



Arbetsmarknadsdepartementet

Promemoria om ett nytt ersättningsystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga

Remissinstanser:

1. Kammarrätten i Jönköping
2. Förvaltningsrätten i Linköping
3. Lunds tingsrätt
4. Migrationsverket
5. Justitieombudsmannen
6. Barnombudsmannen
7. Inspektionen för vård och omsorg
8. Socialstyrelsen
9. Statens institutionsstyrelse
10. Länsstyrelsen i Jönköpings län
11. Länsstyrelsen i Kalmar län
12. Länsstyrelsen i Skåne län
13. Länsstyrelsen i Stockholms län
14. Länsstyrelsen i Värmlands län
15. Länsstyrelsen i Västerbottens län
16. Länsstyrelsen i Västernorrlands län
17. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
18. Riksrevisionen
19. Statskontoret
20. Centrala studiestödsnämnden
21. Skolinspektionen
22. Statens skolverk
23. Stockholms universitet
24. Diskrimineringsombudsmannen
25. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, MUCF
26. Nämnden för statligt stöd till trossamfund
27. Arbetsförmedlingen
28. Arbetsgivarverket
29. Arbetsmiljöverket
30. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU

31. Svenska ESF-rådet
32. Uppsala läns landsting
33. Blekinge läns landsting
34. Borgholms kommun
35. Burlövs kommun
36. Danderyds kommun
37. Eskilstuna kommun
38. Falkenbergs kommun
39. Filipstads kommun
40. Flens kommun
41. Forshaga kommun
42. Göteborgs kommun
43. Götene kommun
44. Helsingborgs stad
45. Hultsfreds kommun
46. Härnösands kommun
47. Lekebergs kommun
48. Lessebo kommun
49. Lidingö kommun
50. Ljusnarsbergs kommun
51. Malmö kommun
52. Mölndals kommun
53. Norbergs kommun
54. Norrköpings kommun
55. Nässjö kommun
56. Oskarshamns kommun
57. Pajala kommun
58. Sigtuna kommun
59. Simrishamns kommun
60. Stockholms kommun
61. Söderhamns kommun
62. Södertälje kommun
63. Trelleborgs kommun
64. Uppvidinge kommun
65. Vänersborgs kommun
66. Ånge kommun
67. Åsele kommun
68. Ödeshögs kommun
69. Almega
70. Dalarnas idrottsförbund
71. Famna
72. Flyktinggruppernas riksråd, FARR
73. Folkbildningsrådet
74. Forum – idéburna organisationer med social inriktning
75. Frivilligorganisationernas insamlingsråd
76. Goda företagare för barn och unga – Gfbu
77. Hela Sverige ska leva
78. Human rights watch

79. Individuell Människohjälp
80. IOGT-NTO
81. Islamic Relief Sverige
82. Lantbrukarnas Riksförbund
83. Landsorganisationen i Sverige, LO
84. Riksföreningen Sveriges stadsmissioner
85. Riksidrottsförbundet
86. Rädda Barnen
87. Röda korsets ungdomsförbund
88. Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation
89. Scouterna
90. Skyddsvärnet
91. Småkom
92. Studieförbunden
93. Svenska kyrkan
94. Svenska Röda korset
95. Svenska vård
96. Svenskt Näringsliv
97. Sveriges akademikers centralorganisation, Saco
98. Sveriges Ensamkommandes Förening Riksförbund, SEF
99. Sveriges Kommuner och Landsting
100. Tjänstemännens Centralorganisation, TCO
101. UNHCR
102. UNICEF
103. Vårdföretagarna

Remissvaren ska ha kommit in till Arbetsmarknadsdepartementet senast den **24 augusti 2016**. Vi ser gärna att remissvaren även skickas i elektronisk form via e-post i både word- och pdf-format till a.registrator@regeringskansliet.se. Filnamnet bör vara: A2016/01307/I och remissinstansens namn. I remissvaret ska Regeringskansliets diarienummer A2016/01307/I anges.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i promemorian. **Myndigheter under regeringen** är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta. För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Remissvarens disposition bör om möjligt ansluta sig till dispositionen i promemorian. Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss – hur och varför (SB PM 2003:2). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Frågor under remisstiden kan ställas till enhetschef Per Aldskogius (e-postadress: per.aldskogius@regeringskansliet.se) med telefonnummer 08-405 580 81.



Catharina Nordlander
Rättschef



REGERINGSKANSLIET

Ett nytt ersättningssystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga

Promemoria

2016-06-21

Innehåll

1	Utgångspunkter för ett nytt ersättningsystem	6
1.1	Ett ökat antal ensamkommande barn och unga	7
1.2	Ett stort behov av ett förändrat ersättningsystem	8
1.3	Barnperspektivet är en viktig utgångspunkt	10
1.4	Asylsökande ensamkommande barn som fyller 18 år	11
1.5	Ersättning för ensamkommande unga över 18 år som har uppehållstillstånd	12
1.6	Behovet av administrativ förenkling	13
1.7	Behovet av ett kostnadseffektivt regelverk	14
1.8	Utgångspunkter och inriktning för ett nytt ersättningsystem	15
2	Nuvarande regler om ersättning för mottagandet av ensamkommande barn och unga	17
2.1	Kommuner och landstings rätt till ersättning för mottagandet av ensamkommande barn och unga	17
2.1.1	Allmänt om kommuner och landstings rätt till ersättning	17
2.1.2	Överenskomna platser och kommunala ersättningar	18
2.1.3	Ersättning för asylsökande	18
2.1.4	Ersättning för mottagandet av personer med uppehållstillstånd	21
2.2	Ersättning till asylsökande och personer med uppehållstillstånd	25
2.2.1	Ersättning till asylsökande	25
2.2.2	Ersättning till personer med uppehållstillstånd	26
2.2.3	Asylsökande och unga med uppehållstillstånd som studerar	27
2.3	Övriga lagar som har betydelse för ensamkommande barn	28

2.3.1	Ansvar och skyldigheter för föräldrar och vårdnadshavare	28
2.3.2	Kommunernas ansvar utifrån anvisning och placering.....	29
3	Ett nytt ersättningssystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga	31
3.1	Ny ersättning för beredskap och kapacitet för mottagandet av ensamkommande barn.....	31
3.2	Schablonersättning till ankomstkommuner för tillfälligt mottagande av asylsökande ensamkommande barn	34
3.3	Schablonersättning för mottagandet av asylsökande ensamkommande barn i anvisningskommun.....	35
3.4	Schablonersättning per dygn för mottagandet av ensamkommande barn.....	36
3.5	Begränsad möjlighet till ersättning för asylsökande ensamkommande unga i åldern 18–20 år	38
3.6	Schablonersättning för ensamkommande unga i åldern 18–20 år med uppehållstillstånd.....	39
3.7	Ersättning för ensamkommande barn och unga som är placerade i annan kommun än anvisningskommunen	43
3.8	Ersättning för faktiska kostnader i vissa särskilda situationer	45
3.9	Ikraftträdande m.m.....	47
4	Konsekvensanalys	48
4.1	Inledning	48
4.2	Antalet ensamkommande barn och unga.....	49
4.3	Ekonomiska konsekvenser för staten	50
4.4	Övriga konsekvenser för staten.....	52
4.5	Konsekvenser för kommunerna	53

4.6	Konsekvenser för ensamkommande barn och unga	60
4.7	Övriga konsekvenser	61

1 Utgångspunkter för ett nytt ersättningssystem

Den stora ökningen av antalet ensamkommande barn under 2015 medför utmaningar för kommunerna. Det är viktigt att värna kvalitet och säkerhet i mottagandet av ensamkommande barn och unga. Samtidigt måste regelverken ta hänsyn till kommunernas förutsättningar och bidra till en effektiv användning av skattemedel.

Dagens system för ersättning till kommunerna för mottagandet av ensamkommande barn och unga är inte ändamålsenligt utan har lett till ett svåröverskådligt regelverk som även är administrativt betungande. Ersättningen för mottagandet av ensamkommande barn och unga bör därför i större utsträckning än i dag utgöras av schabloner.

Regeringen aviserade i vårpropositionen 2016 att man avsåg att återkomma med förslag för att förenkla regelverket, förbättra kommunernas planeringsförutsättningar, minska den administrativa bördan och öka kostnadseffektiviteten.

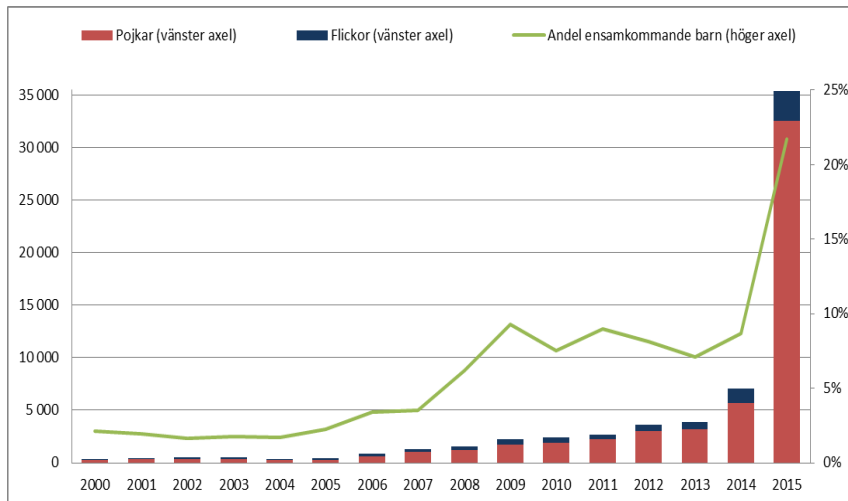
I denna promemoria beskrivs ett nytt ersättningssystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga. I avsnitt 1 redovisas utgångspunkter och i avsnitt 2 sammanfattas nuvarande regler om ersättning för mottagandet av ensamkommande barn och unga. Bedömningar och motiveringar för det nya ersättningssystemet redovisas i avsnitt 3. Konsekvensanalys redovisas i avsnitt 4.

1.1 Ett ökat antal ensamkommande barn och unga

Sverige är det land i Europa som under de senaste tio åren har tagit emot flest asylsökande ensamkommande barn, dvs. personer som vid ankomsten inte hade fyllt 18 år och som anlänt utan sin vårdnadshavare eller någon som anses ha trätt i vårdnadshavarens ställe. Antalet är särskilt stort i relation till landets befolkningsmängd, men Sverige har också varit största mottagarland i absoluta tal. Under 2015 tog dock Tyskland emot fler asylansökningar från ensamkommande barn än Sverige.

Diagram 1.1 visar antalet och andelen asylsökande ensamkommande barn i Sverige sedan år 2000.

Diagram 1.1 Antal asylsökande ensamkommande barn 2000–2015 och andel ensamkommande barn av det totala antalet asylsökande



Källa: Migrationsverket

År 2005 sökte knappt 400 ensamkommande barn asyl i Sverige. Fem år senare hade antalet asylsökande ensamkommande barn ökat till nästan 2 400. På tre år, 2010–2013, skedde en 60-procentig ökning av antalet asylsökande ensamkommande barn och 2013 uppgick antalet till 3 852. Under 2014 kom 7 049 asylsökande ensamkommande barn till Sverige, vilket var en ökning med drygt 80 procent jämfört med föregående år. I början av 2015 var bedömningen att både antalet asylsökande totalt sett och antalet ensamkommande barn skulle minska. Utvecklingen under

sommaren och hösten blev emellertid den motsatta. Sammantaget sökte 35 369 ensamkommande barn asyl i Sverige under 2015. Antalet asylsökande ökade totalt, men framför allt ökade andelen ensamkommande barn av de asylsökande som kom till Sverige. 2015 var andelen ensamkommande barn av de asylsökande drygt 20 procent. Prognoserna för de närmaste åren är mycket osäkra, men Migrationsverkets bedömning (april 2016) är att antalet asylsökande kommer att ligga på en fortsatt hög nivå i ett historiskt perspektiv.

Majoriteten av de asylsökande ensamkommande barnen har under hela perioden varit pojkar och andelen pojkar har ökat. Under perioden 2000–2005 var i genomsnitt 34 procent av de ensamkommande barnen som sökte asyl i Sverige flickor. Sedan 2006 fram till 2014 har andelen flickor varit i genomsnitt 19 procent per år.

2015 minskade andelen flickor till 8 procent och därmed var 92 procent av de ensamkommande barnen som sökte asyl i Sverige pojkar. Nästan alla var ungdomar i åldern 13–17 år (93 procent) och en tredjedel var i åldern 16–17 år. Afghanistan är sedan länge det vanligaste ursprunglandet, varifrån två tredjedelar kom 2015. Syrien var näst vanligaste ursprungland med 10 procent. Andra vanliga ursprungsländer är Somalia, Eritrea och Irak.

1.2 Ett stort behov av ett förändrat ersättningssystem

Den kraftiga ökningen av antalet ensamkommande barn som kommit till Sverige under 2015 har inneburit att bl.a. kommunerna ställts inför betydande påfrestningar i sin verksamhet. Regelverken för mottagandet av ensamkommande barn har förändrats under den senaste tioårsperioden, men någon samlad utvärdering har inte gjorts. Under 2015 tillsattes en utredning som har i uppdrag att ta ett helhetsgrepp om mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända, inklusive ensamkommande barn (dir. 2015:107). Utvecklingen av antalet asylsökande ensamkommande barn under 2014 och 2015 har emellertid gjort det nödvändigt att omgående se över regelverket och utformningen av de statliga ersättningarna till kommunerna. En översyn av kommunersättningarna aviserades i

budgetpropositionen för 2015 och förändringar presenterades i budgetpropositionen för 2016. Under hösten 2015 stod det klart att ytterligare förändringar var nödvändiga och ett arbete inom Regeringskansliet har lett fram till bedömningar om nya former för kommunersättningar vid mottagandet av ensamkommande barn och unga som presenteras i denna promemoria.

Det stora antalet ensamkommande barn och unga innebär att behovet av att förenkla regelverket, dämpa kostnadsutvecklingen och minska den administrativa bördan är stort. Staten ansvarar för finansieringen av mottagandet av ensamkommande barn och unga. Genom de statliga ersättningarna ska kommunerna ges ekonomisk ersättning för mottagandet av ensamkommande barn och unga så att trygghet och kvalitet i mottagandet kan upprätthållas. Det är även viktigt att säkerställa att skattemedel används på ett kostnadseffektivt sätt. Regelverket för ersättningen bör vara utformat så att den administrativa bördan blir mindre för såväl kommuner som Migrationsverket. Planeringsförutsättningarna för kommunerna behöver förbättras genom ökad förutsägbarhet i fråga om vilken ekonomisk ersättning de är berättigade till och när utbetalningen kommer att ske. På så vis förbättras också kommunernas förutsättningar för mottagandet.

Den snabba och kraftiga ökningen av antalet asylsökande ensamkommande barn har inneburit att behovet av olika boendialternativ har ökat kraftigt. Kommunernas ansträngda situation och behov av att snabbt hitta boende har bidragit till att efterfrågan på boenden har ökat. Behovet av bostäder ledde till att utbudet av boenden ökade då många privata aktörer såg en expanderande marknad med möjligheter att ta ut ett högt pris. Regelverkets utformning och den ansträngda situationen för kommunerna har bidragit till att orimligt höga priser har kunnat tas ut. För att förbättra de ekonomiska drivkrafterna för kostnadseffektiva boenden behöver regelverket ses över och förändras. Skattemedel måste användas ansvarsfullt och de samlade statliga utgifterna för mottagandet av ensamkommande barn och unga måste vara rimliga i förhållande till andra offentliga utgifter.

I utformningen av ett regelverk för statliga ersättningar till kommunerna är det flera aspekter som behöver beaktas. Inte minst är barnperspektivet viktigt. Mottagandet av ensamkommande barn ska hålla hög kvalitet och utgå från barnets bästa. Statens,

kommuners och landstings resurser är begränsade. Regelverket bör vara utformat så att det möjliggör ett bra mottagande utan att det sker en undanträngning av andras behov. Utformningen behöver också vara långsiktigt hållbar eftersom mottagandet av ensamkommande barn är ett flerårigt åtagande för kommunen.

1.3 Barnperspektivet är en viktig utgångspunkt

Det stora antal asylsökande ensamkommande barn som kommit till Sverige under senare tid innebär en stor utmaning för kommunerna som har ansvaret för att säkerställa att varje barn får det stöd han eller hon behöver. Barn utan vårdnadshavare har många gånger behov av stora insatser från samhället för att de ska kunna växa upp under förutsättningar som i så stor utsträckning som möjligt motsvarar de förutsättningar som barn som bor med sina föräldrar eller andra vårdnadshavare har. En viktig utgångspunkt för förändringar i ersättningsystemet för ensamkommande barn är att inte försämra förutsättningarna för att barn ska få ett bra omhändertagande. Barn under 18 år har särskilda rättigheter enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och det är därför viktigt att särskilja barn från vuxna.

Vid åtgärder inom socialtjänsten som rör barn ska barnets bästa särskilt beaktas. Vid beslut eller andra åtgärder som avser vård- eller behandlingsinsatser för barn ska vad som är bäst för barnet vara avgörande. När resurserna inom kommunen är begränsade finns en risk för undanträngning av utredningar av bl.a. orosanmälningar om barn som far illa. Nuvarande regelverk innebär att kommunerna har ekonomiska drivkrafter att placera ensamkommande unga med stöd av socialtjänstlagen (2001:453), förkortat SoL, upp till 21 års ålder, eftersom placeringsbeslut har krävts för statlig ersättning för mottagandet till kommunerna. Återkommande placeringsbeslut och därmed följande uppföljning innebär en upplåsning av resurser vid socialtjänsten som inte alltid är motiverade utifrån den enskildes vårdbehov. Fortsatt placering av ensamkommande barn som blivit unga vuxna riskerar därför att försvåra kommunernas möjlighet att ge tillräckligt stöd till barn som är i behov av stöd eller vård- eller behandlingsinsatser.

Med barnperspektivet som utgångspunkt är det naturligt att förändra ersättningssystemet så att en tydligare skillnad görs mellan ensamkommande barn och unga vuxna, dvs. ensamkommande unga som har fyllt 18 år. Förändringar av ersättningar som kan påverka vilka former av boenden som erbjuds bör därför i första hand avse unga över 18 år.

1.4 Asylsökande ensamkommande barn som fyller 18 år

Migrationsverket har enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) ansvar för att erbjuda plats på förläggning¹ åt asylsökande som inte bor i eget boende. För ensamkommande barn ska Migrationsverket i stället anvisa en kommun som ska ordna boendet.

För dem som söker asyl som ensamkommande barn och fyller 18 år innan asylprövningen är avgjord finns med nuvarande regler ett dubbelt ansvarssystem. Migrationsverkets ansvar för att erbjuda plats på förläggning omfattar alla som är över 18 år och söker asyl i Sverige. Kommunens ansvar för dem som sökt asyl som ensamkommande barn kvarstår i normalfallet genom att socialtjänsten fattar beslut om fortsatt placering med stöd av SoL innan en asylsökande fyller 18 år. När beslut om fortsatt placering tas har kommunen också rätt till fortsatt statlig ersättning för mottagandet som längst till den unga fyller 21 år. Vid fortsatt placering efter 18 års ålder är ersättningsvillkoren desamma som ersättningsvillkoren som gäller för placering av ensamkommande barn under 18 år. Drivkrafterna för kommunen att förlänga placeringsbeslut efter 18 års ålder är stora eftersom det leder till fortsatt statlig ersättning med 1 900 kronor per dygn för överenskomna platser eller ersättning för faktiska kostnader för placerade ensamkommande unga utöver överenskomna platser. Majoriteten av de asylsökande som fyller 18 år är därför även fortsättningsvis placerade fram till 21 års ålder. Bedömningen är att detta snarare är en följd av

¹ Förläggning är det begrepp som används i LMA. Numera används begreppet anläggningsboende. Dessa kan drivas i både Migrationsverkets regi, hyras eller handlas upp av privata entreprenörer.

ersättningsreglernas utformning än att alla unga har behov av att vara fortsatt placerade.

I prop. 2005/06:46 Mottagande av ensamkommande barn framgår det att barn som blir myndiga innan ansökan om uppehållstillstånd slutligt prövats i normalfallet inte bör bo kvar vid ett kommunalt ungdomsboende utan ska beredas plats inom Migrationsverkets anläggningsboenden.

De nuvarande reglerna innebär också att den som söker asyl strax före 18 års ålder omfattas av ett helt annat system för omhändertagande än den som söker asyl strax efter 18-årsdagen. Att behovet av stöd skulle vara helt olika för den som sökt asyl strax före respektive efter 18-årsdagen är svårt att motivera. För staten innebär regelverket höga kostnader i förhållande till mottagandet av en asylsökande som har fyllt 18 år vid ankomsten till Sverige.

1.5 Ersättning för ensamkommande unga över 18 år som har uppehållstillstånd

Kommunen har med nuvarande regler rätt till ersättning för mottagandet av unga som har fyllt 18 men inte 21 år om den unga är placerad enligt SoL och om vården påbörjats före 18 års ålder. Enligt SoL finns sedan den 1 januari 2016 tre olika former av boenden, s.k. placeringsformer: familjehem, hem för vård eller boende (HVB) och stödboende. Eftersom ersättningen baseras på beslut om vård enligt SoL saknar kommunen ekonomiska drivkrafter för att avsluta placeringar av unga som har fyllt 18 men inte 21 år. Då ersättningens storlek i stor utsträckning är kopplad till olika former av boende saknas drivkrafter för att placera unga över 18 år i ett boende med lägre kostnad även när den unges behov ger möjlighet till detta.

Ekonomiska drivkrafter för kommunen kan leda till boende- och placeringslösningar som inte motsvarar den enskildes behov. Placering enligt SoL är inte alltid det bästa boendet för en ung vuxen som saknar vårdbehov.

Bedömningen är att regelverket bör vara så konstruerat att unga över 18 år inte behöver vara placerade enligt SoL för att statlig ersättning för mottagandet ska utgå till kommunen. En del av de

unga kommer även framöver att ha behov av fortsatt placering enligt SoL. Det är viktigt att beslut om fortsatt placering fattas utifrån individens behov och inte påverkas av regelverket för statlig ersättning till kommunen.

Stödboende har som målgrupp ungdomar i åldern 16–20 år som av olika skäl behöver placeras men bedöms klara ett självständigt boende i kombination med socialt och/eller praktiskt stöd. Unga som kan få sina behov tillgodosedda i ett stödboende bör inte placeras i hem för vård eller boende. Enligt 6 kap. 1 § SoL krävs särskilda skäl för att placera barn i åldern 16–17 år i stödboende.

Slutligen innebär de nuvarande reglerna att barn som söker asyl före 18 års ålder omfattas av ett helt annat system upp till 21 års ålder eftersom de mottas som ensamkommande barn, medan unga som söker asyl strax efter 18 års ålder behandlas som vuxna.

1.6 Behovet av administrativ förenkling

Med nuvarande regler behöver kommunerna ansöka om ersättningar för en stor andel av de mottagna ensamkommande barnen. Kommunernas ansökningar om ersättning för faktiska kostnader för placeringar utöver överenskomna platser om mottagande motsvarade 2014 hälften av alla mottagna barn och unga. Ansökningsförfarandet för 2015 är ännu ofullständigt, eftersom kommunerna enligt gällande regelverk kan ansöka om ersättning upp till ett år efter att kostnaden har uppstått.

Ansökan och beslut om ersättning för faktiska kostnader är administrativt krävande för både kommunerna och Migrationsverket som handlägger och fattar beslut om utbetalning av ersättning. Dessa ersättningar skapar dessutom en osäkerhet och dåliga planeringsförutsättningar för kommunerna eftersom det inte är säkert att alla delar i ersättningsanspråken beviljas. Kommunerna tvingas också bära kostnaderna i väntan på utbetalning av ersättningen under tiden för Migrationsverkets handläggning. Den tidsmässiga förskjutningen mellan utgifter och intäkter kan vara kännbar för den kommunala ekonomin, särskilt i små kommuner med omfattande mottagande.

Systemet med boendedifferentierade schabloner som till viss del finns i nuvarande regelverk är också administrativt betungande

eftersom kommunen måste redovisa exakt hur många dygn en individ bott i familjehem, hem för vård eller boende respektive stödboende. I det fall det handlar om hem för vård eller boende för barn och unga som har uppehållstillstånd och som är mottagna utöver överenskomna platser, måste även de faktiska kostnaderna redovisas. För familjehemsplaceringar utöver överenskomna platser måste faktiska kostnader redovisas både för asylsökande barn och unga och för barn och unga med uppehållstillstånd.

Systemet med överenskommelser är administrativt betungande för länsstyrelserna som för dialoger med kommunerna i syfte att de ska ingå överenskommelser med Migrationsverket om mottagande av ensamkommande barn. För kommunerna krävs resurser då de fattar beslut om överenskommelserna. Även ersättningarna för de överenskomna platserna är administrativt betungande eftersom det innebär utbetalningar i två steg där bara den ena delen betalas ut automatiskt utan föregående ansökan. Den andra delen betalas ut efter ansökan. Detta kräver i sig administrativa resurser för Migrationsverket som betalar ut ersättningen men även för kommunerna som måste ansöka om ersättning för de belagda platserna.

För att minska den administrativa bördan bör ersättningarna baseras på schabloner som inte är kopplade till överenskommelser. För att komma ifrån redovisning av antalet dygn i olika former av boenden bör ersättningen inte heller vara kopplad till placeringsform. Ersättningarna bör dessutom konstrueras så att de i så stor utsträckning som möjligt kan betalas ut automatiskt utan ett ansökningsförfarande.

1.7 Behovet av ett kostnadseffektivt regelverk

Kommunen ansöker om ersättning för faktiska kostnader för hälften av alla mottagna ensamkommande barn och unga. När en kommun upphandlar olika former av boenden eller bygger upp verksamhet i egen regi och får ersättning för faktiska kostnader, kan det medföra att det inte finns tillräckliga drivkrafter för att hålla nere verksamheternas kostnader. Schabloner för ersättning till kommunerna skulle leda till förenklad administration, men kan också bidra till ökad kostnadseffektivitet. För att bidra till

ekonomiska drivkrafter för mindre kostsamma lösningar vid valet av placeringsform bör ersättningarna vara oberoende av vilken placeringsform som väljs, vilket också är motiverat utifrån ett administrativt perspektiv.

1.8 Utgångspunkter och inriktning för ett nytt ersättningssystem

Sammantaget finns det ett stort behov av att förändra det statliga systemet för ersättning till kommunerna för mottagandet av ensamkommande barn och unga.

Utgångspunkten för utformningen av det nya ersättningssystemet bör vara att kommunerna sammantaget ska kunna erbjuda ett mottagande för ensamkommande barn och unga med hög kvalitet och säkerhet. Ett schabloniserat ersättningssystem skulle innebära att ersättningen till kommunerna i någon situation kan vara för hög och i en annan för låg, men att den i genomsnitt avser täcka kommunens kostnader.

Mottagandet av ensamkommande barn och unga är ett obligatoriskt åtagande för kommunerna enligt LMA. Statlig ersättning utgår till kommunerna för mottagandet. Utgångspunkten för de förändringar av ersättningssystemet som presenteras i denna promemoria är att en förändring av ersättningssystemet inte innebär bindande förändringar i form av förändrade regler för kommunernas verksamhet. Kraven på kommunernas verksamhet bör därför vara oförändrade. Den s.k. kommunala finansieringsprincipen beträffande ersättning för nya åtaganden eller åtaganden som tas bort från kommunerna blir därför inte tillämplig. Utformningen av de nya ersättningarna till kommunerna bör täcka kostnaderna för de uppgifter som kommunerna sedan tidigare har ansvarat för.

Inriktningen för det nya ersättningssystemet är att förenkla regelverket, minska den administrativa bördan och förbättra planeringsförutsättningarna. Nuvarande ansökningsförfarande leder till eftersläpningar i utbetalning av ersättningar eftersom kommunen har förhållandevis lång tid på sig att ansöka om ersättning och till följd av långa handläggningstider hos Migrationsverket. 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. Ett välfungerande ersättningssystem bör också 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.

2 Nuvarande regler om ersättning för mottagandet av ensamkommande barn och unga

2.1 Kommuner och landstings rätt till ersättning för mottagandet av ensamkommande barn och unga

2.1.1 Allmänt om kommuner och landstings rätt till ersättning

En kommun har rätt till ersättning för vissa kostnader för barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare. Denna grupp omnämns fortsättningsvis som ensamkommande barn. De som kommit hit som ensamkommande barn, men som har fyllt 18 år omnämns som ensamkommande unga. Ersättning lämnas för kommunens kostnader för sådan vård i annat hem än barnets eget som ges med stöd av socialtjänstlagen (2001:453), förkortat SoL, eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Kommunen kan även få ersättning för ungdomar som har fyllt 18 men inte 21 år, men då krävs att beslut om vård enligt SoL eller LVU har fattats före 18 års ålder. Staten ansvarar för finansieringen för mottagandet av ensamkommande barn. Ansvaret för mottagandet av ensamkommande barn är ett obligatoriskt åtagande för kommunerna. Mottagandet och placeringen av ensamkommande barn och unga innebär ansvar för boende, omsorg, skola samt hälso- och sjukvård m.m.

2.1.2 Överenskomna platser och kommunala ersättningar

Kommuner sluter överenskommelser med Migrationsverket om platser för mottagande av ensamkommande barn. Överenskommelserna omfattar både asylsökande ensamkommande barn och ensamkommande barn och unga med uppehållstillstånd. Länsstyrelserna för dialog med kommunerna om platser för mottagande utifrån Migrationsverkets bedömningar av platsbehovet för kommande år. Systemet med kommunernas överenskomna platser ligger i stor utsträckning till grund för nuvarande bestämmelser om statlig ersättning till kommunerna för kostnader för mottagandet av ensamkommande barn.

2.1.3 Ersättning för asylsökande

För personer i Migrationsverkets mottagningssystem har kommuner och landsting rätt till statlig ersättning enligt förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl., förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande och förordningen (2014:946) om statlig ersättning för utbildning i svenska som ges till vissa utlänningar i Migrationsverkets anläggningsboenden.

Ersättning för överenskomna platser

En kommun som träffat en överenskommelse om mottagande av asylsökande ensamkommande barn får en årlig ersättning om 500 000 kronor. Ersättningen ska betalas ut i januari varje helår som överenskommelsen gäller eller månadsvis inom en månad från det att överenskommelsen träder i kraft. När en överenskommelse träffas under året, betalas ersättningen ut med en tolfedel per månad under resterande tiden av året. De kommuner som har tecknat överenskommelse om tillfälligt mottagande, s.k. ankomstboende, får ersättning med ytterligare 500 000 kronor årligen.

Kommuner som träffar en särskild överenskommelse med Migrationsverket om att tillhandahålla platser för ensamkommande barn som är asylsökande har rätt till ersättning med 1 600 kronor per dygn för varje överenskommen plats. Ersättningen för de

överenskomna platserna betalas ut månaden efter varje passerat kvartal, utan ansökningsförfarande. Kommunen kan därutöver få 300 kronor per dygn för varje belagd plats. Beviljad ersättning för de belagda platserna betalas ut löpande i efterskott efter att kommunen ansökt om ersättning. Inom de överenskomna platserna kan placeringar ske i familjehem eller hem för vård eller boende. Ersättningen är oberoende av placeringsformen.

Ersättning för hem för vård eller boende

För belagda platser utöver överenskommelse kan kommunen få ersättning med 1 900 kronor per dygn för vård i hem för vård eller boende eller ersättning för faktiska kostnader om barnet vistas i familjehem. Kommunen har även rätt till ersättning för sina faktiska kostnader för vård enligt LVU.

Stödboende

Den nya boendeformen stödboende infördes som en placeringsform enligt SoL den 1 januari 2016. För placeringar i stödboende utgår en ersättning med 1 000 kronor per dygn. Ett stödboende får inte ingå i överenskomna platser för boende för ensamkommande barn.

Ersättning för resekostnader, utredningskostnader och kostnader för gode män

Kommunen har rätt till ersättning för kostnader för god man till ensamkommande barn. Det är överförmyndaren i kommunen som beslutar om ersättning till en god man enligt bestämmelser i föräldrabalken. Kommunen kan söka ersättning för denna kostnad hos Migrationsverket. Migrationsverket kan inte överpröva överförmyndarens beslut om ersättning.

Kommuner som anvisats ett barn av Migrationsverket har även rätt till ersättning för utredningar om lämplig placeringsform. Begreppet utredning omfattar all den verksamhet som syftar till att göra det möjligt för socialnämnden att fatta beslut i ett ärende hos

nämnden (prop. 1979/80:1 s. 562). Även om kommunen därefter har ett fortlöpande ansvar för vården och omsorgen för barnet och det kan uppstå nya omständigheter som leder till nya utredningar och nya beslut, så är det den första utredningen som ersätts med stöd av 7 a § förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

Ankomstkommuner ansöker om ersättning för faktiska kostnader för sina kostnader för tillfälligt mottagande.

Ersättning för förskola och skola för asylsökande.

Kommunen får ersättning för skola och barnomsorg för asylsökande barn. Ersättning lämnas med schablonbelopp som för 2016 är 60 800 kronor per år för barn i förskola från och med höstterminen det år barnet fyller 3 år, 49 700 kronor per år för en elev i förskoleklass, 97 500 kronor per år för en elev i grundskola, grundsärskola, specialskola eller sameskola och 110 800 kronor per år för en elev i gymnasieskola eller gymnasiesärskola. För ett barn i förskola eller en elev som inte genomgår utbildning under ett helt år betalas ersättningen med ett belopp som för varje påbörjad fyraveckorsperiod utgör en tiondel av de ovan angivna beloppen. Efter särskild prövning får Migrationsverket betala ersättning för t.ex. extra skolkostnader för barn eller elever med behov av extra stöd.

Stödinsatser av förebyggande karaktär

Ersättning får ges till kommuner som har asylsökande barn under 18 år boende inom kommunen. Ersättningen avser stödinsatser av förebyggande karaktär enligt SoL. Ersättningen består av en fast och en rörlig del. Den fasta delen motsvarar 10 procent av 50 miljoner kronor delat med antalet aktuella kommuner. Den rörliga delen motsvarar 90 procent av 50 miljoner kronor delat med antalet barn som är registrerade hos Migrationsverket enligt LMA och som vistas i respektive kommun den 30 april varje år. Ersättningen betalas ut under maj månad.

Ersättning till landsting för personer i Migrationsverkets mottagningssystem

Landstingen kan få ersättning för asylsökande personer som har fyllt 18 år för vård som inte kan anstå, mödrahälsovård, förlossningsvård, preventivmedelsrådgivning, vård vid abort, vård och åtgärder enligt smittskyddslagen (2004:168) samt tandvård som inte kan anstå. För asylsökande personer som inte har fyllt 18 år ges ersättning för fullständig hälso- och sjukvård samt tandvård. Ersättningen består av ett visst fastställt schablonbelopp som betalas ut per kvartal. Schablonbeloppet för 2016 är 3 550 kronor för personer till och med 18 år, 4 205 kronor för personer mellan 19 och 60 år och 5 340 kronor för personer som har fyllt 61 år. Schablonbeloppet avser landstingens kostnader för hälso- och sjukvård, tandvård samt landstingets kostnader för t.ex. tolk, hjälpmedel, sjuktransport eller sjukresa i samband med vården. Ett landsting kan få ersättning för hälso- och sjukvård för asylsökande (inklusive tolkkostnader) för den del av en vårdkontakt som överstiger 100 000 kronor.

Ett landsting kan få ersättning för en genomförd hälsoundersökning av en asylsökande som vid tiden för hälsoundersökningen var registrerad i Migrationsverkets mottagningssystem. Ersättningen består av ett fastställt schablonbelopp som för 2016 är 2 060 kronor och betalas ut en gång per person efter genomförd hälsoundersökning. Ersättningen avser landstingens kostnader för hälsoundersökning med hälsosamtal och eventuella tolkkostnader i samband med undersökningen.

2.1.4 Ersättning för mottagandet av personer med uppehållstillstånd

Kommuner som tagit emot skyddsbehövande eller vissa andra utlänningar för bosättning har rätt till ersättning enligt förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar samt enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. som omfattar dem som togs emot före den 1 december 2010. Personer som har beviljats uppehållstillstånd enligt de grunder som nämns i förordningen och är kommunmottagna omnämns nyanlända i denna promemoria.

Kommunerna har rätt till olika typer av ersättningar för nyanlända. För ensamkommande barn och unga som har beviljats uppehållstillstånd har kommunen rätt till motsvarande ersättning som för andra nyanlända. Utöver det har kommunen rätt till vissa särskilda av ersättningar som enbart avser ensamkommande barn och unga.

Schablonersättning för mottagande av nyanlända

Kommunen får en schablonersättning för varje nyanländ person som tas emot. Schablonersättningen avser kommunens kostnader för mottagande och praktisk hjälp i samband med bosättning, särskilda introduktionsinsatser inom skola, förskola och fritidshem, utbildning i svenska för invandrare, samhällsorientering, tolkning och andra insatser för att underlätta etablering i samhället. För 2016 är schablonersättningen 125 000 kronor för personer som inte har fyllt 65 år och 78 200 kronor för personer som har fyllt 65 år. Schablonersättningen betalas ut i omgångar under en tvåårsperiod och om den nyanlända flyttar får den nya kommunen återstoden av ersättningen.

Ersättning för initiala kostnader för ekonomiskt bistånd

Eftersom etableringsersättningen betalas ut i efterskott har den kommun som en nyanländ först tas emot i rätt till ersättning för initiala kostnader för ekonomiskt bistånd. För nyanlända som har anvisats från ett anläggningsboende är ersättningen 7 500 kronor för en person som har fyllt 20 men inte 65 år. För nyanlända som har fyllt 20 men inte 65 år och har bosatt sig på egen hand är ersättningen 4 000 kronor. För personer under 20 år är ersättningen 3 000 kronor oavsett boendeform.

Hyreskostnader

En kommun som har anmält tillgängliga bostäder har rätt till ersättning för hyreskostnader som uppstår innan nyanlända som anvisas med stöd av lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning flyttar in.

Grundersättning för mottagande av nyanlända

Kommuner som har tecknat en överenskommelse om mottagande av nyanlända får en grundersättning på fem prisbasbelopp per år, vilket för 2016 innebär 221 500 kronor. Den 1 mars 2016 trädde lagen om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning i kraft. Detta innebär att även kommuner som inte har överenskommelser kommer att anvisas nyanlända. För 2016 kommer därför alla kommuner att få grundersättningen oavsett om de hade en överenskommelse om mottagande eller inte när lagen trädde i kraft.

Ersättning för ekonomiskt bistånd, stöd och service samt hälso- och sjukvård

För personer som vid mottagandet har en sjukdom eller funktionsnedsättning får kommunen även ersättning för ekonomiskt bistånd och stöd och hjälp i boendet enligt SoL. För denna grupp får kommunen även ersättning för kostnader som uppgår till minst 60 000 kronor under en tolv månadersperiod och avser insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken, bostadsanpassning enligt lagen (1992:1574) om bostadsanpassningsbidrag m.m. och kostnader för hälso- och sjukvård.

Ersättning lämnas även för ekonomiskt bistånd som kommunen lämnat till utlänningar som har fyllt 18 men inte 21 år, saknar föräldrar här i landet, går i gymnasieskola och inte är föremål för sådan vård i annat hem än deras eget som ges med stöd av SoL eller LVU.

Ersättning för mottagande av ensamkommande barn med uppehållstillstånd

För ensamkommande barn som har beviljats uppehållstillstånd får kommunen en schablonersättning på 30 000 kronor som ett engångsbelopp.

Rätten till ersättning för ensamkommande barns vård och boende är densamma för ensamkommande barn med uppehålls-

tillstånd som för asylsökande, dock med undantaget att kommunen i stället för en schablonersättning om 1 900 kronor per dygn för placering i hem för vård eller boende får ersättning för faktiska kostnader för placeringar utöver överenskommelser om platser för mottagande.

Ersättning för vissa särskilda kostnader

Kommunerna kan ansöka om ersättning för särskilda kostnader för mottagande av nyanlända som t.ex. avser initiala kostnader i samband med mottagning av kvotflyktingar och mottagande av personer med särskilda behov eller olika typer av insatser inom socialtjänstens område. Ersättning lämnas i mån av tillgång på medel.

Ersättning för hälso- och sjukvård för nyanlända

Ett landsting har rätt till ersättning för kostnader för hälso- och sjukvård för nyanlända om det gäller en sjukdom eller en funktionsnedsättning som den nyanlände hade när han eller hon först togs emot i en kommun, om vårdbehovet bedöms vara i minst tre år och de sammanlagda vårdkostnaderna uppgår till minst 60 000 kronor under en tolv månadersperiod. Landstingen har rätt till en schablonersättning för hälsoundersökning som görs inom tolv månader från att en person tagits emot i en kommun. Under 2016 uppgår ersättningen till 2 060 kronor per hälsoundersökning. Landsting kan också, efter ansökan till Migrationsverket, få ersättning för betydande särskilda kostnader för insatser för personer eller familjer som har särskilda behov eller extraordinära kostnader, som t.ex. vårdinsatser. Ersättning lämnas i mån av tillgång på medel.

Sfi i anläggningsboende

En kommun har rätt till ersättning för kostnader för utbildning i svenska för invandrare som erbjuds nyanlända som vistas i anläggningsboende.

Ersättning för att skapa beredskap och mottagningskapacitet m.m.

Länsstyrelserna disponerar medel som får lämnas till kommuner och kommunalförbund för insatser för att skapa beredskap och kapacitet för mottagande av nyanlända. Ersättning lämnas i mån av tillgång på medel. Länsstyrelserna disponerar även medel som får lämnas till flyktingguider och familjekontakter som syftar till att underlätta etablering i samhället, skapa nätverk, stödja språkinläring eller ge socialt stöd till ensamkommande barn. Ersättning lämnas i mån av tillgång på medel.

Uppgiftsskyldighet till Migrationsverket

Kommuner och landsting är enligt 12 § förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. och 38 § förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar skyldiga att lämna Migrationsverket de uppgifter som krävs för att verket ska kunna bedöma deras rätt till ersättning enligt förordningarna.

2.2 Ersättning till asylsökande och personer med uppehållstillstånd

2.2.1 Ersättning till asylsökande

I LMA regleras frågor om bistånd till vissa utlänningar som ansökt om uppehållstillstånd i Sverige. Bistånd lämnas under förutsättning att utlänningen är registrerad vid en förläggning. Rätten till bistånd gäller också efter det att uppehållstillstånd har beviljats om utlänningen inte anvisats eller har kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun. Bistånd lämnas i form av logi, bostadsersättning, särskilt bidrag och dagersättning. För utlänningar som inte vistas på förläggning gäller rätt till bistånd även under en månad från den dag de har beviljats uppehållstillstånd.

Dagersättningen ska täcka kostnader för livsmedel, kläder och skor, fritidsaktiviteter, hygienartiklar och andra förbrukningsvaror. Även viss hälso- och sjukvård samt tandvård ska täckas av ersättningen. Ersättningen regleras i förordningen (1994:361) om

mottagande av asylsökande m.fl. Beloppet varierar från 19 till 71 kronor per dag för vuxna ensamstående, beroende på om fri mat ingår i inkvarteringen. Barnfamiljer får även dagersättning per barn, där beloppet varierar beroende på bl.a. barnets ålder.

2.2.2 Ersättning till personer med uppehållstillstånd

Flyktingar, skyddsbehövande och deras anhöriga som beviljas uppehållstillstånd och är mellan 20 och 64 år ingår i målgruppen för Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag. Om man inom etableringsuppdraget deltar i aktiviteter enligt en etableringsplan, har man rätt till etableringsersättning och under vissa förutsättningar även etableringstillägg och bostadsersättning. Även unga mellan 18 och 20 år som saknar föräldrar i landet kan delta i etableringsinsatser. Frågor om ersättning regleras i förordningen (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare. Etableringsersättningen uppgår till 308 kronor per dag och ges för fem dagar per vecka. Ersättningen blir lägre vid deltagande på deltid.

Etableringstillägg lämnas med 800 kronor per månad för varje hemmavarande barn som inte har fyllt 11 år och med 1 500 kronor per månad för barn som har fyllt 11 men inte 20 år. Sådan ersättning kan lämnas för högst tre barn. Bostadsersättning lämnas till den som är ensamstående utan hemmavarande barn för den bostad där han eller hon är bosatt och folkbokförd. Ersättningen kan som mest utgå för den del av bostadskostnaden per månad som överstiger 1 800 men inte 5 700 kronor.

En nyanländ som medverkar till upprättandet av en etableringsplan och som inte har rätt till bistånd enligt LMA har också rätt till etableringsersättning. Sådan ersättning uppgår till 231 kronor per dag fem dagar per vecka.

Nedsättning av ersättningen kan ske vid viss frånvaro från aktiviteter som ingår i en etableringsplan. Etableringsersättningen får inte lämnas för samma tid som en nyanländ får vissa förmåner enligt socialförsäkringsbalken.

Arbetsförmedlingen prövar frågor om etableringsersättning och Försäkringskassan prövar frågor om etableringstillägg och bostads-

tillägg. Försäkringskassan ansvarar för utbetalningen av samtliga ersättningar.

Nyanlända som bor kvar i anläggningsboende efter att uppehållstillstånd har beviljats har rätt till samma ersättningar som under tiden de är asylsökande till dess att de blir kommunmottagna. Om en person med uppehållstillstånd bor kvar i anläggningsboende i ett år, har personen rätt till etableringsplan och då upphör rätten till bistånd enligt LMA.

En nyanländ som inte har rätt till etableringsersättning eller bistånd enligt LMA och som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt, se 4 kap. 1 § SoL. 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.

2.2.3 Asylsökande och unga med uppehållstillstånd som studerar

Asylsökande som har påbörjat en gymnasieutbildning före 18 års ålder har enligt skollagen (2010:800) rätt att fortsätta med studierna även efter 18 års ålder. Asylsökande har dock inte rätt till studiehjälp utan har rätt till bistånd enligt LMA även om de studerar.

Personer som har uppehållstillstånd har samma rätt till skolgång som svenska medborgare. Den som är bosatt i Sverige, har permanent uppehållstillstånd och har bosatt sig i Sverige huvudsakligen i annat syfte än att genomgå utbildning här har enligt 2 kap. 4 § studiestödslagen (1999:1395) rätt till studiehjälp. Studiehjälp får lämnas även om kravet på permanent uppehållstillstånd inte är uppfyllt, om det finns särskilda skäl för det. Studiebidraget inom studiehjälpen uppgår till 1 050 kronor per månad och betalas ut under 10 månader om året. Inom studiehjälpen finns även ett extra tillägg som prövas mot elevens och föräldrarnas ekonomiska förhållanden. Den som har en särskilt förordnad vårdnadshavare, eller hade det före 18 års ålder, kan få ett extra tillägg som beräknas enbart på den egna ekonomin. Har barnet eller den unga en årsinkomst som understiger 85 000 kronor är tillägget 855 kronor per månad. Vid en årsinkomst i intervallet

85–105 000 kronor är bidraget 570 kronor per månad och vid en årsinkomst som understiger 125 000 kronor är bidraget 285 kronor per månad. För att familjehemsplacerade barn och unga ska ha rätt till extra tillägg krävs att familjens inkomst understiger 125 000 kronor. Studiehjälp lämnas längst till och med det första kalenderhalvåret det år den studerande fyller 20 år (2 kap. 3 § studiestödslagen).

2.3 Övriga lagar som har betydelse för ensamkommande barn

2.3.1 Ansvar och skyldigheter för föräldrar och vårdnadshavare

Utgångspunkten för mottagandet av ensamkommande barn är att dessa kommit till Sverige och står utan föräldrar eller annan vårdnadshavare. I avsaknad av vårdnadshavare måste samhället genom det allmänna säkerställa att ensamkommande barn och unga får rätt till motsvarande stöd, omsorg och omvårdnad.

Den som har vårdnaden om ett barn ska enligt 6 kap. 1 och 2 §§ föräldrabalken se till att barnets behov av omvårdnad, trygghet och en god fostran blir tillgodosedda. Vårdnadshavaren ansvarar för att se till att barnet får den tillsyn som behövs, liksom tillfredsställande försörjning och utbildning. Vårdnadshavaren har även underhållsskyldighet gentemot barnet. Vårdnadsansvaret upphör när barnet fyller 18 år, men underhållsskyldigheten fortsätter så länge barnet eller den unga går i skolan, dock längst till dess han eller hon fyller 21 år.

Socialnämnden ska bl.a. verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden och i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om barnets eller den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet.

Många unga bor kvar hos sina föräldrar eller andra vårdnadshavare i flera år efter 18-årsdagen. Det finns ingenting som hindrar att barn som av olika anledningar inte bor med föräldrarna, på egen

hand ansöker om ekonomiskt bistånd. För att ungdomar över 18 år ska anses ha rätt till bistånd till boendekostnad har det dock krävts starka sociala skäl (se SOU 2009:68 s. 344).

Den gode man som förordnas när ett ensamkommande barn kommer till Sverige ersätts normalt av en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare när barnet har fått uppehållstillstånd. Ansvar och skyldigheter regleras i föräldrabalken. En särskilt förordnad vårdnadshavare har ingen underhållsskyldighet, men ska bevaka att barnet får tillfredsställande försörjning genom de bidrag som det har rätt till, 6 kap. 2 § föräldrabalken. Förordnandet upphör med automatik när barnet fyller 18 år.

2.3.2 Kommunernas ansvar utifrån anvisning och placering

När Migrationsverket har anvisat en kommun ett ensamkommande barn enligt 3 § andra stycket LMA anses barnet vistas i den kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § SoL. Kommuner får med stöd i 2 kap. 5 § SoL sluta avtal med någon annan om att utföra uppgifter inom socialtjänsten. Genom ett sådant avtal får en kommun tillhandahålla tjänster åt en annan kommun. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning får dock inte med stöd av denna bestämmelse överlämnas till andra juridiska personer eller en enskild individ. Det innebär att anvisningskommunen kan besluta om placering i en annan kommun (placeringskommun). Under 2015 var 34 procent av alla anvisade asylsökande ensamkommande barn placerade i en annan kommun än anvisningskommunen.

Anvisningskommunen ansvarar för att barnet får det stöd och den hjälp som hon eller han behöver även om barnet placeras i ett boende i en annan kommun. Regeln om anvisningskommunens ansvar bygger på principen om ett sammanhållet vårdansvar, vilket kvarstår tills vårdbehovet är uppfyllt eller ärendet flyttats till en annan kommun enligt 2 a kap. 4 § SoL (se prop. 1996/97:124 Ändring i Socialtjänstlagen s. 157).

En kommun behåller ansvaret för stöd och hjälp åt en enskild som till följd av ett beslut av kommunen vistas i en annan kommun i exempelvis hem för vård eller boende enligt 2 a kap. 4 § SoL.

Placeringskommunen, dvs. den kommun där barnet bor, får dock ansvar för att ordna skolgång för barn som placerats i

kommunen. Detta ansvar baseras på vistelsebegreppet i skollagen och gäller även i de fall när anvisningskommunen inte har kommit överens med placeringskommunen om placeringen av barnet, vilket innebär att placeringskommunen i vissa fall inte känner till placeringen.

När ensamkommande barn placeras i boenden i en annan kommun än anvisningskommunen kan det vara svårbedömt hur långt fram i tiden placeringskommunens ansvar sträcker sig. Det kan därmed uppstå oklarheter kring vilken kommun som ansvarar för stödinsatser efter avslutad placering. Socialstyrelsen anger i vägledningen Socialtjänstens arbete med ensamkommande barn och ungdomar (2013) att en bedömning måste göras från fall till fall utifrån omständigheterna i det enskilda ärendet.

Kommuner kan komma överens om överflyttning av ärenden, vilket innebär att socialnämnden i placeringskommunen tar över myndighetsansvaret från socialnämnden i anvisningskommunen.

Inom Regeringskansliet bereds förslag som avser att begränsa möjligheten för en anvisningskommun att placera barn i andra kommuner. Inriktningen är att en departementspromemoria (Ds) med förslag om ändring i LMA ska remitterats.

3 Ett nytt ersättningssystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga

3.1 Ny ersättning för beredskap och kapacitet för mottagandet av ensamkommande barn

Bedömning: En ny ersättning för kommunernas beredskap och kapacitet för mottagandet av ensamkommande barn bör införas. Ersättningen bör bestå av en fast del och en del som baseras på kommunens beräknade andel av mottagandet enligt Migrationsverkets anvisningsmodell.

Systemet med överenskommelser samt de ersättningar kommunerna får för att ingå överenskommelser om mottagande och ersättningar för överenskomna platser bör tas bort.

Nuvarande ersättningar

Den nuvarande regleringen ger varje kommun som träffat en överenskommelse om mottagande av asylsökande ensamkommande barn en årlig ersättning på 500 000 kronor. Ersättningen betalas ut inom en månad från det att överenskommelsen träder i kraft. Med nuvarande regler får en kommun enligt förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. ersättning med 1 600 kronor per dygn för

överenskomna platser och därutöver 300 kronor per dygn om platsen är belagd. Detsamma gäller för ensamkommande barn och unga som har beviljats uppehållstillstånd enligt förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

Överenskomna platser och anvisning till kommun

Anvisning av asylsökande ensamkommande barn till kommuner byggde tidigare på frivilliga överenskommelser mellan Migrationsverket och kommuner. Den 1 januari 2014 fick Migrationsverket genom en ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) möjlighet att anvisa ensamkommande barn även till kommuner som saknar överenskommelser om mottagande. Genom denna förändring är en överenskommelse inte längre nödvändig för möjligheten att anvisa en kommun att ta emot ett ensamkommande barn. Efter lagändringen fanns de frivilliga överenskommelserna kvar för att anvisning till överenskomna platser skulle kunna göras i första hand. När antalet ensamkommande barn ökade kraftigt under sommaren och hösten 2015 gjordes de flesta anvisningarna utöver de överenskomna platserna. Anvisningsmodellen som tillämpades innebar också att anvisningar utifrån anknytning skedde utöver överenskomna platser.

Den 1 april 2016 införde Migrationsverket, på uppdrag av regeringen, en ny anvisningsmodell i vilken överenskommelsernas betydelse minskar ytterligare. Avsikten med den nya modellen är att uppnå en jämnare fördelning av ensamkommande barn mellan kommunerna. Den nya anvisningsmodellen kommer också att ge kommunerna bättre planeringsförutsättningar eftersom den innebär att varje kommun kommer att få anvisningar som motsvarar en fastställd andel av alla asylsökande ensamkommande barn. Andelen är uträknad utifrån kommunens folkmängd, mottagande av nyanlända, mottagande av ensamkommande barn och antalet asylsökande inom kommunen, mätt som antalet dygn i Migrationsverkets mottagningssystem. Andelarna för anvisning av ensamkommande barn fastställs i samband med Migrationsverkets prognos i februari varje år och löper under tolv månader med start den 1 mars. Antalet asylsökande barn som respektive kommun

anvisas bestäms således av kommunens beräknade andel av det totala antalet asylsökande ensamkommande barn under året.

Systemet med överenskommelser är ineffektivt och bör tas bort

Systemet med överenskomna platser är av flera skäl ineffektivt och kostnadsdrivande. Utöver den administrativa börda det innebär att ta fram och förhandla om överenskommelserna för samtliga involverade aktörer innebär regelverket för ersättningen för överenskomna platser ett ineffektivt system. Eftersom överenskommelserna om platser för mottagandet av ensamkommande barn kan vara inriktade mot vissa barn, t.ex. flickor eller barn med uppehållstillstånd, kan det medföra att Migrationsverket behöver anvisa asylsökande pojkar utöver de överenskomna platserna till vissa kommuner och ersätta kommunen för deras kostnader samtidigt som en annan kommun ersätts för tomma platser med 1 600 kronor per dygn med anledning av överenskommelserna. Komplexiteten i systemet med överenskommelser medför också att det är svårt för Migrationsverket att veta exakt vilka överenskomna platser som är belagda och vilka det går att anvisa till.

Systemet med ersättning för ej belagda överenskomna platser leder till stora utgifter för staten. Därutöver är kostnaden för en belagd plats 1 900 kronor, vilket är mer än den genomsnittliga kostnaden för en plats som ersätts utöver överenskommelserna.

Systemet för ersättningen är vidare administrativt komplicerat eftersom utbetalningen sker i två steg, dvs. dels automatiskt för den överenskomna platsen, dels efter ansökan om den varit belagd.

För att kunna skapa ett effektivt ersättningsystem som i hög grad kan automatiseras bör systemet med överenskommelser och ansökan om ersättning för belagda platser tas bort.

Ny ersättning för beredskap och kapacitet i mottagandet

Den nuvarande ersättningen för att ha en överenskommelse om mottagande och ersättningen för de överenskomna platserna som inte är belagda bör ersättas med dels en fast del som är lika för alla kommuner, dels en rörlig del som är större ju fler barn kommunen beräknas anvisa under året. Den fasta delen bör göra det möjligt

även för små kommuner med ett lågt förväntat mottagande att upprätthålla beredskap och kapacitet för mottagandet. Nuvarande ersättning på 500 000 kronor per kommun och år bör betalas ut även fortsättningsvis, men ersättningen bör inte längre vara kopplad till en överenskommelse om mottagande. Ersättningen bör betalas ut till alla kommuner i början av året och utgöra den fasta delen av ersättningen för beredskap och kapacitet.

Utöver detta bör kommunerna, i stället för ersättning för obelagda platser, få en annan form av rörlig ersättning för att ha viss beredskap och kapacitet för mottagandet av ensamkommande barn och unga. Ersättningen bör motsvara 7 dagars ersättning för obelagda platser för samtliga asylsökande ensamkommande barn som kommunen beräknas få anvisade i enlighet med Migrationsverkets fastställda andel för kommunen. Den rörliga ersättningen för beredskap och kapacitet avser att göra det möjligt för kommunerna att ha beredskap för att ta emot nya barn och viss outnyttjad kapacitet för att exempelvis kunna hantera att ett barn behöver placeras om.

I syfte att begränsa antalet ersättningar bör ersättningen för stödinsatser av förebyggande karaktär som enligt nuvarande reglering betalas ut till kommunerna inkluderas i schablonen.

3.2 Schablonersättning till ankomstkommuner för tillfälligt mottagande av asylsökande ensamkommande barn

Bedömning: Ankomstkommuner bör få en schablonersättning på 3 000 kronor per dygn och mottaget barn för tillfälligt mottagande av asylsökande ensamkommande barn. Ersättningen bör innefatta ersättning för att säkerställa beredskap och betalas ut kvartalsvis i efterskott efter ansökan.

Med nuvarande regler ansöker s.k. ankomstkommuner om ersättning för faktiska kostnader för tillfälligt mottagande. Flera ankomstkommuner ansöker även om ersättning för extraordinära kostnader.

Ersättningar för tillfälligt mottagande av asylsökande ensamkommande barn i ankomstkommunerna bör i stället betalas ut i form av en schablonersättning på 3 000 kronor per dygn och mottaget barn. I schablonen bör nuvarande årliga ersättning om 500 000 kronor för tillfälligt mottagande inräknas. Schablonen bör också avse de kostnader som kommunerna i dag ansöker om som extraordinära kostnader. Den nya schablonersättningen bör motsvara den ersättning som kommunerna ansöker om enligt både 7 och 11 §§ i förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

Ersättningen bör betalas ut kvartalsvis i efterskott efter ansökan. Ersättning bör utgå för de dygn barnet vistas i ankomstkommunen, dvs. till dess att barnet har tagits om hand av den anvisade kommunen.

3.3 Schablonersättning för mottagandet av asylsökande ensamkommande barn i anvisningskommun

Bedömning: En enhetlig schablonersättning till anvisningskommunen på 52 000 kronor som avser mottagandet av asylsökande ensamkommande barn bör införas. Ersättningen bör avse transportkostnader, socialtjänstens utrednings- och uppföljningskostnader, tolkkostnader samt kostnader för god man och andra relaterade kostnader. Ersättningen bör betalas ut automatiskt till anvisningskommunen när barnet har tagits emot.

Enligt 4 § förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. får en kommun ersättning för transport av ensamkommande barn. Enligt 8 § har en kommun rätt till ersättning för kostnader för god man till ensamkommande barn. Kommunen får ersättning för faktiska kostnader som avser detta. Kommunen har också rätt till ersättning för utredningskostnader enligt 7 a § med 39 000 kronor om en placering görs i familjehem och med 31 000 kronor för en placering i hem för vård eller boende.

Dessa ersättningar bör ersättas med en schablonersättning om 52 000 kronor per asylsökande ensamkommande barn som betalas ut automatiskt till anvisningskommunen när barnet har tagits emot i anvisningskommunen. Ersättningen bör avse transportkostnader, socialtjänstens utrednings- och uppföljningskostnader, tolkkostnader samt kostnader för god man och andra relaterade kostnader.

Om den unga beviljas uppehållstillstånd ges enligt 31 § förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa nyanlända invandrare ytterligare ett bidrag i form av en schablonersättning på 30 000 kronor som avser särskilt förordnad vårdnadshavare och särskilda kostnader inom socialtjänsten. Denna ersättning bör kvarstå.

3.4 Schablonersättning per dygn för mottagandet av ensamkommande barn

Bedömning: För ensamkommande barn som är asylsökande eller har uppehållstillstånd bör anvisningskommunen få en automatiskt utbetald schablonersättning på 1 350 kronor per dygn.

Enligt nuvarande regler för ersättning till anvisningskommuner vid mottagande av ensamkommande barn och unga finns en kombination av ersättningar enligt schablon och ersättningar utifrån faktiska kostnader. Reglerna är dessutom till viss del olika för asylsökande ensamkommande barn respektive ensamkommande barn och unga med uppehållstillstånd.

Bedömningen är att anvisningskommunen bör få en enhetlig och automatiskt utbetald ersättning per dygn för ensamkommande barn som anvisats kommunen. Ersättningen bör vara densamma för ensamkommande barn som är asylsökande respektive har uppehållstillstånd.

Den nya placeringsformen stödboende som infördes i januari 2016 innebär att det finns en ökad flexibilitet och möjlighet till placeringar utifrån individens behov och mognad. I propositionen om den nya placeringsformen (prop. 2015/16:43 Stödboende en ny placeringsform för barn och unga) skrev regeringen att stödboende är tänkt som ett placeringsalternativ för unga i åldern 18–20 år,

men om det finns särskilda skäl ska även 16- och 17-åringar kunna bli aktuella för placering i ett stödboende. Barn i åldern 16–17 år ska endast kunna placeras i stödboende om det finns särskilda skäl. Socialnämnden ska i varje enskilt fall bedöma om det kan finnas särskilda skäl. Särskilda skäl kan vara att barnet bedöms vara moget och förberett för att på ett bra sätt klara av att bo och leva i ett eget boende, att barnet anses moget i övrigt och att barnet själv har uttryckt en önskan att bo i ett eget boende. När Socialstyrelsens föreskrifter är utfärdade och Inspektionen för vård och omsorg har prövat ansökningar om tillstånd för stödboenden, bedöms den nya placeringsformen kunna tillämpas i betydligt större utsträckning.

Gruppen 16–17-åringar är stor och en betydande andel av dem kommer sannolikt att placeras i stödboende. Därigenom kommer de genomsnittliga kostnaderna för placeringarna av ensamkommande barn kunna sänkas. Den genomsnittliga ersättningen för asylsökande ensamkommande barn och ensamkommande barn under 18 år med uppehållstillstånd som betalades ut under 2014 motsvarade 1 500 kr per dygn efter justering för prisutvecklingen (se vidare avsnitt 4.4). Bedömningen är att schablonen för mottagandet av asylsökande ensamkommande barn och ensamkommande barn med uppehållstillstånd bör vara 1 350 kronor per dygn.

Ersättningen bör betalas ut automatiskt i efterskott för ett kvartal i taget fram tills barnet fyller 18 år eller tills kommunen meddelar att kommunen inte längre har kostnader för barnet. Rätten till ersättning bör upphöra om kommunens kostnader för barnet upphör t.ex. för att barnet lämnar landet. Rätten till ersättning bör också upphöra om barnet återförenas med sina föräldrar.

3.5 Begränsad möjlighet till ersättning för asylsökande ensamkommande unga i åldern 18–20 år

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

När asylsökande fyller 18 år träder de bestämmelser som gäller vuxna asylsökande in. Den som är 18 år har enligt 14 § LMA rätt till logi på en förläggning. Bedömningen är att asylsökande ensamkommande unga som har fyllt 18 år i normalfallet ska bo på en förläggning enligt LMA.

Bedömningen är att enbart asylsökande ensamkommande unga som har fyllt 18 men inte 21 år som har ett omfattande vård- och behandlingsbehov bör vara fortsatt placerade. För asylsökande ensamkommande unga som har fyllt 18 år men inte 21 år har en kommun enligt förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. rätt till ersättning för kostnader för vård enligt socialtjänstlagen (2001:453), förkortat SoL, eller lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, förkortat LVU, om vården påbörjats före 18 års ålder. Rätten till ersättning för fortsatt placering bör begränsas till dem som är placerade med stöd av LVU eller för dem med motsvarande vårdbehov men som är placerade med stöd av SoL. De placeringar enligt SoL som ersätts bör vara de placeringar som görs med samma grund som en placering med stöd av LVU, men där den enskilde samtycker till vården vilket innebär att beslutet då fattas med stöd av SoL. Dessa kostnader bör ersättas efter ansökan om ersättning för faktiska kostnader (se vidare avsnitt 3.8).

3.6 Schablonersättning för ensamkommande unga i åldern 18–20 år med uppehållstillstånd

Bedömning: Anvisningskommunen eller den kommun som ärendet flyttats över till bör få en automatiskt utbetald ersättning på 750 kronor per dygn för ensamkommande unga som har fyllt 18 men inte 21 år och har uppehållstillstånd.

Rätten till ersättning bör förutsätta att den unga är folkbokförd i anvisningskommunen eller den kommun som ärendet har flyttats över till. Den unga bör också ha fått studiehjälp för studier på gymnasial nivå under någon av månaderna i det kvartal som ersättningen avser. Kommunens rätt till ersättning bör upphöra när en person beviljas etableringsersättning eller om den ungas föräldrar anländer till Sverige.

Med nuvarande regler är placering med stöd av SoL eller LVU en förutsättning för att kommunen ska ha rätt till ersättning för mottagandet av ensamkommande unga som har fyllt 18 men inte 21 år och har uppehållstillstånd. Enligt 29 § i förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar har kommunen rätt till ersättning för kostnader för sådan vård i annat hem än barnets eget som ges med stöd av SoL eller LVU.

Schablonersättning för ensamkommande unga i åldern 18–20 år med uppehållstillstånd

Nuvarande regelverks utformning innebär att kommunerna inte har ekonomiska drivkrafter att ompröva ett placeringsbeslut även när den unga inte längre har sådana vårdbehov som motiverar en placering. Bedömningen är att ensamkommande unga i åldern 18–20 år i normalfallet inte skulle behöva vara placerade med stöd av SoL eller LVU. Med ensamkommande unga avses här ensamkommande barn som har fyllt 18 men inte 21 år.

Bedömningen är att statlig ersättning till kommunerna för mottagandet av ensamkommande unga i åldern 18–20 år med uppehållstillstånd bör betalas i form av en enhetlig schablon utan att placeringsbeslut krävs. Det innebär att kommunerna får ökad

flexibilitet att hitta olika former av boenden utifrån individens behov. De boenden som kan vara aktuella för unga som har fyllt 18 men inte 21 år och som inte har behov av att vara placerade kan vara hyreslägenheter i kommunalt ägda bolag eller lägenheter som kommunen hyr av privata fastighetsägare. Andra former av boenden som kan bli aktuella är studentlägenheter. Det kan även handla om att skapa lösningar som motsvarar elevhem eller boende på folkhögskolor med internat. I de fall det finns särskilda vårdbehov kan placeringsbeslut med stöd av SoL eller LVU vara motiverat (se även avsnitt 3.8).

Olika former av boenden kommer att innebära att kostnaderna per dygn får en större spridning. Schablonen bör motsvara de genomsnittliga kostnaderna för boende, omsorg och eventuell vård eller behandling som kommunerna kan förväntas ha för unga som har fyllt 18 men inte 21 år. Under 2014 betalade Migrationsverket i genomsnitt 1 500 kronor per dygn för placeringar enligt SoL som kommunerna ansökte om ersättning för utifrån faktiska kostnader. En schablonersättning på 750 kronor per dygn bedöms täcka kommunernas genomsnittliga kostnader framöver, eftersom kravet på placering tas bort och kommunen därigenom kommer att kunna erbjuda mindre kostsamma boendelösningar. Genomsnittskostnaden bör också kunna minska i förhållande till tidigare år till följd av den nya placeringsformen stödboende som finns från och med 2016. När föreskrifter för placeringsformen finns klara och verksamhet har kunnat byggas upp i kommunerna, bedöms stödboende kunna svara för en betydande andel av placeringarna av unga i åldern 18–20 år.

Schablonen bör utbetalas till anvisningskommunen eller den kommun som har tagit över socialnämndens ansvar för den unge. Ersättningen bör betalas ut automatiskt kvartalsvis i efterskott.

Automatisk utbetalning av schablon

För att möjliggöra en automatisk utbetalning av schablonen är bedömningen att utbetalningen bör kopplas till att den person som ersättningen avser har fått studiehjälp för studier på gymnasial nivå från Centrala studiestödsnämnden (CSN) under någon av de månader som den kvartalsvisa utbetalningen avser.

Kommunens ersättning bör kopplas till att studiehjälp har betalats ut under någon månad i det kvartal som ersättningen avser. Migrationsverket behöver då inte kontrollera vilken månad utbetalningen avser. Även om ansökan om studiehjälp tar tid kan utbetalningen ha hunnit göras innan den kvartalsvisa utbetalningen görs. Ersättningen till kommunen behöver inte heller korrigeras retroaktivt om den unges studiehjälp skulle korrigeras retroaktivt.

Kravet på studiehjälp bör förhindra att ersättning betalas ut automatiskt för unga som är självförsörjande eftersom det kan antas att en person som studerar på gymnasial nivå i normalfallet inte samtidigt kan försörja sig själv. Uppgiften leder dock inte till någon fullständig överensstämmelse i detta avseende men mot bakgrund av den administrativa förenkling som uppnås bedöms detta vara godtagbart. Studiehjälp kan lämnas som längst till och med det första kalenderhalvåret det år den studerande fyller 20 år. Kravet på att den unga ska ha fått studiehjälp för att kommunen ska ha rätt till schablonersättning bör därför leda till att den tid kommunerna kan få schablonersättning för blir kortare än den tid för vilken den nuvarande ersättningen kan lämnas. Unga som fortsätter att studera efter vårterminen det år han eller hon fyller 20 år har rätt till studiemedel som består av studiebidrag och studielån som är anpassat för att en person ska kunna betala för eget boende. Att kommunen får schablonersättning för denna grupp är inte rimligt och därför bör schablonersättning inte lämnas för unga som får studiemedel.

Att schablonersättningen betalas ut så länge som den unge har möjlighet att få studiehjälp ger ekonomiska drivkrafter för kommunen att erbjuda gymnasieutbildning som är utformad så att den enskilde kan och vill fortsätta studera så länge han eller hon kan få studiehjälp.

För att inte kopplingen till studiehjälpen ska leda till att kostnader för en grupp som med nuvarande regler täcks av staten helt och hållet tas bort bör kommunen ha rätt till ersättning för kostnader för försörjningsstöd till nyanlända som har fyllt 18 men inte 21 år efter att möjligheten till studiehjälp har upphört enligt vad som beskrivs i avsnitt 3.8.

Schablonersättningen bör inte betalas ut om den unga har rätt till etableringsersättning. När en person beviljas etableringsersättning lämnar Arbetsförmedlingen uppgift till Migrationsverket

och CSN om bl.a. under vilken tidsperiod etableringsersättning lämnas eller har lämnats. Kommunens rätt till ersättning bör upphöra från och med den dag en person beviljas etableringsersättning.

För den automatiska ersättningen bör det vidare krävas att den unga är folkbokförd i anvisningskommunen vilket förhindrar att ersättning betalas ut automatiskt för unga som flyttat ifrån kommunen och som kommunen därmed inte har några kostnader för. Däremot kommer ersättningen att betalas ut för unga som ordnat boende på egen hand i anvisningskommunen.

Till skillnad från den automatiska schablonersättningen för barn bör kommunen ha rätt till denna ersättning när förutsättningarna för ersättning är uppfyllda. Detta ska gälla även om det i teorin kan finnas unga där förutsättningarna är uppfyllda utan att kommunen har några kostnader, t.ex. om en ung person bor kvar i anvisningskommunen men bor tillsammans med någon och klarar sig på studiehjälpen. Kommunerna bör därför inte vara skyldiga att anmäla att kostnader upphört.

Ensamkommande unga över 18 år som anvisas till kommun efter beslut om uppehållstillstånd

Asylsökande ensamkommande barn som fyller 18 år är med nuvarande regler vanligtvis fortsatt placerade i kommunen. Enligt de bedömningar som presenteras i denna promemoria kommer asylsökande ensamkommande barn som fyller 18 år under asyltiden i normalfallet att vistas på anläggningsboende (se avsnitt 3.5). Det innebär att ensamkommande unga som beviljas uppehållstillstånd efter att de har fyllt 18 år kommer att anvisas med stöd av lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning. Dessa individer bör även efter att de blivit anvisade till kommun med stöd av denna lag omfattas av schablonersättningen.

Om denna grupp inte skulle omfattas av schablonersättningen, skulle enbart det faktum att Migrationsverket har långa handläggningstider leda till att kommunen blir utan ersättning för en grupp som annars skulle omfattas av statlig ersättning till kommunerna om handläggningstiderna var kortare.

3.7 Ersättning för ensamkommande barn och unga som är placerade i annan kommun än anvisningskommunen

Bedömning: När ensamkommande barn och unga är placerade i en annan kommun än anvisningskommunen och ansvaret för ärendet har flyttats över till socialnämnden i den kommun där barnet eller den unga bor, bör ersättningen betalas ut till den kommun där barnet eller den unga bor.

När socialnämnden i anvisningskommunen har kvar ansvaret för barnet eller den unga och placeringen är i en annan kommun, bör ersättningen betalas till anvisningskommunen.

Begränsning av anvisningskommunernas möjlighet att placera anvisade barn i annan kommun

För att alla kommuner ska kunna fullgöra sitt ansvar när det gäller mottagandet av ensamkommande barn och unga behövs en jämnare fördelning av mottagandet mellan kommunerna. Regeringen gav den 28 januari 2016 Migrationsverket i uppdrag att ta fram en ny modell för anvisning av asylsökande ensamkommande barn med syfte att en jämnare fördelning av mottagandet mellan kommunerna skulle uppnås. Den nya anvisningsmodellen tillämpas sedan den 1 april 2016.

Utgångspunkten för mottagandet av ensamkommande barn och unga bör vara att anvisningskommunen behåller ansvaret samt att placering sker i den kommunen. Bedömningen är att möjligheten att placera ensamkommande barn och unga i annan kommun bör begränsas. Inom Regeringskansliet bereds förslag som avser att begränsa möjligheten för en anvisningskommun att placera barn i andra kommuner. Inriktningen är att en departementspromemoria (Ds) med förslag om ändring i LMA ska remitteras.

Ersättning när ensamkommande barn och unga är placerade i annan kommun än anvisningskommunen

Utgångspunkten i denna promemoria är att ersättningen till kommuner för mottagandet av ensamkommande barn och unga i huvudsak ska baseras på schabloner. När ensamkommande barn och unga är placerade i en annan kommun än anvisningskommunen, kan problem uppstå gällande vilken kommun som ska ha rätt till ersättningen för mottagandet. Det kommer därför att finnas behov av att reglera hur ersättningen i sådant fall ska betalas ut.

Schablonersättning för ensamkommande barn och unga utbetalas som grundregel till anvisningskommunen (se avsnitt 3.4 och 3.6). Om anvisningskommunen placerar ensamkommande barn och unga i en annan kommun, kan kommunerna träffa en överenskommelse om att socialnämndens ansvar övergår till den kommun där barnet bor. I det fall s.k. överflyttning av ärendet sker enligt 2 a kap. 10 § SoL bör anvisningskommunen anmäla det till Migrationsverket, så att ersättningen i stället kan utbetalas till bosättningskommunen.

Såväl asylsökande ensamkommande barn som ensamkommande barn med uppehållstillstånd placeras med stöd av SoL och i vissa fall med stöd av LVU. För asylsökande ensamkommande unga är bedömningen att de i normalfallet inte ska vara placerade utan i stället bo på förläggning (se avsnitt 3.5). I de fall asylsökande ensamkommande unga är placerade med stöd av LVU eller har motsvarande vårdbehov men är placerade med stöd av socialtjänstlagen (SoL) bör ersättning för faktiska kostnader betalas efter ansökan. När ensamkommande barn och unga med uppehållstillstånd är placerade i annan kommun bör ersättning motsvarande respektive schablon utbetalas (se vidare avsnitt 3.4 och 3.6).

3.8 Ersättning för faktiska kostnader i vissa särskilda situationer

Bedömning: För asylsökande ensamkommande barn samt ensamkommande barn och unga med uppehållstillstånd som är placerade med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) eller med stöd av socialtjänstlagen (SoL) i fråga om de som har motsvarande vårdbehov, bör kommunen få ersättning för faktiska kostnader. Ersättning för faktiska kostnader bör betalas ut i efterskott efter ansökan. Kommunen bör ansöka om ersättningen kvartalsvis i efterskott, senast inom sex månader efter den sista månaden i det kvartal som ersättningen avser. Har kommunen fått automatiskt utbetald ersättning för den person 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.

Bedömningen är att den nuvarande möjligheten till ersättning för faktiska kostnader för placering enligt LVU bör finnas kvar för både asylsökande och ensamkommande barn och unga med uppehållstillstånd. Antalet placeringar är litet, men de kan vara mycket kostsamma för kommunen. Möjligheten bör även omfatta de placeringar som görs på motsvarande grunder som för placering enligt LVU men där samtycke från den enskilde, dennes gode man eller särskild förordnad vårdnadshavare innebär att placeringen kan göras frivilligt enligt SoL. För asylsökande över 18 år bedöms detta i enlighet med beskrivningen i avsnitt 3.5 vara de enda kostnader som kommunen har möjlighet att få ersättning för, eftersom asylsökande över 18 år i normalfallet ska vistas i anläggningsboende.

Kommunen bör ansöka om ersättningen kvartalsvis i efterskott, senast inom sex månader efter den sista månaden i det kvartal som ersättningen avser. Har kommunen fått schablonersättning för den

person och den tidsperiod som ansökan avser bör ansökan om ersättning för faktiska kostnader inte beviljas.

För ensamkommande unga som har fyllt 18 men inte 21 år och har uppehållstillstånd samt saknar föräldrar i landet, men som inte omfattas av någon av de andra ersättningarna för att de inte har studiehjälp eller är folkbokförda i anvisningskommunen, bör folkbokföringskommunen ha rätt till ersättning för kostnader för försörjningsstöd. Utan denna möjlighet skulle det finnas unga som omfattas av det nuvarande ersättningssystemet, men som kommunen inte får ersättning för med de nya bestämmelserna. Eftersom gymnasieskolan är en skolform som är frivillig för unga att delta i kan det handla om ensamkommande unga med uppehållstillstånd som väljer att inte gå i gymnasieskolan. Det kan också handla om ensamkommande unga som inte klarar av att gå i gymnasieskolan. Eftersom den schablonersättning som kommunen bedöms få för unga som får studiehjälp kommer att vara högre än den ersättning de kan få för faktiska kostnader för ekonomiskt bistånd för dem som inte går i gymnasieskolan får kommunen dock starka drivkrafter att erbjuda gymnasieutbildning som är anpassad till den unges behov och förutsättningar. Sådana drivkrafter är önskvärda för att den enskilde ska ges möjlighet till gymnasiestudier och därmed bättre förutsättningar för etablering på arbetsmarknaden och i samhällslivet. Kommunen bör inte bli helt utan ersättning för att en nyanländ väljer att avstå eller inte klarar av att bedriva gymnasiestudier. Mot bakgrund av detta bedöms det vara en rimlig avvägning att kommunen har rätt till ersättning för försörjningsstöd till denna grupp.

Kravet på studiehjälp för schablonersättningen innebär att kommunen får schablonersättning för en kortare tid än den tid som den nuvarande ersättningen för boendekostnader kan betalas ut. Det är rimligt att kommunens ersättning blir lägre när den unga har uppnått den ålder då han eller hon inte längre har rätt till studiehjälp men det är inte önskvärt att kommunen ska bli helt utan ersättning för personer som omfattas av det nuvarande ersättningssystemet. En rimlig avvägning bör därför vara att möjligheten att få ersättning för försörjningsstöd sträcker sig lika långt i tid som den nuvarande ersättningen.

Kommunen bör ansöka om ersättning för försörjningsstöd kvartalsvis i efterskott senast inom sex månader efter den sista månaden i det kvartal som ersättningen avser.

3.9 Ikraftträdande m.m.

Bedömning: Det nya ersättningssystemet bör träda i kraft den 1 januari 2017.

För kostnader som uppkommit under 2016 bör ersättning lämnas enligt nuvarande reglering. Det bör vara möjligt att ansöka om ersättning för kostnader som uppstått före den 1 januari 2017 fram till den 1 juli 2017.

Ändringarna i ersättningssystemen bör avse ersättningar för kostnader som uppstår från och med den 1 januari 2017. Ersättningar som betalas ut under 2017 och som avser kostnader för placeringar under 2016 omfattas därför inte.

Med nuvarande regler har kommunerna möjlighet att en lång tid i efterhand ansöka om ersättning för belagda överenskomna platser och ersättning för faktiska kostnader för placeringar utöver överenskomna platser. För att undvika en långvarig och betungande administration bör en övergång från de nuvarande reglerna ske så snart som möjligt. För att begränsa tidsperioden som Migrationsverket måste hantera parallella ersättningssystem, bör en ansökan om ersättning för kostnader som uppstått före den 1 januari 2017 ha inkommit till Migrationsverket senast den 1 juli 2017 för att kommunen ska ha rätt till ersättning.

4 Konsekvensanalys

4.1 Inledning

De senaste årens öknings av antalet asylsökande ensamkommande barn medför att det är och kommer att vara många barn och unga som omfattas av kommunernas mottagande. Den kraftiga och snabba ökningen av antalet asylsökande har medfört att handläggningstiderna har ökat och det innebär en längre period som asylsökande. När ensamkommande barn och unga beviljas uppehållstillstånd är de ofta inom kommunens mottagande under flera år, oftast 3–5 år. Sammantaget omfattar mottagandet av ensamkommande barn och unga många individer under en lång tidsperiod.

Det är nödvändigt med ett hållbart och förenklat regelverk för de statliga ersättningarna till kommunerna för mottagandet, så att kvaliteten och säkerheten för barn och unga kan upprätthållas samtidigt som statens sammantagna utgifter för mottagandet måste stå i proportion till behov hos individerna. Utgifterna för mottagandet av ensamkommande barn och unga kan inte tillåtas öka okontrollerat och måste också ställas i relation till andra prioriterade områden. Skattemedel ska användas på ett kostnadseffektivt sätt och omotiverat höga kostnadsökningar måste motverkas.

Avsikten med statlig ersättning till kommunerna som i huvudsak baseras på schabloner är att begränsa statens sammantagna utgifter för mottagandet av ensamkommande barn och unga samtidigt som kommunerna ges ersättning för att klara av ett mottagande med hög kvalitet och säkerhet. Schabloner bedöms bidra till att effektivitetsvinster uppstår både för staten och för

kommunerna bl.a. till följd av att den administrativa bördan minskar.

4.2 Antalet ensamkommande barn och unga

Enligt nuvarande regler för statlig ersättning till kommunerna omfattas asylsökande och ensamkommande barn och unga med uppehållstillstånd av samma regler när de är minderåriga som när de är unga vuxna, eftersom ersättningen till kommunerna betalas ut för unga som har fyllt 18 men inte 21 år förutsatt att placeringen skett före 18 års ålder.

Till följd av att ett mycket stort antal ensamkommande barn har kommit till Sverige under de senaste åren kommer de statliga ersättningarna till kommunerna för mottagandet av ensamkommande barn att omfatta ett stort antal barn och unga. I tabell 4.1 redovisas en uppskattning av antalet asylsökande ensamkommande barn samt ensamkommande barn och unga som har beviljats uppehållstillstånd och som beräknas omfattas av de nya reglerna under perioden 2017-2020. Uppskattningen baseras på Migrationsverkets prognos (februari 2016) över antalet asylsökande som kommit hit som ensamkommande barn och beräknas omfattas av ersättningssystemet under tidsperioden 2017–2020. Beräkningarna som redovisas i tabell 4.1 baseras på antagandet att 25 procent av de asylsökande i gruppen kommer att vara över 18 år. Denna grupp består av individer som sökt asyl före 18 års ålder men fortfarande väntar på besked om uppehållstillstånd i första instans, men även av individer som väntar på besked i andra eller tredje instans respektive väntar på ett återvändande.

Bedömningen att kommunen ska kunna få schablonersättning för unga över 18 år som får studiehjälp innebär att kommunen får ersättning för unga som inte är placerade, vilket kan öka gruppen som kommunen har rätt till ersättning för. Studiehjälp betalas ut som längst till och med vårterminen då den unga fyller 20 år. Denna begränsning av schablonersättningen innebär att antalet personer som kommunen får schablonersättning för minskar jämfört med nuvarande ersättning som ges som längst till och med att den unga fyller 21 år. Den sammantagna effekten är svår att bedöma.

Förändringarna innebär att kommunen får rätt till ersättning för försörjningsstöd för unga som är placerade men inte går i gymnasieskolan och som de med nuvarande regler kan få schablonersättning för.

Tabell 4.1 Antalet barn och unga i åldern 18–20 år som beräknas omfattas av nya regler för ersättning vid mottagandet av ensamkommande barn och unga

Antal	2017	2018	2019	2020
Asylsökande Ensamkommande barn under 18 år	25 500	25 000	16 000	13 000
Ensamkommande barn med UT under 18 år	10 000	22 000	16 000	11 000
Asylsökande fd. ensamkommande barn över 18 år	4 500	4 500	3 000	2 500
Ensamkommande unga med UT över 18 år	5 000	14 000	31 000	40 000
Summa under 18 år	35 500	47 000	32 000	24 000
Summa över 18 år	9 500	18 500	34 000	42 500

Källa: Migrationsverket (prognos i februari 2016) och egna beräkningar.

4.3 Ekonomiska konsekvenser för staten

Till följd av den stora ökningen av antalet ensamkommande barn har statens utgifter för ersättning till kommuner för mottagandet av ensamkommande barn ökat avsevärt och förväntas fortsätta öka under kommande år. Förutom ett stort antal nya asylsökande ensamkommande barn, bidrar varaktigheten i mottagandet att kostnaderna blir höga både nu och under de kommande åren. Under 2016 beräknas statens utgifter för placeringskostnaderna för asylsökande ensamkommande barn och ensamkommande barn och unga med uppehållstillstånd bli ca 28 miljarder kronor (baserat på Migrationsverkets prognos i februari 2016). Förändringarna som redovisas i denna promemoria skulle dämpa kostnadsutvecklingen.

Vissa av åtgärderna skulle innebära minskade utgifter i förhållande till nuvarande regler. Andra syftar till administrativ

förenkling men avser att täcka motsvarande kostnader som nuvarande ersättningar. Ingen enskild åtgärd beräknas ge ökade utgifter.

Den rörliga ersättningen för kommunernas beredskap och kapacitet baseras på antalet ensamkommande barn som kommunen beräknas få anvisade. Denna ersättning skulle ersätta nuvarande ersättning för ej belagda platser och beräknas kosta 630 miljoner kronor 2017, vilket är lägre än beräknade utgifter enligt nuvarande regelverk.

Schablonersättningen för barn på 1 350 kronor per dygn är lägre än den genomsnittliga ersättningen för kommunernas faktiska kostnader vid mottagande utöver de överenskomna platserna 2014 uppräknat till 2017 års priser. Den nya placeringsformen stödboende förväntas bidra till att de genomsnittliga kostnaderna ska kunna sänkas. Eftersom ersättningen för de överenskomna platserna i nuvarande system är 1 900 kronor per belagd plats uppstår en besparing när ersättningen för de belagda överenskomna platserna tas bort.

Schablonersättningen till ankomstkommunerna är lagd på en nivå som är något högre i förhållande till det nuvarande systemet där ankomstkommunerna ansöker om ersättning för faktiska kostnader. Genom en ökad ersättning i schablonen bedöms ankomstkommunernas behov av att ansöka om ersättning med hänvisning till extraordinära kostnader minska. Schablonersättningen för utredning, transportkostnad och god man för asylsökande skulle betalas ut en gång i stället för att kommunerna behöver ansöka om ersättning för faktiska kostnader. Schablonen ger även kommunen ökad flexibilitet i hur medlen ska prioriteras och användas inom kommunen. Sammantaget bidrar det till att minska den administrativa bördan för både kommunerna och Migrationsverket. Schablonersättningen bidrar även till att kommunerna snabbare får ersättning för sina kostnader.

Att ungdomar som fyller 18 år under asyltiden hänvisas till anläggningsboenden innebär att staten kommer att ha kostnader för anläggningsboenden på ca 350 kronor per dygn fram till dess att den unga beviljas uppehållstillstånd eller får avslag på ansökan. Med nuvarande regler betalar staten i stället en betydligt högre ersättning per dygn och dessutom upp till 21 års ålder.

Schablonersättning på 750 kronor per dygn för unga vuxna som kommit som ensamkommande barn, har fyllt 18 men inte 21 år och som har beviljats uppehållstillstånd medför en utgiftsminskning för staten eftersom denna ersättning är lägre än både ersättningen för de överenskomna platserna och lägre än utgifterna för statlig ersättning utifrån faktiska kostnader för platser utöver de överenskomna platserna.

Den enhetliga schablonen för dem som har fyllt 18 men inte 21 år skulle ge kommunerna ekonomiska drivkrafter att starta och upphandla stödboenden. Den nya placeringsformen bedöms göra det möjligt för kommunerna att sänka sina genomsnittliga kostnader. Om placering inte längre ska vara ett krav för ersättning bidrar det också till att kommunerna kommer att kunna sänka kostnaderna. Schabloner som inte är kopplade till placeringsform bedöms också bidra till att motverka kostnadsdrivande effekter. Eftersom de förändringar som beskrivs i promemorian ger kommunen både möjlighet och drivkraft att minska sina kostnader är bedömningen att statens kostnader bör kunna sänkas utan att kostnader vältras över på kommunerna.

4.4 Övriga konsekvenser för staten

Om man skulle begränsa möjligheten till ersättning för faktiska kostnader för placering av asylsökande som har fyllt 18 men inte 21 år, skulle det innebära att Migrationsverkets ansvar för asylsökande personer i behov av anläggningsboende kommer att öka. De långa handläggningstiderna hos Migrationsverket gör att det rör sig om uppskattningsvis 7 000 unga över 18 år som beräknas bli hänvisade till anläggningsboende under 2017 och 2018 som med nuvarande regler i stället skulle varit inskrivna i mottagningssystemet som ensamkommande barn. Med de nya ersättningsregler som beskrivs i promemorian kommer dessa personer i stället att erbjudas boende i Migrationsverkets anläggningsboende. Så långt det är möjligt bör anläggningsboende erbjudas i närheten av anvisningskommunen. Detta kommer att kräva såväl ökade personella resurser som behov av boenden för asylsökande ensamkommande unga vuxna inom Migrationsverkets mottagningsverksamhet.

Att överenskommelserna om mottagande av asylsökande ensamkommande barn och ensamkommande barn med uppehållstillstånd avskaffas bedöms leda till minskad administrativ börda för både länsstyrelserna och Migrationsverket.

Åldersbaserade automatiskt utbetalade schabloner bedöms minska Migrationsverkets administrativa börda avsevärt eftersom handläggningen av ersättning för faktiska kostnader begränsas.

4.5 Konsekvenser för kommunerna

Enligt de bedömningar som presenteras i denna promemoria ska statlig ersättning för kommunens mottagande av ensamkommande unga som har uppehållstillstånd och har fyllt 18 år utbetalas som en schablon. Det bör inte längre krävas placering med stöd av socialtjänstlagen (2001:453), förkortat SoL, för att statlig ersättning ska utbetalas till kommunen. Följdeffekten blir att kommunernas socialtjänster kommer att kunna fokusera på barn som är under 18 år samt de unga som har fyllt 18 år och har behov av fortsatt placering. Avsikten är att styra resurser till barn och till dem som är i störst behov av samhällets stöd. Bedömningen är att samhället i första hand bör fokusera på stöd och omsorg för barn under 18 år framför unga som har fyllt 18 år.

Administrativt bör en automatiskt utbetald schablonersättning leda till förenklingar för kommunerna eftersom redovisning av belagda platser inte behöver ske och ansökan om ersättning för faktiska kostnader endast behöver ske i vissa särskilda situationer.

Över 80 procent av de ensamkommande barnen har hittills varit i åldern 15–17 år när de söker asyl i Sverige. Andelen ensamkommande unga som har fyllt 18 år utgör därmed och kommer under kommande år att utgöra en stor andel av de ensamkommande barn och unga som är mottagna i kommunerna. Ett ersättningssystem som innebär att unga över 18 år i lägre utsträckning är placerade med stöd av SoL förväntas därför innebära en betydande avlastning för kommunernas socialtjänster.

Den enskildes behov och mognadsnivå ska vara utgångspunkt för beslut om placering av barn och unga och för beslut om vilken form av boende som är bäst. Omkring hälften av de mottagna ensamkommande barnen har tagits emot utöver antalet överens-

komna platser och har därmed ersatts utifrån de faktiska kostnader som kommunerna har redovisat. Den oförutsedda kraftiga ökningen av antalet ensamkommande barn i kombination med nuvarande regelverk har medfört relativt dyra boendelösningar som inte har varit kopplade till högre kvalitet för ensamkommande barn och unga. Bedömningarna i denna promemoria innebär att kommunen får drivkrafter att hitta så kostnadseffektiva lösningar som möjligt.

Tabell 4.2 Boendeformer 2014 och genomsnittlig faktisk kostnad för ensamkommande barn under 18 år, placering utöver överenskommelser

	Asylsökande		Med uppehållstillstånd	
	Andel	Snittkostnd	Andel	Snittkostnd
Familjehem	27%	1 041	46%	824
HVB	53%	1 900	40%	2 535
Jourhem	10%	887	5%	788
LVU	3%	4 869	1%	4 041
Privat	6%	265	6%	280
Utlussning	0%	0	2%	1 331
Genomsnittlig kostnad exkl LVU		1 442		1 495
Genomsnittlig kostnad, KPI-uppräknat till 2017		1 476		1 530

Anm.: För asylsökande som placeras i HVB utgår schablonersättning 1 900 kr/dygn enligt gällande regelverk. Privat är Migrationsverkets benämning på placeringar i släktinghem. Innan förändringen i SoL 1 januari 2016, var det möjligt att placera unga över 18 år i s.k. utlussningsboenden.

Källa: Migrationsverket och egna beräkningar.

I tabell 4.2 redovisas andel barn som var placerade i olika former av boenden under 2014 och utbetald ersättning för faktiska kostnader för placeringar utöver de överenskomna platserna. Redovisningen i tabell 4.2 baseras på Migrationsverkets redovisning av utbetalda ersättningar för faktiska kostnader och indelning i olika former av boenden, vilket innebär att jourhem, LVU, privat placering och

utslussningsboende särredovisas även om de inte är några placeringsformer i formell mening.

Schablonen för ensamkommande barn är inte avsedd att förändra kommunernas förutsättningar för kvalitet och säkerhet i mottagandet. Schablonen är något lägre än den genomsnittliga ersättningsnivån för mottagandet som kommunen med nuvarande regler fick ersättning för utifrån faktiska kostnader år 2014 uppräknat till 2017 års priser.

Tabell 4.3 Räkneexempel 1: Genomsnittliga kostnad vid fördelning på olika former av boenden för ensamkommande barn under 18 år med uppehållstillstånd

	Antagen fördelning	Genomsnittlig dygnskostnad	Dygnskostnad, KPI-uppräknat till 2017
Familjehem	38%	824	843
HVB	26%	2 535	2 593
Jourhem	1%	788	806
Privat	1%	280	286
Stödboende	34%	1 000 ¹	1 000 ¹
Genomsnittlig kostnad	100%	1 323	1 345

Anm.: Genomsnittlig dygnskostnad avser utbetalda ersättningar för faktiska kostnader 2014 för barn under 18 år med uppehållstillstånd som var placerade utöver överenskomna platser i respektive form av boende. LVU-placeringar eller motsvarande placeringar enligt SoL ingår inte i räkneexemplet.

¹ Nuvarande schablon för stödboende.

Källa: Migrationsverket och egna beräkningar.

I tabell 4.3 och 4.4 redovisas två olika räkneexempel för ensamkommande barn under 18 år med uppehållstillstånd. Det bör noteras att nuvarande regelverk för ersättning skiljer sig åt mellan asylsökande ensamkommande barn och dem med uppehållstillstånd (se tabell 4.2). Asylsökande ensamkommande barn som placeras i HVB ersätts enligt schablon med 1 900 kronor per dygn. Detta innebär att genomsnittliga faktiska kostnader för HVB-placeringar utöver överenskommelser i räkneexemplen nedan, är betydligt högre än kostnaderna för HVB-placeringar för asylsökande. Under 2014 var ungefär hälften av de ensamkommande barnen med

uppehållstillstånd placerade utöver antalet överenskomna platser. Räkneexempel 1 baseras på genomsnittliga faktiska kostnader 2014 utöver överenskomna platser för de olika formerna av boenden som Migrationsverket registrerar för utbetalda ersättningar. I räkneexempel 2 används nuvarande schablon för överenskomna platser för HVB. I båda fallen används schablonen för stödboende. Räkneexemplen illustrerar möjliga fördelningar på olika former av boenden utifrån olika kostnadsnivåer som innebär att kommunen i genomsnitt får täckning för sina kostnader för sammansättningen av boenden.

Tabell 4.4 Räkneexempel 2: Genomsnittliga kostnad vid fördelning på olika former av boenden för ensamkommande barn under 18 år med uppehållstillstånd

	Antagen fördelning	Genomsnittlig dygnskostnad	Dygnskostnad, KPI-uppräknat till 2017
Familjehem	24%	824	843
HVB	44%	1 900 ¹	1 900 ¹
Jourhem	1%	788	806
Privat	1%	280	286
Stödboende	30%	1 000 ²	1 000 ²
Genomsnittlig kostnad	100%	1 344	1 349

Anm.: Genomsnittlig dygnskostnad avser utbetalda ersättningar för faktiska kostnader 2014 för barn under 18 år med uppehållstillstånd som var placerade utöver överenskomna platser i respektive form av boende. LVU-placeringar eller motsvarande placeringar enligt SoL ingår inte i räkneexemplet.

¹ Nuvarande schablon för HVB.

² Nuvarande schablon för stödboende.

Källa: Migrationsverket och egna beräkningar.

Användning av den nya placeringsformen stödboende för barn i åldern 16–17 år bedöms kunna bidra till kommunernas flexibilitet och individanpassning av placeringar. Placeringar i stödboenden kommer också att innebära att de genomsnittliga kostnaderna kommer att bli lägre i jämförelse med 2014 års kostnader (uppräknade till 2017 års prisnivå), då det tidigare endast fanns familjehem och hem för vård eller boende som placeringsformer.

Bedömningen är att ersättningen kommer att öka kommunernas efterfrågan på boendelösningar som ryms inom schablonen.

Eftersom schablonen för unga som har fyllt 18 men inte 21 år bör vara lägre än nuvarande genomsnittliga ersättning, kommer kommunerna att behöva anpassa sina boendelösningar för dem som har fyllt 18 år. I tabell 4.5 redovisas boendeformer och genomsnittliga faktiska kostnader för unga över 18 år.

Tabell 4.5 Boendeformer 2014 och genomsnittlig faktisk kostnad för ensamkommande unga i åldern 18–21 år, placering utöver överenskommelser

	Asylsökande		Med uppehållstillstånd	
	Andel	Snittkostnd	Andel	Snittkostnd
Familjehem	24%	1 072	20%	974
HVB	60%	1 900	41%	2 153
Jourhem	6%	1 023	1%	950
LVU	4%	4 386	1%	4 317
Privat	5%	402	1%	305
Utslussning	0%	0	37%	1 044
Genomsnittlig kostnad exkl. LVU		1 558		1 476
Genomsnittlig kostnad, KPI-uppräknat till 2017		1 594		1 510

Anm.. För asylsökande som placeras i HVB utgår schablonersättning 1 900 kr/dygn enligt gällande regelverk. Privat är Migrationsverkets benämning på placeringar i släktinghem. Innan förändringen i SoL 1 januari 2016, var det möjligt att placera unga över 18 år i s.k. utslussningsboenden.

Källa: Migrationsverket och egna beräkningar.

I tabell 4.6 och 4.7 redovisas två olika räkneexempel för ensamkommande unga över 18 år med uppehållstillstånd. Räkneexemplen illustrerar möjliga fördelningar på olika former av boenden utifrån olika kostnadsnivåer som innebär att kommunen i genomsnitt får täckning för sina kostnader för sammansättningen av boenden. Beräkningen baseras på genomsnittliga faktiska dygnskostnader för placering av unga i åldern 18–20 år med uppehållstillstånd utöver

överenskomna platser 2014 samt nuvarande schabloner för överenskomna platser respektive stödboende.

Tabell 4.6 Räkneexempel 3: Genomsnittliga kostnad vid fördelning på olika former av boenden för ensamkommande unga över 18 år med uppehållstillstånd

	Antagen fördelning	Genomsnittlig dygnskostnad	Dygnskostnad, KPI-uppräknat till 2017
Familjehem	10%	974	997
HVB	5%	2 153	2 203
Jourhem	1%	950	973
Privat	1%	305	324
Stödboende	33%	1 000 ¹	1 000 ¹
Ej placerade med stöd av SoL	50%	400 ²	409
Genomsnittlig kostnad	100%	748	757

Anm.: Genomsnittlig dygnskostnad avser utbetalda ersättningar för faktiska kostnader 2014 för unga i åldern 18–21 år med uppehållstillstånd som var placerade utöver överenskomna platser i respektive form av boende. LVU-placeringar eller motsvarande placeringar enligt SoL ingår inte i räkneexemplet.

¹ Nuvarande schablon för stödboende.

² Motsvarar genomsnittlig månadskostnad 12 000 kr/mån för boende som inte kräver placering enligt SoL.

Källa: Migrationsverket och egna beräkningar.

Tabell 4.7 Räkneexempel 4: Genomsnittliga kostnad vid fördelning på olika former av boenden för ensamkommande unga över 18 år med uppehållstillstånd

	Antagen fördelning	Genomsnittlig dygnskostnad	Dygnskostnad, KPI-uppräknat till 2017
Familjehem	10%	974	997
HVB	8%	1 900	1 900
Jourhem	1%	950	973
Privat	1%	305	324
Stödboende	40%	800	800
Ej placerade med stöd av SoL	40%	400 ¹	409
Genomsnittlig kostnad	100%	748	757

Anm.: I detta räkneexempel baseras genomsnittligt dygnskostnad för HVB på nuvarande schablon för överenskomna platser, dvs. 1 900 kr/dygn. För stödboende antas dygnskostnaden i genomsnitt vara 800 kr/dygn. Genomsnittlig dygnskostnad när det gäller familjehem, jourhem och privat avser utbetalda ersättningar för faktiska kostnader för unga i åldern 18–21 år med uppehållstillstånd 2014. LVU-placeringar eller motsvarande placeringar enligt SoL ingår inte i räkneexemplet.

¹ Motsvarar genomsnittlig månadskostnad 12 000 kr/mån för boende som inte kräver placering enligt SoL.

Källa: Migrationsverket och egna beräkningar.

Schablonerna bedöms leda till att efterfrågan på stödboenden kommer att öka. Att ersättningssystemet utformas så att asylsökande som har fyllt 18 men inte 21 år i normalfallet inte ska vara placerade enligt SoL innebär att efterfrågan på boenden för placeringar dämpas. De som får uppehållstillstånd före 18 års ålder kommer att vara kvar i kommunens omsorg. Regeländringarna innebär att de efter 18 års ålder inte behöver vara placerade med stöd av SoL för att statlig ersättning ska betalas ut till kommunen. Bedömningen är att ensamkommande unga som har fyllt 18 men inte 21 år kommer att vara placerade i lägre utsträckning än i dag. Antalet placerade barn och unga kommer dock sammantaget att fortsätta att öka mycket eftersom det skett en så stor ökning av antalet asylsökande ensamkommande barn.

En del av gruppen ensamkommande unga i åldern 18–20 år kommer att få uppehållstillstånd efter att de har fyllt 18 år och har bott en tid i anläggningsboende. De kommer då att kunna omfattas

av en anvisning till en kommun enligt lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning. Kommunen kommer därmed att vara skyldig att ta emot den nyanlände för bosättning i kommunen. För denna grupp ensamkommande unga bör kommunen få samma schablonersättning som för den grupp som är kvar i kommunen när de får uppehållstillstånd. De kommer därför att kunna erbjuda dem olika former av boenden utifrån individens behov.

De boenden som kan vara aktuella för unga som har fyllt 18 men inte 21 år och som inte har behov av att vara placerade, kan vara hyreslägenheter i kommunalt ägda bolag eller lägenheter som kommunen hyr av privata fastighetsägare. Andra former av boenden som kan bli aktuella är studentlägenheter. Det kan även handla om att skapa lösningar som motsvarar elevhem eller boende på folkhögskolor med internat.

Om individen bedöms ha behov av placering enligt SoL ges samma förutsättningar som för de ensamkommande unga som sedan tidigare är placerade i kommunen.

Den schablonersättning som kommunen skulle få för unga som får studiehjälp, kommer att vara högre än den ersättning de kan få för faktiska kostnader för ekonomiskt bistånd för dem som inte går i gymnasieskolan. Därmed förstärks kommunens drivkrafter att erbjuda gymnasieutbildning som är anpassad till den nyanländes behov.

Administrativt bör en automatiskt utbetald schablonersättning leda till förenkling för kommunerna eftersom redovisning av belagda platser och ansökan om ersättning för faktiska kostnader inte behöver göras.

4.6 Konsekvenser för ensamkommande barn och unga

Nuvarande regelverk kan innebära negativa konsekvenser för ensamkommande barn till följd av att det krävs att även ensamkommande unga ska vara placerade med stöd av SoL för att kommunerna ska få statlig ersättning. Kommunerna har haft ekonomiska drivkrafter att placera unga som fyller 18 år även när det har saknats vårdbehov. Möjligheten för kommunerna att få

statlig ersättning upp till den unga fyller 21 år har sannolikt medfört ett större antal pågående ärenden att hantera och följa upp för socialtjänsten än vad som är motiverat utifrån individernas vårdbehov.

Med de bedömningar som görs i denna promemoria, kommer kommunerna kunna få en schablonersättning för ensamkommande unga över 18 år som beviljats uppehållstillstånd utan krav på beslut om placering enligt SoL. Bedömningen är att det kommer att frigöra resurser vid socialtjänsten i kommunerna som i stället kan användas till stöd- och vårdinsatser för barn och unga som är i behov av det.

Bedömningarna i denna promemoria innebär att kommunen får drivkrafter att hitta så kostnadseffektiva lösningar som möjligt, vilket endast är en nackdel för den enskilde om det samtidigt innebär dåliga lösningar. Utvecklingen på senare tid har visat att dyrast inte alltid innebär bästa kvalitet i detta sammanhang. Regelverkets utformning och stor efterfrågan på boenden har gjort det möjligt att ta ut höga priser per dygn, men som inte har motsvarat högre kvalitet när det gäller boende och omsorg.

Ungdomar som fyller 18 år under asyltiden kommer att behöva flytta till anläggningsboenden. De behöver dessutom flytta igen när de får uppehållstillstånd och anvisas med stöd av lagen om gemensamt mottagande. I möjligaste mån bör de erbjudas anläggningsboende i den kommun de vistats i, men det kommer inte att finnas några garantier för att så alltid blir fallet.

4.7 Övriga konsekvenser

Fortsatt ökning av antalet ensamkommande barn inom mottagandet kommer att innebära en fortsatt stor efterfrågan på olika former av boenden. Det innebär att det sannolikt kommer att behövas både boenden i kommunal och privat regi.

Bedömningarna som görs i denna promemoria har inte några några nämnvärda konsekvenser för det civila samhällets organisationer.

Bedömningen i denna promemoria är att överenskomna platser har spelat ut sin roll när de inte längre har någon större betydelse för anvisningen av asylsökande barn och inte heller ligger till grund

för statlig ersättning till kommunerna. En övervägande majoritet av de ensamkommande barnen är pojkar. De överenskomna platserna i det nuvarande regelverket kan avse olika grupper, t.ex. finns det särskilda överenskommelser för flickor. Även när de överenskomna platserna tas bort bör det vara möjligt för Migrationsverket att beakta att alla kommuner kanske inte kan ha boenden för flickor. Kommunens möjlighet att erbjuda boenden för flickor bör kunna vägas in vid valet av kommun som ska anvisas att ta emot barnet. Borttagandet av överenskommelser om platser för mottagandet bedöms därför inte ha några nämnvärda effekter på jämställdheten.