande rådet (Brå) år 2005 uppgav 9 procent av de drygt 40 000 slumpmässigt valda personerna som ingick i undersökningen, att de någon gång i livet hade blivit utsatta för upprepade trakasserier av en och samma person. Tre fjärdedelar av dessa var kvinnor. Det vanligaste var att offret på något sätt kände gärningspersonen. I en fjärdedel av fallen rörde det sig om en dåvarande eller tidigare partner och i nära en fjärdedel rörde det sig om en annan privat relation.¹³

Det finns även andra grupper som utsätts för förföljelse, t.ex. personer som har vittnat om brottslighet, förtroendevalda politiker, personer som är utsatta för hedersrelaterade hot och andra som hotas av

¹⁰ Holmberg & Stjernqvist, *Våldsamt lika och olika*, 2005, s. 123.

¹¹ Brå, *Stalkning i Sverige*, Rapport 2006:3, s. 6.

¹² SOU 2008:81 s. 62.

¹³ Brå, *Stalkning i Sverige*, Rapport 2006:3, s. 29 f.

släktingar. En del förföljs av personer som de har mött inom ramen för sitt arbete eller för att de är kända personer.¹⁴

9.2.3 Andra hotade personer

Personer som bidrar med uppgifter under en förundersökning eller rättegång kan i vissa situationer bli utsatta för allvarliga repressalier i form av hot och våld. Brå har i en rapport från år 2008 konstaterat att otillåten påverkan mot brottsoffer och vittnen utövas till största delen i samband med ungdomsbrott, relationsvåld och organiserad brottslighet. Av rapporten framgår att brottsoffer och vittnen som inte sedan tidigare känner till gärningspersonen löper mycket liten risk att utsättas för påverkansförsök.¹⁵

Vissa yrkesgrupper löper risk att bli föremål för brottsliga angrepp på grund av sitt arbete, t.ex. poliser och andra anställda inom rättsväsendet, handläggare inom socialtjänsten samt journalister. Antalet anmälningar beträffande brotten våld och hot mot tjänsteman har ökat successivt under en 10-års period.¹⁶ År 2007 anmäldes 4 600 våldsbrott mot tjänsteman. Det är en ökning med 7 procent jämfört med år 2006. Antalet lagförda brott för övergrepp i rättsak¹⁷ har ökat från 394 år 1996 till 758 år 2006.¹⁸

9.3 Behov att flytta

Gemensamt för de grupper som utsätts för våld, hot eller andra trakasserier är att de för en kortare eller längre period kan behöva flytta från sin ordinarie bostad för att få skydd. Polismyndigheten i Uppsala län har till Stalkningsutredningen uppgett att i 10-20 procent av de fall där strukturerade hot- och riskbedömningar görs, dvs. cirka 500 per år, rekommenderas brottsoffret att flytta. Om förhållandena är desamma i hela landet kan polisen rekommendera cirka 3 000 personer per år att flytta för att undkomma brott. Huvuddelen av dessa bör kunna hanteras inom ramen för det lokala personsäkerhetsprogrammet.¹⁹

¹⁴ SOU 2008:81 s. 61.

¹⁵ Brå, Otillåten påverkan mot brottsoffer och vittnen, Rapport 2008:8, s. 7 f.

¹⁶ Brå, Den officiella kriminalstatistiken för 2007, Rapport 2008:17, s. 27.

¹⁷ 17 kap. 10 § BrB.

¹⁸ Brå, Otillåten påverkan mot brottsoffer och vittnen, Rapport 2008:8, s. 22.

¹⁹ SOU 2008:81 s. 266 f.

9.3.1 Personer som utsätts för våld av närstående

I de samtal som vi har haft med företrädare för kvinnojourer, kommuner och polisen har det kommit fram att det ofta räcker att den utsatta personen flyttar från hemmet, eftersom det är hemmet som är platsen för våldet.²⁰ I dessa situationer behöver den utsatta personen byta bostad tillfälligt eller permanent, men det är inte alltid nödvändigt ur säkerhetssynpunkt att byta bostadsort. Däremot kan bristen på bostäder, såväl tillfälliga som permanenta, medföra att personen tvingas flytta från sin hemort. Enligt uppgift till utredningen är det vanligare att en person från en mindre ort tvingas byta kommun på grund av att det inte finns tillgång till ett tillfälligt boende på hemorten.²¹

Utredningen om socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor (SOU 2006:65) påtalade att det kan förekomma att kommuner vägrar ta emot våldsutsatta kvinnor och deras barn när de behöver flytta till en annan kommun av säkerhetsskäl och att det gäller oavsett om det är en annan socialtjänst eller polisen som har gjort bedömningen att kvinnan har behov av att byta kommun. I betänkandet påpekas att kommunerna är oense om vem som ska stå för de kostnader som det skyddade boendet för med sig.²²

Enligt Länsstyrelsen i Stockholms län uppkommer även frågor om vilken kommun som ska ansvara för personer som utsätts för hedersrelaterat våld när de vistas i ett skyddat boende. Skyddade boenden med särskild kompetens att möta hedersvåldsutsatta ungdomars behov är under uppbyggnad. Dessa boenden har hela landet som upptagningsområde.

9.3.2 Personer som utsätts för stalkning

I Brå:s undersökning om stalkning i Sverige uppgav 17 procent av dem som haft en nära relation till gärningspersonen att de flyttat till en annan del av landet på grund av trakasserierna.²³ Enligt Brå beräknas cirka 15 000 personer varje år flytta från sina hem efter det att de blivit utsatta för trakasserier.²⁴ De företrädare från

²⁰ Uppgift från Sveriges Kvinnojourers Riksförbund, Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning i Stockholms stad och Polismyndigheten i Stockholms län.

²¹ Uppgift från Sveriges Kvinnojourers Riksförbund.

²² SOU 2006:65 s. 141 och 145.

²³ Brå, Stalkning i Sverige, Rapport 2006:3, s. 38 f.

²⁴ SOU 2008:81 s. 266.

polisen som vi har träffat har dock ifrågasatt denna siffra.²⁵ En förklaring till att siffran är så hög kan vara att alla dessa personer inte har flyttat efter rekommendation från polisen eller socialtjänsten. Antalet personer som behöver flytta efter det att en hot- och riskbedömning har gjorts är betydligt färre.

I Stalkningsutredningens betänkande konstateras att det förekommer diskussioner mellan socialtjänsterna på den nya och gamla orten i de fall där den som är förföljd tvingas flytta till en ny ort. Stalkningsutredningen konstaterar vidare att det förekommer diskussioner och förhandlingar mellan olika kommuner i skyddsärenden och att fokus inte alltid vilar på brottsoffrens behov av stöd och hjälp. Det finns t.ex. frågetecken kring en i praxis utvecklad tre månaders frist, dvs. att den nya kommunen inte ansvarar för brottsoffret förrän efter tre månader. Oklarheten består bl.a. i att det tolkas olika om denna frist ska gälla alltid eller bara när brottsoffret tillfälligt flyttat till ett skyddat boende i en annan kommun. Stalkningsutredningen är tveksam till om det är lämpligt att tillämpa fristen även när någon flyr till en ny kommun, även om det inte är säkert att flytten är permanent. Stalkningsutredningens bedömning är att det i många fall är praktiska svårigheter som gör att personer som utsätts för våld och hot inte förmår att skydda sig genom att fly. Det är särskilt allvarligt när dessa svårigheter beror på kommuner och andra myndigheter.²⁶

9.3.3 Andra hotade personer

För personer som bidrar med uppgifter i en förundersökning eller rättegång finns behov att flytta främst fram till en lagakraftvunnen dom. Därefter minskar i de allra flesta fall hotbilden väsentligt. När hotbilden har klingat av kan personen – tillsammans med andra skyddsåtgärder – oftast flytta tillbaka till sin gamla bostad. Om personen inte kan återvända till sin gamla bostad kan ibland ett tillräckligt skydd uppnås genom en ny bostad på samma bostadsort kombinerat med ett beslut om kvarskrivning på den gamla folkbokföringsorten.²⁷ De personer som har en så allvarlig hotbild mot sig att de ingår i polisens särskilda personsäkerhetsarbete måste dock alltid flytta från den ort där hotet finns.²⁸

²⁵ Uppgift från Polismyndigheten i Stockholms län.

²⁶ SOU 2008:81 s. 290.

²⁷ Uppgift från Polismyndigheten i Stockholms län.

²⁸ Uppgift från Rikspolisstyrelsen.

9.4 Ett delat ansvar för stöd-, hjälp- och skyddsåtgärder

Både polisen och socialtjänsten har ett ansvar för att stödja och hjälpa personer som utsätts för brott. Ett väl fungerande samarbete dem emellan är därför en förutsättning för att brottsdrabbade personer ska få nödvändigt skydd och stöd.

9.4.1 Polisens ansvar för skydd och hjälp

Att skydda hotade personer är i första hand en fråga för polisen.²⁹ Av polislagen (1984:387) framgår att polisverksamheten syftar till att upprätthålla allmän ordning och i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Till polisens uppgifter hör bl.a. att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten och att lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen.³⁰ Till polisens uppgifter hör också att i ärenden om skydd av hotade personer samarbeta med andra myndigheter och organisationer. Särskilt åligger det polisen att fortlöpande samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och snarast underrätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem.³¹

Polisens brottsofferarbete kan åskådliggöras genom en triangel. I botten ligger brottsoffersamordningen som alla polismyndigheter ska arbeta med. Inom ramen för denna kan polisen erbjuda skyddspaket inklusive skyddslarm och hjälp med besöksförbud. Skydd och hjälp till personer som utsätts för våld av närstående ska i regel kunna erbjudas inom ramen för polisens grundläggande brottsofferarbete.

Nästa nivå är det lokala personsäkerhetsarbetet där man ska kunna erbjuda personer skyddsboende, transporter till rättegång etc.

I toppen av triangeln finns det särskilda personsäkerhetsarbetet som bedrivs nationellt. Här omfattas de personer som har en stark hotbild mot sig.³²

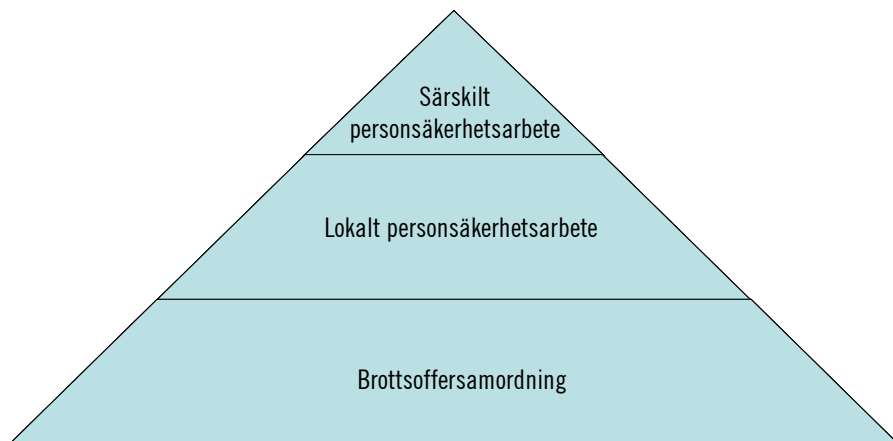
²⁹ Prop. 2005/06:138 s. 15.

³⁰ 1 och 2 §§ polislagen.

³¹ 3 § polislagen.

³² Uppgift från Polismyndigheten i Stockholms län.

Figur 9.1 Polisens brottsofferarbete



Det lokala personsäkerhetsarbetet

Det lokala personsäkerhetsarbetet bedrivs av de lokala polismyndigheterna och är en del i polisens arbete med att skydda hotade personer. De personer som kan ingå har i regel en lägre hotbild mot sig. Det kan även röra sig om personer som har en allvarlig hotbild mot sig men som inte kan efterleva de villkor som ställs i det särskilda personsäkerhetsarbetet. Personer som blivit utsatta för våld av närstående ingår i mindre utsträckning i det lokala personsäkerhetsarbetet utan mer i polisens allmänna brottsofferarbete.³³

Målsättningen i det lokala personsäkerhetsarbetet är alltid att personen ska kunna bo kvar på hemorten. Att en person tvingas flytta från sin bostadsort permanent är den yttersta formen av skyddsåtgärd och vidtas endast i de situationer då hotbilden är mycket stor. Däremot är det mycket vanligt att man tillfälligt måste flytta till en annan ort. Personen vistas då under en

³³ Uppgift från Polismyndigheten i Stockholms län.

begränsad period på t.ex. ett hotell. Den mest effektiva skyddsåtgärden är inte alltid att flytta så långt bort som möjligt. Bostadsbristen i storstäderna kan dock medföra att personer av rent praktiska skäl måste flytta till en annan ort och därmed ibland till en annan kommun.³⁴

Det finns inga exakta uppgifter om hur många personer som omfattas av det lokala personsäkerhetsarbetet. Polismyndigheten i Stockholms län uppskattar att de handlägger cirka 150-200 personsäkerhetsärenden per år.³⁵ Av dessa är cirka 70 procent personer som bidrar med uppgifter under en förundersökning eller rättegång. Resten är främst personer som utsatts för våld av närstående.³⁶

Polisen har ingen särskild budget för att täcka flyttkostnader m.m. när personer som ingår i det lokala personsäkerhetsarbetet tillfälligt måste flytta.³⁷

Det särskilda personsäkerhetsarbetet

För att skydda vittnen och andra hotade personer från allvarlig brottslighet har polisen ett ansvar för att bedriva särskilt personsäkerhetsarbete.³⁸ Det är förbehållet en mycket begränsad krets. I första hand handlar det om bevispersoner, dvs. misstänkta, tilltalade, målsägande, vittnen och andra som medverkar eller har medverkat i en förundersökning eller rättegång som rör grov eller organiserad brottslighet. Även andra grupper kan omfattas av det särskilda personsäkerhetsarbetet, t.ex. anställda inom rättsväsendet och informatörer.³⁹

År 2007 ingick 87 personer i polisens särskilda personsäkerhetsarbete. En övervägande majoritet av dessa ärenden rörde bevispersoner.⁴⁰ Hittills har inte personer som utsatts för våld av närstående ingått i det särskilda personsäkerhetsarbetet.⁴¹

I det särskilda personsäkerhetsarbetet ingår bl.a. att flytta personer från en osäker ort till en säker. Det innebär i regel att personen måste byta kommun. I de allra flesta fall är det fråga om

³⁴ Uppgift från Polismyndigheten i Stockholms län.

³⁵ Uppgift från Polismyndigheten i Stockholms län.

³⁶ Uppgift från Polismyndigheten i Stockholms län.

³⁷ Uppgift från Polismyndigheten i Stockholms län.

³⁸ 2 a § polislagen och 5 § förordningen (2006:519) om särskilt personsäkerhetsarbete m.m.

³⁹ 2 § förordningen om särskilt personsäkerhetsarbete m.m.

⁴⁰ SOU 2008:81 s. 266.

⁴¹ Uppgift från Rikspolisstyrelsen.

att personen måste flytta flera gånger under utredningstiden tills en slutplacering kan ske. Inledningsvis kan personen t.ex. placeras på hotell, i skyddslägenhet eller utomlands. I genomsnitt tar det cirka två år innan en slutplacering kan ske. Rikspolisstyrelsen har en egen budget avsatt för det särskilda personsäkerhetsarbetet som täcker flyttkostnaderna m.m.⁴²

En person som ingår i det särskilda personsäkerhetsarbetet kan få personsäkerhetsersättning från staten.⁴³ Ersättningen lämnas i skäligen utsträckning för utgifter, förlorad arbetsinkomst, intrång i näringsverksamhet och förluster vid försäljning av egendom.

9.4.2 Socialtjänstens ansvar för stöd och hjälp

Socialnämnden har ett ansvar i arbetet med brottsdrabbade och hotade personer, eftersom kommunen har det yttersta ansvaret för att alla som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver.⁴⁴ I 5 kap. 11 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, regleras även särskilt socialnämndens ansvar för brottsoffer. Nämnden har i uppgift att verka för att personer som utsatts för brott och deras närstående får stöd och hjälp. Socialnämnden ska särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation. Nämnden ska även särskilt beakta att barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående vuxna är offer för brott och kan vara i behov av stöd och hjälp.

Ansvarig kommun

Huvudregeln i 2 kap. 2 § SoL innebär att när en person flyttar över en kommungräns flyttas också ansvaret enligt SoL över till den nya vistelsekommunen, se avsnitt 6.1.2. Ansvaret för redan beslutade insatser kvarstår dock till dess att beslutet upphör att gälla eller flyttas över till den nya vistelsekommunen med stöd av 16 kap. 1 § SoL. Ett undantag från huvudregeln gäller i de fall en person placeras i familjehem, hem för vård eller boende (HVB) eller boende med service och omvårdnad för äldre och personer med

⁴² Uppgift från Rikspolisstyrelsen.

⁴³ 11 § förordningen om särskilt personsäkerhetsarbete m.m.

⁴⁴ 2 kap. 2 § SoL.

funktionshinder.⁴⁵ Om kommunen t.ex. placerat en skyddsbehövande kvinna i ett HVB som är inriktat på kvinnor som utsätts för våld av närstående, behåller således kommunen ansvaret för det individuellt behovsprövade biståndet. De flesta skyddade boenden för kvinnor som utsätts för våld av närstående drivs dock inte som HVB.⁴⁶

9.4.3 Gränsdragningsproblem mellan polisen och socialtjänsten

Företrädare för polisen har framhållit att det är oklart var gränsen går mellan polisens och socialtjänstens ansvar för personer som behöver skydd.⁴⁷ Polisen har ett ansvar enligt polislagen att skydda hotade personer och socialtjänsten har ett ansvar enligt SoL för att brottsdrabbade får stöd och hjälp. Att gränsdragningen är oklar orsakar i vissa fall diskussioner om vilken huvudman som ska ansvara för vad. Socialtjänsten anser ibland att det är rättsväsendets ansvar att se till att bevispersoner skyddas eftersom det är en förutsättning för att rättsväsendet ska fungera. Polisen å sin sida anser att det är polisens ansvar att se till att skyddet fungerar men att socialtjänsten måste ansvara för att personen klarar sig ekonomiskt och psykosocialt under tiden. Företrädare för polisen har också påtalat att brottsdrabbade män har svårt att få stöd från socialtjänsten.⁴⁸ Ytterligare ett problem som påtalats är att SoL:s bestämmelser om ekonomiskt bistånd inte är avsedda för dessa situationer. Det kan t.ex. framstå som orimligt att en person som tvingas flytta på grund av att han eller hon utsätts för hot i egenskap av bevisperson måste uttömma sina egna tillgångar innan socialtjänsten kan bevilja ekonomiskt bistånd.

⁴⁵ 16 kap. 2 § första stycket SoL.

⁴⁶ Uppgift från Socialstyrelsen.

⁴⁷ Uppgift från Rikspolisstyrelsen och Polismyndigheten i Stockholms län.

⁴⁸ Uppgift från Polismyndigheten i Stockholms län, Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning i Stockholms stad samt Köpings och Västerås kommuner.

10 Ensamkommande barn

10.1 Hassan

Hassan är 16 år gammal och kommer från nordöstra delen av Irak. Hassan tillhör en minoritet i sitt hemland, kurderna. När Hassans bror blev dödad i ett självmordsattentat beslutade föräldrarna att sända Hassan till hans farbror i Sverige.

Hassan söker asyl på en av Migrationsverkets ansökningsenheter och uppger då att han har en farbror som han kan bo hos. Migrationsverket anvisar Hassan till den kommun där farbrodern bor. Farbrodern hämtar Hassan på transitboendet i ankomstkommunen och tar honom med sig hem. Anvisningskommunen gör inget hembesök i farbroderns hem och tar inte heller någon kontakt med Hassan, men beslutar ändå att placera Hassan hos farbrodern.

En kort tid efter att Hassan flyttat till farbrodern flyttar hela familjen inklusive Hassan till en annan kommun. Hassan börjar i skolan i den nya kommunen och beviljas så småningom uppehållstillstånd. Hassan hamnar dock ofta i konflikt med farbroderns familj och även med andra elever i skolan. Hassans gode man bedömer därför att Hassan skulle behöva någon form av stöd både i hemmet och skolan.

Gode mannen vänder sig till bosättningskommunen och får besked om att frågan om stödinsatser i skolan kommer att utredas. I fråga om stödinsatser i hemmet hänvisar bosättningskommunen till anvisningskommunen, eftersom ansvaret för insatser enligt socialtjänstlagen ligger kvar där. När gode mannen vänder sig till anvisningskommunen får han besked om att kommunen avser att föra över ansvaret för Hassan till bosättningskommunen, eftersom Hassan i princip inte har bott i anvisningskommunen och inte heller har någon anknytning dit. Bosättningskommunen motsätter sig dock en sådan överföring och ärendet förs vidare till läns-

styrelsen för prövning. Under tiden för länsstyrelsens prövning vill varken anvisningskommunen eller bosättningskommunen ta ställning till Hassans ansökan om insatser enligt socialtjänstlagen.

10.2 Ensamkommande barn

I Sverige avses med ensamkommande barn ett barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige är skilt från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i förälders ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare.¹

FN:s flyktingkommissariat, UNHCR, har beräknat att 12 800 ensamkommande barn sökte asyl i 28 av världens länder år 2003. För Sveriges del uppgick antalet asylsökande ensamkommande barn under år 2003 till 561 barn. År 2006 steg antalet till 816 barn och år 2007 var siffran 1 264 barn. År 2008 kom 1 510 ensamkommande barn till Sverige.²

Under år 2007 kom cirka 600 barn från Irak, cirka 200 från Somalia och cirka 160 från Afghanistan. År 2008 kom det ungefär lika många barn från Irak som från Somalia och Afghanistan.³

Flertalet av de ensamkommande barn som kommer till Sverige är pojkar i 16-18 års åldern. Andelen flickor har genom åren legat på cirka 20 procent.⁴

Barnen kommer huvudsakligen från områden med krig, väpnade konflikter, etnisk förföljelse och terror. Några kommer på grund av övergrepp, tvång och hot i familjen eller för att de helt saknar någon som kan ta hand om dem. Det finns också farhågor om att barn förs hit för att utnyttjas sexuellt, som arbetskraft eller i brottslighet.⁵

10.3 Migrationsverkets ansvar för ensamkommande barn

Migrationsverket ansvarar för prövningen av barnens asylärenden och för frågor som rör ekonomiskt bistånd och återvändande. Migrationsverket har dessutom ett ansvar att så snart som möjligt

¹ 2 § lagen om god man för ensamkommande barn och prop. 2005/06:46 s. 35 f.

² Migrationsverkets webbplats, www.migrationsverket.se, Nyheter, 2009-01-08.

³ Uppgift från Migrationsverket.

⁴ Uppgift från Migrationsverket.

⁵ Socialstyrelsen och Migrationsverket, Förbättringar i mottagandet av barn från annat land som kommer till Sverige utan medföljande legal vårdnadshavare, s. 24.

försöka hitta familjemedlemmar till det ensamkommande barnet. I Migrationsverkets uppdrag ingår också att teckna överenskommelser med kommuner om mottagande av de ensamkommande barnen samt anvisa barnen till en kommun. Migrationsverket ansvarar för att administrera de olika statliga ersättningarna till kommunerna.

10.3.1 Under asylprocessen

Den 1 juli 2006 genomfördes en reform som innebar att kommunerna tog över ansvaret för boende och omvårdnad av ensamkommande asylsökande barn.⁶ Tidigare fanns ingen särskild reglering av mottagandet av de ensamkommande asylsökande barnen vilket medförde att ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och kommunerna upplevdes som oklar.

När ett ensamkommande asylsökande barn anländer till Sverige ser Migrationsverket till att barnet får komma till ett tillfälligt boende i den kommun där han eller hon ger sig till känna för svensk myndighet. Det sker för närvarande huvudsakligen i Solna, Sigtuna, Malmö eller Mölndals kommuner, de s.k. ankomstkommunerna där Migrationsverket har enheter där man kan söka asyl.⁷ Så snart som möjligt anvisar sedan Migrationsverket barnet till en kommun där han eller hon ska bo under själva asylprocessen, en s.k. anvisningskommun.

I första hand ska Migrationsverket anvisa barnet till en kommun som har träffat en överenskommelse med verket. Om det finns särskilda skäl kan barnet dock anvisas till en annan kommun. Sådana särskilda skäl kan vara att barnet har önskemål om att få komma till en viss kommun, t.ex. för att bosätta sig hos en släkting eller någon annan närstående person.⁸

Så snart som möjligt efter ankomsten till Sverige förses barnet med en företrädare – en god man – som bekräftar barnets asylansökan. I samband med asylansökan får barnet även ett offentligt biträde. Därefter utreds barnets asylansökan av särskilda handläggare med barnkompetens på Migrationsverket. Utredningen anpassas så mycket som möjligt efter barnets ålder, hälsa och andra omständigheter. För att väntetiden ska bli så kort som möjligt

⁶ Prop. 2005/06:46.

⁷ Migrationsverket, Aktuellt om ensamkommande barn och ungdomar, december 2008.

⁸ Prop. 2005/06:46 s. 49.

handlägger Migrationsverket dessa ärenden med förtur. Målsättningen är att barnet ska få ett beslut inom tre månader.⁹ Detta mål har dock inte uppnåtts under år 2008 då den genomsnittliga handläggningstiden var cirka sex månader.¹⁰

Om Migrationsverket inte beviljar barnet uppehållstillstånd kan beslutet överklagas till Migrationsdomstolen och om prövningstillstånd meddelas slutligt till Migrationsöverdomstolen. Om domstolen inte ändrar beslutet avvisas barnet från Sverige. I de fall ett barn inte beviljas uppehållstillstånd arbetar Migrationsverket med återvändandet för barnet. Migrationsverket gör då en utredning om vem som ska ta hand om och ta emot barnet vid ankomsten till det land barnet avvisas till. Barnet har alltid en ledsagare med sig som ser till att barnet tas emot av en anhörig eller någon annan som ansvarar för barnets omvårdnad.¹¹

Migrationsverket ansvarar för ekonomiskt bistånd till de ensamkommande barnen. Bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) lämnas i form av logi, bostadsersättning, dagersättning och särskilt bidrag. När det gäller ensamkommande asylsökande barn ska Migrationsverket istället anvisa en kommun som ska ordna boendet.

Migrationsverket och dess anställda är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan innebära att socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd.¹² De är också skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredningen av barnets behov av skydd. Med barn avses varje människa under 18 år och gäller oavsett om barnet beviljats uppehållstillstånd eller inte.

10.3.2 När barnet har beviljats uppehållstillstånd

När ett ensamkommande barn har beviljats uppehållstillstånd avregistreras barnet från Migrationsverkets mottagandesystem, eftersom han eller hon inte längre är asylsökande. Detta görs en månad efter beslut om uppehållstillstånd eftersom barnet fortfarande har rätt till dagersättning och särskilt bidrag enligt LMA

⁹ Migrationsverkets webbplats, www.migrationsverket.se, Vanliga frågor och svar – ensamkommande barn och ungdomar.

¹⁰ Migrationsverket, Aktuellt om ensamkommande barn och ungdomar, december 2008.

¹¹ Migrationsverkets webbplats, www.migrationsverket.se, Information om ensamkommande barn och ungdomar.

¹² 14 kap. 1 § SoL.

under en månad från den dag uppehållstillståndet har beviljats.¹³ Därefter går ansvaret för biståndet över till kommunens socialtjänst. Barnen skrivs ut till den kommun som Migrationsverket har anvisat barnen till.¹⁴

I propositionen Mottagande av ensamkommande barn (prop. 2005/06:46) står att ett ensamkommande barn som beviljats uppehållstillstånd snarast bör tas emot i en kommun för bosättning. För att skapa trygghet och kontinuitet för de barn som beviljas uppehållstillstånd är det angeläget att de får bo kvar i den kommun som de först anvisats till.¹⁵ Enligt förarbetena är det därför önskvärt att de kommuner som träffar överenskommelser med Migrationsverket om mottagande av asylsökande ensamkommande barn även träffar överenskommelse om introduktion av dessa barn,¹⁶ dvs. tecknar en överenskommelse om flyktingmottagande. Det är Migrationsverkets ansvar att träffa överenskommelser med kommunerna om mottagande av barn med uppehållstillstånd. Migrationsverket kan även träffa särskilda överenskommelser med kommunen om att tillhandahålla platser för ensamkommande barn som beviljats uppehållstillstånd.

10.4 Kommunernas ansvar för ensamkommande barn

Kommunerna ansvarar för att utreda de asylsökande ensamkommande barnens behov och fatta beslut om insatser och placering i lämpligt boende. Kommunerna ansvarar också för att utse gode män för barnen. Vidare ska kommunerna se till att barnen får skolundervisning. Efter ett beviljat uppehållstillstånd ansvarar kommunerna för fortsatta insatser under barnens uppväxt samt för deras integration i samhället.

10.4.1 Under asylprocessen

Det är kommunen som ansvarar för det reella mottagandet av de ensamkommande barnen och som inom ramen för socialtjänsten

¹³ 8 § tredje stycke LMA och prop. 2005/06:46 s. 52.

¹⁴ Uppgift från Migrationsverket.

¹⁵ Migrationsverket, Socialstyrelsen och SKL, Ett gemensamt ansvar för ensamkommande barn och ungdomar, s. 5.

¹⁶ Prop. 2005/06:46 s. 42.

tillhandahåller boende och omsorg. Kommunerna får statlig ersättning för mottagandet av barnen.

Socialnämnden ansvarar för att utreda barnets behov och besluta om lämpligt boende. Migrationsverket anvisar endast kommun, det är alltid kommunen som bedömer vilket boende som är lämpligast för barnet.

När Migrationsverket anvisar ett ensamkommande barn till en kommun ska anvisningskommunen inleda en utredning om barnet enligt 11 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Kommunen har rätt till ersättning för kostnader för en sådan utredning.¹⁷ Vi har fått uppgift om att utredningar som gäller ensamkommande barn i regel inte är lika omfattande som andra utredningar om barn, utan endast avser vilken typ av boende som är lämpligt för barnet. En anledning till det uppges vara att det är svårt att utreda barnen under asylprocessen då de är mycket förtagna om sin bakgrund. Företrädare för kommunerna uppger också att man inte vill ”pressa” barnen för mycket. Det pågår ju också en asylutredning på Migrationsverket och det kan vara svårt för barnen att förstå skillnaden i de olika utredningarna.¹⁸

Barnen kan ha olika behov och förutsättningar och kan därför behöva olika boendeformer.¹⁹ Boendet kan t.ex. vara ett familjehem eller ett HVB särskilt inriktat på mottagande av ensamkommande barn.

När ett ensamkommande barn uppger att han eller hon kan bo hos släktingar eller andra anhöriga anvisar Migrationsverket barnet till den kommunen. När en kommun får en sådan underrättelse är kommunen skyldig att inleda en utredning av hemmets lämplighet.²⁰ Vissa kommuner utreder hemmet på samma sätt som vid vanliga familjehemsplaceringar medan andra kommuner utreder det som vid s.k. privatplaceringar. Det förekommer också att hemmen inte utreds alls.²¹ Om kommunen bedömer att hemmet inte är lämpligt ska kommunen placera barnet i ett annat boende. Om det efter placeringen visar sig att hemmet inte är lämpligt för barnet, ska anvisningskommunen omplacera barnet till ett annat boende. Om kommunen inte ingått en överenskommelse med Migrationsverket kan kommunen ta kontakt med verket för att placera

¹⁷ 7 a § förordningen (1990:927) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

¹⁸ Uppgift från Tyresö och Skellefteå kommuner.

¹⁹ Prop. 2005/06:46 s. 42.

²⁰ 6 kap. 6 § SoL.

²¹ Uppgift från Socialstyrelsen.

barnet i en kommun som ingått en sådan överenskommelse.²² Migrationsverket kan visserligen inte anvisa barnet till en annan kommun, men kommunen kan få verkets hjälp att hitta en kommun som har möjlighet att ta emot barnet. Ärendet kan sedan flyttas över enligt 16 kap. 1 § SoL.²³ Kommunen kan dock även själv välja att omplacera barnet inom eller utom kommunen. Om barnet omplaceras till en kommun som har överenskommelse med Migrationsverket bör, enligt förarbetena, den kommunen ta över ansvaret för barnet.²⁴ År 2007 anvisades 37 procent av de barn som kom till Sverige till en kommun där det fanns släktingar. År 2008 var siffran 27 procent.²⁵

De ensamkommande asylsökande barnen har rätt till samma stödinsatser enligt SoL som andra barn.²⁶ Ett ensamkommande asylsökande barn har dock inte rätt till bistånd enligt SoL för sådant bistånd som barnet kan få enligt LMA (dagernättning och särskilt bidrag).

I regel beviljas inga andra insatser enligt SoL under asyltiden än boende. Den främsta anledningen till det uppges vara att boendena är så kvalificerade att barnen får det stöd som de behöver genom personalen på boendet. Barnen har också fullt upp med skola, boende, fritid och kontakt med sin gode man. Man anser inte att det finns anledning att sätta in ytterligare insatser enligt SoL. Så ser det i regel även ut för andra barn som placeras på HVB.²⁷

Beslutet om placering i boendet ska följas upp var sjätte månad enligt bestämmelsen i 6 kap. 8 § SoL. Cirka fem procent av barnen omplaceras till ett annat boende.²⁸ Att barnen omplaceras kan bero på att det inte fungerar i boendet men det kan även vara så att barnen omplaceras på grund av att boendet har en viss åldersgräns.²⁹

Om barnet avvisas eller utvisas från Sverige kvarstår socialtjänstens ansvar till dess att beslutet har verkställts.³⁰

²² Prop. 2005/06:46 s. 50.

²³ Uppgift från Migrationsverket.

²⁴ Prop. 2005/06:46 s. 50.

²⁵ Uppgift från Migrationsverket.

²⁶ Prop. 2005/06:46 s. 41.

²⁷ Uppgift från Skellefteå kommun.

²⁸ Uppgift från Migrationsverket.

²⁹ Uppgift från Skellefteå kommun.

³⁰ Prop. 2005/06:46 s. 50.

Ansvarig kommun

När barnet anländer till Sverige bor han eller hon först tillfälligt i en ankomstkommun. I förarbetena till LMA anges att om ett barn endast vistas något dygn inom en kommun i avvaktan på att placeras i en annan kommun är det orimligt och inte förenligt med de ensamkommande barnens bästa att det är den kommunen som ska ansvara för barnet. I stället bör ansvaret åvila den kommun inom vilken barnet mer varaktigt kommer att uppehålla sig.³¹ Innan Migrationsverket anvisat barnet en kommun gäller dock – enligt 2 kap. 2 § SoL – att den kommun i vilken barnet faktiskt vistas (ankomstkommunen) är ansvarig. Den kommun där barnet vistas ansvarar alltså för att pröva barnets behov av bistånd till dess Migrationsverket har anvisat barnet till en kommun.³²

För att undvika oklarheter har det införts en särskild bestämmelse i LMA för ensamkommande asylsökande barn. Enligt 3 § LMA ska barnet, när Migrationsverket anvisat en kommun, anses vistas där i den mening som avses i 2 kap. 2 § SoL, se avsnitt 6.1.2. Detta gäller oavsett hur kommunen väljer att ordna barnets boende. I förarbetena understryks att det är socialnämnden i den anvisade kommunen som ska ha ansvaret för att utreda barnets behov och besluta om lämpligt boende.³³

Enligt propositionen Mottagande av ensamkommande barn (prop. 2005/06:46) är det en fördel om det är den kommun där barnet är bosatt som också har ansvaret för barnet. En kommun, som ingått överenskommelse med Migrationsverket och som placerar ett barn i en annan sådan kommun, bör därför inte behålla ansvaret för barnet. I stället bör den kommun som barnet är placerat i ta över ansvaret.³⁴ Detta förutsätter dock att kommunerna är överens om en överflyttning eller, om kommunerna inte kan komma överens, att länsstyrelsen beslutar om det.³⁵ Där emot bör en kommun, som har ingått överenskommelse med verket och som placerar barnet i en kommun som *inte* har ingått någon sådan överenskommelse, behålla ansvaret för barnet i enlighet med vad som föreskrivs i 16 kap 2 § SoL.³⁶

³¹ Prop. 2005/06:46 s. 48 f.

³² Migrationsverket, Socialstyrelsen och SKL, Ett gemensamt ansvar för ensamkommande barn och ungdomar, s. 2.

³³ Prop. 2005/06:46 s. 49.

³⁴ Prop. 2005/06:46 s. 50.

³⁵ 16 kap. 1 § SoL.

³⁶ Prop. 2005/06:46 s. 50.

Vidare är det enligt förarbetena inte självklart att en kommuns ansvar ska bestå om barnet på eget initiativ lämnar ett boende i vilket det placerats i av socialtjänsten och bosätter sig in en annan kommun hos t.ex. en släkting. I sådana fall bör ärendet flyttas över till den nya kommunen.³⁷

10.4.2 När barnet har beviljats uppehållstillstånd

När ett ensamkommande barn har beviljats uppehållstillstånd har han eller hon fortfarande rätt till dagersättning och särskilt bidrag enligt LMA under en månad från den dag uppehållstillståndet har beviljats.³⁸ Därefter går ansvaret för bistånd över till kommunen enligt bestämmelserna i SoL. Kommunen kan dock även under viss tid ersätta visst bistånd enligt SoL med introduktionsersättning enligt lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar.

När barnet har beviljats uppehållstillstånd inleds en ny utredning om stöd från socialtjänsten. De allra flesta barn behöver fortsatt stöd i form av boende. Kommunen har rätt till ersättning för vård enligt SoL eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) av den som har fyllt 18 år men inte 21 år, under förutsättning att vården påbörjats före 18 års ålder. I de fall barnet bott i ett familjehem under asylprocessen tas i regel ett beslut om fortsatt placering i familjehemmet. Om barnet bott i ett HVB för asylsökande barn måste barnet flytta till ett nytt boende. Kommunen arbetar då för att få fram ett mer stadigvarande boende med utgångspunkt från de behov som barnet har. Man pratar med barnet och med det HVB eller familjehem som han eller hon bott på under asyltiden.³⁹ I vissa kommuner finns särskilda boenden för ensamkommande barn som beviljats uppehållstillstånd.

Det kan ta tid att hitta ett boende och under tiden bor ofta barnet kvar i asylboendet eller i ett jourhem.⁴⁰ Anvisningskommunen behåller ansvaret för barnet även om han eller hon placeras i en annan kommun, men då i egenskap av placeringskommun enligt 16 kap. 2 § första stycket SoL.

³⁷ Prop. 2005/06:46 s. 50.

³⁸ 8 § tredje stycket LMA och prop. 2005/06:46 s. 52.

³⁹ Uppgift från Skellefteå kommun.

⁴⁰ Uppgift från Tyresö kommun och Migrationsverket.

Barnets ställföreträdare

I samband med att barnet beviljas uppehållstillstånd ersätts i regel den gode mannen av en särskilt förordnad vårdnadshavare. De grunder som främst lär kunna komma i fråga för ett sådant förordnande är att barnets föräldrar är döda eller varaktigt förhindrade att utöva vårdnaden om barnet.⁴¹ Det finns dock vissa undantag från huvudregeln. Om t.ex. barnet inom kort ska fylla 18 år finns i regel inte anledning att utse vårdnadshavare utan den gode mannen kan kvarstå i sitt uppdrag tills barnet blir myndigt.⁴²

Enligt 10 § lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn är det socialnämnden i den kommun där barnet vistas som hos rätten ska väcka talan om eller anmäla behov av en särskild förordnad vårdnadshavare.⁴³ Enligt förarbetena menas med "att barnet vistas i en viss kommun" att barnet uppehåller sig där. Det krävs inte att barnet är varaktigt bosatt i kommunen. Att barnet bor i ett familjehem eller ett anläggningsboende på orten bör för detta ändamål alltid anses tillräckligt.⁴⁴

Introduktionen i samhället

Alla personer som flyttar till Sverige och som har fått uppehållstillstånd som flykting eller av flyktingliknande skäl samt deras anhöriga, har rätt att få en introduktion i samhället.⁴⁵ Det är den kommun som personen är folkbokförd i som har huvudansvaret för introduktionsinsatserna.⁴⁶ Introduktionen anpassas efter varje persons bakgrund, behov och förutsättningar. För personer som fyllt 16 år ska introduktionsprogrammet innehålla svenskundervisning för invandrare, praktik i den utsträckning som är möjlig, orientering om svenska samhällsförhållanden och svenskt samhällsliv samt information om vardagslivet i en kommun och andra liknande förhållanden.

Kommunerna får statlig ersättning, i form av en schablonersättning, för introduktionen i samhället för de ensamkommande barn som beviljats uppehållstillstånd och som bosätter sig i kommunen. Den kommun som först tar emot barnet har rätt till 20

⁴¹ 6 kap. 9 § respektive 6 kap. 8 a § FB.

⁴² Socialstyrelsen, Om barnet behöver ny vårdnadshavare, 2006, s. 119.

⁴³ Jfr 5 kap. 2 § andra stycket SoF.

⁴⁴ Prop. 2004/05:136 s. 52.

⁴⁵ Migrationsverkets webbplats, www.migrationsverket.se.

⁴⁶ SOU 2008:58 s. 321.

procent av schablonersättningen. Rätt till resterande del av schablonersättningen har den kommun där barnet är folkbokfört vid utgången av varje bidragsperiod. Utbetalningarna sker var tredje kalendermånad under två år. För barn och ungdomar utgår schablonersättningen med (2009 års belopp):

- 116 300 kronor för personer under 16 år
- 189 400 kronor för personer mellan 16 och 65 år.

Detta innebär att det är den kommun som Migrationsverket skriver ut barnet till, dvs. anvisningskommunen, som får det första schablonbeloppet för barnet. Det andra schablonbeloppet betalas ut till den kommun där barnet är folkbokfört. Om barnet är placerat i ett familjehem eller placerad privat i ett släktinghem folkbokförs han eller hon där hemmet ligger. Om barnet är placerat på ett HVB i anvisningskommunen ska barnet, enligt Skatteverket, folkbokföras där. Om barnet är placerat på ett HVB i en annan kommun än anvisningskommunen, ska barnet emellertid folkbokföras på församlingen i anvisningskommunen.⁴⁷

För de ensamkommande barnen består introduktionsinsatserna i huvudsak av skola och stödboende. Om barnet är folkbokfört i en annan kommun än placeringskommunen och går i skola där, är därför ansvaret för barnets introduktion delat – bosättningskommunen ansvarar för skolan och placeringskommunen för boendet.

⁴⁷ 10 § förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.fl.

11 Personer som är hemlösa

11.1 Dan

Dan är 28 år gammal och narkotikamissbrukare. Han har ett mångårigt missbruk bakom sig och har ett par gånger vårdats med stöd av LVM. Han har dock varit omotiverad att sluta missbruka och återfallit kort efter att tvångsvården upphört. Därefter har han undvikit kontakt med socialtjänsten för att slippa nya LVM-insatser.

I samband med en separation för några år sedan blev Dan hemlös. Sedan dess har han bott tillfälligt hos vänner och bekanta, och på senare tid i olika trapphus och förråd. Dan har nu kommit till en vändpunkt och vill förändra sitt liv. Han vill sluta missbruka och vänder sig till socialtjänsten för att få hjälp med bostad och missbruksbehandling.

Vid besök hos socialtjänsten i den kommun där han vistas konstaterar handläggaren att Dan är folkbokförd hos sin f.d. sambo i grannkommunen. Med hänsyn till detta samt att Dan tidigare varit föremål för LVM-insatser hos grannkommunen, hänvisas han dit. När Dan vänder sig till grannkommunen menar de att han, eftersom han inte har vistats i kommunen under en längre tid, i stället ska vända sig till vistelsekommunen. Dan blir uppgiven och ger upp sina tankar på förändring.

Efter ett tag blir Dans situation akut och han vänder sig på nytt till socialtjänsten i vistelsekommunen. Vistelsekommunen tar då emot hans biståndsansökan, men avslår den med motiveringen att ansvaret för insatser ligger på grannkommunen. Handläggaren förklarar beslutet för Dan och uppmuntrar honom att överklaga för att få ett avgörande från länsrätten. Eftersom Dan är i så dåligt skick gör vistelsekommunen dock en nödprövning som resulterar i en natts boende på härbärke och matpengar, men hänvisar honom i övrigt till grannkommunen.

11.2 Hemlöshet i Sverige

Socialstyrelsen har genomfört tre nationella kartläggningar av hemlösheten i Sverige. Kartläggningarna genomfördes åren 1993, 1999 och 2005. En direkt jämförelse av hemlöshetsituationerna mellan de tre mätningarna är inte möjlig att göra. Bland annat på grund av de förändringar som har gjorts mellan undersökningarna av dels definitionen av hemlöshetsbegreppet, dels det utvidgade antalet tillfrågade uppgiftslämnare.¹ I det följande kommer endast uppgifter från 2005 års kartläggning att redovisas.

2005 års kartläggning gäller hemlösheten i landet under en mätvecka, vecka 17 år 2005. Denna vecka rapporterades omkring 17 800 personer som hemlösa. Tre fjärdedelar av dessa var män och en fjärdedel kvinnor. Majoriteten var födda i Sverige men det fanns en överrepresentation av personer födda utanför Sverige, jämfört med deras andel i den övriga befolkningen.² Medelåldern var 41 år.³

11.2.1 Socialstyrelsens definition av hemlöshet

Personer som är att betrakta som hemlösa har i kartläggningen definierats i fyra olika situationer. Syftet med detta är att markera att hemlöshet inte beskriver en person, utan den situation som personen befinner sig i för tillfället.⁴

Situation 1

En person är hänvisad till akutboende, härbärke, jourboende eller är uteliggare.

Situation 2

En person är intagen eller inskriven på antingen

- kriminalvårdsanstalt
- behandlingsenhet eller
- stödboende inom socialtjänst, landsting, privat vårdgivare, HVB-hem eller SIS-institution

¹ Socialstyrelsen, Hemlöshet i Sverige 2005, 2006, s. 26.

² Socialstyrelsen, Hemlöshet i Sverige 2005, 2006, s. 28.

³ Socialstyrelsen, Hemlöshet i Sverige 2005, 2006, s. 54.

⁴ Socialstyrelsen, Hemlöshet i Sverige 2005, 2006, s. 7.

och planeras att skrivas ut inom tre månader efter mätperioden men har inte någon bostad ordnad inför utskrivningen eller utflyttningen.

Situation 3

En person är intagen eller inskriven på

- behandlingsenhet eller
- stödboende inom socialtjänst, landsting, privat vårdgivare, HVB-hem eller SIS-institution

och planeras inte att skrivas ut inom tre månader men har inte någon bostad ordnad vid eventuell framtida utskrivning eller utflyttning.

Situation 4

En person bor tillfälligt och utan kontrakt hos kompisar, bekanta, familj, släktingar eller har ett tillfälligt (kortare än tre månader efter mätperioden) inneboende- eller andrahandskontrakt och har på grund av denna situation sökt hjälp eller varit i kontakt med den uppgiftslämnande myndigheten eller organisationen under mätperioden.⁵

Av de omkring 17 800 personer som rapporterades som hemlösa befann sig

- 20 procent (cirka 3 600 personer) i situation 1,
- 11 procent (cirka 2 000 personer) i situation 2,
- 37 procent (cirka 6 400 personer) i situation 3,
- 26 procent (4 700 personer) i situation 4 och
- 6 procent i situationen okänd.⁶

11.2.2 I vilka kommuner finns personer som är hemlösa?

I 86 procent av landets kommuner rapporterades att det fanns personer som var hemlösa under mätveckan. Flest hemlösa personer per 10 000 invånare fanns i Göteborg och Stockholm. De kom-

⁵ Socialstyrelsen, Hemlöshet i Sverige 2005, 2006, s. 20.

⁶ Socialstyrelsen, Hemlöshet i Sverige 2005, 2006, s. 48 ff.

muner där det inte fanns någon kännedom om hemlösa personer var främst små kommuner.⁷

Ett antal kommuner som vanligtvis inte förknippas med hemlöshet redovisade höga andelar hemlösa i relation till sitt invånarantal. Detta beror bl.a. på att det med undersökningens definition finns ett stort antal hemlösa som befinner sig i olika typer av behandlingshem, institutionsboenden, inom kriminalvården eller stödboenden inom kommunerna, dvs. situation 2 och 3. Flest hemlösa som befann sig i dessa situationer per 10 000 invånare fanns i kommunerna Höör, Knivsta, Kinda och Östhammar. Även Stockholm, Göteborg och Helsingborg hade många personer som befann sig i dessa situationer.⁸

Ett fåtal kommuner uppvisade höga andelar hemlösa personer oavsett hur man räknar. Det var Göteborg, Helsingborg, Stockholm, Huddinge, Eskilstuna, Malmö och Borlänge.⁹

11.2.3 Kontakt med socialtjänsten

Drygt 90 procent av de hemlösa personerna rapporterades ha haft kontakt med socialtjänsten och de hade i stor utsträckning tagit del av olika typer av insatser det senaste året. Den klart vanligaste insatsen var boendeinsats. Andra förekommande insatser var insatser mot missbruk, insatser mot psykiska problem, insatser mot somatiska problem, övrigt stöd samt insatser av icke frivillig karaktär.¹⁰

De personer som hade varit hemlösa under en längre period hade i högre grad problem som de behövde stöd för än de som varit hemlösa en kort period. De problem som tycktes öka mest med tiden, för både kvinnor och män, var somatiska problem, problem med mun och tänder samt psykiska problem. Däremot verkade ekonomiska problem, familjeproblem och brist på sysselsättning minska efter en längre tid som hemlös. Enligt Socialstyrelsen verkar det som att uppgiftslämnarna i detta avseende främst fokuserade på personernas mest akuta och påfallande problem, såsom missbruk och psykiska problem, medan exempelvis ekonomiska

⁷ Socialstyrelsen, Hemlöshet i Sverige 2005, 2006, s. 74.

⁸ Socialstyrelsen, Hemlöshet i Sverige 2005, 2006, s. 77.

⁹ Socialstyrelsen, Hemlöshet i Sverige 2005, 2006, s. 77.

¹⁰ Socialstyrelsen, Hemlöshet i Sverige 2005, 2006, s. 42.

problem och brist på sysselsättning verkade hamna i skymundan ju längre tid som personen i fråga hade varit hemlös.¹¹

11.3 Ansvarig kommun

Enligt 2 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver, se avsnitt 6.1.2.

Regeringsrätten har i rättsfallet RÅ 1990 ref. 119 bl.a. prövat frågan om ansvarig kommun för en kvinna som saknade permanent bostad. Kvinnan och hennes fyra barn hade återvänt till Sverige efter en ettårig vistelse i Finland. Familjen bodde inledningsvis hos kvinnans syster i B kommun, men efter att systemen hade flyttat och sagt upp lägenheten ansökte kvinnan om bistånd i form av permanent boende i B kommun. B kommun gjorde upprepade försök att ordna bostad åt kvinnan och barnen, men utan resultat. Familjen flyttade slutligen till en husvagn som anskaffats av B kommun. Någon plats att ställa upp husvagnen på i B kommun hade dock inte gått att ordna och husvagnen placerades på en campingplats i S kommun. Eftersom familjen då inte längre vistades i B kommun uppkom fråga om ansvarig kommun. Regeringsrätten konstaterade att kvinnans biståndsbehov vad avser bostad hade uppkommit när hon var bosatt i B kommun. Hon hade också ansökt om bistånd i den kommunen. Den omständigheten att kvinnan – i avvaktan på en lösning av bostadsfrågan – nödgats vistas i en annan kommun, medförde inte att ansvaret för biståndet övergick från B kommun till en annan kommun.

Exempel på lokala riktlinjer

Kommunförbundet i Stockholms län har rekommenderat kommunerna i länet att anta riktlinjer för ärendehantering avseende hemlösa.¹² Riktlinjerna är ämnade att reglera kommunernas samverkan och ansvar för den kategori hemlösa som saknar fast bostad, egen eller förhyrd bostad och som inte bor i något stadigvarande inneboendeförhållande. Dessa personer är därför hänvisade till tillfälliga boenden eller är uteliggare.

¹¹ Socialstyrelsen, Hemlöshet i Sverige 2005, 2006, s. 39.

¹² Kommunförbundet Stockholms läns rekommendation den 7 december 2006, dnr. 2005/0058.

I riktlinjerna föreskrivs bl.a. att för en hemlös person som är aktuell hos socialtjänsten i en kommun eller varit det sedan tre månader tillbaka behåller den kommunen ansvaret tills personen får ny fast bostad. Med fast bostad avses första- eller andrahandskontrakt eller intyg om inneboende. Om personen inte varit aktuell i någon kommun sedan tre månader tillbaka räknat från det tillfälle då han eller hon åter blir aktuell för socialtjänsten får den kommun som är vistelsekommun ansvaret. Kontakt med socialjour räknas inte i dessa riktlinjer som att vara aktuell hos någon kommuns socialtjänst och ska därför inte ingå i ovan angivna tidsberäkningar. Får en person fast bostad i en ny kommun övertar denna kommun ansvaret för personen efter en månad. Om oklarhet råder om personen kommer att bo stadigvarande i den nya bostaden, övergår ärendet först efter tre månader till den nya kommunen. I riktlinjerna finns även föreskrifter om fortsatt ansvar vid flyttning i vissa fall.

Stockholms stad har antagit riktlinjer för ärendeansvar mellan stadsdelsnämnderna.¹³ I riktlinjerna föreskrivs att för hemlösa personer som är aktuella vid en stadsdelsnämnd behåller nämnden ärendet tills den enskilde får ny fast bostad. Övriga som haft fast boende inom stadsdelen men inte varit aktuella ska tas emot i den stadsdelen om de vänder sig dit i direkt samband med att de blivit bostadslösa. Med direkt samband avses inom en månad från det att personen blivit hemlös. Om den hemlösa personen inte är aktuell, dvs. haft kontakt, inom någon stadsdel under de två senaste åren ska den hemlöse hänvisas till Enheten för hemlösa. Särskilda regler gäller för personer som tidigare haft kontakt med Enheten för hemlösa samt för dem som är under 20 respektive 25 år.

När en ny klient vänder sig till Enheten för hemlösa görs i regel en s.k. tillhörighetsutredning. Avgörande vid denna utredning är vilken kommun den enskilde har haft starkast anknytning till den senaste tiden. Hänsyn tas bl.a. till om den enskilde har eller har haft kontakt med socialtjänsten i en annan kommun och om han eller hon har lämnat en planering som finns där. Hänsyn tas även till om den enskilde vistas och lever sitt liv i en annan kommun. I utredningen beaktas vidare var personen är folkbokförd men det är inte utslagsgivande för bedömningen. Den enskildes folkbok-

¹³ Stockholms stads riktlinjer för ärendeansvar mellan stadsdelsnämnderna, antagna i kommunstyrelsen den 19 mars 2003.

föringsadress kan dock stärka argumenten i de fall de andra omständigheterna pekar mot folkbokföringskommunen.¹⁴

I *Göteborgs stad* tar socialjouren emot de personer som inte har en naturlig förankring i Göteborg. När en person aktualiseras hos socialjouren görs en s.k. vistelsebegreppsutredning. Socialjouren intervjuar då personen och tar reda på bakgrundsfakta. I vistelsebegreppsutredningen beaktas vilken kommun eller stadsdel den enskilde har bott i tidigare och om han eller hon har haft insatser från socialtjänsten där. Sedan görs en bedömning av vilken kommun eller stadsdel som personen hör till utifrån var han eller hon kan sägas ha sin starkaste anknytning. Vid den bedömningen beaktas bl.a. var personen är född, var han eller hon har sin familj, var eventuella barn finns och vilka kontakter som finns med en annan socialtjänst.¹⁵

¹⁴ Uppgift från Enheten för hemlösa i Stockholms stad.

¹⁵ Uppgift från Göteborgs stad.

12 Äldre och personer med funktionsnedsättning som vistas tillfälligt i en kommun

12.1 Ingrid

Ingrid är 85 år och bor ensam i en tvårumslägenhet. Hon har ramlat flera gånger och är orolig för att det ska hända igen. Vid det senaste fallet bröt hon lårbenshalsen och lider fortfarande av smärtor i höften. Hon klarar dock av att gå kortare sträckor med rollator.

Ingrid har beviljats hemtjänst ett antal timmar per vecka. Hemtjänstpersonalen städar, tvättar och handlar mat. De hjälper även Ingrid med den personliga hygien. Därutöver får Ingrid hjälp av hemsjukvården att hantera sina läkemedel.

Ingrid har inte vågat gå ut efter lårbensbrottet och har börjat känna sig alltmer isolerad i lägenheten. Hennes dotter besöker henne varannan söndag, men hon är ofta stressad och hinner sällan stanna någon längre stund. Dottern har erbjudit sig att skjutsa Ingrid till fritidshuset i en angränsande kommun. De tror båda två att Ingrid skulle må bra av ett miljöombyte några veckor under sommaren.

Ingrid vänder sig till den kommun där fritidshuset är beläget och ansöker om samma insatser som hon har i hemmet. Hon behöver även fortsatt hjälp av hemsjukvården. Kommunen beviljar hemtjänst i form av hjälp med den personliga hygien, men avslår ansökan i övrigt eftersom de inte anser att kommunen kan tillhandahålla sommargäster städning och andra tjänster av servicekaraktär. I fråga om hemsjukvården hänvisas Ingrid till landstinget, eftersom kommunen inte har tagit över ansvaret för hemsjukvården.

12.2 Hemtjänst och kommunal hälso- och sjukvård till personer som vistas tillfälligt i en kommun

Socialstyrelsen är statistikansvarig myndighet för officiell statistik om bl.a. kommunernas äldre- och handikappomsorg. År 2007 införde Socialstyrelsen en personnummerbaserad uppgiftsinsamling, som innebär att kommunerna lämnar uppgifter på individnivå inklusive personnummer för äldre och personer med funktionsnedsättning som har biståndsbeslut om vissa insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL, respektive har fått kommunal hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL.

För år 2007 avser uppgiftsinsamlingen förhållandet den 1 oktober och oktober månad för insatser enligt SoL. Vidare avser uppgiftsinsamlingen personer som någon gång under september månad varit mottagare av hälso- och sjukvård enligt 18 § HSL. För år 2008 avser uppgiftsinsamlingen beslut om insatser enligt SoL den 30 juni respektive kommunal hälso- och sjukvård under juni månad. För att underlätta läsningen kommer vi i det följande att använda begreppen höst- respektive sommarmätningen.

Socialstyrelsen har, på utredningens begäran, jämfört sin individ- och personnummerbaserade statistik mot registret över totalbefolkningen (RTB). På så sätt har vi kunnat få fram uppgifter om antalet personer som har beviljats vissa insatser enligt SoL respektive kommunal hälso- och sjukvård enligt HSL i en annan kommun än den som de är folkbokförda i. Vi har utgått från antagandet att en person är bosatt där han eller hon är folkbokförd. Det innebär att vi har förutsatt att en person som befinner sig i en annan kommun än folkbokföringskommunen endast vistas där tillfälligt. Även om det förekommer att personer är bosatta i en kommun där de inte är folkbokförda, bedömer vi att det torde röra sig om förhållandevis få personer.

De variabler som har studerats är hemtjänsttimmar och personer som har tagit emot kommunal hälso- och sjukvård. Anledningen till att vi, i fråga om insatser enligt SoL, har avgränsat jämförelsen till hemtjänst, är att hemtjänst uppges vara den vanligaste insatsen under en tillfällig vistelse. Vi har vidare haft för avsikt att, i fråga om kommunal hälso- och sjukvård enligt HSL, avgränsa jämförelsen till hemsjukvård. Detta eftersom det främst torde vara hemsjukvård som blir aktuell under en tillfällig vistelse i en annan kommun, t.ex. i sommarstugan. Det har dock inte varit möjligt att

särskilja hemsjukvården från övrig kommunal hälso- och sjukvård i det tillgängliga materialet.

De mått som har tagits fram är andelen hemtjänsttimmar respektive andelen personer som tagit emot kommunala hälso- och sjukvårdsinsatser och som inte är folkbokförda i kommunen. Uppgifterna har redovisats i tabeller för äldre respektive funktionshindrade samt som en total. I tabellerna redovisas också undergrupper för om personen är folkbokförd i Sverige eller inte, samt vidare för kommun, kvinnor och män samt olika åldersgrupper. I betänkandet redovisas valda delar av dessa tabeller.¹

Jämförelsegrupp

För att kunna jämföra om vissa kommuner har högre kostnader än andra för hemtjänst eller kommunal hälso- och sjukvård till personer som endast vistas tillfälligt i kommunerna, har vi utgått från de kommuner som enligt Sveriges Kommuner och Landstings kartläggning år 2005 hade högst kostnader för hemtjänst och hemsjukvård till s.k. semesterpensionärer. Det var Borgholm, Norrtälje, Tanum, Sotenäs, Falkenberg, Vellinge och Tjörn kommuner. Vi har även lagt till Värmdö kommun, eftersom Värmdö kommun enligt uppgift till utredningen har ett förhållandevis stort antal sommarvärdar med behov av hemtjänst. Jämförelsegruppen består således av Borgholm, Norrtälje, Tanum, Sotenäs, Falkenberg, Vellinge, Tjörn och Värmdö kommuner.

12.2.1 Hemtjänst

I Socialstyrelsens termbank definieras hemtjänst som bistånd i form av service och personlig omvårdnad i den enskildes bostad eller motsvarande. Med service avses här t.ex. praktisk hjälp med bostadens skötsel, hjälp med inköp, ärenden på post och bank, tillredning av måltider samt distribution av färdiglagad mat. Med personlig omvårdnad avses de insatser som därutöver behövs för att tillgodose fysiska, psykiska och sociala behov. Detta kan t.ex. innebära hjälp med att äta och dricka, klä sig och förflytta sig, sköta personlig hygien och i övrigt insatser som behövs för att bryta isolering (t.ex. viss ledsagning) eller för att den enskilde ska känna

¹ De fullständiga tabellerna kan begäras ut från utredningen.

sig trygg och säker i det egna hemmet (bl.a. genom kvälls- och nattpatrull). I hemtjänst ingår även avlösning av anhörigvårdare.²

Totalt i riket

Av Socialstyrelsens uppgifter framgår att landets kommuner vid höstmätningen hade beviljat totalt 4 573 217 hemtjänsttimmar. Av dessa hade 0,5 procent (23 469 timmar) beviljats till personer som inte var folkbokförda i kommunen.

Tabell 12.1 Antal beviljade hemtjänsttimmar vid höstmätningen

	Totalt i riket	Till personer som inte är folkbokförda i kommunen*	Procent
Ålder			
0-64 år	433 641	3 987	0,9
65 år och äldre	4 139 576	19 482	0,5
Totalt	4 573 217	23 469	0,5

* Innefattar även personer som inte är folkbokförda i Sverige.

Vid sommarmätningen hade landets kommuner beviljat totalt 4 463 310 hemtjänsttimmar. Av dessa hade 0,4 procent (18 039 timmar) beviljats till personer som inte var folkbokförda i kommunen.

Tabell 12.2 Antal beviljade hemtjänsttimmar vid sommarmätningen

	Totalt i riket	Till personer som inte är folkbokförda i kommunen*	Procent
Ålder			
0-64 år	443 791	3 392	0,8
65 år och äldre	4 019 519	14 647	0,4
Totalt	4 463 310	18 039	0,4

* Innefattar även personer som inte är folkbokförda i Sverige.

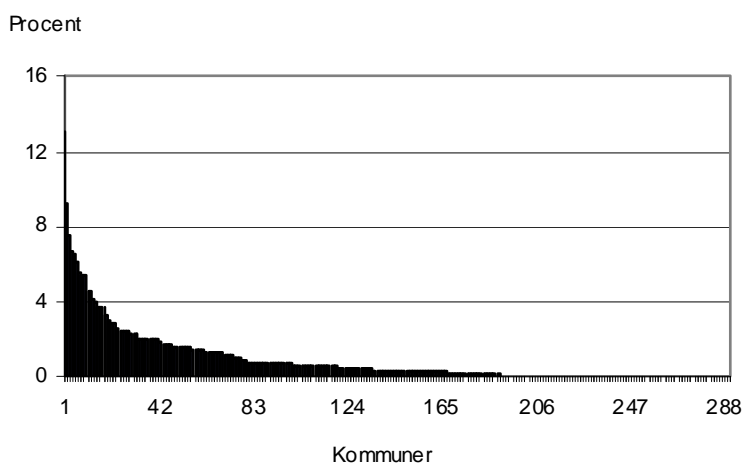
Vid en jämförelse mellan höst- och sommarmätningen framgår att antalet beviljade hemtjänsttimmar till personer som inte var folkbokförda i kommunen var något högre vid höstmätningen (23 469 timmar) än vid sommarmätningen (18 039 timmar).

² Socialstyrelsens termbank, www.socialstyrelsen.se

Skillnader mellan kommunerna

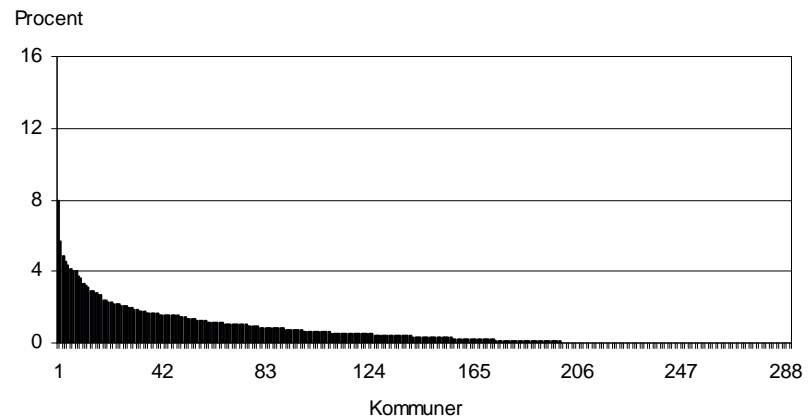
Vid höstmätningen hade 90 procent av kommunerna beviljat högst 2,25 procent av sina hemtjänststimmar till personer som inte var folkbokförda i kommunen. 97 kommuner hade inte beviljat några hemtjänststimmar alls till personer som inte var folkbokförda i kommunen. De fem kommuner som hade beviljat procentuellt sett flest hemtjänststimmar, hade beviljat 13,1 %, 9,3 %, 7,6 %, 6,6 % respektive 6,5 % av sina hemtjänststimmar till personer som inte var folkbokförda i kommunen.

Figur 12.1 Andel beviljade hemtjänststimmar till personer som inte är folkbokförda i kommunen vid höstmätningen. Fördelning per kommun



Vid sommarmätningen hade 90 procent av kommunerna beviljat högst 2,0 procent av sina hemtjänststimmar till personer som inte var folkbokförda i kommunen. 84 kommuner hade inte beviljat några hemtjänststimmar alls till personer som inte var folkbokförda i kommunen. De fem kommuner som hade beviljat procentuellt sett flest hemtjänststimmar, hade beviljat 8,0 %, 5,7 %, 4,9 %, 4,5 % respektive 4,3 % av sina hemtjänststimmar till personer som inte var folkbokförda i kommunen.

Figur 12.2 Andel beviljade hemtjänsttimmar till personer som inte är folkbokförda i kommunen vid sommarmätningen. Fördelning per kommun.



Vid en jämförelse mellan mätningarna framgår att spridningen mellan landets kommuner vad gäller antalet beviljade hemtjänsttimmar till personer som inte var folkbokförda i kommunen, var något större vid höstmätningen (0-13,1 procent) än vid sommarmätningen (0-8 procent).

Jämförelsegruppen

Vid höstmätningen varierade antalet beviljade hemtjänsttimmar till personer som inte var folkbokförda i kommunen mellan 0 och 3,7 procent i jämförelsegruppen. Vellinge, Tjörn och Värmdö kommuner låg över riksgenomsnittet på 0,5 procent medan Borgholm, Tanum, Sotenäs och Falkenbergs kommuner låg under riksgenomsnittet. Norrtälje kommun låg på samma nivå som riksgenomsnittet.

Tabell 12.3 Antal beviljade hemtjänsttimmar i jämförelsegruppen vid höstmätningen

	Totalt i kommunen	Till personer som inte är folkbokförda i kommunen*	Procent
Kommun			
Borgholm	10 041	38	0,4
Norrtälje	19 940	109	0,5
Tanum	4 258	x ³	0,1
Sotenäs	5 329	0	0
Falkenberg	25 448	25	0,1
Vellinge	8 300	121	1,5
Tjörn	3 223	85	2,6
Värmdö	5 591	208	3,7

* Innefattar även personer som inte är folkbokförda i Sverige.

Vid sommarmätningen varierade antalet beviljade hemtjänsttimmar till personer som inte var folkbokförda i kommunen mellan 0,9 och 8 procent i jämförelsegruppen. Samtliga kommuner – bortsett från Värmdö kommun, där uppgift saknas – låg över riksgenomsnittet på 0,4 procent. Tjörns kommun var vidare den kommun i landet som hade procentuellt sett flest beviljade hemtjänsttimmar till personer som inte var folkbokförda i kommunen.

³ För få personer för att redovisas.

Tabell 12.4 Antal beviljade hemtjänsttimmar i jämförelsegruppen vid sommarmätningen

	Totalt i kommunen	Till personer som inte är folkbokförda i kommunen*	Procent
Kommun			
Borgholm	9 599	390	4,1
Norrtälje	22 838	477	2,1
Tanum	4 997	111	2,2
Sotenäs	5 430	193	3,6
Falkenberg	24 605	215	0,9
Vellinge	12 211	275	2,3
Tjörn	2 889	231	8
Värmdö	u.s.	Uppgift saknas (u.s.)	u.s.

* Innefattar även personer som inte är folkbokförda i Sverige.

Vid en jämförelse mellan mätningarna framgår att samtliga kommuner i jämförelsegruppen – bortsett från Värmdö kommun, där uppgift saknas – hade beviljat en högre andel hemtjänsttimmar till personer som inte var folkbokförda i kommunen vid sommarmätningen jämfört med höstmätningen. Dessa kommuner låg vid sommarmätningen även över riksgenomsnittet. Trots detta minskade det totala antalet beviljade hemtjänsttimmar i Borgholms och Tjörns kommuner. Vidare var ökningen i Sotenäs kommun marginell i förhållande till dess totala antal hemtjänsttimmar.

12.2.2 Kommunal hälso- och sjukvård

Varje kommun ska erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som bor i en särskild boendeform för äldre eller bostad med särskild service för personer med funktionshinder enligt 5 kap. SoL. Det samma gäller dem som efter beslut av kommunen bor i enskild verksamhet som motsvarar de boenden som nämns i 5 kap. SoL. Varje kommun ska även i samband med dagverksamhet, som omfattas av 3 kap. 6 § SoL, erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som vistas där.⁴ En kommun får även i övrigt erbjuda dem

⁴ 18 § första stycket HSL.

som vistas i kommunen hälso- och sjukvård i hemmet (hemsjukvård).⁵

Ett landsting får till en kommun inom landstinget överlåta skyldigheten att erbjuda hemsjukvård, om landstinget och kommunen kommer överens om det.⁶ År 2007 hade 159 kommuner tagit över ansvaret för hälso- och sjukvården i ordinärt boende helt eller delvis. År 2008 uppgick motsvarande siffra till 171 kommuner.⁷

Såsom angivits inledningsvis har vi haft för avsikt att avgränsa jämförelsen till kommunal hemsjukvård. Detta eftersom det främst torde vara hemsjukvård som blir aktuell under en tillfällig vistelse i en annan kommun, t.ex. i sommarstugan. Vi har därför fokuserat på de uppgifter som endast avser kommuner med helt eller delat ansvar för hälso- och sjukvård i ordinärt boende, dvs. hemsjukvård. Det har dock inte varit möjligt att särskilja hemsjukvården från den övriga hälso- och sjukvården ur Socialstyrelsens statistik. Då hemsjukvården ingår som en del av hälso- och sjukvården kan dock konstateras att den åtminstone inte överstiger de uppgifter som anges för hälso- och sjukvården som total.

Omfattningen av kommunal hälso- och sjukvård till personer som inte är folkbokförda i kommunen

Vid Socialstyrelsens höstmätning hade, i kommuner med helt eller delat ansvar för hemsjukvård, 3 106 personer tagit emot kommunal hälso- och sjukvård i en kommun där de inte var folkbokförda. Det motsvarar 2,7 procent av det totala antalet personer som mottagit kommunal hälso- och sjukvård i dessa kommuner.

⁵ 18 § andra stycket HSL.

⁶ 18 § tredje stycket HSL.

⁷ Socialstyrelsen, Äldre – vård och omsorg den 30 juni 2008, 2009, s. 25.

Tabell 12.5 Antal personer som tog emot kommunal hälso- och sjukvård vid höstmätningen

Kommunen har helt eller delat ansvar för hemsjukvård	Totalt i riket	Till personer som inte är folkbokförda i kommunen*	Procent
Nej	52 357	1 940	3,7
Ja	116 320	3 106	2,7
Totalt	168 677	5 046	3

* Innefattar även personer som inte är folkbokförda i Sverige.

Vid sommarmätningen hade, i kommuner med helt eller delat ansvar för hemsjukvård, 3 257 personer tagit emot kommunal hälso- och sjukvård i en kommun där de inte var folkbokförda. Det motsvarar 2,5 procent av det totala antalet personer som mottagit kommunal hälso- och sjukvård i dessa kommuner.

Tabell 12.6 Antal personer som tog emot kommunal hälso- och sjukvård vid sommarmätningen

Kommunen har helt eller delat ansvar för hemsjukvård	Totalt i riket	Till personer som inte är folkbokförda i kommunen*	Procent
Nej	52 675	1 734	3,3
Ja	129 321	3 257	2,5
Totalt	181 996	4 991	2,7

* Innefattar även personer som inte är folkbokförda i Sverige.

Vid en jämförelse mellan mätningarna framgår att det var i princip lika många personer som hade tagit emot kommunal hälso- och sjukvård som inte var folkbokförda i kommunen vid båda mätstillfällena.

12.3 Tidigare kartläggningar

12.3.1 Sveriges Kommuner och Landstings kartläggning år 2005

År 2005 gjorde Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) en kartläggning av omfattningen av hemtjänst och hemsjukvård till personer från en annan kommun eller ett annat land.⁸ SKL bad kommunerna att föra statistik under perioden maj till och med september 2005 över antalet personer som erhållit bistånd i form av hemtjänst och hemsjukvård samt omfattningen i tid. Kostnaderna för insatserna schablonberäknades efter statistikinsamlingen enligt metoden ”hemtjänsttimmen”.

153 kommuner besvarade enkäten varav 105 uppgav att de hade beviljat hemtjänst till personer från en annan kommun. De kommuner som inte besvarade enkäten förutsattes inte ha fattat några beslut om hemtjänst till personer från en annan kommun.

För att bedöma hur betungande verksamheten hade varit sattes insatserna i relation till respektive kommuns invånarantal. Kostnaden för en hemtjänsttimme sattes till 350 kronor. Av de 105 kommunerna hade 47 kommuner en kostnad som var större än 2 kronor per invånare. Av dessa hade 26 en kostnad mellan 2 och 5 kronor, sex kommuner mellan 5 och 7 kronor, sju kommuner mellan 7 och 10 kronor, tre kommuner mellan 10 och 15 kronor, två mellan 20 och 40 kronor samt en kommun över 40 kronor. Borgholms kommun hade en kostnad på 51 kronor per invånare för hemtjänst till personer från andra kommuner.

De sju kommuner som hade störst kostnad för verksamheten var:

Borgholm	571 000 kronor
Norrtälje	394 000 kronor
Tanum	385 000 kronor
Sotenäs	368 000 kronor
Falkenberg	288 000 kronor
Vellinge	252 000 kronor
Tjörn	248 000 kronor

I enkäten frågades också efter hemsjukvård som givits till personer från en annan kommun. Cirka 2 100 timmar redovisades och kost-

⁸ SKL, Cirkulär 2005:109.

naden för detta uppgick till 736 000 kronor för hela riket. Verksamheten var således ganska blygsam.

SKL:s slutsats var att verksamheten var liten sett ur ett nationellt perspektiv. Det var endast Borgholm och Sotenäs kommuner som hade en påverkan på hemtjänstens organisation och ekonomi. SKL:s socialberedning ansåg inte, mot bakgrund av omfattningen på hemtjänst i en annan kommun, att det fanns anledning att föreslå en ändring av vistelsebegreppet i SoL.

12.3.2 Göteborgsregionens kommunalförbunds kartläggning år 2004

Göteborgsregionens kommunalförbund genomförde år 2004 en enkät för att redovisa omfattningen av och kostnaderna för sommarboende i de kommuner som ingår i Göteborgsregionen, dvs. Ale, Alingsås, Göteborg, Härryda, Kungsbacka, Kungälv, Lerum, Lilla Edet, Mölndal, Partille, Stenungsund, Tjörn och Öckerö kommuner.⁹

Frågor ställdes om antal personer som tillfälligt vistas ("sommarbor") i kommunen/stadsdelen och som ansökt om respektive fått hemtjänst år 2004. Även kommunens/stadsdelens sammanlagda kostnader för tillfällig hemtjänst efterfrågades. Alla kommuner/stadsdelar i regionen besvarade enkäten. De kommuner som hade flest ansökningar var:

Kungsbacka	22
Kungälv	12
Tjörn	9
Göteborg	6
Härryda	4

De sammanlagda kostnaderna för tillfällig hemtjänst i Göteborgsregionen sommaren 2004 var 763 584 kronor. Per person som fått hemtjänst blir det 12 120 kronor. De högsta kostnaderna per person hade:

⁹ Göteborgsregionens kommunalförbund, Hemtjänst sommarboende den 30 januari 2005.

Stenungssund	53 179 kronor
Lilla Edet	22 500 kronor
Tjörn	22 222 kronor
Lerum	21 973 kronor
Kungsbacka	11 754 kronor

Med tanke på den begränsade ekonomiska omfattningen och det svaga lagstödet för mellankommunala ersättningar vidtog Göteborgsregionens kommunalförbund inga ytterligare åtgärder i frågan.

12.4 Ansvarig kommun

12.4.1 Stöd- och hjälpinsatser enligt socialtjänstlagen under en tillfällig vistelse

Enligt 2 kap. 2 § SoL har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver, se avsnitt 6.1.2. Kommunens skyldighet att pröva den enskildes behov av bistånd påverkas inte av vistelsetidens längd utan gäller oavsett om den enskilde är t.ex. på genomresa eller vistas i sitt fritidshus under en längre tid på sommaren.

Regeringsrätten har yttrat sig i frågan om ansvarig kommun för hemtjänstinsatser under sommarvistelse i ett par mål.¹⁰ I båda fallen konstateras att det är den kommun där den enskilde vistas under sommarvistelsen som ansvarar för att den enskilde får den hemtjänst som han eller hon behöver.

Det var tidigare oklart om den enskilde rent fysiskt var tvungen att vistas i kommunen för att få sin ansökan prövad i sak. Efter ett beslut i Regeringsrätten är det numera klarlagt att den enskilde har rätt att få en ansökan om bistånd i samband med en planerad vistelse i en annan kommun prövad, trots att han eller hon vid ansöknings-tillfället inte befinner sig i den kommunen.¹¹

¹⁰ RÅ 84 2:33 II och RÅ 1988 ref. 24.

¹¹ RÅ 2008 ref. 18.

12.4.2 Hemsjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen under en tillfällig vistelse

Ett landsting får erbjuda hälso- och sjukvård åt den som är bosatt i ett annat landsting om landstingen kommer överens om det.¹² Ett landsting får alltså ge hemsjukvård åt en person som vistas tillfälligt i landstinget i samband med t.ex. studier eller semester. Patientens hemlandsting ersätter vårdlandstinget för vården enligt bestämmelserna i Riksavtalet för utomlänsvård (riksavtalet). En förutsättning är dock att en överenskommelse om vården träffas så snart som möjligt med hemlandstinget.

Om kommunen har tagit över ansvaret för hemsjukvården är kommunen inte skyldig att erbjuda hemsjukvård till en person som inte är bosatt i kommunen. Genom 18 § andra stycket HSL ges dock kommunen en möjlighet att på frivillig väg erbjuda dem som vistas tillfälligt i kommunen hälso- och sjukvård i hemmet. Eftersom riksavtalet inte reglerar ersättning för kommunal hemsjukvård kan tvister uppkomma mellan kommuner och landsting om betalningsansvaret.

Västsvenska Kommunförbundens samorganisation har rekommenderat kommunerna i Västra Götaland att följa riksavtalets bestämmelser om betalningsansvar för hemsjukvård som ges i en annan kommun än bosättningskommunen.¹³

12.5 Ekonomiska aspekter

Enligt 2 kap. 2 § SoL är det vistelsekommunen som utreder behovet av hemtjänst, utför insatserna och står för kostnaderna. Den enskilde betalar eventuell avgift till vistelsekommunen. Det kommunalekonomiska utjämningsystemet tar inte hänsyn till eventuella kostnader för hemtjänst till personer som endast vistas tillfälligt i kommunen. Däremot får kommuner med många fritidshus en kraftig intäktsökning genom den nya fastighetsavgiften.

¹² 4 § andra stycket HSL.

¹³ Västsvenska Kommunförbundens samorganisation, Betalningsansvar för hemsjukvård i annan kommun den 20 april 2005.

12.5.1 Avgifter enligt SoL

Enligt 8 kap. 2 § SoL får kommunen ta ut skäligen avgifter för hemtjänst enligt de grunder som kommunen bestämmer. Avgiften får tas ut av den kommun som beviljar hemtjänsten.

Avgiften får inte överstiga kommunens självkostnader. Begreppet självkostnad har samma innebörd som i 8 kap. 3 c § kommunalagen (1991:900). Det innebär att kommunen inte får ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster och nyttigheter som kommunen tillhandahåller. Kommunen måste även beakta bestämmelserna i 8 kap. 3-9 §§ SoL, som föreskriver att ett högkostnadsskydd ska gälla för avgifter för äldre- och handikappomsorg i form av en högsta avgift för bl.a. hemtjänst och kommunal hälso- och sjukvård. Bestämmelserna syftar till att säkerställa att den som erhåller insatser från äldre- och handikappomsorgen skyddas mot för höga avgifter.¹⁴

12.5.2 Det kommunalekonomiska utjämningsystemet

Det kommunalekonomiska utjämningsystemet syftar till att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting i landet att kunna tillhandahålla sina invånare likvärdig service oberoende av kommuninvånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden.¹⁵ Systemet består av fem olika delar; inkomstutjämning, kostnadsutjämning, strukturbidrag, införandebidrag och regleringsbidrag/avgift.

Kostnadsutjämnningen utjämnar för kostnader som kommunen inte själv kan påverka.¹⁶ En grundprincip är att endast utjämna för strukturella skillnader i verksamheter som är obligatoriska för kommunerna och landstingen. Utjämning sker i ett antal delmodeller – däribland äldreomsorg samt hälso- och sjukvård – med hänsyn till åldersstruktur och hälsa, socioekonomi samt geografi.¹⁷

Eftersom det kommunalekonomiska utjämningsystemet utgår från antalet folkbokförda invånare i kommunen respektive landstinget den första november året före utjämningsåret, tar inte systemet hänsyn till eventuella kostnader för bistånd eller hemsjukvård till personer som endast vistas tillfälligt i kommunen. En kom-

¹⁴ Norström & Thunved, Nya sociallagarna, 2008, s. 194 f.

¹⁵ Finansdepartementet samt SKL, Kommunalekonomisk utjämning, 2008, s. 5

¹⁶ Finansdepartementet samt SKL, Kommunalekonomisk utjämning, 2008, s. 16

¹⁷ SOU 2007:61 s. 36

muns kostnader för biståndsinsatser eller hemsjukvård till personer som endast vistas tillfälligt i kommunen beaktas således inte vid kostnadsutjämnningen.

12.5.3 Kommunal fastighetsavgift¹⁸

Den 1 januari 2008 upphörde den gamla fastighetsskatten att gälla och ersattes av en kommunal fastighetsavgift som tillämpas första gången vid 2009 års taxering. Fastighetsavgiften för småhus kom att bli 6 000 kronor, dock högst 0,75 procent av taxeringsvärdet och för flerbostadshus 1 200 kronor per bostadslägenhet, dock högst 0,4 procent av taxeringsvärdet. Avgiften indexeras genom att den räknas upp med inkomstbasbeloppets förändring. Beloppet som ges till kommunerna ska vara finansiellt neutralt första året. Det innebär att det beräknade beloppet på 12 060 miljoner kronor som kommunerna gavs drogs av från det generella statsbidraget.

Fördelningen gjordes schablonmässigt genom att dividera den totala avgiftsintäkten med befolkningen som sedan delades ut till kommunerna. Beloppet beräknades till 1 315 kronor per invånare. Det innebär att fastighetsavgiften som utgår till en kommun inte är enligt formeln (antal fastigheter * avgift) och därmed inte speglar det faktiska förhållandet.

Fastighetsavgiften kommer att förändras under de kommande åren genom att intäktsförändringen läggs till schablonbeloppet. Eftersom förändringar i fastighetsavgiften tas in via fastighetstaxeringen kommer de första förändringarna få genomslag först år 2011. Tills det att kommunerna får de likvida medlen kan de periodisera sina avgiftsförändringar så att de tas med i resultatet för år 2009. I förarbetena står att det är angeläget att intäkter och kostnader som hör till redovisningsåret tas med oavsett tidpunkten för betalning (periodisering).

Konsekvenser för kommunerna

Intäkterna för den kommunala fastighetsavgiften år 2008 har av regeringen uppskattats till 12 060 miljoner kronor¹⁹ vilka fördelats mellan kommunerna i ett enhetligt belopp per invånare. Detta har

¹⁸ Avsnittet är hämtat från bilaga 2, Kommunal fastighetsavgift.

¹⁹ Prop. 2006/07:1 s. 45 f.

skett genom att det totala beloppet har fördelats per invånare i riket den 1 november 2007. Fastighetsavgiften blir då 1 315 kr per invånare i respektive kommun. I och med att fastighetsavgiften år 2008 hålls neutral kommer inga skillnader i fastighetsbestånd eller taxeringsvärden att göra någon skillnad för kommunerna. Det innebär att beräkningen av avgiften till de enskilda kommunerna inte följer de faktiska förhållandena.

Under de kommande åren kommer förändringarna att märkas genom att avräkningen förändras. Det innebär att tillägg/avdrag enbart kommer att göras av den redan lagda summan. Det betyder att om en kommun till följd av höjda taxeringsvärden alternativt tillskott av fastigheter får en ökad avgiftsintäkt kommer ökningen att läggas till den avräkning som beräknades för kommunen år 2008.

År 2009 genomförs en fastighetstaxering av småhus och år 2010 av flerbostadshus. Efter de senaste årens kraftiga ökning av fastighetspriserna kommer taxeringsvärdena för småhus generellt att öka. Lägg därtill de fastigheter som tillkommit (tillskottet av fastigheter är fastigheter byggda år 2004 eftersom dessa haft taxeringsfrihet i fem år).

Detta innebär att kommunerna generellt kommer att få ett tillskott av sin avgift. Ökningen kommer dock inte kommunerna tillhanda direkt utan först efter det att taxeringen är genomförd och betalas inte ut förrän år 2011.²⁰ Det kan även förekomma att kommuner får en negativ utveckling av fastighetsavgiften. Anledningen till detta är minskade taxeringsvärden och/eller en minskning av fastighetsbestånden.²¹

Prognos

SCB har på uppdrag av SKL tagit fram en prognos för att beräkna intäkterna från den nya kommunala fastighetsavgiften. Eftersom småhustaxeringen genomförs år 2009 kommer kommunernas intäkter öka kraftigt det första året. Främst kommer ökningen att bero på att fastighetsprisernas ökning får genomslag på taxeringsvärdet, men även på tillskottet av nya fastigheter samt indexupp-

²⁰ Prop. 2007/08:27 s. 105.

²¹ I direktiven till den parlamentariska kommittén för Översyn av systemet för kommunal-ekonomisk utjämning (dir. 2008:110) ingår det att beakta konsekvenserna för utjämnings-systemet av införandet av en kommunal fastighetsavgift. Kommittén ska redovisa sitt uppdrag den 30 april 2011.

räkningen av avgiften. Eftersom fastighetstaxeringen år 2009 omfattar småhusfastigheter kommer den kraftigaste ökningen av fastighetsavgiften att ske i de kommuner som har en stor andel småhusfastigheter som år 2008 hade en avgift under 6 000 kronor. I dessa kommuner blir ökningen av intäkten procentuellt sett högre än i kommuner med en större andel flerbostadshus och småhusfastigheter med en avgift på 6 000 kronor.

Tabell 12.7 Ökning i av kommunernas fastighetsavgift

	Alla fastighetstyper	Småhus	Hyreshus
Storstäder	7 %	8 %	6 %
Förortskommuner	9 %	9 %	6 %
Större städer	12 %	15 %	5 %
Pendlingskommuner	17 %	20 %	3 %
Glesbygdskommuner	20 %	26 %	1 %
Varuproducerande kommuner	17%	22 %	1 %
Övriga kommuner, mer än 25 000 inv.	16 %	20 %	3 %
Övriga kommuner, 12 500-25 000 inv.	18 %	23 %	1 %
Övriga kommuner, mindre än 12 500 inv.	19 %	23 %	1 %

De tio kommuner som får den kraftigaste utvecklingen av fastighetsavgiftsintäkterna redovisas i tabellen nedan. I stort beror hela deras ökning på upptaxeringen av småhus. Flera av dem återkommer på listan över kommuner med flest fritidshus per invånare.

Tabell 12.8 De tio kommuner som får kraftigast utveckling av fastighetsavgiftsintäkterna

Namn	Ökning i kr/inv.
Borgholm	1 161
Malung-Sälen	742
Härjedalen	703
Mörbylånga	604
Orust	595
Åre	591
Norrtälje	586
Tanum	559
Sotenäs	555
Valdemarsvik	543

För "semesterkommunerna" kan konstateras att dessa påverkas positivt av avgiften. I samband med taxeringen som genomförs år 2009 kommer samtliga kommuner att få ett tillskott per invånare som är högre än snittet för sin kommungrupp med undantag för Nynäshamn. Att Nynäshamns ökning inte är fullt så stor beror på att kommunen har ett större antal flerbostadshus som inte ökar lika mycket som småhusfastigheterna. Ökningen i procent är generellt mindre vilket beror på att "semesterkommunerna" idag har relativt höga taxeringsvärden på småhusfastigheter jämfört med genomsnittet för sin kommungrupp. Detta gäller inte för Borgholm där ökningen beror på en kraftig ökning från tidigare låga belopp. För Borgholm innebär taxeringen en ökning av den totala avgiftsintäkten med 12,7 miljoner kronor.

Tabell 12.9 Prognosen av fastighetskattens ökning för småhus i vissa kommuner

	Ökning i %		Ökning kr/inv		Ökning i kronor
	Kommun	knggrp	Kommun	knggrp	
Borgholm	34 %	19 %	1 148	288	12 728 007
Båstad	13 %	23 %	418	263	6 238 772
Gotland	17 %	20 %	279	231	17 059 404
Lysekil	21 %	23 %	504	263	7 576 006
Norrtälje	19 %	20 %	564	231	32 322 949
Nynäshamn	11 %	20 %	181	259	4 969 181

Priserna för fritidsboende har stigit sedan 1993. I SCB:s prisindex för fritidsbostäder har indexet stigit från 205 till 588 under perioden 1993 till 2007. Ökningen har varit kraftigare under senare år och det slår igenom i taxeringsvärdena för fritidshus. De kommuner som har flest fritidshus per invånare får en kraftig ökning av fastighetsavgiften. Här finns dock ett visst mörkertal eftersom en del fritidshus kan vara permanent bebodda. De har dock en liten påverkan på bidragsbeloppen.

Tabell 12.10 Kommuner med flest fritidshus

	Ökning av fastighetsavgift kr/inv	Antal fritidshus per 100 inv.
Härjedalen	703	67
Malung-Sälen	742	61
Borgholm	1 161	56
Älvdalen	489	55
Storuman	327	50
Berg	287	47
Norrtälje	586	46
Åre	591	45
Värmdö	330	40
Tanum	559	38

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experten Siv Stjernborg

Utredningens mandat är att tydliggöra skiljelinjerna mellan olika kommuners ansvar enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Jag anser att det är olämpligt att lägga in särskilda bestämmelser om evakuering och nödsituationer i socialtjänstlagen. Denna fråga är av helt annan karaktär och kan t.ex. hanteras genom den lag (2006:544) *om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* som redan finns. Ansvar för stora grupper som kommer till en kommun vid en katastrofsituation anser jag ur ekonomisk synvinkel är ett tydligt exempel på ett nationellt ansvar. En sådan syn redovisades också i utredningen Översyn av katastrofersättningssystemet till kommunerna (Ds 2007:51).

När det gäller vistelsekommunens ansvar utöver akutbistånd för grupper som på grund av ålder och funktionsnedsättning behöver hemtjänst och då önskar det på annan ort än hemkommunen finner jag att den lösning som föreslås är opraktisk ur både ett ekonomiskt och ur ett individperspektiv. Det är lämpligare att bosättningskommunen behåller det ekonomiska ansvaret över sin omsorgstagare och ersätter en eventuell sommarkommun för de timmar hemtjänst den eller en annan anordnare tillhandahåller. Utredningens huvudskäl att klargöra ansvaret och att säkerställa verkställigheten på plats framstår inte som skäl nog att ha flera kommuner ekonomiskt ansvariga för en persons äldreomsorg. Eventuella problem med verkställighet och ansvar på plats måste kunna hanteras i en professionell organisation.

Om individen vistas i sommarhuset så avlastas hemtjänsten i det ordinarie boendet och det är rimligt att denna kommun tar kostnaden för hemtjänsten på annan plats. För individen torde det vara enklare att samordna det med sin ordinarie hemtjänst som känner

till personen och som då kan kontakta vistelsekommunens hemtjänst och diskutera den praktiska sidan och individens hjälpbehov. På så sätt behöver heller inga nya avgiftsbeslut fattas och i de flesta fall enbart en mindre behovsutredning göras.

Det är principiellt viktigt att de ekonomiska styrsystemen utformas så att ansvaret för verksamhet och ekonomisk kompensation för denna hänger ihop. På samma sätt som kommunen har ekonomiskt ansvar och ersätter utförandekommunen då ungdomar går i gymnasieskolan i en annan kommun är det rimligt att bosättningskommunen har ekonomiskt ansvar för de individer som behöver hemtjänst och får det t.ex. i sommarstugan i en annan kommun. Ur ekonomiskt perspektiv är frågan om hemtjänst i annan än bosättningskommunen dock fortfarande av mycket marginell betydelse. Omsorgskostnaderna i annan än bosättningskommunen är förhållandevis små, även i de s.k. sommarkommunerna.

Referenser

Offentligt tryck

Propositioner

- Prop. 1971:30 *Lag om allmänna förvaltningsdomstolar m.m.*
- Prop. 1979/80:1 *Om socialtjänsten. Del A.*
- Prop. 1985/86:80 *Om ny förvaltningslag.*
- Prop. 1996/97:124 *Ändring i socialtjänstlagen.*
- Prop. 2000/01:80 *Ny socialtjänstlag m.m.*
- Prop. 2001/02:184 *Extraordinära händelser i kommuner och lands-
ting.*
- Prop. 2002/03:53 *Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m.*
- Prop. 2004/05:136 *Stärkt skydd för ensamkommande barn.*
- Prop. 2005/06:46 *Mottagande av ensamkommande barn.*
- Prop. 2005/06:138 *Personsäkerhet.*
- Prop. 2006/07:1 *Budgetpropositionen 2008. Förslag till statsbudget
för 2008, finansplan, skattefrågor och tilläggsbudget m.m.*
- Prop. 2007/08:27 *Avskaffad statlig fastighetskatt, m.m.*
- Prop. 2008/09:160 *Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten.*

Statens offentliga utredningar

- SOU 1950:11 *Utredning och förslag om lag om socialhjälp m.m.*
Betänkande från Socialvårdskommittén.
- SOU 1974:39 *Socialvården. Mål och medel.* Principbetänkande från
Socialutredningen.

- SOU 1977:40 *Socialtjänst och socialförsäkringstillägg. Lagar och motiv*. Slutbetänkande av Socialutredningen.
- SOU 1986:19 *Aktuella socialtjänstfrågor*. Delbetänkande från Socialberedningen.
- SOU 1993:30 *Rätten till bistånd inom socialtjänsten*. Delbetänkande av Socialtjänstkommittén.
- SOU 1994:139 *Ny socialtjänstlag*. Huvudbetänkande av Socialtjänstkommittén.
- SOU 2005:34 *Socialtjänsten och den fria rörligheten*. Betänkande från utredningen om socialtjänsten och den fria rörligheten.
- SOU 2006:65 *Att ta ansvar för sina insatser. Socialtjänstens stöd till våldutsatta kvinnor*. Betänkande från Utredningen om socialtjänstens stöd till våldutsatta kvinnor.
- SOU 2007:61 *Deluppföljning 2 av den kommunalekonomiska utjämningsen – med förslag till förändringar i kostnadsutjämningsen*. Slutbetänkande av 2005 års uppföljning av utjämningsssystemet.
- SOU 2008:15 *LOV att välja - Lag Om Valfrihetsystem*. Betänkande av Frittvalutredningen.
- SOU 2008:23 *Konsulär katastrofinsats*. Betänkande av SAKU – Kommittén om statens ansvar vid katastrofer utomlands.
- SOU 2008:77 *Möjlighet att leva som andra*. Slutbetänkande av LSS-kommittén.
- SOU 2008:81 *Stalkning – ett allvarligt brott*. Betänkande av Stalkningsutredningen.

Departementspromemorior

Ds 2007:51 *Ersättningssystem i samverkan – hantering av kommunernas kostnader i samband med naturkatastrofer, m.m.*

Övrigt

- Dir. 2008:110 *Översyn av systemet för kommunalekonomisk utjämningsen*.
- Dir. 2007:123 *Folkbokföringsen i framtiden*.

Förordning (EG) nr 2201/2003 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar samt om upphävande av förordning (EG) nr 1347/2000.

Regeringens skrivelse 2007/08:39 *Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer.*

Övrig litteratur

Brottsförebyggande rådet, *Våld mot kvinnor i nära relationer. En kartläggning*, Rapport 2002:14, Edita Norstedts tryckeri, 2002.

Brottsförebyggande rådet, *Stalking i Sverige. Omfattning och åtgärder*, Rapport 2006:3, Edita Norstedts, 2006.

Brottsförebyggande rådet, *Utvecklingen av dödligt våld mot kvinnor i nära relationer*, Rapport 2007:6, Edita Norstedts Västerås, 2007.

Brottsförebyggande rådet, *Otillåten påverkan mot brottsoffer och vittnen. Om ungdomsbrott, relationsvåld och organiserad brottslighet*, Rapport 2008:8, Edita Norstedts Västerås, 2008.

Brottsförebyggande rådet, *Den officiella kriminalstatistiken för 2007*, Rapport 2008:17, Edita Västerås, 2008.

Brottsförebyggande rådet, *Brottsutvecklingen i Sverige fram till år 2007*, Rapport 2008:23, Edita Västerås, 2008.

Finansdepartementet samt Sveriges Kommuner och Landsting, *Kommunalekonomisk utjämning. En informationsskrift om utjämningsystemet för kommuner och landsting år 2008*, Ljungbergs Tryckeri AB, Klippan, 2008.

Grönwall, L., Holgersson L. & Nasenius, J. *Socialtjänstens mål och medel. Handboken om socialtjänsten*, 3 uppl. Förlagshuset Gothia, Stockholm 1991.

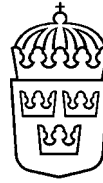
Göteborgsregionens kommunalförbund, *Hemtjänst sommarboende*. 2005-01-30.

Holmberg C. & Stjernqvist U. *Våldsamt lika och olika – Om våld i samkönade parrelationer*, Rapport nr 36, Centrum för Genusstudier, Stockholms universitet, 2005.

- Kommunförbundet Stockholms län, *Riktlinjer för ärendehantering avseende hemlösa mellan kommunerna i Stockholms län*, rekommendation den 27 november 2006.
- Länsstyrelsen i Uppsala län och Uppsala kommun, *När man krockar – ett handlägningsstöd för socialtjänsten om hedersrelaterat våld och generationskonflikter kring traditioner, seder och bruk*, Jernströms offset, Stockholm.
- Migrationsverket, Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting, *Ett gemensamt ansvar för ensamkommande barn och ungdomar*, 2008.
- Norström, C. & Thunved, A. *Nya sociallagarna. Med kommentarer, lagar och förordningar som de lyder den 1 januari 2008*, 21 uppl. Elanders Sverige AB, Vällingby 2008.
- Regeringskansliet, *Patriarkalt våld som hot mot mänsklig säkerhet*, EO-Print 2005.
- Socialstyrelsen och Migrationsverket, *Förbättringar i mottagandet av barn från annat land som kommer till Sverige utan medföljande legal vårdnadshavare (s.k. ensamkommande barn). Redovisning av regeringsuppdrag*, 2002.
- Socialstyrelsen, *Ekonomiskt bistånd – Stöd för rättstillämpning och handläggning*, Elanders Gotab AB, Stockholm 2003.
- Socialstyrelsen, *När mamma blir slagen. Att hjälpa barn som levt med våld i familjen*, 2005.
- Socialstyrelsen, *Stärkt skydd för ensamkommande barn*, Meddelandeblad, juli 2005.
- Socialstyrelsen, *Handläggning inom socialtjänsten av ärenden då barn med hemvist i Sverige söker hjälp hos svenska utlandsmyndigheter*, Meddelandeblad november 2004 och reviderat juli 2006.
- Socialstyrelsen, *Hemlöshet i Sverige 2005. Omfattning och karaktär*, 2006.
- Socialstyrelsen, *Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten*, Bergslagens Grafiska, Lindesberg, 2006.
- Socialstyrelsen, *Om barnet behöver ny vårdnadshavare*, Bergslagens Grafiska, Lindesberg, 2006.
- Socialstyrelsen, *Frihet och ansvar. En undersökning om gymnasieungdomars upplevda frihet att själva bestämma över sina liv*, 2007.

- Socialstyrelsen, *Evakueringen av svenskar från Libanon 2006, Observatörsstudier i samband med kriget i Libanon sommaren 2006*, Kamedo-rapport 92, Edita Västra Aros, 2008.
- Socialstyrelsen, *Äldre – vård och omsorg den 30 juni 2008. Kommunala insatser enligt socialtjänstlagen samt hälso- och sjukvårdslagen*, 2009.
- Socialstyrelsen, *Krisberedskap inom socialtjänstens område, Vägledning för planering*, Preliminär version december 2008.
- Statistiska centralbyrån, *Beskrivning av Sveriges befolkning 2006*, SCB-Tryck Örebro, 2007.
- Statistiska centralbyrån, *Tabeller över Sveriges befolkning 2007*, SCB-Tryck Örebro, 2008.
- Stockholms stad, *Riktlinjer för ärendeansvar mellan stadsdelsnämnderna*, antagna i kommunstyrelsen den 19 mars 2003.
- Svenska Kommunförbundet, *Biståndsrätten i rättspraxis – analys och konsekvenser i ett kommunalt perspektiv*, Svenska Kommunförbundets förlag, 1990.
- Sveriges Kommuner och Landsting, *Hemtjänst vid semestervistelse*, Cirkulär 2005:109.
- Sveriges Kommuner och Landsting, *Hemtjänststimmen - vad kostar en timme direkt brukartid?*, 2007.
- Västsvenska Kommunförbundens samorganisation, *Betalningsansvar för hemsjukvård i annan kommun*, 2005-04-20.

Kommittédirektiv



Utredning om vistelsebegreppet i socialtjänstlagen i vissa situationer

**Dir.
2008:13**

Beslut vid regeringssammanträde den 7 februari 2008

Sammanfattning av uppdraget

Utredaren ska se över relevanta bestämmelser i socialtjänstlagen (2001:453, SoL) när det gäller vistelsebegreppet och lämna förslag till de förändringar som bedöms nödvändiga.

Utredaren ska ta ställning till

- hur ansvarsfördelningen mellan kommuner kan förtydligas när det gäller enskilda personers vistelse i annan kommun än hemkommunen,
- vilken kommun som ska ha ansvar enligt SoL för svenska medborgare som saknar hemvist i Sverige men vistas här,
- på vilket sätt kommunerna kan påverkas att i ökad utsträckning ta emot våldsutsatta kvinnor och barn och andra grupper som av säkerhetsskäl måste flytta till en annan kommun,
- hur ansvarsfördelningen ska se ut mellan kommuner när det gäller ensamkommande barn som beviljats uppehållstillstånd,
- vilken kommun som ska ha ansvar för personer som är hemlösa och som ibland rör sig mellan olika kommuner, samt
- om medel ska omfördelas mellan kommuner i samband med äldre eller andra personers tillfälliga vistelse i kommunen för de fall vistelsekommunen ska ha ansvar för insatser för dessa personer.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2009.

Bakgrund

Av 2 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453, SoL) framgår att socialtjänsten har det yttersta ansvaret för att alla som vistas i kommunen får den hjälp och det stöd de behöver. Kommunens yttersta ansvar innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän men kommunen har skyldighet att tillfälligt bistå den enskilde med insatser i väntan på att ansvarig huvudman ger behövliga insatser.

Bestämmelsen om kommunens yttersta ansvar infördes i den tidigare socialtjänstlagen (1980:620) den 1 januari 1982 efter ett omfattande reformarbete och bestämmelsen är i princip oförändrad i dag.

Vistelsebegreppet infördes med den grundläggande och praktiska avsikten att den enskilde som vistas i kommunen och där får behov av bistånd, ska kunna få stöd och hjälp av kommunen om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt.

Det är således den kommun där den enskilde befinner sig när hjälpbehovet inträder som har ansvaret för att den enskilde får den hjälp som han eller hon behöver. Det är oftast den kommun där personen har sitt permanenta boende. Vistelsebegreppet bör emellertid inte leda till att vistelsekommunen ska vidta alla de åtgärder som kan behövas när den enskilde är bosatt i annan kommun. Kommunens skyldighet att pröva en persons behov av bistånd påverkas dock inte av vistelsetidens längd.

Av 16 kap. 2 § SoL framgår undantag från vistelsekommunens ansvar när en kommun tar initiativ till att placera en person i en annan kommun, t.ex. i familjehem, hem för vård eller boende eller särskilt boende. Enligt samma paragraf, andra stycket punkt 2, har den kommun där den enskilde är folkbokförd samma ansvar som en placeringskommun enligt första stycket för bistånd, stöd och sociala tjänster under bl.a. vård på sjukhus eller i annan sjukvårdsinrättning på initiativ av någon annan än en kommun. Ansvaret i båda fallen upphör om ärendet överflyttas från kommunen till den kommun där insatsen ska utföras (16 kap. 1 § SoL).

Det finns även särskilda bestämmelser i fråga om den som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Äldre personer och personer med funktionsnedsättningar eller allvarliga sjukdomar har rätt att söka bistånd med hemtjänst eller särskilt boende i en annan kommun. Om personen har ett varaktigt behov av omfattande vård- och omsorgsinsatser och därför inte kan bosätta sig i en annan kommun utan att denna erbjuder de insatser som behövs ska kommunen enligt 2 kap. 3 § SoL behandla ansökan som om den enskilde var bosatt i inflyttningskommunen. Inflyttningskommunen får inte beakta att den enskildes behov av insatser är tillgodosedda i hemkommunen.

Uppdraget

Hur kan ansvarsfördelningen mellan kommuner förtydligas när det gäller enskilda personers vistelse i en annan kommun än hemkommunen?

Utredarens övergripande uppdrag är att

- analysera hur utvecklingen i samhället har påverkat kommunernas ansvar för dem som vistas i kommunen,
- se över bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453, SoL) när det gäller vistelsebegreppet och ansvarsfördelningen mellan kommuner samt, om det finns behov av en förändring, lämna förslag till hur bestämmelserna kan utformas,
- analysera och bedöma behovet av förändring och förtydligande av ansvarsfördelningen mellan hemkommunen och vistelsekommunen när det gäller finansieringen av de insatser som en biståndsbedömning har lett till, samt
- se över behovet av följdändringar t.ex. när ett ärende ska anses överlämnat från vistelsekommunen till hemortskommunen och om det då behövs andra eller ytterligare regler för att hänskjuta ärendet för att avgöras av en annan instans om kommunerna inte kan enas om vilken kommun som ska ha det ekonomiska eller faktiska ansvaret för en insats.

Sedan bestämmelsen om vistelsebegreppet infördes har samhället genomgått stora förändringar.

Rörligheten bland befolkningen har ökat. Att bosätta sig utomlands har blivit vanligare och många svenska medborgare bor i områden som kan drabbas av stora naturkatastrofer, krig och andra oroligheter. Sveriges tre största flygplatser ligger i relativt sett små kommuner som vid en eventuell evakuering kan behöva ge bistånd till enskilda svenskar utan hemvist i Sverige, inte bara i ett akut skede under själva mottagandet på flygplatsen, utan även under en längre tid.

Ansvarsförhållandet mellan den kommun där ett barn är folkbokfört och den kommun som ansvarar för barnets omvårdnad m.m. kan i vissa fall vara otydligt för barn som kommer till Sverige utan föräldrar och som beviljats uppehållstillstånd.

Våldsutsatta kvinnor och barn och andra grupper som behöver skyddat boende, liksom våldsutsatta kvinnor som har eller behöver skyddad identitet, behöver ibland tillfälligt flytta till en annan kommun. Tvister uppstår ibland mellan kommuner om kostnaderna för insatserna.

Hemlösa kvinnor och män som rör sig mellan olika kommuner saknar fast hemkommun och ”tillhör” inte någon specifik kommun.

Sveriges befolkning blir allt äldre. Många lever friska och är aktiva högt upp i åldrarna men kan ändå behöva t.ex. hemtjänst. Äldre kvinnor och män och andra personer exempelvis personer med funktionsnedsättningar, som vistas i sitt fritidshus och som är i behov av hemtjänst ska för det erhålla insatser av vistelsekommunen. Det förekommer att vistelsetiden sträcker sig över flera månader. Hemkommunen har under denna tid inte några kostnader för insatser till den enskilde utan kostnaderna faller på vistelsekommunen vilket framförallt vissa s.k. sommarkommuner anser vara problematiskt och kan orsaka meningsskiljaktigheter mellan kommunerna.

Trots den lagstiftning som finns på området uppstår alltså konflikter mellan kommuner i fråga om vilken kommun som i en viss situation ska ge bistånd åt den enskilde som har behov av det. Kommunerna har själva möjlighet att reducera problemet genom samverkan och genom att sluta avtal med varandra.

Utredaren bör analysera hur utvecklingen i samhället har påverkat vistelsebegreppet och dess konsekvenser och föreslå vilka ändringar som kan behöva göras i regelverket. Det kan t.ex. behöva anpassas till de nya omständigheter som föreligger såsom ökad rörlighet, krav på flexibilitet och krav på samhällets möjlighet att erbjuda effektivt skydd till vissa grupper.

Behovet av förändring och förtydligande av ansvarsfördelningen mellan vistelsekommun och folkbokföringskommun när det gäller finansiering av de insatser som biståndsbedömningen lett till bör också analyseras och förslag lämnas till alternativa möjligheter till omfördelning av medel mellan kommuner om analysen visar på ett sådant behov.

Följande frågor ska ingå i översynen:

Vilken kommun ska ha ansvar enligt SoL för svenska medborgare som saknar hemvist men vistas i Sverige?

Utredaren ska

- analysera och bedöma behovet av att ändra de nuvarande bestämmelserna om vistelsekommunens ansvar när det gäller svenska medborgare utan hemvist i Sverige och i så fall under vilka förutsättningar de nya bestämmelserna ska tillämpas,
- analysera och bedöma om det ska göras åtskillnad mellan situationer då ett stort antal evakuerade saknar hemvist i Sverige eller då endast ett fåtal gör det,
- analysera och bedöma om det bör göras åtskillnad i ansvarsförhållandet beroende på av vilken anledning personer utan hemvist i Sverige befinner sig i Sverige eller anledningen till att personerna är i behov av bistånd,
- om utredaren finner att en ändring behövs, föreslå vilken kommun som ska ha ansvaret för även annat än nödvändiga insatser i ett akut skede vid ankomsten till Sverige, samt
- om det finns behov av att ändra de nuvarande bestämmelserna, lämna förslag till hur dessa kan utformas.

Utgångspunkten ska vara att finansieringen av bistånd till svenska medborgare utan hemvist i Sverige även i fortsättningen ska vara ett kommunalt ansvar.

De senaste åren har antalet svenska kvinnor och män, flickor och pojkar som är permanent bosatta i utlandet ökat. Svenskar kan i vissa fall räkna med svensk hjälp även i utlandet. I de fall denna hjälp består av evakuering till Sverige vid en krissituation påverkas Sveriges kommuner eftersom de kan behöva ge bistånd enligt SoL med exempelvis husrum efter ankomsten till Sverige. Även utan ett svenskt beslut om evakuering kan kvinnor och män med svenskt medborgarskap på eget initiativ ta sig till Sverige i samband med t.ex. krigs- eller sjukdomsutbrott, naturkatastrofer eller av andra skäl och behöva bistånd enligt SoL. Kommunerna besitter den kunskap och kompetens som behövs vid mottagande av evakuerade personer och det är kommunernas socialnämnder som har till uppgift att pröva ärenden om bistånd enligt SoL.

För en kommun vars socialtjänst vid en evakuering är engagerad i mottagandet i Sverige av hjälpbehövande kan det vara svårt att få de personella och fysiska resurserna att räcka till. Särskilt gäller detta små kommuner där det kanske inte är möjligt att finna ens tillfällig logi för svenska kvinnor och män, flickor och pojkar utan hemvist i landet. Att finna ett permanent boende i vistelsekommunen i fall då många evakuerade saknar hemvist i landet är ännu svårare. I normalfallet torde det vara till fördel för den som evakuerats och kanske utsatts för traumatiska händelser att kunna återvända till den tidigare hemkommunen. Inte minst viktigt borde det vara för barn att kunna återvända till sina vänner, tidigare skola och fritidsaktiviteter. Antalet kvinnor och män som aldrig haft sin hemvist i Sverige men som fått ett svenskt medborgarskap kan dock förväntas öka. I de fallen saknas en tidigare hemkommun.

På vilket sätt kan kommunerna påverkas att i ökad utsträckning ta emot våldsutsatta kvinnor och barn och andra grupper som av säkerhetsskäl måste flytta till en annan kommun?

Utredaren ska

- analysera konsekvenserna av nuvarande bestämmelser när det gäller personer som behöver flytta till en annan kommun för mer eller mindre lång tid för att få skydd, exempel-

vis våldsutsatta kvinnor och barn, personer med skyddad identitet och hotade vittnen,

- se över behovet av förändring, och där det behövs föreslå lämpliga ändringar som möjliggör för hemkommunen att med bibehållet ansvar erbjuda våldsutsatta kvinnor och barn, personer med skyddad identitet och hotade vittnen boende i en annan kommun.

Lagstiftningen är tydlig när det gäller kommunernas ansvar enligt vistelsebegreppet. Som nämnts tidigare uppstår ibland konflikter mellan kommuner och en ovilja att samarbeta, eftersom det med vistelsebegreppet ofta följer ett kostnadsansvar. Situationer där sådana tvister kan uppstå är t.ex. då en våldsutsatt kvinna behöver skyddat boende men hemkommunen inte har möjlighet att erbjuda det p.g.a. bostadsbrist, av säkerhetsskäl eller liknande. Kvinnan och eventuella barn behöver då ett nytt, mer eller mindre permanent boende beroende på situation och behov, i en annan kommun. Många kommuner är motvilliga att ta emot t.ex. våldsutsatta kvinnor och barn eftersom det kan innebära extra kostnader om kvinnorna av säkerhetsskäl eller andra anledningar som kommer sig av den situation de befinner sig i, t.ex. inte kan arbeta. I betänkandet Att ta ansvar för sina insatser – Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor (SOU 2006:65) framgår att även i fall där polisen av säkerhetsskäl bedömt det som nödvändigt för en kvinna att byta kommun kan det förekomma att den tänkta mottagande kommunen vägrar att hjälpa henne eller ge henne ekonomiskt bistånd. Problemen gäller inte endast våldsutsatta kvinnor och deras barn utan även andra grupper, t.ex. hotade vittnen. Det är särskilt problematiskt för dem som lever med skyddad identitet.

Som nämns inledningsvis i kommittédirektiven finns en undantagsregel när det gäller vistelsebegreppet och kostnadsansvaret i 16 kap. 2 § SoL. Regleringen innebär att hemkommunen efter att ha placerat den enskilde i en annan kommun i vissa fall ändå har kostnadsansvaret. Undantaget gäller dock endast vid placering i familjehem eller andra särskilda boendeformer och omfattar därför inte när personer behöver en vanlig bostad i en ny kommun.

Ett förslag för att komma till rätta med problemet och som framförs i betänkandet Att ta ansvar för sina insatser – Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor (SOU 2006:65) är att utöka och bättre etablera ett samarbete mellan kommunerna.

Det finns anledning att se över dessa problem, som alltså inte är unika för just våldsutsatta kvinnor, och undersöka möjliga lösningar.

Hur ska ansvarsfördelningen se ut mellan kommuner när det gäller ensamkommande barn som beviljats uppehållstillstånd?

Utredaren ska

- se över hur kommunerna tillämpar 16 kap. 1 och 2 §§ SoL när det gäller ensamkommande barn som beviljats uppehållstillstånd i Sverige, samt
- undersöka om det finns behov och möjligheter att tydliggöra strukturerna och förbättra samarbetet mellan berörda kommuner när barn flyttar från en kommun till en annan.

Sedan den 1 juli 2006 ansvarar kommunerna för boendet för ensamkommande asylsökande barn, ett ansvar som tidigare låg på Migrationsverket. Den nya ordningen innebär att Migrationsverket ska träffa överenskommelser med kommuner om att ta emot barnen. Kommunerna anger själva hur många barn de kan ta emot och Migrationsverket anvisar därefter barnen till respektive kommun. Ersättning lämnas till de kommuner som tecknar överenskommelse om mottagande, både i form av en fast schablonersättning och för individuella kostnader per barn.

När Migrationsverket har anvisat barnet till en kommun anses barnet vistas där och kommunen har därmed det yttersta ansvaret för barnet och ska se till att flickan eller pojken får det stöd och den hjälp som socialtjänstlagen föreskriver. Kommunens ansvar omfattar t.ex. att utreda både barnets behov och ett eventuellt familjehems lämplighet. En kommun som påbörjat en utredning kring barnet är enligt 11 kap. 4 § SoL skyldig att slutföra den även om flickan eller pojken skulle lämna kommunen. Utredningskommunen behåller också ansvaret för att barnets stöd- och hjälpbehov tillgodoses även efter att utredningen avslutats i de fall hjälpbehovet anses ha uppkommit

i utredningskommunen. Enligt 16 kap. 2 § SoL gäller detta även för flickor och pojkar som placeras i ett boende i en annan kommun, om inte kommunerna enligt 16 kap. 1 § SoL kommer överens om, eller länsstyrelsen beslutar om, att ärendet ska överlåtas till den faktiska boendekommunen.

Det händer att barn beviljas uppehållstillstånd under tiden de bor i en annan kommun än den som faktiskt ansvarar för barnet. Flickor och pojkar som beviljas uppehållstillstånd ska folkbokföras, vilket sker i den kommun barnet faktiskt bor. Enligt 12–13 §§ förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. betalas en statlig schablonersättning ut till den kommun där barnet folkbokförs och den kommunen ska ansvara för barnets introduktion i det svenska samhället. I praktiken kan således en kommun ansvara för barnet enligt SoL (den kommun barnet anvisades vid ankomsten till Sverige) medan en annan kommun (folkbokföringskommunen) ansvarar för barnets introduktion i samhället och får ersättning för det. Detta gör att ansvarsfördelningen kan framstå som otydlig.

I propositionen Mottagande av ensamkommande barn (prop. 2005/06:46) förordas att den kommun som ansvarar för insatser enligt SoL ska vara densamma som den som ansvarar för barnets introduktion i samhället. Fördelar som nämns med en sådan struktur är t.ex. att det underlättar för den ansvariga kommunen att hålla sig underrättad om förhållanden som rör barnet samt att det ger bättre förutsättningar för att barnet ska få den hjälp och stöd det behöver. Även samråd mellan olika aktörer i frågor som rör barnet underlättas. Propositionen ledde bl.a. till förändringar i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. avseende boende för ensamkommande barn.

Det finns anledning att titta närmare på hur kommunerna tillämpar 16 kap. 1 och 2 §§ SoL när det gäller ensamkommande barn som beviljats uppehållstillstånd i Sverige, samt att undersöka vilka konsekvenser detta får för barnen och för de inblandade kommunerna. Översynen omfattar inte kommunernas ansvar för boendet gentemot Migrationsverket, eller lämpligheten och konsekvenser av reformen som genomfördes den 1 juli 2006.

Utgångspunkten för övervägandena som rör ensamkommande barn ska vara FN:s konvention om barnets rättigheter bland annat dess grundläggande princip om barnets bästa. Utredaren ska beakta att svenska myndigheters möjligheter och skyldigheter att agera till skydd för barn påverkas av rådets förordning (EG) nr 2201/2003 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar samt om upphävande av förordning (EG) nr 1347/2000. Utredaren bör även beakta de överväganden som gjorts om ett tillträde till 1996 års konvention om behörighet, tillämplig lag, erkännande, verkställighet och samarbete i frågor om föräldraansvar och skydd av barn i internationella situationer (Utredning om föräldraansvar och skydd av barn i internationella situationer SOU 2005:111).

Vilken kommun ska ha ansvar för personer som är hemlösa och som ibland rör sig mellan olika kommuner?

Utredaren ska föreslå förtydligande av vistelsebegreppet när det gäller hemlösa personer.

Det uppstår ibland skilda meningar mellan kommuner om vilken kommun som egentligen har det yttersta ansvaret när hemlösa kvinnor eller män som saknar fast egen eller hyrd bostad vistas kortare tid i kommunen eller regelbundet rör sig mellan flera olika kommuner. I de fall det blir en rättstvist kan det ta lång tid innan saken avgörs och den enskilde får den hjälp han eller hon har rätt till.

Det uppstår situationer där kommunens intresse står mot den enskildes. Vistelsebegreppet är väl fungerande för personer med bostad, men fungerar sämre för kvinnor och män som har flyttat runt och bott i olika typer av boenden, härbärgen eller sovit ute, ibland i olika kommuner under perioder.

Det finns därför behov av att tydliggöra vistelsebegreppet när det gäller hemlösa kvinnor och män som stöd för kommunernas handläggning av dessa ärenden så att resurser används till hjälp och stöd i stället för tidskrävande tvister kommuner emellan.

Ska kommuner kompenseras för eventuellt ökade kostnader i samband med äldre eller andra personers tillfälliga vistelse i kommunen i de fall när vistelsekommunen ska ha ansvar för insatser för dessa personer ?

Utredaren ska

- kartlägga och analysera om äldre eller andra personers vistelse i en annan kommun är ett problem för vistelsekommuner, bl.a. när det gäller kostnader för hemtjänst och hemsjukvård och i så fall omfattningen av det, samt
- om det är ett betydande problem lämna förslag på alternativa lösningar.

Äldre kvinnor och män eller andra personer som har fritidshus i en annan kommun än hemkommunen vistas vanligtvis där under kortare eller längre tid under året. En del av dem är i behov av hemtjänst och ibland av hälso- och sjukvårdsinsatser under vistelsetiden som ibland sträcker sig över flera månader. Enligt vistelsebegreppet i SoL är det vistelsekommunen som utreder behovet av hemtjänstinsatser, utför insatserna och står för kostnaderna. Den enskilde betalar eventuell avgift till vistelsekommunen. Hemkommunen har under tiden inte några kostnader för den enskilde och får statsbidrag enligt kostnadsutjämningsystemet. Tvister uppstår när kommuner med sommarvärdar vill få ekonomisk kompensation från den enskildes hemkommun för merkostnaderna.

Skyldighet att erbjuda hälso- och sjukvård regleras i hälso- och sjukvårdslagen (1982:736). Samtliga landsting tillämpar riksavtalet förutom länsvård. Avtalet innebär att en patients hemlandsting ersätter kostnaderna för vården till det landsting där patienten vårdas. Avtalet omfattar endast landsting, inte kommuner. Eftersom riksavtalet inte reglerar ersättning för kommunal hemsjukvård kan tvister uppkomma dels mellan kommuner som ansvarar för hemsjukvård och de som inte har detta ansvar, dels mellan kommuner som har ansvar för hemsjukvård och de landsting som har detta ansvar, dels mellan kommuner och landsting där kommunerna i båda landstingen ansvarar för hemsjukvården.

Det finns en omfattande domstolspraxis som gäller frågan om vistelsekommuners ansvar enligt SoL. Av denna följer att vistelsekommunen är skyldig att pröva ansökan om bistånd och att denna skyldighet inte påverkas av vistelsetidens längd. Omfattningen av biståndet som en vistelsekommun är skyldig att ge kan dock påverkas av vistelsetiden och under vilka förhållanden vistelsen sker. I några fall har kommunen hävdat att vistelsen i kommunen ska tidsbegränsas, som exempelvis för en semestervistelse i 4–5 veckor. Det finns dock flera domar från Regeringsrätten (RÅ84 2:33 I-II och RÅ 1988 ref 24, m.fl.) som klargör att vistelsekommunens ansvar gäller och inte får inskränkas genom t.ex. tidsbegränsning av vistelsen. Regeringsrätten har i mål nr 7399-05 meddelat prövningsstillstånd i ett ärende angående frågan om en kommun haft rätt att avvisa en ansökan om bistånd med hänvisning till att sökanden inte inlett sin vistelse där.

Sveriges Kommuner och Landsting genomförde 2005 en enkätundersökning angående omfattningen av hemtjänst och hemsjukvård till äldre som vistas i en annan kommun eller i ett annat land. Undersökningen omfattade månaderna maj till och med september.

Undersökningen visade att ett antal vistelsekommuner har ökade kostnader för insatser till äldre personer i behov av vård och omsorg som tillfälligt vistas i fritidshus. Svenska Kommunförbundets socialberedning ansåg i december 2005 att det mot bakgrund av den nuvarande omfattningen av hemtjänst i annan kommun, inte finns anledning att föreslå en ändring av vistelsebegreppet i SoL. Sveriges Kommuner och Landstings bedömning var att en möjlig lösning skulle kunna vara att kommunerna får rätt att köpa hemtjänstinsatser av en annan kommun på samma sätt som kommunen kan köpa plats i särskilt boende enligt 2 kap. 5 § SoL.

Det finns inte någon bestämmelse i SoL om att den enskilde har rätt till förhandsbesked om insatser vid planerad vistelse i en annan kommun. Rätt till förhandsbesked har enligt 2 kap. 3 § SoL den som har ett varaktigt behov av omfattande vård- och omsorgsinsatser och som önskar flytta till en annan kommun. I vissa fall kan det uppstå svårigheter för en äldre kvinna eller

man om hon eller han behöver insatser från första dagen av vistelsen och dessa svårigheter kan leda till att hon eller han avstår från vistelsen. Det kan även uppstå svårigheter för vistelsekommunen att planera för insatserna om en person med behov av omfattande insatser inte i förväg aviserat att hon eller han kommer att vistas i sitt fritidshus.

Det finns inte någon motsvarande reglering av vistelsebegreppet i vare sig hälso- och sjukvårdslagstiftningen, lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) eller lagen (1983:389) om assistansersättning (LASS). Insatsen personlig assistent genom LSS och LASS följer den enskilde oavsett i vilken kommun han eller hon vistas.

Omfattningen av äldre och andra personer som är i behov av omsorg och vård och som vistas i en annan kommun än hemkommunen behöver kartläggas. Om utredaren kommer fram till att lagstiftningen medför betydande ekonomiska olägenheter för vistelsekommunerna, ska utredaren överväga alternativa möjligheter till omfördelning av medel mellan kommuner i de fall vistelsekommunen ska ha ansvar för insatser för dessa personer. Utredaren bör även ha i åtanke att den enskilde inte endast utgör en kostnad. Personer som har vistats och vistas i fritidshus torde även bidra till den lokala näringsverksamheten, t.ex. genom köp av tjänster och varor.

En omständighet som särskilt bör beaktas i detta sammanhang är den kommunala avgift på fastigheter som aviseras i budgetproposition för 2008 och som ska ersätta den statliga fastighetsskatten.

En fråga som angränsar till denna frågeställning är den internationella rörligheten, inom främst EU men även andra länder. Det finns redan regler som tar upp rätten till hälso- och sjukvård i andra EU-länder. Däremot finns för närvarande inte motsvarande regler för rätt till insatser inom äldre- och handikappomsorgen för personer som inte är bosatta i Sverige. Utredningen ska beakta den fria rörligheten inom EU när det gäller äldre personer och andra personers behov av hemtjänst.

Författningsreglering

Om utredaren finner att förslagen kräver författningsreglering, ska utredaren föreslå de författningsändringar som behövs.

Ekonomiska och andra konsekvenser

Om förslagen påverkar kostnader för staten, landstingen eller kommunerna, ska en beräkning av dessa kostnader redovisas. Om förslagen medför kostnadsökningar för stat, landsting eller kommuner, ska utredaren föreslå en finansiering av denna. Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt vad som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Överväganden och förslag som rör barn ska ta sin utgångspunkt i FN:s konvention om barnets rättigheter. Där det är relevant ska utredaren göra en analys av vilka konsekvenser förslagen får för barn.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska under arbetet samråda med berörda myndigheter, Sveriges Kommuner och Landsting och andra organisationer. Utredaren ska samråda med andra berörda utredningar som exempelvis den av regeringen aviserade utredningen om det kommunala utjämningsystemet, utredningen om förstärkt skydd för personer som utsätts för hot eller förföljelse (Ju 2006:09) och LSS-kommittén (S 2004:06) Översyn av LSS m.m. Utredaren ska beakta förslagen i departementspromemorian Ersättningssystem i samverkan – hantering av kommunernas kostnader i samband med naturkatastrof m.m. (Ds 2007:51). Utredaren ska även beakta relevanta internationella konventioner.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2009.

(Socialdepartementet)

Kommunal fastighetsavgift

Den 1 januari 2008 upphörde den gamla fastighetsskatten att gälla och ersattes av en kommunal fastighetsavgift som tillämpas första gången vid 2009 års taxering. Fastighetsavgiften för småhus kom att bli 6 000 kronor, dock högst 0,75 procent av taxeringsvärdet och för flerbostadshus 1 200 kronor per bostadslägenhet, dock högst 0,4 procent av taxeringsvärdet. Avgiften indexeras genom att den räknas upp med inkomstbasbeloppets förändring. Beloppet som ges till kommunerna ska vara finansiellt neutralt första året. Det innebär att det beräknade beloppet på 12 060 miljoner kronor som kommunerna gavs drogs av från det generella statsbidraget.

Fördelningen gjordes schablonmässigt genom att dividera den totala avgiftsintäkten med befolkningen som sedan delades ut till kommunerna. Beloppet beräknades till 1 315 kronor per invånare. Det innebär att fastighetsavgiften som utgår till en kommun inte är enligt formeln (antal fastigheter * avgift) och därmed inte speglar det faktiska förhållandet.

Fastighetsavgiften kommer att förändras under de kommande åren genom att man lägger till intäktsförändringen till schablonbeloppet. Eftersom förändringar i fastighetsavgiften tas in via fastighetstaxeringen kommer de första förändringarna först få genomslag 2011. Tills det att kommunerna får de likvida medlen kan de periodisera sina avgiftsförändringar så att de tas med i resultatet för år 2009. I förarbetet till lagen skrivs det att det är angeläget att intäkter och kostnader som hör till redovisningsåret tas med oavsett tidpunkten för betalning (periodisering).

Bakgrund

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2007 att den statliga fastighetsskatten skulle komma att upphöra och att den skulle ersättas med en kommunal fastighetsrelaterad avgift. I vårproposi-

tionen 2007 tillkännagavs att den statliga skatten skulle upphöra från den 1 januari 2008. Fastighetsavgiften för småhus kom att bli 6 000 kronor, dock högst 0,75 procent av taxeringsvärdet och för flerbostadshus 1 200 kronor per bostadslägenhet, dock högst 0,4 procent av taxeringsvärdet. Avgiften indexeras genom att knytas till inkomstbasbeloppets förändring.

För staten finansierades införandet förutom genom nedjustering av statsbidraget genom förändringar av kapitalinkomstbeskattningen av privatbostäder. Där höjdes kapitalvinstskatten på avyttring av privatbostäder från 20 procent till 22 procent av vinsten. Vidare skedde ett antal förändringar i systemet med uppskov på beskattning av kapitalvinst vid avyttring av privatbostad. Där det bl.a. infördes ett tak för hur stort ett uppskavsbelopp kan bli och uppskavsbeloppet räntebelades med motsvarande 0,5 procent av uppskavsbeloppet.

Konsekvenser för kommunerna

Intäkterna för den kommunala fastighetsavgiften 2008 har av regeringen uppskattats till 12 060 miljoner kronor¹ vilka fördelats mellan kommunerna i ett enhetligt belopp per invånare. Detta har skett genom att man tagit det totala beloppet och fördelat per invånare i riket den 1 november 2007. Fastighetsavgiften blir då 1 315 kr per invånare i respektive kommun. I och med att fastighetsavgiften 2008 hålls neutral kommer inga skillnader i fastighetsbestånd eller taxeringsvärden att göra någon skillnad för kommunerna. Det innebär att beräkningen av avgiften till de enskilda kommunerna inte följer de faktiska förhållandena.

Under de kommande åren kommer förändringarna att märkas genom att man förändrar avräkningen. Det innebär att man enbart kommer att göra tillägg/avdrag av den redan lagda summan. Det betyder att om en kommun till följd av höjda taxeringsvärden alternativt tillskott av fastigheter får en ökad avgiftsintäkt kommer man att lägga på ökningen till den avräkning som beräknades för kommunen 2008.

År 2009 genomförs en fastighetstaxering av småhus och år 2010 av flerbostadshus. Efter de senaste årens kraftiga ökning av fastighetspriser kommer taxeringsvärdena för småhus generellt att öka. Lägg därtill de fastigheter som tillkommit (tillskottet av fastigheter

¹ VP 2007 (prop. 2006/07:1 s. 45-46)

är fastigheter byggda år 2004 eftersom dessa haft taxeringsfrihet i fem år).

Detta innebär att kommunerna generellt kommer att få ett tillskott av sin avgift. Ökningen kommer dock inte kommunerna tillhanda direkt utan först efter det att taxeringen är genomförd och betalas inte ut förrän år 2011.² Det kan även förekomma att kommuner får en negativ utveckling av fastighetsavgiften. Anledningen till detta beror på minskade taxeringsvärden och/eller en minskning av fastighetsbestånden. I direktiven till den parlamentariska kommittén för Översyn av systemet för kommunalekonomisk utjämning (dir. 2008:110) ingår det att beakta konsekvenserna för utjämningssystemet av införandet av en kommunal fastighetsavgift. Kommittén ska redovisa sitt uppdrag den 30 april 2011.

Prognos

SCB har på uppdrag av SKL tagit fram en prognos för att beräkna intäkterna från den nya kommunala fastighetsavgiften. Eftersom småhustaxeringen genomförs år 2009 kommer kommunernas intäkter öka kraftigt det första året. Främst kommer ökningen att bero på att fastighetsprisernas ökning får genomslag på taxeringsvärdet, men även på tillskottet av nya fastigheter samt indexuppräkningen av avgiften. Eftersom fastighetstaxeringen 2009 omfattar småhusfastigheter kommer den kraftigaste ökningen av fastighetsavgiften att ske i de kommuner som har en stor andel småhusfastigheter som år 2008 hade en avgift under 6 000 kronor. I dessa kommuner blir ökningen av intäkten procentuellt sett högre än i kommuner med en större andel flerbostadshus och småhusfastigheter med en avgift på 6 000 kronor.

² Prop. 2007/08:27 s. 105.

Tabell 1 Ökning av kommunernas fastighetsavgift

	Alla fastighetstyper	Småhus	Hyreshus
Storstäder	7 %	8 %	6 %
Förortskommuner	9 %	9 %	6 %
Större städer	12 %	15 %	5 %
Pendlingskommuner	17 %	20 %	3 %
Glesbygdskommuner	20 %	26 %	1 %
Varuproducerande kommuner	17%	22 %	1 %
Övriga kommuner, mer än 25 000 inv.	16 %	20 %	3 %
Övriga kommuner, 12 500-25 000 inv.	18 %	23 %	1 %
Övriga kommuner, mindre än 12 500 inv.	19 %	23 %	1 %

De tio kommuner som får den kraftigaste utvecklingen av fastighetsavgiftsintäkterna redovisas i tabellen nedan. I stort beror hela deras ökning på upptaxeringen av småhus. Flera av dem återkommer på listan över kommuner med flest fritidshus per invånare.

Tabell 2 De tio kommuner som får kraftigast utveckling av fastighetsavgiftsintäkterna

Namn	Ökning i kr/inv.
Borgholm	1 161
Malung-Sälen	742
Härjedalen	703
Mörbylånga	604
Orust	595
Åre	591
Norrtälje	586
Tanum	559
Sotenäs	555
Valdemarsvik	543

För "semesterkommunerna" kan man se att dessa påverkas positivt av avgiften. I samband med taxeringen som genomförs 2009 kan man se att samtliga kommuner får ett tillskott per invånare som är högre än snittet för sin kommungrupp med undantag för Nynäshamn. Att deras ökning inte är fullt så stor beror på att kommunen har ett större antal flerbostadshus som inte ökar lika mycket som småhusfastigheterna.

Ökningen i procent är generellt mindre vilket beror på att "semesterkommunerna" idag har relativt höga taxeringsvärden på småhusfastigheter jämfört med genomsnittet för sin kommungrupp. Detta gäller ej för Borgholm där ökningen beror på en kraftig ökning från tidigare låga belopp. För Borgholm innebär taxeringen att man ökar sin totala avgiftsintäkt med 12,7 miljoner kronor.

Tabell 3 Prognosen av fastighetsskattens ökning för småhus i vissa kommuner

	Ökning i %		Ökning kr/inv		Ökning i kronor
	Kommun	knggrp	Kommun	knggrp	
Borgholm	34 %	19 %	1 148	288	12 728 007
Båstad	13 %	23 %	418	263	6 238 772
Gotland	17 %	20 %	279	231	17 059 404
Lysekil	21 %	23 %	504	263	7 576 006
Norrtälje	19 %	20 %	564	231	32 322 949
Nynäshamn	11 %	20 %	181	259	4 969 181

Priserna för fritisboende har stigit sedan 1993. I SCB:s prisindex för fritidsbostäder har indexet stigit från 205 till 588 under perioden 1993 till 2007. Ökningen har varit kraftigare under senare år och det slår igenom i taxeringsvärdena för fritidshus. Väljer man att titta på de kommuner som har flest fritidshus per invånare noterar man att fastighetsavgiftens ökning är kraftig i dessa kommuner. Här finns dock ett visst mörkertal eftersom en del fritidshus kan vara permanent bebodda. De har dock en liten påverkan på bidragsbeloppen.

Tabell 4 Kommuner med flest fritidshus

	Ökning av fastighetsavgift kr/inv	Antal fritidshus per 100 inv.
Härjedalen	703	67
Malung-Sälen	742	61
Borgholm	1 161	56
Älvdalen	489	55
Storuman	327	50
Berg	287	47
Norrtälje	586	46
Åre	591	45
Värmdö	330	40
Tanum	559	38

Sammanfattning

Kommuner som idag har många fritidshus har fått en kraftig intäktsökning i den nya fastighetsavgiften. Trots att den inte kommer att finnas tillgänglig i likvida medel för kommunerna 2009 (betalningen från Skatteverket kommer 2011) kommer ändå kommunerna att kunna tillgodogöra sig medlen i sin budget eftersom kommunerna rekommenderas att periodisera sina intäkter och kostnader. Prisstegringen av fritidsfastigheter innebär att taxeringen 2009 ger högre taxeringsvärden som i sin tur ger en högre avgift till kommunerna. Kommunerna har inte några direkta kostnader för att tillhandahålla infrastruktur till dessa fastigheter. Vatten och avloppskostnader finansieras via avgifter, vägar sköts i allmänhet av vägverket alt. privata vägsamfälligheter. De kostnader som kan uppkomma är snarare service till de som tillfälligt bor i sina fritidshus. Det kan vara kostnader för hemsjukvård, äldreomsorg etc. Flera sommarkommuner har redovisat kostnader för vård och omsorg av personer som inte permanent bor i kommunen. Efter att närmare ha granskat Nynäshamns kommun framgår det att hälften av fritidshusen ägs av personer från andra kommuner än Nynäshamn och cirka en fjärdedel av dessa är äldre än 65. Det rör sig alltså om ett fåtal personer som kommer att komma i fråga för vård och omsorg som inte kommer från den egna kommunen. Detta ska jämföras med det tillskott som kommunen får i fastighetsavgift. Till detta kommer även det belopp som spenderas av

sommarboende i kommunen. En uppskattning av detta belopp gjordes för Nynäshamn, där detta belopp ligger runt 30 miljoner kronor. Beloppet bygger på att fritidshuset bebos under fyra veckor och att de genomsnittliga inköpen av förbrukningsvaror ligger på den nivå som SCB:s undersökning Hushållens konsumtion anger. Då har inte heller någon justering gjorts för att fritidshuset eventuellt kan hyras/lånas ut. Denna omsättningsökning ger emellertid inte något större tillskott till kommunen mer än de fasta avgifter alternativt tomträttsgälder som tas ut. Detta eftersom de skatteintäkter som eventuella tjänster som skapas till följd av omsättningsökningen till stor del neutraliseras av inkomstutjämningsystemet. Kommuner som fortsatt satsar på att erbjuda tomter till fritidshus kommer att ha en fortsatt ökande avgiftsintäkt. De kommande ökningarna av intäkterna från fastighetsavgiften kommer troligen att mattas av eftersom färre och färre av fritidshusen omfattas av begränsningen på 0,75 procent av taxeringsvärdet. Ökningen av deras fastighetsavgift kommer då att följa uppräkningsbeloppet.

Källor

Prop. 2007/08:27

SKL Cirkulär 08:24

Utredningens kontakter

Förteckning över de kontakter som utredningen har haft med kommuner, statliga myndigheter, organisationer m.fl.

Majoriteten av utredningens kontakter har skett genom personliga möten. Några kontakter har dock skett via telefon och e-post. Vi vill rikta vårt stora tack till alla dem som så engagerat har delat med sig av sina olika erfarenheter. Utan er medverkan hade vi inte kunnat genomföra vårt uppdrag.

Kommuner

Borgholm, Båstad, Gotland, Gällivare, Göteborg, Haninge, Härjedalen, Jönköping, Kiruna, Köping, Leksand, Malmö, Norrtälje, Piteå, Sandviken, Sigtuna, Simrishamn, Skellefteå, Sollentuna, Sotenäs, Stockholm, Strömstad, Tjörn, Tyresö, Vaxholm, Värmdö, Västerås, Åre, Ängelholm och Örebro kommuner.

Dessutom har vi träffat Socialjouren Nordväst som är en gemensam socialjour för kommunerna Ekerö, Järfälla, Sigtuna, Sollentuna, Solna, Sundbyberg, Upplands Bro och Upplands Väsby.

Statliga myndigheter

Kriminalvården, Krisberedskapsmyndigheten, Länsstyrelserna i Skåne, Stockholm, Värmland, Västerbotten och Västra Götalands län, Migrationsverket, Polishögskolan, Polismyndigheten i Stockholms län, Rikspolisstyrelsen, Skatteverket och Socialstyrelsen.

Organisationer m.fl.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Brukarrådet på Enheten för hemlösa i Stockholms stad, Kriminellas Revansch i Samhället (KRIS), Rädda Barnen, Situation Sthlm, Stockholms Stadsmission, och Sveriges Kvinnojourers Riksförbund (SKR).

Statliga utredningar

Barnskyddsutredningen (S 2007:14), Folkbokföringsutredningen (Fi 2007:11), LSS-kommittén (S 2004:06) och Stalkningsutredningen (Ju 2006:09).

Statens offentliga utredningar 2009

Kronologisk förteckning

1. En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. Ju.
2. Nya nät för förnybar el. N.
3. Ransonering och prisreglering i krig och fred. Fö.
4. Sekretess vid anställning av myndighetschefer. Fi.
5. Säkerhetskopiors rättsliga status. Ju.
6. Återkrav inom välfärdssystemen. – Förslag till lagstiftning. Fi.
7. Den svenska administrationen av jordbruksstöd. Jo.
8. Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. Jo.
9. Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. Fi.
10. Miljöprocessen. M.
11. En nationell cancerstrategi för framtiden. S.
12. Skatt i retur. Fi.
13. Effektiviteten i Kriminalvårdens lokal-försörjning. Ju.
14. Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. Ju.
15. Kraftsamling!
– museisamverkan ger resultat.
+ Bilagor. Ku.
16. Betänkande av Kulturutredningen.
Grundanalys
Förnyelseprogram
Kulturpolitikens arkitektur. Ku.
17. Kommunal kompetenskatalog.
En problemorientering. Ju.
18. Två rapporter till Grundlagsutredningen.
Ju.
19. Aktiv väntan – asylökande i Sverige. Ju.
20. Mer järnväg för pengarna. N.
21. Redovisning av kommunal medfinansiering. Fi.
22. En ny alkohollag. S.
23. Olovlig tobaksförsäljning. S.
24. De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. N.
25. Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. Fi.
26. Det växande vattenbrukslandet. Jo.
27. Ta klass. U.
28. Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. U.
29. Fritid på egna villkor. IJ.
30. Skog utan gräns? Jo.
31. Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg. N.
32. Socialtjänsten. Integritet – Effektivitet. S.
33. Skatterabatt på aktieförvärv och vinstutdelningar. Fi.
34. Förenklingar i aktiebolagslagen m.m. Ju.
35. Moderna hyreslagar. Ju.
36. Främja, Skydda, Övervaka
– FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. IJ.
37. Enklare beslutsfattande i ekonomiska föreningar. Ju.
38. Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten. S.

Statens offentliga utredningar 2009

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. [1]
Säkerhetskopiers rättsliga status. [5]
Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning. [13]
Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. [14]
Kommunal kompetenscatalog.
En problemorientering. [17]
Två rapporter till Grundlagsutredningen. [18]
Aktiv väntan – asylsökande i Sverige. [19]
Förenklingar i aktiebolagslagen m.m. [34]
Moderna hyreslagar. [35]
Enklare beslutsfattande i ekonomiska föreningar. [37]

Försvarsdepartementet

Ransonering och prisreglering i krig och fred. [3]

Socialdepartementet

En nationell cancerstrategi för framtiden. [11]
En ny alkohollag. [22]
Olovlig tobaksförsäljning. [23]
Socialtjänsten. Integritet – Effektivitet. [32]
Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten. [38]

Finansdepartementet

Sekretess vid anställning av myndighetschefer. [4]
Återkrav inom välfärdssystemen.
– Förslag till lagstiftning. [6]
Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. [9]
Skatt i retur. [12]
Redovisning av kommunal medfinansiering. [21]
Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. [25]

Skatterabatt på aktieförvärv och vinstutdelningar. [33]

Utbildningsdepartementet

Ta klass. [27]
Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. [28]

Jordbruksdepartementet

Den svenska administrationen av jordbruksstöd. [7]
Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. [8]
Det växande vattenbrukslandet. [26]
Skog utan gräns? [30]

Miljödepartementet

Miljöprocessen. [10]

Näringsdepartementet

Nya nät för förnybar el. [2]
Mer järnväg för pengarna. [20]
De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. [24]
Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg. [31]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Fritid på egna villkor. [29]
Främja, Skydda, Övervaka
– FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. [36]

Kulturdepartementet

Kraftsamling!
– museisamverkan ger resultat. + Bilagor. [15]
Betänkande av Kulturutredningen.
Grundanalys
Förnyelseprogram
Kulturpolitikens arkitektur. [16]