

Avdelningen för ekonomi och styrning
Signild Östgren
Avdelningen för vård och omsorg
Elisabeth Melin
Ove Ledin
Avdelningen för juridik
Emilia Danielsson
Avdelningen för utbildning och arbetsmarknad
Mia Hemmestad
Karin Perols

Arbetsmarknadsdepartementet
a.registrator@regeringskansliet.se

Ett nytt ersättningssystem för mottagande av ensamkommande barn och unga (Promemoria 2016-06-21)

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) anser att tidplanen för införandet av ett nytt ersättningssystem är alldeles för kort, det krävs en längre omställningstid och därför föreslår SKL att det nya systemet införs tidigast från den 1 januari 2018.

Flyktingpolitiken är ett statligt ansvar, så det enda skäligen är att staten ersätter kommunerna för den uppsägningstid och de omställningskostnader som följer.

SKL anser att det behövs en konstruktiv diskussion om hur samhället ska se på gruppen ensamkommande barn och unga. SKL anser att det finns risk att dagens system behandlar alla ensamkommande barn och unga som en grupp och sätter in insatser de inte alltid är i behov av. Det stora mottagandet av ensamkommande barn och unga 2015 innebär en helt ny situation och utmaning för landets socialtjänster, varför nya åtgärder är rimliga.

SKL anser att ett ändrat ersättningssystem kommer att innebära nya förhållnings- och arbetssätt inom socialtjänsten, vilket kan leda till insatser och stöd som är bättre utformat för den unge. Socialtjänstens insatser bygger på individuell bedömning av enskildas behov, och det nya förslaget kan ge socialtjänsten större flexibilitet i att mer fokusera på varje persons individuella styrkor än på omhändertagande och behandling av problem när insatsen inte måste utgå från placering med stöd av SoL.

SKL anser att det saknas konsekvensanalys av förslaget om att asylsökande ensamkommande som fyller 18 år som regel ska överföras till Migrationsverkets anläggningsboende. SKL anser att det måste vara Migrationsverkets ansvar att se till att det finns anläggningsboenden som är anpassade efter denna grupps behov.

SKL anser att det om förslaget genomförs bör införas en reglering om att Migrationsverket är skyldigt att placera ensamkommande ungdomar som fyller 18 år i ett anläggningsboende i den kommun där de tidigare varit placerade enligt

socialtjänstlagen (2001:453) (SoL). SKL anser också att om den unge beviljas uppehållstillstånd och anvisning sker enligt lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (bosättningslagen), ska den unge som huvudregel anvisas till samma kommun, och att detta räknas av på kommunens tilldelade anvisningstal.

SKL anser att staten ska ta det fulla ansvaret för boende i ankomstfasen.

SKL tillstyrker att ersättning för beredskap och kapacitet i mottagandet delas upp i en fast del som måste räknas upp med löner och priser samt en rörlig del som måste utvecklas och göras så enkel som möjligt. Båda delarna måste indexregleras. Det måste vara tydligt vilka belopp som avses i den rörliga delen, vilken prognos som avses samt när utbetalning ska ske.

SKL tillstyrker modellen med schablonbelopp för tillfälligt mottagande i ankomstkommunen, men anser att beloppet 3 000 kronor per barn är för lågt och att det ska vara en automatiskt utbetald schablonersättning. SKL anser att ankomstkommuner med ett stort tillfälligt mottagande måste ges mer stabila förutsättningar för beredskapskapacitet.

SKL tillstyrker schablonersättning som modell för mottagande i anvisningskommunen, men anser att 52 000 kronor per barn är för lågt beräknad. SKL anser också att schablonersättningen ska specificeras, dvs. vilka kostnader som avses ska redovisas. SKL anser vidare att en gemensam beräkning och förhandling måste göras om beloppets storlek.

SKL tillstyrker schablonen för när uppehållstillstånd beviljas, 30 000 kronor, och att denna schablon kan fördelas med hälften vardera till anvisnings- och placeringskommun om barnet är placerat i annan kommun.

SKL tillstyrker schablonersättning som modell för dygnsplacering, men anser 1 350 kronor per dygn vara för lågt beräknad. SKL anser att 1 700 kronor per dygn motsvarar en rimlig ersättning.

SKL tillstyrker att ersättning utgår för faktiska kostnader i vissa fall och anser att Migrationsverket, inom ramen för sin prövning, inte ska kunna göra någon bedömning av den unges vårdbehov.

SKL tillstyrker schablon som modell för unga 18-21 år, men anser beloppet 750 kronor vara för lågt eftersom räkneexemplet bygger på ett mycket högt antagande om andelen stödboenden och egna boenden. SKL anser 1 100 kronor vara en lämplig ersättningsnivå. SKL avstyrker en koppling till studiehjälp.

SKL anser att regeringen med förslagen om sänkta schabloner styr kommunen bort från att göra en individuell bedömning av barn och ungas behov för att i stället besluta utifrån regelverket för statlig ersättning. Risken med detta blir att de ensamkommande barnen och ungdomarna inte får den vård och det stöd de har behov av vilket kan få långsiktiga konsekvenser.

SKL anser att det i en extraordinär situation måste finnas möjligheter att återsöka extrakostnader.

SKL anser att regeringen i ett förordningsmotiv ska klargöra och förtydliga reglerna i förordningen och ge besked om hur förordningen ska tolkas och tillämpas.

Bakgrund

Regeringen har den 21 juni 2016 skickat ut ett förslag till nytt ersättningssystem för mottagandet av barn och unga. Remissen ska vara besvarad den 24 augusti 2016. Utgångspunkter för ett nytt ersättningssystem ska enligt regeringen vara ett förenklat regelverk med fler schablonersättningar, minskad administrativ börda och förbättrade planeringsförutsättningar. De senare ska, enligt promemorian, förbättras genom ökad förutsägbarhet i fråga om vilken ekonomisk ersättning kommunen är berättigad till och när utbetalningen kommer att ske.

Nuvarande ansökningsförfarande leder till eftersläpningar i utbetalning av ersättningar eftersom kommunen har förhållandevis lång tid på sig att ansöka om ersättning och Migrationsverkets handläggningstider är långa. Bedömningen är att ett system som i huvudsak är baserat på schabloner som innebär att ersättningen kan betalas ut automatiskt bidrar till att förbättra både för kommunerna och för Migrationsverket som utbetalande myndighet. Det nya systemet är också tänkt att leda till att kommunerna får drivkrafter att hitta kostnadseffektiva former av boenden. Det bör också kunna bidra till boendelösningar som är anpassade till behoven hos ensamkommande barn och unga och till ökad flexibilitet i kommunernas mottagande.

Under 2014 och 2015 har antalet ensamkommande barn ökat kraftigt och regeringens förslag till nytt ersättningssystem är därför tänkt att dämpa kostnadsutveckling.

Föreslaget nytt system

Ersättning för beredskap och kapacitet i mottagandet

Det kommer enligt förslaget att betalas ut en fast del om 500 000 kronor per kommun och år, vilken betalas ut i början av året. En rörlig del som motsvarar 7 dagars ersättning för de platser som kommunen beräknas få anvisade enligt Migrationsverkets fastställda andel för kommunen. Priset per dygn och efter vilken prognos som beräkningen ska utgå ifrån eller när utbetalning ska ske framgår inte av promemorian. Enligt muntlig information som delgetts SKL:s tjänstemän ska dygnskostnaden vara 1 350 kronor och februariprognosens mittersta antagande ska gälla samt att utbetalning ska ske efter februariprognosen för helår.

Systemet med överenskommelser samt de ersättningar kommunerna får för att ingå överenskommelser om mottagande och ersättningar för överenskomna platser tas bort. Stödinsatser av förebyggande karaktär ska räknas in i schablonen.

Förbundets ställningstagande

SKL anser att den fasta ersättningen måste revideras eftersom det dels inte finns någon koppling till mottagandets storlek, dels att bidraget inte har räknats upp med löner och priser. Bidraget är skapat i en tid då mottagandet räknades i hundratal och inte i tiotusental.

SKL förutsätter att den rörliga delen baseras på huvudscenariot i Migrationsverkets februariprognos och gäller för tolv månader, och att utbetalning sker när den aktuella perioden startar den 1 mars varje år. Detta för att ge kommunen stabila planeringsförutsättningar och för att kommunen inte ska behöva ligga ute med pengar. I Mottagandeutredningen (2015:02) förutsätter SKL att en utvärdering av det nya systemet görs.

SKL har uppmärksammat att dagens fördelningsmodell inte fungerar så som den är tänkt, vilket särskilt måste beaktas om den rörliga delen knyts till andelens storlek, enligt den nya anvisningsmodellen.

SKL anser att det innebär kraftigt försämrade ekonomiska och planeringsmässiga förutsättningar för kommunerna när systemet med överenskommelser tas bort. Överenskommelserna har bland annat gett kommunen viss möjlighet att skapa en inriktning på sitt mottagande av ensamkommande barn, till exempel genom att ha särskilda verksamheter för flickor. Regeringens förslag är alldeles för otydligt när det gäller hur denna möjlighet fortsättningsvis ska kunna upprätthållas. Det är orimligt att samtliga kommuner ska kunna ha särskild kapacitet att ta emot till exempel flickor. SKL anser att det därför behövs ett tydligt regeringsuppdrag till Migrationsverket för att säkerställa hänsyn till detta vid anvisande av ensamkommande till kommunen.

Schablonersättning till ankomstkommuner för tillfälligt mottagande av asylsökande ensamkommande barn

Det kommer enligt förslaget att betalas ut en schablonersättning på 3 000 kronor per dygn och mottaget barn för tillfälligt mottagande. Ersättningen bör betalas ut kvartalsvis i efterskott efter ansökan och ersättning bör utgå för de dygn barnet vistas i kommunen dvs. till dess barnet har tagits om hand av anvisningskommunen. Nuvarande årliga ersättning om 500 000 kronor ingår i schablonen liksom extraordinära kostnader, som ankomstkommuner idag kan söka.

De ersättningar som finns i 7 och 11 §§ i förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. tas bort. 7 § innehåller ersättning för obelagda platser med 1600 kronor/dygn och ytterligare 300 kronor/dygn för belagda platser samt 1000 kronor/dygn i stödboenden. Bestämmelsen innehåller också ersättning för utredningar för placering av barnen. 11 § innehåller ersättningar för extraordinära kostnader och förebyggande stödinsatser.

Förbundets ställningstagande

SKL anser att staten ska ta det fulla ansvaret för boende i ankomstfasen. Idag har Migrationsverket bland annat ansvar för att registrera, åldersbedöma och anvisa barnen till en kommun. Detta ansvar behöver enligt SKL utvidgas med ett ansvar för ankomstboenden. Staten har genom stordrift större möjligheter att på ett mer kostnadseffektivt sätt upphandla och driva ankomstboenden. Detta skulle ge anvisningskommunen bättre förutsättningar att bereda barnet bästa möjliga mottagande utifrån en enskild bedömning med barnets bästa i centrum.

SKL anser inte att den nuvarande årliga ersättning på 500 000 kronor som de nio utsedda ankomstkommunerna får för tillfälligt mottagande ska ingå i schablonersättningen på 3 000 kronor per dygn. Den nuvarande fasta ersättningen motsvarar 1 370 kronor per dygn. De återstående 1 630 kronorna ska ersätta samtliga de kostnader som kommunerna idag återsöker enligt 7 och 11 §§ förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. SKL bedömer att det innebär en underfinansierad verksamhet. Att ersättningen betalas ut i efterskott och då beräknat på faktiskt antal mottagna barn innebär att ankomstkommunen saknar rätt förutsättningar för beredskapskapacitet. De ankomstkommuner som har en stor andel tillfälligt mottagande måste ges mer stabila planerings- och beredskapsförutsättningar. Den föreslagna ersättningen bör betalas ut direkt i efterskott med ett schabloniserat belopp.

SKL anser att det måste finnas kvar en möjlighet för kommunerna att återsöka både faktiska och extraordinära kostnader enligt 7 och 11 §§ förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. Situationen i ankomstkommunerna under hösten 2015 har visat på behovet av flexibilitet i systemet.

Det måste i ett förordningsmotiv klargöras om det med ankomstkommun avses alla kommuner där ett asylsökande ensamkommande barn först ger sig till känna.

Schablonersättning för mottagande av asylsökande ensamkommande barn i anvisningskommun

Det kommer enligt förslaget att betalas ut en schablonersättning på 52 000 kronor per barn till anvisningskommunen. Ersättningen avser att täcka kostnader för transporter av barn, socialtjänstens utrednings- och uppföljningskostnader, tolkkostnader, kostnader för god man och andra relaterade kostnader. När det gäller schablonersättningen på 52 000 kronor ska denna betalas ut automatiskt till anvisningskommunen när barnet har tagits emot.

Förbundets ställningstagande

SKL anser att denna schablon är alldeles för låg.

Exempel:

Kostnader för utredning	31 000 – 39 000	(HVB- placering resp. familjehem)
God man, arvode	31 500	(2000 kr/mån och po-pålägg)

Delsumma:	62 500 – 70 500
Kostnader för uppföljning	täckning saknas
Övriga myndighetskostn.	täckning saknas
Adm., it-investeringar	täckning saknas
Transporter av barn	täckning saknas
Tolkkostnader	täckning saknas
God man, utbildning	täckning saknas
Överförmyndarens verks.	täckning saknas

Den föreslagna schablonersättningen täcker, inte ens socialtjänstens kostnader för utredning och arvode för god man.

Ett ensamkommande barn behöver stöd från samhället med en gång och lagstiftaren har ålagt socialnämnden att ansvara för detta. Socialtjänsten ska därmed omgående tillhandahålla boende och andra stödinsatser till barnen. Socialnämndens åtagande för ett ensamkommande barn kan vara mångårigt. Den föreslagna schablonersättningen är ett engångsbelopp som inte tar hänsyn till socialtjänstens kontinuerliga insatser över tid. Långa handläggningstider hos Migrationsverket gör att tiden i asyl kan bli mycket lång. Utöver utredningskostnader i samband med placering tillkommer en rad andra kostnader för socialtjänsten, vilka SKL bedömer saknar täckning i både den föreslagna schablonersättningen och i den schablonersättning om 30 000 kronor som utgår när uppehållstillstånd har beviljats. Placering enligt SoL ska följas upp och placeringen omprövas två gånger per år eller oftare beroende på barnets behov. Omplaceringar och nya utredningar är inte ovanliga. Utöver placering kan barnet eller den unge behöva andra stödinsatser, vilka ska utredas, planeras och följas upp. Dokumentation, administration, transporter etc. är exempel på andra kostnader i socialtjänstens mottagande av ensamkommande barn och unga.

Det finns även kostnader som kommunen har för mottagandet av ensamkommande barn som med nuvarande regelverk inte har ersatts på grund av att kostnaderna inte har ansetts ha ett tillräckligt samband med själva vården. SKL anser att kommunerna ska få adekvat ersättning för alla kostnader förknippade med att säkerställa en trygg och säker vård, t ex handledning, kompetensutveckling och kostnader av administrativ art. Det är uppenbart att regeringen inte har tagit hänsyn till denna typ av kostnader vid uträkningen av schablonersättningen.

SKL anser att den föreslagna regleringen kring schablonersättning till anvisningskommunen medför att anvisningskommunen i denna del får ersättning för kostnader som den inte har, samtidigt som kommunen där barnet vistas har kostnader som den inte får ersättning för. Ett tydligt exempel på detta är att det av 11 § lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn (Lgeb) och 11 kap. 25 § föräldrabalken (FB) följer att överförmyndaren i den kommun där barnet vistas är behörig i frågor om godmanskap. Det är även vistelsekommunens socialnämnd som enligt 3 § Lgeb är behörig att ansöka om god man. Någon koppling till

vistelsebegreppet enligt SoL eller lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) finns inte. Placeras ett barn i en annan kommun är det därmed överförmyndaren i den kommunen som är ansvarig för frågor om godmanskap.

Regeringen har angett att schablonersättningen bör avse vissa särskilda kostnader och ”andra relaterade kostnader”. Det anges inte vad sådana andra relaterade kostnader är för något. Det finns även med nuvarande regelverk brister vad gäller ersättningen till kommuner som måste beaktas vid fastställande av schablonbeloppet. Regeringen skriver i promemorian (se s. 35) att kommunen får ersättning för faktiska kostnader som avser bl.a. god man för ensamkommande barn. Detta är enligt SKL inte korrekt. Den ersättning som betalas ut enligt nu gällande regelverk för kostnader som är kopplade till godmanskap är inte tillräcklig för att täcka de faktiska kostnader som överförmyndaren/kommunen har för de gode männen. Kommunen får exempelvis inte ersättning för utbildningskostnader trots att överförmyndaren har ett ansvar för att bl.a. gode män erbjuds den utbildning som behövs, se 19 kap. 18 § FB. Inte heller administrationskostnader ersätts. SKL anser att det vid beräkningen av schablonersättningen måste tas hänsyn till att den ersättning som utbetalas idag är för låg vad gäller kostnader för god man för ensamkommande barn.

SKL anser att det i förordningsmotivet ska specificeras vilka kostnader regeringen avser att schablonersättningen ska täcka.

Ytterligare 30 000 kronor per barn utgår när uppehållstillstånd ges och beloppet avser att täcka kostnader för särskilt förordnad vårdnadshavare och särskilda kostnader inom socialtjänsten. Problem kan uppstå om ett barn placerats i en annan kommun. I samband med uppehållstillstånd får kommunen där boendet är beläget kostnader för tillsättande av särskild förordnad vårdnadshavare. Det är därför rimligt att detta bidrag fördelades på anvisnings- och vistelsekommun.

Schablonersättning per dygn för mottagande av ensamkommande barn

Enligt förslaget kommer för asylsökande och barn med uppehållstillstånd en schablonersättning om 1 350 kronor per dygn att utgå till anvisningskommunen. Ersättningen föreslås betalas ut automatiskt per kvartal i efterskott tills barnet fyller 18 år eller tills kommunen inte längre har kostnader för barnet. Enligt prop. 2015/16:43 Stödboende en ny placeringsform för barn och unga är stödboende tänkt för åldersgruppen 18–20 år, men kan om det finns särskilda skäl även gälla för barn i åldern 16–17 år. Rätten till ersättning upphör om kommunens kostnader för barnet upphör eller om barnet återförenas med sina föräldrar. Beräkningen av 1 350 kronor per dygn bygger på antaganden om en fördelning av individer på olika boenden.

Förbundets ställningstagande

SKL anser att de räkneexempel som anges i promemorians konsekvensanalys endast syftar till att beloppet 1 350 kronor ska bevisas. De belopp som räknas fram utgår från framtida antaganden om olika placeringsformer. Grunden för kostnadsantagandena

avser utbetalda ersättningar från Migrationsverket, inte vad kommunerna faktiskt har ansökt om. Beräkningarna utgår också från år 2014, även om genomsnittskostnaden med rätta har räknats upp till 2017 års nivå. SKL anser att den antagna fördelningen med drygt 30 procent av 16-17-åringar i stödboenden inte är godtagbart som beräkningsunderlag.

SKL har genom en enkät till kommunerna undersökt vad kostnaderna i genomsnitt ligger på per dygn. Enkäten avsåg kvartal tre år 2015 och genomsnittskostnaden för placering för asylsökande ensamkommande och ensamkommande med uppehållstillstånd uppgick till 1700 kronor per dygn. SKL anser att den ersättningen bättre skulle motsvara nuvarande behov. Det innebär en sänkning från nuvarande schablon med 10 procent, vilket innebär en besparing för staten.

SKL anser att det är positivt att gå mot enhetliga schabloner och automatiska utbetalningar, både för att minska den administrativa bördan och för att skapa bättre förutsägbarhet i vilken ekonomisk ersättning kommunerna kommer att få och när. Den eftersläpning av utbetalningar som råder i nuvarande system är oacceptabel, och i den meningen kan den föreslagna modellen för ersättningssystemet skapa bättre planeringsförutsättningar för kommunerna. Det krävs dock noggranna förberedelser och kontroller för att "automatiserade" utbetalningar ska komma att fungera.

SKL anser inte att förslagens utfästelser om värnad och upprätthållen kvalitet, trygghet och säkerhet i mottagandet uppfylls genom att staten kraftigt sänker schabloner och ersättningsnivåer.

SKL anser inte att förslagens utfästelser om att barnperspektivet är viktigt, att mottagandet av ensamkommande barn och unga inte får leda till undanträngning av andras behov och att mottagandet måste vara långsiktigt, överensstämmer med de föreslagna ändringarna. Det saknas enligt SKL en seriös och väl underbyggd konsekvensanalys av de stora förändringar som förslagen innebär för kommunernas möjlighet till ett långsiktigt hållbart mottagande av barn och unga och vilka konsekvenser förslagen får för barnen och de unga själva. Mottagandeutredningen (2015:02) har i uppdrag att föreslå åtgärder för att skapa ett sammanhållet system för mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända. I översynen ingår även att förbättra systemet för ersättning till kommuner och landsting. Det hade enligt SKL varit önskvärt om dessa förslag istället behandlats inom ramen för denna utredning så att ett bättre helhetsperspektiv hade kunnat uppnås.

Förslaget syftar enligt regeringen till att underlätta för kommunerna att ge tillräckligt stöd till barn, varför ändringar av ersättningar som kan påverka vilka former av boenden som erbjuds enligt förslaget i första hand avser unga över 18 år. Trots detta bygger räkneexemplen på att ungefär var tredje 16–17-åring ska placeras i stödboende. Detta trots att det enligt 6 kap. 1 § SoL krävs särskilda skäl att placera i stödboende. För unga över 18 år räknar regeringen med att ca 80 procent ska bo i stödboende eller vara utan placering med stöd av SoL. Genom detta resonemang och

dessa förslag styr regeringen via en sänkning av schablonen kommunen bort från att göra en individuell bedömning och i stället besluta utifrån regelverket för statlig ersättning.

SKL tillstyrkte regeringens förslag om införande av stödboende även för ungdomar i åldern 16-17 år, med tillägget att det krävs särskilda skäl för att i så låg ålder placeras i ett stödboende. SKL framhöll även att personer under 18 år är att betrakta som en särskilt skyddsvärd grupp. Regeringens antaganden om andelen 16–17-åringar som kommer att vara mogna och förberedda för placering i stödboende saknar i promemorian konkret underlag.

Huvuddelen av de ensamkommande är idag placerade i HVB. Innan ett barn omplaceras till stödboende så måste kommunen dels ordna fram lämpliga lokaler enligt gällande regelverk för stödboende, dels göra en individuell bedömning om barnet klarar av ett boende utan den omsorg som ges i HVB. Detta innebär ett omfattande och resurskrävande arbete för kommunernas socialtjänst. SKL anser att det för att klara övergången behövs tid, regeländringar och kunskapsstöd från ansvarig myndighet för att genomföra omställningsarbetet.

Förslaget bygger också på att fler barn ska bo i familjehem, något som kommunerna redan idag har svårt att rekrytera. Särskilt svårt är det att få tag i familjehem för de som är i de övre tonåren. SKL:s bedömning är också att en stor andel av ungdomarna har speciella behov som bäst tillgodoses genom HVB. Att placera dessa ungdomar i ett familjehem riskerar att leda till fler omplaceringar, med bristande kontinuitet och ökade kostnader som följd. Detta försvårar också möjligheten för kommunerna att attrahera nya och behålla det redan knappa antalet befintliga jour- och familjehem.

SKL vill uppmärksamma de betydande kostnader som har tillkommit för bevakning av fastigheter och andra säkerhetsåtgärder pga. hot mot verksamheterna. Försäkringspremier och höjda självrisker är en annan konsekvens av den förändrade hotbilden. Samtliga dessa kostnader bärs av kommunerna utan ersättning från staten.

SKL anser att det även är viktigt att påpeka att ett ensamkommande barn i asylprocessen normalt har ett större behov av stöd jämfört med barn som har uppehållstillstånd. I detta sammanhang måste även de nya reglerna om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige som träder ikraft den 20 juli 2016 uppmärksammas.

Andelen barn och ungdomar som befinner sig i en asylprocess kommer att öka, eftersom de barn som får uppehållstillstånd på annan grund än att de är flyktingar endast kommer att beviljas uppehållstillstånd i maximalt 13 månader vid första prövningen. Ensamkommande barn kommer inte heller med säkerhet veta om deras vistelse i Sverige är permanent. SKL anser att en följd av den nya lagstiftningen kan vara att ensamkommande barn har ett större behov av stöd och närvaro av personal, vilket i sig kan påverka valet av placering. Detta gör regeringens beräkningar om vilka andelar av de ensamkommande som ska placeras i olika boendeformer än mer osäkra.

Enligt förslaget ska rätten till ersättning upphöra om barnet återförenas med sina föräldrar. SKL anser att det är av största vikt att det klargörs när detta sker i återföreningsprocessen. Det är inte alltid lämpligt eller möjligt att avsluta en placering omedelbart när föräldrarna kommer till landet. Det tar dessutom tid innan de formellt registreras som vårdnadshavare. Det måste därför tydligt klargöras i förordningsmotivet att ersättning utgår i en övergångsperiod efter att föräldrarna har kommit till landet.

Begränsad möjlighet till ersättning för asylsökande unga i åldern 18-20 år

När det gäller asylsökande ensamkommande unga som har fyllt 18 men inte 21 bör kommunen enligt förslaget enbart ha rätt till ersättning för dem som är placerade med stöd av lagen (1990:52) om särskilda bestämmelser om vård och unga (LVU) eller har motsvarande vårdbehov men är placerade med stöd av SoL. Ersättning för faktiska kostnader bör betalas ut i efterskott efter ansökan.

Asylsökande ensamkommande unga som har fyllt 18 år ska i normalfallet bo på en förläggning enligt LMA.

Förbundets ställningstagande

SKL anser att det saknas en analys av följderna av denna ändring. Regeringen gör bedömningen att ensamkommande unga som fyllt 18 år inte längre ska vara placerade enligt SoL utan flytta till förläggning. Andra asylsökande ungdomar som blir 18 år och vistas på anläggningsboenden är inte ensamkommande, utan bor normalt tillsammans med sina föräldrar eller närstående och kan få stöd från dem. De ensamkommande ungdomarnas situation skiljer sig på så sätt att de saknar föräldrar i landet och godmanskapet upphör när barnet fyller 18 år, se 5 § tredje stycket Lgeb. Om en ensamkommande ung vuxen flyttas från ett HVB, familjehem eller stödboende till ett anläggningsboende går sannolikt en stor del av detta stöd förlorat. SKL anser att det måste säkerställas att denna grupp unga vuxna ändå har tillgång till någon form av stöd från vuxna, genom att de exempelvis kan placeras på anläggningsboenden som är anpassade utifrån denna grupp med personal, som har kunskap om gruppens särskilda behov samt högre personaltäthet. Det måste vara en uppgift för Migrationsverket att se till att det finns anläggningsboenden för den här målgruppen.

Regeringen anger att de ensamkommande ungdomarna som fyller 18 år ”i möjligaste mån bör [...] erbjudas anläggningsboende i den kommun de vistas i”. SKL anser att det är av stor vikt att dessa ungdomar får kvarstanna i ett boende i samma kommun för att behålla kontinuiteten i vardagen, framförallt vad gäller skolgången. Ett byte av skola är olyckligt av flera skäl, särskilt som forskning och erfarenhet tydligt visar på genomförd skolgång som en framgångsfaktor för etablering i vuxenlivet. Ett byte av skola innebär även merarbete för de skolor som eleven flyttar emellan i form av bl.a. dokumentationsöverföring.

De ungdomar som flyttar till anläggningsboende kommer dessutom, om uppehållstillstånd beviljas, riskera att tvingas byta kommun vid ytterligare ett tillfälle. Det finns inga bestämmelser i bosättningslagen som reglerar att de nyanlända i första hand ska anvisas till kommunen där anläggningsboendet är beläget eller någon annan kommun som den nyanlände har koppling till. De ensamkommande ungdomarna riskerar i samband med en sådan anvisning åter ett avbrott i skolgången samt ett bostadsbyte.

SKL anser att det bör införas en reglering om att Migrationsverket är skyldigt att placera ensamkommande ungdomar som fyller 18 år i ett anläggningsboende i den kommun där de tidigare varit placerade enligt SoL. Detta med hänsyn till de stora olägenheter som en flytt innebär för ensamkommande unga. Undantag från huvudregeln kan godtas om det finns särskilda skäl. Sådana särskilda skäl kan vara att det saknas anläggningsboenden i den aktuella kommunen eller att det finns ett anläggningsboende i en annan kommun som av något skäl är särskilt lämpligt för den ensamkommande ungdomen ifråga. SKL anser också att om den unge beviljas uppehållstillstånd och anvisning sker enligt bosättningslagen, ska den unge som huvudregel anvisas till samma kommun, och att detta räknas av på kommunens tilldelade anvisningstal.

Det saknas i promemorian uppgift om hur processen kring avslut av placering och överflytt till Migrationsverkets anläggningsboende ska hanteras. SKL anser att detta måste klargöras i ett förordningsmotiv.

SKL anser att det är positivt att kommunen ska få ersättning för de ungdomar som har vårdbehov som kan motivera vård enligt LVU, men som samtycker till vården. Bedömningen av när vårdbehovet är av en sådan art görs dock normalt av socialnämnden vid beslut om ansökan om placering och därefter av förvaltningsdomstol. Med den föreslagna regleringen förutsätts det att kommunen gör denna bedömning i samband med att kommunen väljer att ansöka om ersättning hos Migrationsverket. Därefter prövar Migrationsverket kommunens rätt till ersättning. SKL hävdar att Migrationsverket inte kan förväntas ha någon kunskap kring tillämpningen av LVU och LVU-liknande förhållanden. Migrationsverket ska därför, inom ramen för sin prövning, inte heller göra någon bedömning av den unges vårdbehov. SKL anser att det är av vikt att detta tydliggörs i förordningsmotivet.

Schablonersättning för unga i åldern 18-20 år med uppehållstillstånd

Enligt förslaget kommer anvisningskommunen eller den kommun som ärendet har flyttats över till att få en automatiskt utbetald ersättning på 750 kronor per dygn, kvartalsvis i efterskott. Schablonen utgår utan att placeringsbeslut krävs. Den unge ska vara folkbokförd, och också fått studiehjälp från CSN för studier på gymnasial nivå under någon av månaderna i det kvartal som ersättningen avser. Schablonen är tänkt att täcka kostnader för boende, omsorg och eventuell vård och behandling. Studiehjälp kan lämnas som längst till och med det första kalenderhalvåret det år den studerande

fyller 20 år. Kommunen bör enligt förslaget ha rätt till ersättning för kostnader för försörjningsstöd för nyanlända som fyllt 18 men inte 21 år. Kommunens rätt till ersättning upphör när en person beviljas etableringsersättning eller om den unges föräldrar anländer till Sverige.

Förbundets ställningstagande

Forskning och erfarenhet har visat att placerade barn i jämförelse med andra barn har höga överrisker när det gäller t ex psykisk ohälsa och avbruten skolgång (Vinnerljung, B m fl, 2015). Det beror i första hand på att barnen placeras utifrån att de har en särskild problematik, och det är detta som socialtjänstinsatserna är avsedda att behandla. SKL anser därför att det behövs en konstruktiv diskussion om hur samhället ska se på gruppen ensamkommande barn och unga. Idag placeras alla ensamkommande enligt SoL. Praxis inom socialtjänsten innebär att de blir kvar i placering åtminstone tills de har gått ut gymnasiet. Placering enligt SoL innebär oftast ett fokus på omhändertagande och behandling. Många ensamkommande unga är efter att ha fyllt 18 år i fortsatt behov av sådana insatser, men många är det inte. Övriga placerade barn har en särskild problematik, antingen själva eller i familjesituationen, men det har inte alla ensamkommande.

SKL anser att ett ändrat ersättningssystem kommer att innebära nya förhållnings- och arbetssätt inom socialtjänsten, vilket kan leda till insatser och stöd som är bättre utformat för den unge. Att gå från vårdplan till handlingsplan för utbildning, arbete och ansvarstagande innebär ett skifte från ett mer generellt omhändertagande till att fokusera på de individuella styrkorna som varje person har.

SKL anser också att nya förhållnings- och arbetssätt kan vara berikande för den sociala barn- och ungdomsvården i stort, något som kan komma även andra barn i samhällsvård till gagn. Genom att fokusera på styrkorna hos de ensamkommande unga som är mogna att klara sig utan behandling eller utpräglat vuxenstöd, kan kommunerna utveckla nya kreativa lösningar när det gäller boendeformer utan placering med stöd av SoL.

I utredningen Barn och ungas rätt vid tvångsvård (SOU 2015:71) föreslogs att socialnämndens särskilda ansvar för stöd och hjälp för dem som ska ha en egen bostad ska gälla tills den unge fyller 22 år, oavsett om vården getts med stöd av SoL eller LVU. SKL klargjorde i sitt remissyttrande att vård av barn och unga avslutas pga. att målen i vårdplanen är uppfyllda, inte pga. att barnet uppnår en viss ålder. Individuell bedömning av den unges behov ska självklart även fortsättningsvis gälla också ensamkommande barn och unga. Socialtjänsten ska inte särskilja hela grupper, inte heller erbjuda insatser på gruppnivå. SKL anser dock att det finns risk att dagens system behandlar alla ensamkommande barn och unga som en grupp och sätter in insatser de inte alltid är i behov av. Det stora mottagandet av ensamkommande barn och unga 2015 innebär en helt ny situation och utmaning för landets socialtjänster. Det är därför rimligt att socialtjänsten utvecklar nya anpassade förhållnings- och

arbetsätt, och att mottagandet och etableringen av de ensamkommande i högre grad blir hela kommunens och samhällets ansvar.

SKL delar i ett längre perspektiv regeringens bedömning att följd effekterna av förslagen på sikt kommer att ge den sociala barn- och ungdomsvården en betydande avlastning. Genom att fokusera mer på eget ansvarstagande hos de unga frigörs resurser att arbeta med de barn med särskilda behov som den sociala barn- och ungdomsvården i huvudsak är ämnad att stötta.

SKL anser dock inte att denna omställning låter sig göras enbart genom de föreslagna ändringarna i ersättningssystemet och inte utan en väl tilltagen omställningsfas samt omfattande kunskapsstöd och vägledning från ansvariga myndigheter.

Socialsekreterares arbetssituation kommer att påverkas i grunden, med nya och svåra bedömningar av ensamkommande barn och unga i relation till andra placerade barn och unga. Det kommer att behövas kunskapsstöd och vägledning från ansvariga myndigheter, ett tidskrävande arbete som beslut om tidpunkt för ikraftträdande måste ta hänsyn till.

SKL inser att många i gruppen ensamkommande unga har stora behov och står inför betydande utmaningar när det gäller att etablera sig på arbetsmarknaden. Forskning och erfarenhet visar på vikten av gymnasiekompetens (Vinnerljung, B m fl, 2015). Minskat vuxenstöd på grund av sänkta schabloner och ersättningar riskerar att försämra de ensamkommandes förutsättningar att lyckas med studier och etablering. SKL anser att den föreslagna ersättningsnivån är så låg att det innebär en uppenbar risk för att denna grupps behov av ekonomiskt bistånd på sikt ökar och förlängs, med avsevärda kostnader för kommunerna som följd. Det är viktigt att ersättningsnivån ger förutsättningar för att ett sådant ogynnsamt beroendeförhållande för unga när de ska etablera sig i vuxenlivet förhindras.

I regeringens räkneexempel antas runt hälften av de unga över 18 år placeras utan stöd av SoL dvs. att de hittar eget boende eller får tillgång till olika boendalternativ via kommunen. Det råder idag enligt Boverkets statistik bostadsbrist i närmare 250 av landets 290 kommuner. SKL anser att förutsättningen för kommunen att hitta mindre kostsamma boendelösningar är begränsad, med risk för underfinansiering i den statliga ersättningen.

Regeringen antar också i sina räkneexempel att 30-40 procent av ensamkommande över 18 år ska kunna bo i stödboende. Antagandets grund redovisas inte. SKL vill också uppmärksamma regeringen på att Statens institutionsstyrelse, SiS, i sin redovisning (Dnr. 1.1.1-3398-2015) av regeringsuppdrag 2015/06476/FST bedömde dygnskostnaden för stödboende till 800-1 400 kronor. (Dygnskostnaden för HVB uppskattades till minst 2 000 kronor per dygn.)

SKL anser att en schablon på 1 100 kronor per dygn är en rimlig ersättningsnivå, vilket innebär en fyrtioprocentig besparing för staten. SKL tillstyrker också en automatiserad utbetalning av schablonen. Det framgår dock inte hur regeringen har

tänkt kring hur den föreslagna schablonersättningen ska hanteras av kommunen. Det framstår som oundvikligt att det kommer att innebära ökad belastning för ekonomiskt bistånd. SKL menar att regeringen i ett förordningsmotiv behöver precisera hur hanteringen ska gå till.

SKL anser dessutom att förslaget är onödigt komplicerat och riskerar att bli både oförutsägbart och administrativt belastande för kommunerna. SKL anser inte att schablonen ska kopplas till att ungdomen får studiehjälp, utan att den måste betalas ut för alla ungdomar utan föräldrar i landet som har fyllt 18 år men inte 21 år. Det är dock rimligt att ersättningen till kommunen upphör om ungdomen påbörjar etableringsinsatser och får etableringsersättning eller om ungdomens föräldrar folkbokför sig i landet.

Förslagets krav på studiehjälp för schablonersättning motiveras i promemorian med att ersättning inte ska betalas ut för unga som är självförsörjande. SKL bedömer dock att andelen självförsörjande personer i den aktuella gruppen är så begränsad att en schablonersättning utan koppling till studiehjälp inte medför att kommunen skulle få en obefogat hög ersättning. SKL vill också bestämt framhålla att det inte saknas någon drivkraft i landets kommuner att erbjuda och motivera ensamkommande ungdomar att fullfölja gymnasieutbildning. Det finns en stor medvetenhet i landets kommuner om vikten av att motivera ungdomar att utbilda sig för att uppnå en god integration, etablering och möjlighet till egen försörjning på sikt. Ytterligare ekonomiska drivkrafter för kommunen i denna del är därför inte nödvändiga.

SKL ser vidare en stor risk att promemorians förslag innebär en ökad administration i kommunerna genom kopplingen till studiehjälp. Beroende på när under ett år som en nyanländ ungdom bosätter sig i kommunen, och om denne redan går i skolan eller ska påbörja sina studier i kommunen efter flytt från en annan kommun, kan rätten till schablonersättning påverkas. Om rätt till studiehjälp upphör och kommunen inte har rätt till schablonersättning, måste kommunen enligt promemorians förslag retroaktivt sammanställa och återsöka kostnader för försörjningsstöd.

Förslaget innebär dessutom att möjligheten till schablonersättning för ungdomar efter vårterminen det år då de fyller 20 år upp till att de fyller 21 år helt tas bort, vilket SKL avstyrker. När föräldrar finns i landet har dessa försörjningsansvaret för denna åldersgrupp om ungdomen fortfarande går i skolan. En schablon som gäller upp till 21 år bidrar till att ge ensamkommande ungdomar liknande förutsättningar som andra barn med föräldrar i landet i överensstämmelse med 7 kap. 1§ FB.

Kommunens rätt till ersättning för ensamkommande unga med uppehållstillstånd ska enligt regeringens förslag upphöra om den unges föräldrar anländer till Sverige. SKL anser att det är viktigt att det i förordningsmotivet tydliggörs vad som menas med att föräldrarna ”anländer till Sverige”. Vårdnadshavare har normalt en underhållsskyldighet för unga som går i skola upp till 21 års ålder. Om den unges föräldrar anländer som asylsökande finns det dock normalt inga förutsättningar för

dem att fullfölja denna underhållsskyldighet. Med anledning av de nya reglerna som begränsar möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige som träder ikraft den 20 juli 2016 är det troligt att andelen anhöriga som får uppehållstillstånd pga. anknytning minskar och att en större andel kommer till Sverige som asylsökande. SKL anser att kommunen ska ha rätt till ersättning fram till dess att den unges föräldrar har kommit till Sverige och folkbokfört sig i landet. Motsvarande klargörande behövs i ett förordningsmotiv även i den bestämmelse som avser kommunens rätt till ersättning för kostnader för försörjningsstöd för de unga som kommunen inte har rätt till schablonersättning för, se nedan.

Ersättning för faktiska kostnader i vissa särskilda situationer

Enligt förslaget har kommunen rätt till ersättning för faktiska kostnader för asylsökande och barn och unga med uppehållstillstånd som är placerade enligt LVU eller har motsvarande vårdbehov men är placerade enligt SoL. Ersättningen ska sökas senast inom sex månader efter den sista månaden i det kvartal som ersättningen avser. Har kommunen fått automatiskt utbetald ersättning för den personen och den tidsperiod som ansökan avser, bör inte ersättning för faktiska kostnader betalas ut.

För unga som har fyllt 18 men inte 21 år, saknar föräldrar i landet och som kommunen inte har rätt till schablonersättning för bör kommunen ha rätt till ersättning för kostnader för försörjningsstöd. Ersättning för kostnader för försörjningsstöd bör betalas ut i efterskott efter ansökan. Ansökan bör göras senast sex månader efter den månad som ersättningen avser.

Förbundets ställningstagande

SKL tillstyrker att kommunerna även fortsättningsvis ska ha rätt att återsöka faktiska kostnader för särskilda utgifter.

SKL:s utgångspunkt är att schablonersättningen 750 kr per dygn ska gälla samtliga ungdomar utan föräldrar i landet som har fyllt 18 men inte 21 år och inte deltar i etableringsinsatser, se avsnittet ovan.

SKL anser att återsökning av faktiska kostnader också måste avse kostnader utöver faktiskt utbetald försörjningsstöd för personer i denna målgrupp som inte får studiehjälp. Ungdomen kan vara i behov av andra biståndsinsatser och annat stöd som kommunen enligt förslaget inte skulle få ersättning för.

SKL anser att det i förordningsmotivet måste klargöras hur Migrationsverket och kommunen ska hantera ansökningar om ersättning för faktiska kostnader kontra automatiskt utbetald ersättning. Regeringen skriver att om automatiskt utbetald ersättning har utgått betalas ingen ersättning för faktisk kostnad ut. Risken för att Migrationsverket ska ha betalat ut den automatiska schablonen före att kommunens ansökan har inkommit måste givetvis hanteras och elimineras.

SKL anser att det måste finnas en motsvarande särskild ersättning för asylsökande som vid mottagandet har en sjukdom eller funktionsnedsättning som det finns för

personer med uppehållstillstånd. Det måste därför fortsatt vara möjligt för kommunerna att återsöka faktisk kostnad för särskilda utgifter som dessa via 11 § förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

Ikraftträdande

Det nya ersättningssystemet föreslås träda i kraft den 1 januari 2017. För kostnader som uppkommit före 1 januari kan kommunerna söka ersättning för senast den 1 juli 2017.

Förbundets ställningstagande

SKL anser att tiden för ikraftträdandet är för kort. Kommunernas överenskommelser med Migrationsverket har uppsägningstider på nio till tolv månader. Det innebär att om avtal sägs upp nu kan kommunerna vara bundna fram till juni månad år 2017. Därefter behövs ytterligare tid för omställning. SKL förutsätter att regeringen ersätter platser under uppsägningstiden i ”det gamla systemet”.

SKL anser att ett nytt system inte kan införas innan det föregående avslutats på ett seriöst sätt.

SKL anser att införandet av det nya systemet innebär ett stort omställningsarbete för socialtjänsten, inte bara när det gäller att ordna nya boenden, handläggning och administration, utan också för att kompetensutveckla personalen och förbereda och informera barnen och ungdomarna om de kommande förändringarna. Ansvariga myndigheter behöver också tid att ta fram kunskapsstöd och vägledning.

SKL anser att det nya systemet införs 1 januari 2018.

Konsekvensanalys

Antalet barn under 18 år förväntas minska från 35 500 år 2017 till 24 000 år 2020 och antalet unga över 18 år förväntas öka från 9 500 år 2017 till 42 500 år 2020. I den del av promemorian som avser konsekvenser för kommunerna finns endast räkneexempel med antaganden om fördelning på olika boenden och antagna snittkostnader. SKL anser att det är svårt att följa hur antagandena har tagits fram för exempelvis stödboenden, som beräknas gälla för 30-34 procent av de ensamkommande under 18 år. Detsamma gäller för räkneexemplen för ensamkommande över 18 år, där stödboenden antas för 33-40 procent av de unga ensamkommande. Räkneexemplen grundar sig också på att en lägre schablon innebär att unga kan placeras i hyreslägenheter, studentlägenheter eller andra former av boenden.

Någon ekonomisk konsekvensbeskrivning med hänsyn tagen till uppsägning av överenskommelser, avtal med privata utförare eller uppsägning av personal finns inte med i promemorian.

Regeringen anser inte att förslaget innebär några nya eller annorlunda åtaganden för kommunerna, varför finansieringsprincipen inte är tillämplig. Många av landets kommuner sitter dock fast i kostsamma avtal för HVB, något som omöjligtvis kan

lösas under den korta omställningstid det nya förslaget innebär. Tids- och resurskrävande arbete med att säga upp ramavtal, konvertera verksamheter, starta nya boenden etc. kommer att belasta kommunernas ekonomi hårt. Särskilt hårt drabbade kommer de kommuner bli, som har haft ett stort asyl- och flyktingmottagande av ensamkommande barn och unga. Eftersom flyktingpolitiken är ett statligt ansvar, så anser SKL att det enda skäligen är att staten ersätter kommunerna för den uppsägningstid och de omställningskostnader som följer.

Övriga synpunkter

Regeringen har den 21 respektive 23 juni skickat Promemoria om ett nytt ersättningssystem för mottagande av ensamkommande barn och unga (Diarienummer A2016/01307/I) och Departementsskrivelsen Ändringar i fråga om sysselsättning för asylsökande och kommunplacering av ensamkommande barn på remiss (Ds 2016:21). Svarstiden sträcker sig till den 24 respektive 12 augusti.

SKL anser förfarandet vara orimligt, då de förändringar som har övervägts innebär avsevärt förändrade förutsättningar för kommunerna. Utskicket görs tätt inpå semestertiden och svar avkrävs direkt efter densamma. Utrymmet för lokalpolitisk process är mycket begränsat.

Asyl- och flyktingsituationen har sedan hösten 2015 satt både staten, dess myndigheter och den lokala nivåns huvudmän på stora prov, med utmaningar som förutsätter bred samverkan. ”Sverige tillsammans” har regeringen och dess myndigheter deklarerat, men genom detta förfarande önskar staten samarbete utan att vilja lyssna på huvudmännen. Det skadar tilliten mellan parterna inför prövande situationer framöver, och försvårar de långvarigt förtroendefulla relationer som är grunden för allt gott samarbete.

SKL vidhåller att förordningar avseende ersättningar ska bygga på SKL:s och Regeringskansliets gemensamma beräkningar av de faktiska kostnaderna för kommunerna. Statliga beslut ska finansieras fullt ut, och inte riskera att leda till omprioriteringar eller skattehöjningar för kommunerna.

SKL förväntar sig att remissvaren beaktas och åtföljs av en gemensam diskussion med Regeringskansliet kring anpassade schabloner som motsvarar faktisk kostnad. Viktiga principer för relationen mellan staten och kommunerna får inte åsidosättas, särskilt inte när underfinansiering riskerar att leda till stora kostnader för kommunsektorn.