



Handläggare: Gunilla Olofsson
Telefon: 08 - 508 25 605

Till
Socialnämnden

**Remissvar angående
Betänkandet "Asylsökande
ensamkommande barn - Översyn av
mottagandet av ensamkommande barn"
(SOU 2011:64) samt promemorian "Översyn
av den statliga ersättningen till kommuner
för mottagande av ensamkommande barn"
(Ds 2011:34).**

Förvaltningens förslag till beslut

Socialnämnden beslutar att hänvisa till tjänsteutlåtandet som svar på remisserna.

Gillis Hammar
Förvaltningsdirektör

Fredrik Jurdell
Avdelningschef

Sammanfattning

Två statliga utredningar avseende ensamkommande barn har inkommit för yttrande; betänkandet "Asylsökande ensamkommande barn - Översyn av mottagandet av ensamkommande barn" (SOU 2011:64) samt promemorian "Översyn av den statliga ersättningen till kommuner för mottagande av ensamkommande barn" (Ds 2011:34). I betänkandet föreslås att Migrationsverket får utvidgade möjligheter att anvisa asylsökande ensamkommande barn till en kommun även i fall där överenskommelse med verket om mottagande saknas. I promemorian föreslås en ökad schablonisering vad gäller ersättningar från staten.

Förvaltningens bedömning är att tvång inte kommer att lösa problemet med att få alla kommuner att teckna överenskommelser med staten och därmed få fler platser till förfogande för mottagandet. Förvaltningen anser att kommunerna istället behöver få bättre förutsättningar för att kunna genomföra mottagandet på ett bra sätt. Förslaget om att i större omfattning införa ersättningar i form av schabloner är tänkvärt. Förslagen som läggs fram i betänkandet och i promemorian har framför allt statens intressen i fokus. Förvaltningen anser att flera frågor kvarstår att utredas och besvaras innan det kan fastställas att förslagen innebär förbättrade möjligheter för kommunerna att säkerställa ett kvalitativt bra mottagande av barnen – med barnens bästa i förgrunden.

Ärendet

Kommunstyrelsen har begärt socialnämndens yttrande över två statliga utredningar; betänkandet "Asylsökande ensamkommande barn - Översyn av mottagandet av ensamkommande barn" (SOU 2011:64) samt promemorian "Översyn av den statliga ersättningen till kommuner för mottagande av ensamkommande barn" (Ds 2011:34). Yttrande har också begärts från stadsledningskontoret.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av den strategiska enheten inom avdelningen för stadsövergripande sociala frågor.

Bakgrund

Regeringen beslutade i början av år 2011 om översyn av dels bestämmelserna om mottagande av asylsökande ensamkommande barn, dels de ersättningar som ges av staten specifikt för mottagande av ensamkommande asylsökande barn.

Betänkandet i korthet

Översynen av bestämmelserna som infördes den 1 juli 2006 i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) har genomförts med anledning av att förutsättningarna för mottagandet av asylsökande ensamkommande barn har förändrats. Redan samma år som de nya bestämmelserna trädde i kraft fördubblades antalet asylsökande barn och antalet har fortsatt öka under de följande åren. Antalet ensamkommande barn har ökat från ca 400 barn år 2006 till ca 2 400 barn under år 2010. Prognosen för år 2011 ligger på samma nivå som för år 2010. Med anledning av det stora antalet barn som kommer till Sverige räcker

inte de platser till som Migrationsverket har tecknat överenskommelse om. Risken finns att barnen blir kvar i tillfälliga boenden i de kommuner (ankomstkommuner) där barnen först gav sig till känna. Huvudsyftet med översynen är att föreslå förändringar som kan leda till ett ökat antal platser med beaktande av barnens bästa. Utredningen hänvisar även till att nuvarande bestämmelser leder till ökade kostnader för staten.

Enligt nuvarande bestämmelser har staten (Migrationsverket) huvudansvaret för mottagandet av asylsökande personer. Kommunerna har ansvaret för att tillhandahålla boende och för att det enskilda barnet ska få det stöd och den hjälp som föreskrivs i socialtjänstlagen. Migrationsverkets övergripande ansvar innebär att verket ansvarar för i vilken kommun barnen placeras och har kostnadsansvar för mottagandet. För att Migrationsverket ska kunna anvisa barn till en kommun (anvisningskommun) krävs att överenskommelser har tecknats. Undantag får endast göras om "särskilda skäl" föreligger t.ex. att barnet har en nära anhörig boende i någon viss kommun och önskar komma dit. Migrationsverket kan då anvisa barnet till denna kommun, trots att inte någon överenskommelse har tecknats.

I betänkandet föreslås att Migrationsverket får utvidgade möjligheter att anvisa asylsökande ensamkommande barn till en kommun även i fall där överenskommelse med verket om mottagande saknas. Migrationsverket ska både kunna anvisa till kommuner som inte har träffat någon överenskommelse och till kommuner som har överenskommelse, men som för tillfället saknar lediga platser. Några särskilda skäl, som krävs enligt nuvarande lagstiftning, föreslås Migrationsverket inte behöva åberopa. I nuvarande lagstiftning (LMA och förordningen (2002: 1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.) hänvisas till att Migrationsverket ska träffa överenskommelser om mottagandet med kommunerna. Utredningen föreslår att dessa bestämmelser ändras genom att i lagtexten ta bort kravet om överenskommelser. Enligt direktiven för utredningen ska Migrationsverket även i fortsättningen i första hand arbeta efter frivilliga lösningar.

Den föreslagna ordningen berör den kommunala självstyrelsen och innebär en inskränkning. En avvägning har gjorts avseende den kommunala självstyrelsen och nationella värden. Bestämmelserna i 14 kap. 3 § regeringsformen (RF) om proportionalitetsprincipen har beaktats. Proportionalitetsprincipen innebär att förändringarna inte får vara onödigt långtgående om syftet kan uppnås på ett mindre ingripande sätt.

Utredningen har inte haft mandat att överväga alternativ som ändrar nuvarande ansvarsfördelning mellan stat och kommun. Däremot förs ett resonemang kring olika alternativa utgångspunkter för Migrationsverket, om förslaget genomförs. Bland annat föreslås att Migrationsverket tillsammans med länsstyrelserna bedömer hur många platser som varje kommun i regionen minst ska kunna garantera. För detta krävs att kriterier utarbetas som tar hänsyn till regionernas situation vad gäller arbetstillfällen, utbildningsmöjligheter etc. Alternativt att fördelningsnycklar används som t.ex. antal barn i förhållande till befolkningens mängd i varje kommun.

Enligt utredningen kommer föreslagna förändring att innebära en viss besparing för staten, men samtidigt inte innebära kostnadsökningar eller intäktsminskningar för kommuner, landsting eller övriga berörda.

Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2013.

Promemorian i korthet

Utredningens uppdrag har varit att se över de ersättningar som ges specifikt för mottagande av ensamkommande barn, vilket exkluderar ersättningar för t.ex. utbildning och etablering. Översynen sker med anledning av en ökad tillströmning av ensamkommande barn, brist på platser, ökade kostnader för staten samt kritik mot ett komplicerat ersättningssystem från kommunerna.

Ersättningen för asylsökande utlänning lämnas enligt förordningen (1990: 927) om statlig ersättning för flyktingmottagande, förordningen (2002: 1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. samt förordningen (2010: 1122) om statlig ersättning för insatser till vissa utlänningar. Enligt nuvarande system lämnas ersättning till kommunerna som schablon eller som ersättning för faktiska kostnader.

Ersättningar under asyltiden

- ✓ En kommun som har en överenskommelse om att ta emot asylsökande ensamkommande barn har rätt till en årlig ersättning om 500 000 kr oavsett hur många platser eller barn som överenskommelsen avser (s.k. anvisningskommun).
- ✓ En kommun som har en överenskommelse om tillfälligt mottagande av asylsökande ensamkommande barn i avvaktan en anvisning till en kommun har rätt till 500 000 kr (s.k. ankomstkommun).

- ✓ Om en kommun utgör både en ankomstkommun och en anvisningskommun utgår dubbla ersättningar.
- ✓ Ersättning ges för kostnader för transport av ett barn till en anvisningskommun.
- ✓ Socialtjänstens (endast anvisningskommuner) utredningskostnader under asyltiden ersätts med schablon, antingen 31 000 kr per barn eller 39 000 kr per barn. Den högre schablonen avser barn som är placerade hos närstående i ett familjehem (s.k. ebo).
- ✓ Om kommunen har överenskommelse med staten om ett antal platser för asylsökande barn i ett anvisningsboende ersätts platserna enligt schablon om 1 600 kr per plats och dygn samt ytterligare 300 kr per plats och dygn om platsen är belagd.
- ✓ Vid vårdkostnader för placering av ett enskilt barn i övrigt, t.ex. i ett familjehem, HVB-hem etc. ges ersättning för faktiska kostnader.
- ✓ Vid kostnader för god man ges ersättning för faktiska kostnader för arvode och omkostnader.
- ✓ Under asyltiden ersätts plats i förskola och skola med schablon.
- ✓ Till kommuner som tagit emot asylsökande barn fördelas statliga medel som avser förebyggande stödinsatser enligt socialtjänstlagen.
- ✓ Ersättning lämnas för övriga extraordinära kostnader under asyltiden.

Ersättning efter uppehållstillstånd

- ✓ När uppehållstillstånd har beviljats ersätts kommunerna för vård- och boendekostnader, på i stort sett samma sätt som ovan fram till dess att barnet uppnår 21 års ålder.
- ✓ Kostnader för särskilt förordnade vårdnadshavare ersätts inte. Kostnader ersätts dock när vårdnaden av barnet har flyttas över till en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare, som barnet tidigare har varit familjehemsplacerad hos.
- ✓ För barn som togs emot i en kommun efter den 30 november 2010 ges en schablonersättning om 30 000 kr per barn för bl.a. god man och särskilda kostnader inom socialtjänsten. Ersättning kan också lämnas för försörjningsstöd till ensamkommande barn som fyllt 18 år men inte 21 år som går i gymnasieskola och som inte är föremål för annan vård.
- ✓ Kostnader för ensamkommande barn med funktionsnedsättning kan ersättas om kostnader finns för särskilda insatser och kostnader som är extraordinära.

Vid kontakter med kommuner har utredningen konstaterat att nuvarande regelverk och ansökningsförfarande upplevs som resurskrävande och osäkert. I synnerhet gäller detta ersättningar för faktiska kostnader eller extraordinära kostnader, vilka återsöks enskilt för varje barn.

I promemorian föreslår istället för ovanstående ersättningssystem att en ökad schablonisering införs.

- ✓ Ersättning för boende och vård föreslås ske enligt två olika schablonbelopp;
 - ett högre belopp (1 900 kr per dygn och plats) om barnet placeras i ett anvisningsboende (HVB-hem) och
 - ett lägre belopp (550 kr per dygn och plats) när placering sker i ett familjehem.
- ✓ Schablonerna ska tillämpas för både ankomst- och anvisningskommuner.
- ✓ Utredningen föreslår att ersättning för överenskomna platser i anvisningsboende betalas ut i sin helhet oberoende om platserna är belagda eller inte.
- ✓ Möjligheterna till ersättning för faktiska kostnader slopas.
- ✓ Schablonerna inkluderar samtliga vårdkostnader under placeringen. I schablonen inkluderas kostnader för särskilt vårdkrävande placeringar. Vidare inkluderas bl.a. kostnader för administration och löpande myndighetsutövning.
- ✓ Ersättningen för kostnader för utredning enligt 11 kap 1 och 2 §§ socialtjänstlagen föreslås ändras så att ersättning även ska kunna ges både till ankomst- och anvisningskommuner samt oberoende om utredningen inleds under asyltiden eller efter att uppehållstillstånd har beviljats. Schablonerna föreslås ligga på nuvarande nivåer.
- ✓ Samma ersättning enligt schablon föreslås för kostnader för god man och särskilt förordnad vårdnadshavare. Ersättning för andra faktiska kostnader slopas. Schablonen föreslås utgöra 50 kr per dygn.
- ✓ Extra ersättning föreslås kunna ges till ankomstkommuner för ”rimliga” merkostnader. Vad som menas med ”rimliga” merkostnader ska bedömas från fall till fall.

Utredningen bedömer att ovanstående förändringar skulle innebära stora besparingar för staten. Den ekonomiska effekten för kommunerna bedömer utredningen vara oförändrad. Att ersättningen för placering i HVB-hem begränsas,

innebär enligt utredningen, att kommunerna i möjligaste mån måste hålla nere dessa kostnader. Någon tidpunkt anges inte i utredningen för när föreslagna förändringar bör genomföras.

Förvaltningens synpunkter

Avtalade platser och statistik avseende Stockholms stad

Stockholms stad har haft överenskommelse med Migrationsverket om att ta emot asylsökande ensamkommande barn sedan 2006 och utgör en s.k. anvisningskommun.

Avtalsplatser 2011		Avtalsplatser totalt 2011	Nya avtalsplatser 2012
Asyl	Uppehållstillstånd		
42	54	96	30

Stockholms stad har för närvarande en överenskommelse om 96 platser i anvisningsboenden fördelat på 42/ asyl och 54/ uppehållstillstånd. Ett stort behov finns av fler platser för ungdomar som beviljats uppehållstillstånd. Socialnämnden beslutade under hösten 2011 om ytterligare 30 platser för målgruppen.

Statistik avseende Stockholms stad

År	Totalt	Anvisningar		Ankomst
		*abo	*ebo	
2006 (fr.o.m.06-07-01)	60	19	41	okänt
2007	109	15	94	okänt
2008	106	28	78	okänt
2009	186	49	101	36
2010	150	55	69	26
2011	205	68	31	106

Källa: Migrationsverket och Stockholms stads socialjour

*) abo= anvisningsboende, ebo= enskilt boende hos närstående

Tendensen under 2011 har varit att Stockholm har fått ta ansvar för ett stort antal barn som inte ännu har anvisats av Migrationsverket och Stockholms stad har därmed indirekt utgjort en s.k. ankomstkommun. Staden har ordnat tillfälliga placeringar för dessa barn i avvaktan en anvisning till en kommun med överenskommelse. Under år 2011 tog Stockholms stad emot ca 200 barn varav hälften var s.k. ankomstbarn.

Synpunkter på betänkandet och promemorian

I både betänkandet och i promemorian hänvisas till statens ökade kostnader för mottagandet av asylsökande ensamkommande barn. Utredningarna menar att orsaken till statens ökade kostnader framför allt beror på att kommunerna tvingas ordna dyra boendeanternativ och då i synnerhet i ankomstkommunerna. Förvaltningen liksom SKL bedömer att kostnadsökningarna sannolikt främst är kopplade till att det har kommit fler asylsökande ensamkommande barn till Sverige och inte p.g.a. att kostnaderna har ökat per barn. Nuvarande schabloner för ersättningar har legat stilla på samma nivåer och dagens mottagningssystem är inte fullt ut finansierat. Kommunernas ersättning för t.ex. skola och överförmyndare täcker inte befintliga kostnader. Inte heller socialtjänstens alla kostnader täcks. Migrationsverkets regelverk för att återsöka kostnader är ytterst omständligt. Kommunerna har blivit bättre på att återsöka kostnader, men med stor sannolikhet skulle kommunerna kunna återsöka fler kostnader. Förvaltningen tror inte att tvång löser problemet med att få fler platser och att få alla kommuner att teckna överenskommelser. Förvaltningen instämmer i SKL:s synpunkter att kommunerna istället behöver få bättre förutsättningar för att kunna genomföra mottagandet på ett bra sätt bl.a. genom förenklade och utökade möjligheter att få statliga ersättningar, möjlighet till kommunala samverkanslösningar samt utvecklat stöd från ansvariga statliga myndigheter.

Förslagen som läggs fram i betänkandet och i promemorian har framför allt statens intressen i fokus. Förvaltningen anser att flera frågor kvarstår att utreda och besvara, innan det kan fastställas att förslagen innebär förbättrade möjligheter för kommunerna att säkerställa ett kvalitativt bra mottagande av barnen – med barnens bästa i förgrunden.

Synpunkter på Betänkandet

I ett särskilt yttrande från Sveriges kommuner och landsting (SKL) som bifogas betänkandet, ifrågasätts om en tvingande bestämmelse står i överensstämmelse med den proportionalitetsprincip som införts i RF. Kan det vara ett tillräckligt skäl att staten inte klarar av sitt uppdrag? Vilka principer ska gälla för att Migrationsverket ska kunna utöva tvånget? När anses t.ex. en kommuns skyldighet vara uppfylld? Förvaltningen instämmer i dessa frågeställningar och anser att de bör utredas och besvaras innan tvångsmöjligheterna införs.

Förvaltningen delar inte uppfattningen att en ”frivillighet under tvång” skulle gagna barnen. Risken finns att kommuner som saknar förutsättningar att ta emot barn tvingas till detta, vilket försvårar möjligheterna att säkerställa ett mer långsiktigt mottagande av barnen. Ensamkommande barn och unga är en utsatt grupp och många har traumatiska erfarenheter av både människosmuggling och människohandel. Gruppen behöver ett kvalitativt bra stöd för att integreras i det svenska samhället på sikt. Det är inte troligt att alla kommuner genom tvingande regler alltid kan ha en beredskap och garantera lediga platser med god kvalitet. Förvaltningen vill istället lyfta fram den frivilliga samverkan som har skett i Stockholms län mellan samtliga kommuner i länet, Länsstyrelse och Migrationsverket med syfte att öka och kvalitativt förbättra mottagandet av asylsökande ensamkommande barn. Utifrån dessa erfarenheter föreslår förvaltningen en lösning som utgår från att ett övergripande ansvar läggs på länsregional nivå för att få fram de platser som behövs enligt Migrationsverket. Respektive länsregions samtliga kommuner föreslås involveras i arbetet med att få fram platserna. Vinsten med att lägga ansvaret på en regional nivå är att möjligheterna ökar för flexibla lösningar mellan kommunerna i regionen.

Synpunkter på Promemorian

Förvaltningen anser att det är bra att ersättningssystemet ses över. Nuvarande regelverk är mycket krångligt och osäkert och ett enklare system är ytterst önskvärt. Migrationsverket har dessutom under året bytt ekonomisystem, vilket har fått konsekvensen att Stockholms stads beviljade ersättningar för faktiska kostnader skickas som *ett* belopp till staden och inte som tidigare uppdelat på respektive ansvarig stadsdelsförvaltning som har ansökt om ersättningen. Migrationsverkets nya rutiner har orsakat ökad administration inom staden. Trots flera påstötningar har inte rutinerna gått att ändra.

Förslaget om att i större omfattning införa schabloner som ersättning för kommunernas kostnader är tänkvärt, men kommer för Stockholms stads del att innebära en utökad intern administration, då kostnaderna bärs av olika förvaltningar inom staden. Förvaltningen anser att de föreslagna nivåerna för schablonerna för boendeplatser respektive familjehem är för lågt satta. Vidare kan beräkningsgrunderna för schablonerna ifrågasättas. De föreslagna schablonbeloppen tar inte hänsyn till pris- och löneökningar och ingen indexuppräknings föreslås. Stadens kostnader per boendeplats ligger idag på ungefär föreslagen nivå, vid en institution med ca 15 platser. Stordrift sänker kostnaderna, men hur stora institutioner är acceptabla ur ett barnperspektiv? Större institutioner fungerar för

äldre ungdomar, men är inte lämpligt för de yngre åldergrupperna. Förvaltningen anser att nivån på schablonen för boendeplatser dessutom bör vara högre för storstadsregionerna, då bl.a. kostnader för personal och lokaler är högre. Ytterligare ersättningar föreslås inte utgå för placeringar med höga omvårdnadsbehov, utan inkluderas i schablonen för boendeplatserna, vilket är mycket negativt för kommunerna. Beräkningarna av familjehemsschablonen har inte tagit hänsyn till att många familjehemsplaceringar sker i jourhem, där kostnaderna per dygn oftast är minst det dubbla. Schablonerna för boendeplatser och familjehem ska också täcka kostnader för kontinuerlig myndighetsutövning. Förvaltningen bedömning är att detta är helt orimligt och menar att schablonerna inte kommer att täcka kostnader för myndighetsutövning i form uppföljning, tillsyn och stöd under placeringstiden.

Förslaget om att ersättning ska kunna ges för kostnader avseende både gode man och särskilt förordnad vårdnadshavare är positivt, men även denna schablon ligger för lågt för att täcka alla kostnader.

Förvaltningen tycker det är bra att samma förutsättningar att återsöka gäller för ankomst- och anvisningskommuner. Stockholms stad utgör indirekt en ankomst-kommun utan att ha en överenskommelse om detta med Migrationsverket. Förvaltningen anser att det i förslagen kring nya ersättningar inte framgår om staden kan återsöka faktiska kostnader för "ankomstbarn" och om samma schablon gäller för dessa sammanhang.

Förslaget angående förutsättningar för schablonersättning för utredningskostnader är oklart. Det framgår inte om både en ankomstkommun *och* en anvisningskommun kan få schablonersättning för utredning avseende samma barn.

Bilagor

1. Sammanfattning av betänkandet "Asylsökande ensamkommande barn - Översyn av mottagandet av ensamkommande barn" (SOU 2011:64)
2. Sammanfattning av promemorian "Översyn av den statliga ersättningen till kommuner för mottagande av ensamkommande barn" (Ds 2011:34)



TJÄNSTEUTLÅTANDE
DNR 1.6-0746/2011
DNR 1.6-0747/2011
SID 11 (11)

Betänkandet "Asylsökande ensamkommande barn - Översyn av mottagandet av ensamkommande barn" (SOU 2011:64) samt promemorian "Översyn av den statliga ersättningen till kommuner för mottagande av ensamkommande barn" (Ds 2011:34).