

Utdrag ur "Översyn av den statliga ersättningen till kommuner för mottagande av ensamkommande barn" (Ds 2011:34)

Sammanfattning

Allmänna utgångspunkter

Staten bär det ekonomiska ansvaret medan kommunerna svarar för det praktiska mottagandet av ensamkommande barn. Ersättningen till de kommuner som tar emot ensamkommande barn regleras i olika förordningar, beroende på om barnet söker asyl eller om det har beviljats uppehållstillstånd. Bestämmelserna skiljer sig i viss mån åt på grund av de rättsverkningar som följer av ett uppehållstillstånd.

Vårt uppdrag har varit att se över de ersättningar som ges specifikt för ensamkommande barn. Vi har således inte utrett ersättningar för t.ex. utbildning och etablering eftersom dessa ersättningar lämnas på samma sätt för andra barn. Syftet har varit att hitta former och ersättningsnivåer som ger ett rationellt och hållbart system som är enkelt att överblicka.

För att få underlag för att kartlägga och jämföra utbetalda ersättningar med faktiska kostnader har vi sänt en förfrågan till ett antal kommuner. Vi har även hämtat in uppgifter från Migrationsverket. Dessa uppgifter har, tillsammans med kommunernas synpunkter, varit en del av det underlag som vi lagt till grund för våra förslag och bedömningar. Vi har även haft formella och informella kontakter med företrädare för enskilda kommuner, på både politisk och tjänstemannanivå. Dessutom har vi besökt hvb-hem för ensamkommande barn.

Omständigheter som lett fram till denna översyn är en ökad tillströmning av ensamkommande barn, ökade kostnader, brist på platser och kritik mot ett komplicerat ersättningssystem. Den kritik som förts fram mot ersättningarna för just ensamkommande barn rör främst handläggningen och ansökningsförfarandet. Den uppfattning vi fått under arbetets gång är att platsbristen inte beror på nivåerna i ersättningssystemet. Vår bedömning är att platsbristen snarare har samband med kommunernas svårigheter att organisera ett lämpligt boende och omsorg för barnen samt en mer långsiktig oro för deras integration i samhället.

Våra förslag i korthet

Den statliga ersättningen lämnas i vissa fall i form av schabloner. I andra fall ersätts den faktiska kostnaden för enskilda insatser. Vår uppfattning är att den schabloniserade ersättningen i huvudsak fungerar väl. Våra invändningar mot systemet med ersättning för faktiska kostnader är att det saknar incitament för att begränsa kostnaderna och att handläggning och administration i samband med prövning och ansökan är arbetskrävande. Att Migrationsverket och kommunerna gör olika bedömningar i en ersättningsfråga kan också leda till resurskrävande rättsliga processer och ett minskat förtroende mellan parterna. Vi föreslår mot denna bakgrund en ökad schablonisering. Tanken med schablonersättning är att den ska täcka ett genomsnitt av de faktiska kostnaderna.

Boende och vård

Vi föreslår att alla former av boende och vård i annat hem än barnets eget som ges med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga ska ersättas med två olika schablonbelopp. Ett högre schablonbelopp bör ges för vård i hem för vård och

boende (hvb-hem) och för det antal platser som kommunen enligt överenskommelse håller tillgängliga för ensamkommande barn. Ett lägre schablonbelopp bör ges för placeringar i familjehem. Regelverket kring de ensamkommande barnens boende är i sig kostnadsdrivande. Vi bedömer ändå att det på sikt bör vara möjligt att bedriva vård och omsorg som uppfyller socialtjänstlagens krav på god kvalitet och Socialstyrelsens normer till en sammantaget lägre kostnad än i dag. Med ett rätt finansierat boende kan resurser frigöras. Resurser som då bättre kan användas för utbildning och introduktion i samhället. Detta för att ge den unge ökade möjligheter att etablera sig och bli självförsörjande. Att styra resurserna på ett sådant sätt är viktigt både för individen och ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. En faktisk sänkning av ersättningsnivån kan emellertid orsaka problem för de kommuner som budgeterat och planerat utifrån en högre ersättning. En påtaglig och snabb reducering av ersättningarna kan också försvåra arbetet med att få fram tillräckligt antal platser. Vi bedömer att 1 900 kronor per dygn och plats/barn är en rimlig ersättningsnivå för placering i hvb-hem. Platserersättning ska ges med 1 900 kronor, oavsett om platsen är belagd eller inte. Vi bedömer vidare att 550 kronor per dygn och barn är en rimlig ersättningsnivå för placering i familjehem. Platserersättning kan betalas ut utan någon administrativ åtgärd från kommunernas sida. Övriga schablonersättningar för vård och boende lämnas efter ansökan. Vi bedömer att den nuvarande möjligheten till ersättning för faktiska kostnader avseende vård och boende bör slopas. Förändringar av regelverk och arbetssätt kan leda till en förändrad kostnadsbild. Ersättningsnivåerna bör därför omprövas efter viss tid.

Särskilt om ankomstkommunerna

Vi bedömer att kommunerna i normalfallet bör kunna upphandla och organisera ett boende som håller sig inom givna schablonbelopp. Vi är emellertid medvetna om de särskilda krav på flexibilitet som ställs på ankomstkommunernas mottagningsverksamhet. Det föranleder oss att föreslå en ny möjlighet att teckna överenskommelse om platser, också för barn som tas emot i avvaktan på att anvisas till en kommun. Med en sådan lösning kan ankomstkommuner få ersättning även för boendeplatser som inte används när det av någon oförutsedd anledning inte kommer så många barn som förväntat till kommunen.

Det bör dessutom finnas en möjlighet att i vissa fall ge ytterligare ersättning till ankomstkommuner som har en överenskommelse med Migrationsverket. Om tillströmningen av ensamkommande barn ökar oväntat och plötsligt ska en sådan ankomstkommun kunna få extra ersättning för merkostnader för vård och boende som inte täcks av den schabloniserade ersättningen. För att systemet med schabloniserad ersättning inte ska kringgåas bör ersättning endast medges för rimliga merkostnader.

God man och särskilt förordnad vårdnadshavare

Vi föreslår en utökad ersättningsrätt för god man eller särskilt förordnad vårdnadshavare efter det att barnet beviljats uppehållstillstånd. För enkelhetens skull föreslår vi samma schablonbelopp för både god man och särskilt förordnad vårdnadshavare.

Utredning och transport

Nuvarande bestämmelse om ersättning för utredning enligt 11 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen bör vara i princip oförändrad. Vi föreslår dock att ersättningsrätten utvidgas på så sätt att ersättning kan utgå till den kommun som påbörjar utredningen oavsett om det är en ankomstkommun eller anvisningskommun och oberoende av om utredningen görs före eller efter det att barnet har beviljats uppehållstillstånd. Bestämmelserna om ersättning för transport av ensamkommande barn till den kommun som anvisats av Migrationsverket bör inte ändras.

Avslutande kommentar

Vi föreslår att kommunernas kostnader i större utsträckning än tidigare ska ersättas enligt schablon. Ett mer schabloniserat ersättningssystem leder till enklare och snabbare handläggning och minskar därmed den administrativa bördan för inblandade parter. Med ett ökat inslag av schablonisering ges större möjligheter att kontrollera kostnader och att förutse de ekonomiska förutsättningarna för såväl stat som kommun. Förslagen innehåller dessutom drivkrafter för kommunen att teckna överenskommelse om fler platser och för staten att belägga de platser som kommunen ställer till

förfogande. Våra förslag bör således bidra till ett mer effektivt och enklare system för att ersätta kommuner som tar emot ensamkommande barn.

Vi bedömer att de samlade ersättningarna till kommunerna med våra förslag förblir i princip oförändrade. En schabloniserad platsersättning som lämnas med samma belopp, oavsett om platsen är belagd eller inte, ger ett ekonomiskt tillskott till kommunerna. Det gör även en utökad ersättningsrätt för god man eller särskilt förordnad vårdnadshavare. Våra förslag om ersättning för de ensamkommande barnens vård och boende leder däremot till minskade intäkter för kommunerna. Medan ersättningen för barn som placeras i familjehem ökar något minskar ersättningen för placeringar i hvb-hem. Därtill kommer den extra ersättning som i vissa fall kan ges till ankomstkommuner. Enligt vår beräkning ryms förslagen inom givna ekonomiska ramar.

Vi har i slutskedet av vårt arbete noterat att det är en betydande andel av de ensamkommande barnen som är föremål för fortsatt vård även sedan de fyllt 18 år. Detta förhållande har påverkat utformningen av vårt förslag om ersättning för god man och särskilt förordnad vårdnadshavare. Om en väsentlig andel av vårdtagarna är mellan 18 och 21 år kan det finnas skäl att överväga hur kostnaderna för deras behov av vård eller annat stöd bäst kan ersättas. Det har dock inte varit möjligt att bereda denna fråga inom den tid som stått till förfogande för vårt uppdrag.