

Mottagare
Regionstyrelsen

Uppdrag. Långsiktig lösning för flyktingar från Ukraina

Regionstyrelsens förslag till beslut

- Regiondirektören får i uppdrag att fatta beslut i frågan om alternativt boende för massflyktingar från Ukraina och i fråga om uppsägning av hyreskontrakt för boendena i Klintehamn och Roma. Regiondirektören föreslås även vara behjälplig vid behov av dialog kring den fortsatta ekonomiska hanteringen.

Sammanfattning

Eva Flemming, enhetschef, utbildnings- och arbetslivsförvaltningen (UAF), informerade den 13 september 2023 regionstyrelsens arbetsutskott om situationen på de två boenden på Gotland där anvisade personer med status som ukrainska massflyktingar är bosatta. Med hänsyn till att boendestandarden, framförallt på boendet i Klintehamn, bedömts vara bristfällig, gav regionstyrelsen regiondirektören i uppdrag att återkomma med planering, process och behov framåt för en långsiktig lösning för flyktingar från Ukraina. (Se RS § 288, 2023-09-27).

Nuvarande boendelösning för ukrainska massflyktingar är ett resultat av ett beslut som fattades av regionstyrelsen den 27 april 2022. Vid denna tidpunkt hade ett större antal massflyktingar från Ukraina kommit till Gotland och bodde då främst i privata hushåll. Inför stundande turistsäsong och med hänsyn till att ny lagstiftning skulle komma att träda i kraft avseende kommuners skyldigheter att ordna boende till denna grupp, ville regionstyrelsen innan sommaren ordna med långsiktigt boende.

Regionstyrelsen fattade därför beslut om att ge regionstyrelsens ordförande delegation att teckna avtal mellan Region Gotland och Migrationsverket, i syfte att säkerställa att massflyktingar från Ukraina som redan påbörjat en etablering på Gotland inte skulle tvingas flytta till Migrationsverkets boenden på fastlandet. Resultatet av detta beslut och efterföljande hantering blev att regionen gick in i ett hyresförhållande med privata aktörer för fastigheten i Klintehamn och Roma, som nu tjänar som boende till de ukrainska massflyktingarna.

Mot bakgrund av att boendet i Klintehamn nu bedöms hålla en bristfällig standard samt med hänsyn till de höga kostnader som regionen har för boendena i Klintehamn respektive Roma, har regionstyrelseförvaltningen, teknikförvaltningen och utbildnings- och arbetslivsförvaltningen gemensamt

gjort en översyn av dessa hyreskontrakt.

Slutsatsen av denna översyn är att Region Gotland inför 2024 inte har ekonomisk täckning för dessa mycket kostsamma boenden. Förvaltningen har därmed vidare undersökt möjligheten att via Gotlandshem istället tillhandahålla lägenheter. Detta är ett alternativ som i sig är betydligt mindre kostsamt, men som samtidigt innebär att regionen sannolikt skulle behöva stå med dubbla kostnader under en längre period när de boende slussas ut.

De ekonomiska kalkyler som presenteras nedan föranleder dock att förvaltningen omgående vidtar nödvändiga åtgärder för att långsiktigt minska utgifterna för boendeuppdraget. Regionstyrelseförvaltningen gör därmed bedömningen att nuvarande hyreskontrakt bör sägas upp så snart som möjligt, till fördel för en lösning med lägenheter via Gotlandshem.

Regionstyrelseförvaltningen vill med denna skrivelse belysa de utmaningar som finns avseende uppdraget att hitta en alternativ boendelösning för denna grupp. Dessa utmaningar gäller dels frågor kopplade till ansvarsfördelningen mellan behöriga nämnder och dels frågor av ren ekonomisk karaktär.

Ärendebeskrivning

Bakgrund

Under våren 2022 fanns det en stark politisk vilja att säkerställa att de massflyktingar som redan påbörjat en etablering på Gotland inte skulle tvingas flytta till Migrationsverkets boenden på fastlandet. Detta på grund av minskad tillgänglighet till boende under turistsäsongen. Vidare såg man från regionens sida ett behov av långsiktiga boendeplatser för ukrainska massflyktingar, då ny lagstiftning för boendeanvisning skulle komma att träda i kraft under sommaren 2022. Mot denna bakgrund fattade Regionstyrelsen beslut om att ge Regionstyrelsens ordförande delegation att teckna avtal mellan Region Gotland och Migrationsverket i syfte att möjliggöra för regionen att genom avtal med extern aktör tillgodose bostadsbehovet för denna grupp.¹ Regionen stod då inför ett erbjudande om att ingå hyresavtal med en privat aktör för de lokaler i Klintehamn som nu används som boende för de ukrainska massflyktingar som anvisas till Gotland.² Detta är en förhållandevis kostsam boendelösning, särskilt med hänsyn till att lokalerna håller en låg standard och i jämförelse med vad kostnaden skulle bli om regionen istället hyr lägenheter via Gotlandshem.

Regionstyrelseförvaltningen vill med denna skrivelse belysa de utmaningar som finns avseende uppdraget att hitta en alternativ boendelösning för denna grupp. Dessa utmaningar gäller dels frågor kopplade till ansvarsfördelningen mellan behöriga nämnder och dels frågor av ren ekonomisk karaktär. Nedan beskrivs därför hur ansvarsfördelningen inom regionen ser ut avseende

¹ Se RS 2022/664, § 107 för en mer fullständig bakgrund i ärendet.

² Fastigheten i Roma ägdes vid tillfället fortfarande av Region Gotland och man hade ett avtal kring driften av boendet med Brukshotellet och Roma intresseförening.

flyktingmottagande och bostadsförsörjning för nyanlända samt de kostnader som är förenade med en ny boendelösning alternativt att fortsätta hyra boendet i Klintehamn och Roma.

Rutiner för mottagandet av flyktingar

Det är Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden (GVN) som enligt reglementet³ ansvarar för mottagandet av flyktingar. Inom utbildnings- och arbetslivsförvaltning (UAF) ansvarar avdelningen för arbetsliv och etablering för frågor kopplade till flyktingmottagandet. I praktiken innebär detta att UAF tar emot anvisningar från Migrationsverket enligt bosättningslagen och för massflyktingar och sköter kontakten med skola och sjukvård. Genom överenskommelse med Gotlandshem tillhandahåller regionen lägenheter för de personer som anvisas till Gotland. Tekniska nämnden (TN) ansvarar enligt reglementet⁴ för bostadsförsörjningsfrågor och för lokalförsörjning till kommunens verksamheter. Enligt regionens riktlinjer för internhyra⁵ är det endast TN som får anskaffa objekt för lokalförsörjning. Teknikförvaltningen (TKF) tecknar överenskommelser om internhyra och är hyresvärd i internhyresförhållandet. Inom ramen för flyktingmottagande är det alltså fastighetsavdelningen inom TKF som skriver hyreskontrakt med Gotlandshem och andrahandskontrakt med den som flyttar in. TKF anmäler lägenheterna till Migrationsverket och utrustar lägenheterna på uppmaning av UAF.

Det är denna ansvarsfördelning som legat till grund för hur boendefrågan hanterats avseende gruppen ukrainska massflyktingar. När ny lagstiftning⁶ ålade kommuner och regioner att ansvara för tillhandahållandet av boende även för denna grupp, fördelades ansvaret för mottagandet respektive bostadsförsörjning mellan UAF och TKF enligt dessa redan gällande rutiner.

Ekonomi avseende boenden för ukrainska massflyktingar

I syfte att möjliggöra för ett beslut avseende frågan om nuvarande hyreskontrakt bör sägas upp, och en bedömning av en alternativ lösning framåt, beskrivs nedan hur den ekonomiska kalkylen ser ut för de två boendena i Klintehamn och Roma samt de intäkter som regionen har fått och får för anvisningar av massflyktingar från staten (Migrationsverket).

Intäkter

Kommuner har rätt att få statlig ersättning för boenden som kommunen ordnar enligt fördelningstal samt för personer som har fått uppehållstillstånd enligt massflyktsdirektivet och som har anvisats till sådana boenden, enligt

³ Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens reglemente. Antaget 2017-12-18 § 244 (gotland.se).

⁴ Tekniska nämndens reglemente. Antaget 2017-12-18 § 248, rev. 201214 § 232 (gotland.se).

⁵ Riktlinjer för internhyra 2001-04-23 (gotland.se).

⁶ Se även här RS 2022/664, § 107 för beskrivning av den rättsliga bakgrunden.

lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Den ersättning som betalas ut är en schablonersättning enligt följande⁷:

- En schablonersättning om 10 000 kronor betalas ut per boendeplats som kommunen ska ordna enligt fördelningstal och avser beredskap för att tillhandahålla och iordningsställa boenden samt avveckling och återställande av boenden.
- En schablonersättning om 15 000 kronor betalas ut för varje person som har fått uppehållstillstånd enligt massflyktsdirektivet som har flyttat in i boendet efter att kommunen anvisats. Ersättningen avser att täcka kostnader för sådana särskilda anpassningar av boende, som personer kan ha rätt till enligt LMA.
- En schablonersättning betalas ut per person och dygn för personer som har fått uppehållstillstånd enligt massflyktsdirektivet och som har anvisats till kommunen och flyttat in i boendet. Ersättningen avser kostnader för drift, underhåll och eventuella kostnader för kost och förbrukningsvaror och är 150 kronor per dygn för skyddsbehövande under 18 år och 300 kronor per dygn för skyddsbehövande som är 18 år eller äldre.

Av de ukrainska massflyktingar som anvisats till Gotland, är idag ca 60 personer bosatta på boendet i Klintehamn och ca 25 på boendet i Roma.⁸ Siffrorna är ungefärliga eftersom denna grupp flyktingar rör på sig – vissa flyttar ut tillfälligt eller permanent för att resa till Ukraina, testa att arbeta någon annanstans eller besöka vänner. Dygnschablonen innebär en rullande intäkt på 14500 kr/dygn⁹ för boende i Klintehamn och 6300 kr/dygn¹⁰ för boende i Roma. För boendet i Klintehamn har regionen då en årsintäkt på drygt 5 mkr respektive drygt 2 mkr i Roma. Detta innebär alltså en årsintäkt om ca 7,6 mkr för de båda boendena.

Utöver schablonersättning har Region Gotland mottagit ekonomiskt stöd genom statsbidrag för ordnande av boende för massflyktingar. Dessa engångsbelopp har uppgått till totalt 5,1 mkr och har varit öronmärkta för åren 2022 och 2023. Det framgår uttryckligen att dessa medel inte är avsedda för 2024. För både år 2022 och 2023 har detta inneburit ett överskott i budgeten avsett för boende till de ukrainska massflyktingarna. Ett överskott redovisas i bokslutet och blir en del av regionens eget kapital. Ett överblivet bidrag kan inte flyttas med till nästkommande räkenskapsår om det inte i bidragsvillkoren anges att det avser det året. Genom dessa statsbidrag har regionen haft

⁷ Hämtat från Migrationsverkets hemsida: [Statliga ersättningar till kommuner - Migrationsverket](#).

⁸ Av Migrationsverkets statistik framgår att 140 personer är bosatta i eget boende (EBO) på Gotland (inklusive massflyktingar från Ukraina).

⁹ Beräkning utifrån antalet barn respektive vuxna i Klintehamn ger 10 800 kr totalt för vuxna och 3750 kr totalt för barn, vilket ger 14500 kr/dygn totalt. Detta ger en årsintäkt på 5 310 750 kr. Detta baserat på att alla bor varje dygn ett helt år.

¹⁰ I Roma ger samma beräkning en intäkt på 5100 kr/dygn för barn + 1200kr/dygn för vuxna = 6300 kr/dygn totalt. Årsintäkten blir då 2 299 500 kr. Detta baserat på att alla bor varje dygn ett helt år.

täckning för boendekostnaderna 2022-2023. Inför 2024 är det ekonomiska läget osäkert – om staten inte beslutar att tillskjuta ytterligare medel kommer regionen inte att ha kostnadstäckning för hyran i Klintehamn och Roma.

Utgifter för hyreskontrakt

Roma Klostergården

Hyrestid¹¹ 2023-03-08 – 2024-03-31, uppsägning skall ske 6 månader före hyrestidens utgång, annars förlängs det med 6 månader i taget

Kostnad per månad = 213 511 kr

Årshyra = 2 562 132 kr

Klintehamn

Hyrestid: Från och med 1 december 2023 gäller upplåtelsen(hyran) tillsvidare och kan sägas upp för upphörande vid det månadsskifte som inträffar närmast efter 6 månader från uppsägningen.

Kostnad per månad = 528 226 kr

Årshyra = 6 338 714 kr

Total årskostnad för båda boendena = 8 900 846 kr

Övriga kostnader och administration

UAF:s och TKF:s kostnader kopplade till hanteringen av dessa boenden såsom hyra, personalresurser, utrustning, städning, anlåtande av säkerhetsbolag etc., har lagts på en särskild projektkod avsedd för utgifter kopplade till mottagandet av massflyktingar från Ukraina.

Det finns dock en otydlighet i hur ersättningarna från Migrationsverket bör fördelas mellan förvaltningarna, särskilt med hänsyn till att kostnaderna för detta projekt nu överstiger intäkterna. Det saknas budget och fördelningsnyckel för detta projekt. Det finns därmed behov av förtydligande kring vilken nämnd som bär ansvaret för den ekonomiska balansen och att eventuellt ta fram en tydlig fördelningsnyckel framåt.

Alternativ lösning med hyreslägenheter via Gotlandshem

Av ovan kalkyler följer att Region Gotland inför 2024 inte har täckning för utgifterna för dessa två boenden. TKF har därför i samråd med UAF och RSF undersökt en lösning där boendebehovet istället tillgodoses med lägenheter från Gotlandshem (på samma vis som redan görs för anvisning av kvotflyktingar). Nedan beskrivs hur en fördelning av lägenheter för de boende i Klintehamn och Roma skulle behöva se ut samt för hyreskostnaderna för dessa lägenheter. Som framgår av tabellen nedan skulle en lösning med

¹¹ Under 2022 ägde Region Gotland Klostergården i Roma och tog kostnaderna internt. Först 8 mars 2023 blev regionen hyresgäst på Klostergården och fick därmed högre utgifter för boendet. När fastighetsförvaltningen fick frågan om vilka kostnader man haft för de ukrainska massflyktingarna, redovisades utgifter för Klostergården för första gången.

lägenheter via Gotlandshem vara betydligt mindre kostsamt för regionen – nästan 3 mkr jämfört med de nästan 9 mkr regionen nu betalar för kontrakten i Klintehamn respektive Roma (exklusive kostnader för personal, vaktbolag etc.).

Typ av lägenhet	Behov av lägenheter	Snitthyra/mån	Årskostnad samtliga behov
1 rok	16	5 021	964 077
2 rok	12	5 979	860 962
3 rok	7	7 979	670 236
4 rok eller större	4	9 607	461 146
Antal totalt	39		
	Total kostnad	28 586	2 956 420¹²

Hänsyn behöver dock tas till att ett alternativ där regionen säger upp avtalen i Roma respektive Klintehamn till fördel för hyreslägenheter enligt ovan exempel, skulle innebära att regionen under en längre period står med dubbla hyreskostnader. TKF har efter kontakter med Gotlandshem räknat med att regionen kan få 2-4 lägenheter per månad för detta ändamål. Detta skulle innebära att det kommer att ta mellan 7-14 månader innan alla är bosatta i lägenheter, under vilken period regionen då måste betala hyra för både aktuella lägenheter samt boendena i Roma och Klintehamn. Den takt vi kan få lägenheter från Gotlandshem är också av betydelse för när TKF bör säga upp hyresavtalen, som har en uppsägningstid på 6 månader.

Övriga faktorer

Vid planeringen framåt är det även av stor betydelse att ta hänsyn till hur situationen för de ukrainska massflyktingarna kommer att se ut framgent. Massflyktsdirektivet som förlängts med ännu ett år gäller fram till mars 2025. Därefter har denna grupp inte längre rätt till uppehållstillstånd med grund i detta direktiv och kommer då att antingen behöva lämna Sverige eller ansöka om uppehållstillstånd på annan grund. I nuläget är det oklart hur man från EU, statens och Migrationsverkets håll avser hantera denna migrationsrättsliga fråga, som är av stor betydelse för kommuners fortsatta ansvar att tillgodose boendeförsörjning. För det fall denna grupp ansöker om asyl när deras uppehållstillstånd går ut, är det åter igen Migrationsverket som har det huvudsakliga ansvaret för att ordna boende under tiden dessa personer omfattas av LMA som asylsökande. Detta innebär att Sveriges kommuner står

¹² OBS, att detta är 2023 års nivå när det gäller snitthyran, kan ökas efter hyresförhandling med hyresgästföreningen.

inför ännu en potentiell flyttkarusell där ukrainare tvingas flytta till boenden i Migrationsverkets regi för att sedan återigen anvisas till kommun.

Bedömning

Regionstyrelseförvaltningen gör bedömningen att regionen bör säga upp aktuella hyresavtal samt påbörja en flytt av de boende i Klintehamn och Roma till lägenheter i Gotlandshems regi (eventuellt kompletterat med andra hyreslösningar som finns till hands för en snabbare hantering). Mot bakgrund av de ekonomiska kalkyler som presenterats ovan och att det finns en betydligt mindre kostsam lösning till hands, bör teknikförvaltningen omgående vidta nödvändiga åtgärder för att minska utgifterna för boenden till ukrainska massflyktingar. Regionstyrelseförvaltningen föreslår därför att regionstyrelsen ger regiondirektören i uppdrag att med utgångspunkt i detta underlag och i samråd med ansvariga förvaltningar fatta beslut om process framåt och i fråga om uppsägning av hyreskontrakt för boendena i Roma och Klintehamn. Regiondirektören föreslås även vara behjälplig vid behov av dialog kring den fortsatta ekonomiska hanteringen.

Bedömning av konsekvenser i tvärperspektiv

1. Rättslig grund/rättsligt perspektiv

Sedan 1 juli 2022 ansvarar Sveriges kommuner, enligt lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., för att ordna boende åt de skyddsbehövande som fått uppehållstillstånd enligt massflyktsdirektivet.¹³ Migrationsverket får anvisa skyddsbehövande till kommunerna enligt utgångspunkten att anvisningarna ska fördelas jämnt mellan kommunerna. Migrationsverket har huvudansvaret för mottagandet av skyddsbehövande enligt massflyktsdirektivet, men anvisar till kommuner som då får ansvaret för anskaffning och drift av boendet.

Massflyktsdirektivet har en tidsfrist på tre år och slutar att gälla 4 mars 2025. Vad som gäller för gruppen ukrainska massflyktingar efter mars 2025 har en så länge inte kommunicerats av Migrationsverket. Man kan tänka sig att det kan bli aktuellt att ta fram en rättslig lösning på antingen EU- eller statlig nivå i syfte att underlätta hanteringen av denna grupp – då det inte är sannolikt att alla kommer att återvända till Ukraina i mars 2025.

2. Ekonomiskt perspektiv

Enligt kommunallagens 11 kap § 1 ska kommuner och regioner ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. I regionens riktlinjer för god ekonomisk hushållning framgår att ”god ekonomisk hushållning kräver att det finns en balans mellan inkomster och utgifter”. En god ekonomisk hushållning förutsätter vidare att ”verksamheten ryms inom de ekonomiska ramarna. De ekonomiska ramarna utgör därmed en restriktion för verksamhetens omfattning”.¹⁴ Krav på nämnderna gällande ekonomisk måluppfyllelse finns också införlivade i regionfullmäktiges direktiv till nämnderna¹⁵. Av dessa går att

¹³ Se Lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl, SFS 2022:1006, [SFS2022-1006.pdf \(svensksforfattningssamling.se\)](#)

¹⁴ Se Region Gotlands riktlinjer för god ekonomisk hushållning; RS 2023/1380.

¹⁵ Se RS 2023/7 ”Mål och budget 2024-2026”.

utläsa att ”alla nämnder ska arbeta med sin kvalitet, sina medarbetare, sitt ledarskap och sin ekonomi på ett sådant sätt att verksamheten bedrivs på ett effektivt sätt och bidrar till god ekonomisk hushållning, inom de ekonomiska ramar som regionfullmäktige tilldelar nämnden.” Här framgår även att nämnderna vid befarad negativ avvikelse ska agera snabbt och vidta åtgärder för att säkra regionens totala ekonomiska balans. ”Vid konflikt mellan beslutade prioriteringar och mål och de ekonomiska resurserna är de ekonomiska resurserna överordnade. Ekonomin är den restriktion som sätter gränser för måluppfyllelsen och verksamhetens inriktning och omfattning.”

Dessa ekonomiska riktlinjer ger för handen att GVN och TN, i aktuellt ärende, bör ta mycket stor hänsyn till den obalans avseende intäkter och utgifter som råder och omgående vidta åtgärder för att säkra en ekonomisk balans framåt. Då ekonomin ska vara ett överordnat perspektiv för nämnderna bör detta ligga till grund för regionstyrelsens beslut i ärendet.

3. Barnperspektiv

Hänsyn bör tas till barnperspektivet vad gäller skolgång. Vid en flytt till annat boende och troligtvis annan ort kommer många av de barn som nu går i skola i Klintehamn, sannolikt att behöva byta skola. Detta kan innebära en påfrestning för barn som redan lever med stor ovisshet och otrygghet. I kontakt med civilsamhället har det framkommit att det finns en oro bland de familjer vars barn går i skola i Klintehamn att de ska behöva byta skola.

4. Jämställdhetsperspektiv

Ej aktuell.

5. Landsbygdssäkring/geografiskt perspektiv

Ej aktuell.

6. Klimat och miljöperspektiv

Ej aktuell.

Beslutsunderlag

Regionstyrelseförvaltningens tjänsteskrivelse daterad 2023-12-12

Regionstyrelseförvaltningens tjänsteskrivelse daterad 2022-04-26

Regionstyrelsen 2022-04-27, § 107

Regionstyrelsen 2023-09-27, § 288

Regionstyrelseförvaltningen

Stefan Hollmark
Regiondirektör

Stefan Persson
Region utvecklingsdirektör