

Innehåll

Sammanfattning.....	7
Allmänna utgångspunkter	7
Våra förslag i korthet	8
1 Uppdraget	13
1.1 Behov av översyn	14
1.2 Uppdragets omfattning	14
1.3 Arbetets bedrivande.....	17
1.3.1 Definitioner.....	18
2 Ensamkommande barn i Sverige	19
2.1 Mottagandet	19
2.2 Något om ansvarsfördelning.....	22
2.3 Ekonomiskt ansvar	23
3 Översikt över dagens ersättningssystem	25
3.1 Tillämpliga förordningar.....	25
3.1.1 Ersättning för ensamkommande barn som söker asyl.....	26

3.1.2 Ersättning för ensamkommande barn med uppehållstillstånd	27
3.2 Utbetalda ersättningar år 2008-2010.....	30
3.3 Årlig ersättning till en kommun med överenskommelse	32
3.4 Boende och vård	33
3.4.1 Boendeformer	33
3.4.2 Olika former av ersättning för vård och boende	34
3.4.3 Förfarandet.....	37
3.5 God man och särskilt förordnad vårdnadshavare.....	38
3.5.1 Ersättning för god man och särskilt förordnad vårdnadshavare	39
3.6 Utredning enligt 11 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen samt transport	40
4 Kommunernas uppgifter och synpunkter	43
4.1 Ekonomiskt utfall i kommunerna	44
4.2 Synpunkter på ersättningen för vård och boende	44
4.3 Övriga synpunkter	47
5 Förslag och överväganden.....	49
5.1 Ersättning för boende och vård.....	49
5.1.1 Platsersättning.....	50
5.1.2 Ersättning för boende och vård i hvb-hem eller familjehem	53
5.2 Schablonbelopp för vård och boende.....	55
5.2.1 Schablon för platsersättning och annat boende i hvb-hem.....	55

5.2.2	Schablon för vård och boende i familjehem	66
5.2.3	Uppräkning av ersättningsbelopp.....	67
5.3	Något om ankomstkommunernas särskilda förhållanden.....	68
5.4	Extra ersättning till ankomstkommuner i vissa fall	70
5.5	Ersättning för god man och särskilt förordnad vårdnadshavare	72
5.5.1	Schablonbelopp för god man och särskilt förordnad vårdnadshavare	74
5.6	Utredning och transport	76
6	Ekonomiska konsekvenser	79
6.1	Ekonomiska effekter för staten	81
6.2	Ekonomiska effekter för kommunerna	85
6.3	Administrativa lättnader.....	86

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 reduktion 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. Platserättning 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. Platserättning 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 kringgå 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.

1 Uppdraget

Ensamkommande barn kan ses som ett problem, eller – en tillgång. De har ofta tagit sig långt från sitt gamla hemland och är beredda att skapa sig en ny framtid hos oss. Lyckas vi skapa förutsättningarna kan de bli en del av samhället och bidra med en insats till nytta för oss alla. Lyckas vi inte riskerar de att hamna utanför arbetsmarknaden. Kommunen kan då få stå med kostnader för den unge långt efter att den statliga ersättningen för mottagandet har upphört.

Kommunerna har haft ansvar för de ensamkommande barnen sedan år 2006. Många kommuner har förmått att ordna en effektiv mottagning och klarar sina åtaganden inom befintliga ekonomiska ramar. Vi får också positiva signaler från kommuner där verksamheten har bidragit till fler arbetstillfällen och där ett ökat invånarantal är av godo. Andra kommuner har kanske fått lösa mottagandet utan att bygga upp den organisation och de rutiner som är nödvändiga för en långsiktig verksamhet.

Staten har det ekonomiska ansvaret för mottagandet. Det är inte det samma som att staten har ett gränslöst ekonomiskt ansvar. Utgångspunkten för vår översyn har varit att skapa ett effektivt system för ersättning till de kommuner som tar emot ensamkommande barn. Systemet ska vara enkelt att överblicka och administrera, samtidigt som det garanterar att kommunerna får möjlighet att skapa ett mottagande som tillgodoser barnens behov. Ett fungerande och förutsebart ersättningssystem är en viktig grundsten i samarbetet mellan staten och de kommuner som tar emot ensamkommande barn. Att det samarbetet löper utan onödig friktion är en väsentlig förutsättning för att

kommunerna ska vara villiga att ta sin del av det nationella ansvaret att ta hand om de barn och unga som kommer till Sverige utan legal vårdnadshavare.

1.1 Behov av översyn

Det har gått sex år sedan reformen om mottagande av asylsökande ensamkommande barn trädde i kraft. Under 2004 och 2005 sökte knappt 400 ensamkommande barn asyl i Sverige och reformen genomfördes utifrån prognoser om ett betydligt mindre mottagande än idag. Trots att kommunerna tillhandahåller ett stadigt ökande antal platser är mottagningskapaciteten otillräcklig.

Kommunerna har i olika forum fört fram kritik mot ersättningssystemet, främst vad gäller svårigheter att överblicka gällande ersättningar. Såväl enskilda kommuner som Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har också framfört att ersättningsnivåerna i vissa fall är för låga. Områden som pekats ut som underfinansierade är framför allt utbildning men också god man eller särskilt förordnad vårdnadshavare efter uppehållstillstånd samt överförmyndarens arbete. Därutöver har det framkommit kritik mot alltför långa handläggningstider för prövning och utbetalning av ersättningarna. Detta har anförts som ett skäl till att vissa kommuner tvekar att teckna överenskommelser om att ta emot ensamkommande barn. Det är mot denna bakgrund angeläget att se över ersättningssystemet.

1.2 Uppdragets omfattning

Vårt uppdrag i denna översyn har varit att se över den statliga ersättningen till kommuner som tar emot ensamkommande barn. Syftet med översynen är att få till stånd ett enklare och mer effektivt system för att betala ut ersättningen – ett ersättnings-system som är rationellt, hållbart över tid och enkelt att över-

blicka. I arbetet har ingått att se över möjligheterna att i ökad omfattning använda schabloniserad ersättning där det i dag krävs ansökan, att se över nivån på de schabloner som i dag används samt möjligheten att slå ihop olika slag av ersättningar.

Vår översyn har begränsats till att gälla de ersättningar som är specifika för ensamkommande barn. Det innebär att exempelvis ersättningen för utbildning inte ingår. Kommunen har ansvar för att tillhandahålla grundläggande och gymnasial utbildning till barn som söker asyl. Ersättningen regleras på samma sätt för alla asylsökande barn. Ensamkommande och andra barn med permanent uppehållstillstånd som ingår i skolverksamheten berättigar kommunen till statlig ersättning för utbildning på samma villkor som svenska barn. Att barn anländer till Sverige i tonåren, vilket ofta är fallet när det gäller de ensamkommande barnen, ställer självklart särskilda krav på utbildningsinsatser för dessa barn. Det är emellertid inte det faktum att de står utan legal vårdnadshavare som är den avgörande faktorn. Även barn som anlänt tillsammans med sin vårdnadshavare och barn som är födda i Sverige kan naturligtvis komma i fråga för särskilda stödinsatser av samma slag. Hur dessa särskilda krav ska tillgodoses och hur kostnaderna ska ersättas bör för de ensamkommande barnens del bedömas på samma sätt som för andra barn. Frågan om ersättning för utbildningskostnader har mot denna bakgrund inte utretts.

Den generella schablonersättningen som omfattar den som beviljats uppehållstillstånd ingår inte i översynen eftersom inte heller den rör specifika kostnader som beror på barnets status som ensamkommande.

Ersättning för att täcka stöd och service samt hälso- och sjukvård ges för ensamkommande barn under samma förutsättningar som för andra asylsökande och flyktingar med uppehållstillstånd. Det har inte heller framkommit att dessa ersättningar skulle ha någon nämnvärd betydelse för just ensamkommande barn, varför de lämnas utanför vårt arbete.

Boende och vård för ensamkommande barn är den i sammanhanget klart största utgiftsposten för kommunerna. Ersättning

ges antingen enligt schablon eller för kommunens faktiska kostnader. Ersättningen för ett ensamkommande barns boende och vård är den samma oavsett om barnet söker asyl eller om det har beviljats uppehållstillstånd. Regleringen är emellertid i viss del utformad på olika sätt. När uppehållstillstånd beviljats gäller ersättningen specifikt ensamkommande barn och ungdomar. Under asyltiden omfattar ersättningsbestämmelsen också barn som inte är ensamkommande. Trots det ingår vård och boende under asyltiden i vår översyn, för att få en överblick över den totala kostnaden och en helhetssyn på den sammanlagda ersättning som utgår för att täcka dessa kostnader. Därtill kommer att Migrationsverket har registreringsrutiner som gör det möjligt att skilja den ersättning som avser boende för ensamkommande barn från ersättning som avser andra barn med behov av vård i annat hem än sitt eget.

Det samma gäller ersättningen för betydande extraordinära kostnader under asyltiden. Dessa kostnader har utretts för att se vilka som kan vara förknippade med mottagandet av ensamkommande barn och i vilken utsträckning kommunerna ersätts för dessa kostnader.

Kommunerna har i flera fall riktat kritik mot handläggningen och förfarandet i samband med prövning och utbetalning av ersättningen. Likaså har ansökningsförfarandet anklagats för att orsaka onödigt stor administrativ börda för kommunerna. Frågor av detta slag rör i första hand organisationen hos den verkställande myndigheten och har därför inte beretts inom ramen för detta uppdrag. Indirekt omfattas dock dessa frågor eftersom ett förenklat ersättningssystem bör innebära att prövningsförfarandet underlättas och att utbetalningsprocessen blir snabbare.

Översynen har i enlighet med uppdraget gjorts med utgångspunkt i befintliga ekonomiska ramar. Begreppet befintliga ekonomiska ramar har inte närmare preciserats. Den totala kostnaden för mottagandet är dock naturligtvis kopplad till antalet ensamkommande barn i landet. Vi har därför tolkat denna förutsättning som en anvisning om att kostnaden på

individnivå inte bör öka som en följd av de förslag som vår översyn redovisar. Tidsrelaterade förändringar i den allmänna prisnivån (dvs. ökade kostnader över tiden) bör dock enligt vår bedömning kunna leda till smärre avvikelser. I uppdraget ligger således inte uttalat att ge förslag som i sig syftar till att minska kostnaderna för staten. I begreppet effektivitet ligger dock naturligtvis en önskan om att använda statens medel så att de ger så stor effekt som möjligt.

1.3 Arbetets bedrivande

Utredningen har haft en referensgrupp med representanter från Arbetsmarknads-, Finans-, och Justitiedepartementen, från Migrationsverket och från SKL. Vi har haft tre möten och arbetet har bedrivits i nära samarbete med denna referensgrupp. Vi har också samrått med den pågående utredningen om mottagandet av asylsökande ensamkommande barn (dir. 2011:9). Därutöver har vi löpande haft informella kontakter med företrädare för enskilda kommuner både på både politisk och tjänstemannanivå samt med kommunalförbund. Vi har också besökt hvb-hem för ensamkommande barn.

För att få uppgifter om kommunernas kostnader för att ta emot ensamkommande barn under år 2010 har vi sänt ett frågeformulär till ett trettiotal kommuner. Dessa kommuner har också fått tillfälle att komma med sina synpunkter på nuvarande ersättningssystem och idéer om förändringar. Vi har fått svar från 26 av de 37 kommuner som tillfrågades. Uppgifter om ersättningar som betalades ut under åren 2008-2010 har vi hämtat in från Migrationsverket. Migrationsverkets uppgifter avser samtliga kommuner som tog emot ensamkommande barn under denna tid. För att få ett mer hanterbart material har Migrationsverket kompletterat med uppgifter avseende utbetalningar under första kvartalet 2011 till de kommuner som erbjöds att delta i vår enkät. Vi har därefter kartlagt vilka ersättningar som betalats ut till kommunerna och så långt som

möjligt jämfört utbetald ersättning med begärd ersättning och faktiska kostnader för mottagandet. Arbetet har lagts till grund för de förslag som presenteras.

1.3.1 Definitioner

Nedan anges innebörden av ett antal begrepp på det sätt de används i detta arbete.

Asylsökande – De som söker asyl eller som har fått uppehållstillstånd men fortfarande är inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem. Asylsökande omfattas av förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

Asyltid – Den tid som löper när en person söker asyl fram tills dess att personen skrivs ut från Migrationsverkets mottagningssystem. Ensamkommande barn som beviljas uppehållstillstånd skrivs vanligen ut från mottagningssystemet 30 dagar efter beslut om uppehållstillstånd. Om ansökan om uppehållstillstånd avslås skrivs barnet ut när beslut om avvisning eller utvisning verkställts.

Flykting – Den som har beviljats uppehållstillstånd antingen som flykting, skyddsbehövande, efter särskilt ömmande omständigheter eller som anhörig till någon av dessa grupper och som har tagits emot i en kommun. Denna personkrets omfattas av förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. och av förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

Platsboende – Hem för vård och boende med platser enbart för ensamkommande barn.

2 Ensamkommande barn i Sverige

Som ensamkommande barn räknas en person under 18 år som vid ankomsten till Sverige är skild från båda sina föräldrar och som inte har någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare.

Staten har genom Migrationsverket huvudansvaret för att ta emot såväl ensamkommande barn som andra utlänningar som söker asyl i Sverige. För ensamkommande barn finns emellertid särskilda bestämmelser i 2 och 3 §§ lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA). Dessa bestämmelser, trädde i kraft den 1 juli 2006. Därmed fick kommunerna behörighet och ett ökat ansvar för att tillhandahålla boende åt ensamkommande barn. Lagändringen motiverades med att den erfarenhet och kompetens som krävs för att ta emot ensamkommande barn finns inom kommunernas socialtjänst. Den nya ordningen förväntades också bidra till att normaliseringsprincipen skulle få genomslag och att de ensamkommande barnen därmed skulle få del av de stödinsatser som gäller för samtliga barn i Sverige.

2.1 Mottagandet

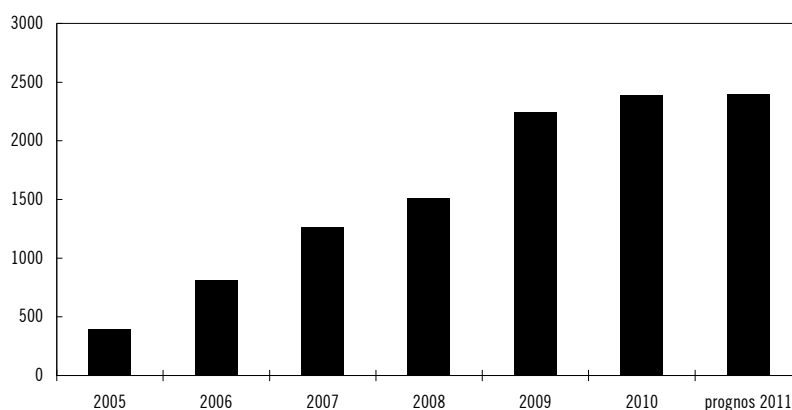
När ett asylsökande ensamkommande barn anländer till Sverige erbjuds barnet först ett tillfälligt boende i den kommun där det ger sig till känna för en svensk myndighet (ankomstkommunen). Samtliga kommuner kan beröras, men vanligast är att ankomst-

kommunen är en av de för närvarande nio kommuner där Migrationsverket har en mottagningsenhet där ensamkommande barn kan ansöka om asyl.

Migrationsverket ska sedan så snart som möjligt anvisa en kommun som ska ansvara för boende och omsorg om barnet eller ungdomen (anvisningskommun). I första hand ska Migrationsverket anvisa en kommun som har en överenskommelse med verket om att ta emot ensamkommande barn. Om det finns särskilda skäl kan verket emellertid anvisa en kommun som inte har någon sådan överenskommelse. Ett sådant skäl kan vara att barnet har anhöriga i en kommun som saknar överenskommelse (prop. 2005/06:46 s. 49).

År 2004 sökte 388 ensamkommande barn asyl i Sverige. Antalet har därefter stadigt ökat och under år 2010 sökte 2 393 ensamkommande barn asyl i Sverige.

Antalet asylsökande ensamkommande barn



Den 1 maj 2011 var 1 783 asylsökande ensamkommande barn inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem. Av dessa barn och ungdomar vistades

- 428 i ankomstkommuner
- 997 i anvisningskommuner
- 358 i kommuner där släktingar eller nära anhöriga bor.

Antalet ensamkommande barn med uppehållstillstånd i Sverige är mer osäkert. Under 2010 beviljades 1 270 ensamkommande barn uppehållstillstånd i första instans (66 %). Hittills under år 2011 har 880 ensamkommande barn beviljats uppehållstillstånd i första instans (75 %)

I juni 2011 fanns det överenskommer om 2 447 platser, varav 1 735 får beläggas med barn och ungdomar med uppehållstillstånd. Av det totala antalet platser var 2 264 tillgängliga då; resterande startar under år 2011 eller senare.¹ Hur dessa platser användes har vi dock inte kunnat säkerställa inom ramen för den tid som stått till buds för vårt arbete. Vi har inte heller kunnat få fram säkra uppgifter som visar hur många ensamkommande barn med uppehållstillstånd som vistas i ankomstkommuner eller i släkthem.

Framtida behov av boendeplatser

Det råder redan brist på platser i anvisningskommunerna. Migrationsverkets prognos för år 2011 är att det även detta år väntas komma 2 400 ensamkommande barn för att ansöka om asyl. Hur många platser som behövs under kommande år är svårt att bedöma. Det beror på flera faktorer där antalet asylsökande är den viktigaste men också svårast att förutse. Platsbehovet påverkas också av den genomsnittliga asyltiden, hur många barn som har eget boende, hur stor andel som beviljas uppehållstillstånd och den tid som barnen bor kvar på de överenskomna platserna sedan de har beviljats uppehållstillstånd.

¹ Statistiska uppgifter hämtade från www.migrationsverket.se

Prognoser från Migrationsverket tyder dock på ett växande behov av platser. Så länge barn och ungdomar väntar i ankomst-kommunerna är behovet akut.

2.2 Något om ansvarsfördelning

Under asyltiden

Ankomstkommunens ansvar för ett ensamkommande barn inträder så snart barnet gett sig till känna för en svensk myndighet, t.ex. Migrationsverket, socialtjänsten eller en polismyndighet. Ankomstkommunen ansvarar därmed för att ordna ett tillfälligt boende och att pröva barnets behov av bistånd till dess att Migrationsverket kan anvisa barnet till en kommun. Socialnämnden i ankomstkommunen måste också bedöma om den behöver ingripa för att ge barnet stöd och skydd.

När Migrationsverket har anvisat en kommun som ska ansvara för boende och omsorg om ett ensamkommande barn ska det anses att barnet vistas i den kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453, SoL). Anvisningskommunen ansvarar därmed för insatser inom socialtjänsten. Detta innebär emellertid ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän. I detta fall betyder det att staten behåller sitt ekonomiska ansvar för de asylsökande.

Vistelsekommunen är enligt socialtjänstlagen skyldig att utreda barnets behov och att fatta beslut om insatser och placering i lämpligt boende. Här ingår att utreda om en familj, till exempel en anhörig, är lämplig och har förutsättningar att ta emot barnet. Överförmyndaren i vistelsekommunen förordnar en god man.

Migrationsverket är under asyltiden skyldigt att utreda barnets ålder och att efterforska barnets familjemedlemmar. Under denna tid ska verket också svara för att ekonomiskt bistånd till barnet lämnas enligt bestämmelserna i lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Efter uppehållstillstånd

När barnet beviljas uppehållstillstånd övertar vistelsekommunen ansvaret för fortsatta insatser under barnets uppväxt och för dess etablering i samhället. Socialtjänsten övertar också ansvaret för att söka efter medlemmar i barnets familj. Ekonomiskt bistånd prövas under denna tid enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen.

Uppehållstillståndet har stor betydelse eftersom det innebär att barnet kan folkbokföras där det är bosatt. När barnet är folkbokfört i kommunen jämföras det med kommunens övriga invånare. Om uppehållstillståndet kan ligga till grund för folkbokföring blir barnet också berättigat till de sociala förmåner som utgår till personer som är bosatta i Sverige.

2.3 Ekonomiskt ansvar

Staten har ekonomiskt ansvar och ersätter de insatser som kommunen gör för ensamkommande barn och andra asylsökande. Statens ekonomiska ansvar sträcker sig även till tiden efter det att uppehållstillstånd beviljats. Ansvaret begränsas dock i viss mån för den som beviljats uppehållstillstånd och folkbokförts i vistelsekommunen i och med att han eller hon därmed jämföras med kommunens övriga invånare och, i de flesta fall, blir berättigad till de sociala förmåner som utgår till dem som är bosatta i Sverige. Statens ansvar avtar med tiden. Ersättningsansvaret för ensamkommande barn upphör när barnet fyller 18 år men kan i vissa fall förlängas till dess barnet fyller 21 år.

3 Översikt över dagens ersättningssystem

3.1 Tillämpliga förordningar

Statens ekonomiska ansvar för boende och övriga insatser som kommunen tillhandhåller asylsökande och nyanlända flyktingar som vistas i kommunen regleras i tre förordningar;

- förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.,
- förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. och
- förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

Ersättningen för asylsökande utlänningar lämnas enligt förordningen om statlig ersättning för asylsökande m.fl. (*asylersättningsförordningen*). Vilken förordning som ska tillämpas när flyktingen har beviljats uppehållstillstånd, beror på när flyktingen först togs emot i en kommun. För ett ensamkommande barn beror det på när han eller hon faktiskt togs emot i kommunen. Med det menas att barnet skrivs ut från Migrationsverkets system till kommunen, vilket vanligtvis görs 30 dagar efter att barnet har beviljats uppehållstillstånd.

Om barnet togs emot i en kommun före den 1 december 2010 tillämpas förordningen om statlig ersättning för flyktingmottagande (*ersättningsförordningen, ErsF*). Om barnet togs emot från och med detta datum tillämpas i stället förordningen

om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar (*nya ersättningsförfordningen, NyErsF*).

Den statliga ersättningen lämnas i vissa fall enligt schabloner. Utgifterna för en enskild insats kan då vara lägre eller högre än schablonen. I genomsnitt ska ersättningen motsvara de faktiska kostnaderna. I andra fall ersätts den faktiska kostnaden för enskilda insatser. Ersättning lämnas i flera fall efter särskilt ansökningsförfarande. Beslut fattas av Migrationsverket, som också betalar ut ersättningen.

3.1.1 Ersättning för ensamkommande barn som söker asyl

Ersättning för ensamkommande barn som söker asyl regleras i asylersättningsförfordningen. Specifika regler finns när det gäller ersättning för kostnader avseende transport till anvisningskommunen, utredning, god man och boende.

En kommun som har en överenskommelse om att ta emot asylsökande ensamkommande barn, har rätt till en årlig ersättning om 500 000 kronor. Har kommunen överenskommelser, dels om att ta emot anvisade barn, dels om ett tillfälligt mottagande av barn i avvaktan på att barnet anvisas en kommun, får kommunen dubbla ersättningsbelopp.

När det gäller transport och god man ersätts de faktiska kostnaderna, medan utredningsuppdraget ersätts med schablonbelopp. Det ensamkommande barnets boende ersätts enligt schablon i de fall kommunen träffat en överenskommelse om att tillhandahålla platser för boende.

Vård av barn i ett annat hem än barnets eget som ges med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) ersätts oavsett om barnet är ensamkommande eller inte. Ersättning ges i dessa fall för kommunens faktiska kostnader.

I övrigt ges ersättning för ensamkommande barn under samma förutsättningar som för andra asylsökande. Kostnader för plats i förskola och för barn som får utbildning med stöd av

förordningen (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg för asylsökande barn m.fl. ersätts enligt schablon. En kommun kan vidare få del av en årlig ersättning på totalt 50 miljoner kronor för stödinsatser av förebyggande karaktär enligt socialtjänstlagen. Ersättningen fördelas bland de kommuner som tagit emot asylsökande barn. Hur stor kommunens andel blir, beror på hur många av de hos Migrationsverket registrerade barnen som vistades i just den kommunen.

Därutöver får Migrationsverket lämna ersättning till kommuner som haft betydande extraordinära kostnader för asylsökande.

3.1.2 Ersättning för ensamkommande barn med uppehållstillstånd

Ersättning för ensamkommande barn med uppehållstillstånd regleras som vi tidigare nämnt i två olika förordningar (avsnitt 3.1). Vilken förordning som tillämpas beror på när det ensamkommande barnet först togs emot i en kommun. De två ersättningsförordningarna är uppbyggda på i stort sett samma sätt men skiljer sig i viss mån åt på grund av att Arbetsförmedlingen, genom lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, numera har fått ett större ansvar för den nyanländes etablering i samhället och framför allt i arbetslivet.

De specifika bestämmelser som gäller ersättning för ensamkommande barn med uppehållstillstånd avser dels kostnader för boende i kommuner som har en överenskommelse om att ta emot anvisade barn, dels kostnader för vård i annat hem än barnets eget med stöd av socialtjänstlagen eller LVU. Ersättningen för dessa kostnader ges på i stort sett samma sätt som under asyltiden.

För barn som togs emot i en kommun efter den 30 november 2010 ges därutöver schablonersättning för bl.a. god man och särskilda kostnader inom socialtjänsten. Enligt samma

förordning kan kommunen också få ersättning för försörjningsstöd som lämnas till ett tidigare ensamkommande barn som har fyllt 18 men inte 21, som går i gymnasieskola och som inte är föremål för vård i annat hem än det egna.

I övrigt ger staten ersättning för ensamkommande barn under samma förutsättningar som för andra flyktingar med uppehållstillstånd. Kostnader för den nyanländes introduktion i samhället ersätts enligt schablon, beroende på dennes ålder, under en period om 24 månader. Ersättningen till kommunen är lägre för dem som tagits emot från den 1 december 2010 eftersom Arbetsförmedlingen då tog över delar av ansvaret för de nyanländas etablering och försörjning.

Ensamkommande barn med funktionshinder kan därutöver – på samma sätt som andra flyktingar – ge upphov till ersättningsgilla kostnader för särskilda insatser samt extraordinära kostnader.

Tabell 3.1 Ersättningar för ensamkommande barn

Ankomstkommun			Anvisningskommun		
Asyltiden	Med uppehållstillstånd		Asyltiden	Med uppehållstillstånd	
SFS	SFS	SFS	SFS	SFS	SFS
2002:1118	1990:927 ¹	2010:1122 ²	2002:1118	1990:927	2010:1122
<u>Årlig ersättning:</u> 500 000 kr per år (1 b §) ³			<u>Årlig ersättning:</u> 500 000 kr per år (1 b §)		
			<u>Transport:</u> Faktisk kostnad (4 §)		
			<u>Försörjningsstöd enl. 4 kap. 1 §, st. 1 Sol:</u> Faktisk kostnad (20§) ⁴		
<u>Vård och boende:</u> Faktisk kostnad (7 §) ⁵	<u>Vård och boende:</u> Faktisk kostnad <u>Särskilt förordn. vårdn.havare -i vissa fall:</u> Skälig ersättning (21 §)	<u>Vård och boende:</u> Faktisk kostnad <u>Särskilt förordn. vårdn.havare -i vissa fall:</u> Skälig ersättning (29 §)	<u>Vård och boende:</u> Faktisk kostnad (7 §)	<u>Vård och boende:</u> Faktisk kostnad <u>Särskilt förordn. vårdn.havare -i vissa fall:</u> Skälig ersättning (21 §)	<u>Vård och boende:</u> Faktisk kostnad <u>Särskilt förordn. vårdn.havare -i vissa fall:</u> Skälig ersättning (29 §)
			<u>Utredning:</u> 39 000 kr —familjehem 31 000 kr —hvb-hem eller platsboende) (7 a §)		

Ankomstkommun			Anvisningskommun		
Asyltiden	Med uppehållstillstånd		Asyltiden	Med uppehållstillstånd	
<i>SFS</i>	<i>SFS</i>	<i>SFS</i>	<i>SFS</i>	<i>SFS</i>	<i>SFS</i>
<i>2002:1118</i>	<i>1990:927¹</i>	<i>2010:1122²</i>	<i>2002:1118</i>	<i>1990:927</i>	<i>2010:1122</i>
			<u>Boendeplats:</u>	<u>Boendeplats:</u>	<u>Boendeplats:</u>
			1 600 kr per dygn plus 300 kr per dygn och belagd plats (7 b §) ⁶	1 600 kr per dygn plus 300 kr per dygn och belagd plats (22 §)	1 600 kr per dygn plus 300 kr per dygn och belagd plats (30 §)
<u>God man:</u>			<u>God man:</u>	<u>Schhablon</u>	
Faktisk kostnad (8 §)			Faktisk kostnad (8 §)	30 000 kr –God man, särskilda kostnader inom socialtjänsten (31 §)	

1 Tillämpas för utlänningar som först togs emot i en kommun före utgången av november 2010.

2 Tillämpas för utlänningar som först togs emot i en kommun efter utgången av november 2010.

3 Förutsätter att ankomst- eller anvisningskommunen har tecknat överenskommelse.

4 Gäller ungdomar mellan 18–21 år som har varit ensamkommande barn, under vissa i paragrafen angivna förutsättningar.

5 Gäller inte endast för ensamkommande barn.

6 Förutsätter – under både asyltiden och för tiden efter uppehållstillstånd – att kommunen har tecknat överenskommelse.

3.2 Utbetalda ersättningar år 2008-2010

Vi har bitt Migrationsverket att ta fram uppgifter som visar hur stora ersättningar som årligen betalats ut till de kommuner som har tagit emot ensamkommande barn. Eftersom de flesta utbetalningarna görs i efterhand och Migrationsverket saknar rutiner för att periodisera utbetalningarna, har det inte varit möjligt att få fram uppgifter som anger vilken ersättning som utgått för en specifik mottagningsperiod. Det innebär att de ersättningar som betalas ut under ett specifikt år inte avser de kostnader som

kommunerna har haft under samma år, eller för den delen, just de barn och ungdomar som kommunen har haft ansvar för under samma år.

Redovisade ersättningar avser årlig ersättning till kommuner med överenskommelse, boende och vård av ensamkommande barn i ett annat hem än barnets eget, utredning, transport, god man och extraordinära kostnader för asylsökande ensamkommande barn. Kommunernas ansökningsförfarande och Migrationsverkets rutiner för prövning och utbetalning av dessa ersättningar var oförändrade under åren 2008–2010. Om vi därför antar att utbetalningarna släpade efter i ungefär samma takt under dessa år kan de uppgifter som vi har fått från Migrationsverket ändå ge en bild av hur stora kostnaderna var och hur ersättningarna ökade över tiden. Under år 2008 betalades drygt 762 miljoner kronor till de kommuner som tog emot asylsökande ensamkommande barn eller ensamkommande barn med uppehållstillstånd. Under år 2009 och 2010 ökade dessa ersättningar till dryga 1,2 miljarder, respektive 2,1 miljarder kronor.

Tabell 3.2 Utbetalad ersättning för asylsökande ensamkommande barn åren 2008–2010

Utbetalt i tkr	År 2008	År 2009	År 2010
<i>SFS 2002:1118</i>			
Överenskommelse (1 b §)	48 875	52 475	77 968
Transport (4 §)	421	2 138	1 154
Vård och boende (7 §)	145 908	184 649	637 603
Utredning (7 a §)	24 727	43 436	46 779
Platsboende (7 b §)	239 966	329 911	369 754
God man (8 §)	15 976	37 485	45 212
Extraordinärt (11 §)	595	1 374	1 529
Totalt	476 468	651 468	1 179 998

Tabell 3.3 Utbetalad ersättning för ensamkommande barn med uppehållstillstånd åren 2008–2010

Utbetalt i tkr	År 2008	År 2009	År 2010
<i>SFS 1990:927</i>			
Vård och boende(21 §)	147 030	260 121	402 044
Platsboende (22 §)	138 614	325 639	574 128
Totalt	285 644	585 760	976 172

3.3 Årlig ersättning till en kommun med överenskommelse

Migrationsverket ska träffa överenskommelser med kommuner som tar emot ensamkommande barn. En kommun som har en överenskommelse har rätt till en årlig ersättning om 500 000 kronor. Har kommunen tecknat överenskommelser, dels om att ta emot anvisade barn, dels om ett tillfälligt mottagande av barn i avvaktan på att barnet anvisas en kommun får den två årliga ersättningsbelopp, totalt en miljon kronor. (1 a och 1 b §§ asylersättningsförordningen.) Ersättningen ges oberoende av hur många barn överenskommelsen avser. Avsikten är att ersättningen ska underlätta planeringen för att ta emot barnen och öka kvaliteten i mottagandet.²

Hur ersättningsbeloppet bestämdes angavs inte när riktlinjerna för ersättningen fastställdes. Bakgrunden till att ersättningsbeloppet fastställdes till just 500 000 kronor kan möjligen härledas till det treåriga försöksprojekt som föregick lagändringen som gav kommunerna ansvar för att ta emot ensamkommande barn. Kostnaden för att starta, driva och avveckla detta boendeprojekt uppskattades till 1 500 000 kronor för den norrlandskommun som deltog i projektet. Uppdelat per år ger det 500 000 kronor, vilket motsvarar den årliga ersättningen för en överenskommelse.

² Prop. 2005/06:46 s. 55.

En liknande grundersättning utgår till de kommuner som slutit överenskommelser om mottagande för bosättning av nyanlända, utan krav på att de ska vara just ensamkommande barn.³ Också denna grundersättning är oberoende av hur många nyanlända som överenskommelsen avser. När den infördes uttalade lagstiftaren att flyktingmottagandet kräver en viss basorganisation som inte är direkt relaterad till det antal flyktingar som kommunen tar emot och att kostnaden för sådana basresurser relativt sett är högre i små kommuner än i stora. Som jämförelse kan noteras att det årsbelopp som då infördes motsvarade schablonersättningen för introduktion av tre vuxna flyktingar med uppehållstillstånd.⁴

Den årliga ersättningen till den kommun som åtagit sig att ta emot asylsökande barn har varit nominellt oförändrad sedan den infördes.

3.4 Boende och vård

3.4.1 Boendeformer

När Migrationsverket har anvisat en kommun, är det socialnämnden i den kommunen som har ansvaret för att utreda barnets behov och att besluta om lämpligt boende. Det kan vara ett särskilt boende för ensamkommande barn som antingen drivs av kommunen, eller som tillhandahålls av privata näringsidkare. Det kan också vara fråga om annat lämpligt boende, t.ex. ett familjehem eller hos en anhörig.

Enligt 6 kap. 1 § socialtjänstlagen ska socialnämnden sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende (hvb-hem). Boendeformerna definieras i 3 kap. socialtjänstförordningen (2001:937).

Med familjehem avses ett enskilt hem som på uppdrag av socialnämnden tar emot barn för stadigvarande vård och fostran

³ 2 § förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar

⁴ Prop. 1989/90:105 s 20.

eller vuxna för vård och omvårdnad och vars verksamhet inte bedrivs yrkesmässigt. Ett hvb-hem är ett hem inom socialtjänsten som tar emot enskilda för vård eller behandling i förening med ett boende. Om ett sådant hem drivs av ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ krävs dessutom att verksamheten bedrivs yrkesmässigt. Ett hvb-hem ska enligt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2003:20) ha de lokaler och den utrustning som behövs för att tillförsäkra den enskilde boende, vård och behandling av god kvalitet som uppfyller kraven på säkerhet. Det ska också ha personal som är tillgänglig dygnet runt i verksamhetens lokaler.

De två boendeformer som enligt socialtjänstlagen står till buds för de ensamkommande barnen är således antingen hvb-hem eller familjehem. I praktiken förekommer det dock olika typer av boenden i förening med vård enligt socialtjänstlagen. Det kan vara allt ifrån institutionsboenden och familjehem (inkl. privatplaceringar) till olika former av utslusningsboenden. Ett utslusningsboende är ofta ett boende i lägenhet kombinerat med stöd av kontaktperson eller annat stöd. Vanliga benämningar är stöd- och träningslägenheter eller 18+boende.

3.4.2 Olika former av ersättning för vård och boende

Ersättningsbestämmelserna finns för *asylsökande* barn i 7 och 7 b §§ asylersättningsförordningen. Här anges att en kommun har rätt till ersättning för kostnader för vård av barn under 18 år i ett annat hem än barnets eget. Vård med stöd av socialtjänstlagen eller LVU ersätts under den tid som barnets ansökan om uppehållstillstånd prövas. Om ansökan om uppehållstillstånd avslås och ett beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas, lämnas ersättning för vård under tiden fram till dess barnet lämnar landet. Från och med den 1 juli 2007 lämnas även ersättning för vård av den som har fyllt 18 men inte 21 år, om vården påbörjades före 18 års ålder.

En kommun som har träffat en överenskommelse om att ta emot asylsökande ensamkommande barn kan också komma överens med Migrationsverket om att tillhandahålla ett visst antal platser för boende. Överenskomna platser ersätts i regel med schablonbelopp (se nedan). Ersättningen ska täcka kommunernas kostnader för såväl personal som kost och logi samt omvårdnad. Dagersättning och särskilda bidrag till de ensamkommande barnen regleras särskilt och omfattas därför inte (prop. 2005/06:46 s. 55).

För ensamkommande barn som har beviljats *uppehållstillstånd* finns ersättningsreglerna i 21–22 §§ ErsF eller i 29–30 §§ NyErsF. Ersättningen för vård i ett annat hem än barnets eget och för överenskomna platser ges här på i stort sett samma sätt som under asyltiden. För kostnader avseende barn med uppehållstillstånd finns dock en extra ersättningsmöjlighet som gäller när vårdnaden av ett barn flyttas över till en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare, som barnet tidigare varit familjehemsplacerat hos. Om kommunen med stöd av 6 kap. 11 § föräldrabalken betalar ersättning till dessa vårdnadshavare, lämnas skälig ersättning för kommunens kostnader (21 § respektive 29 §). Nämda paragraf i föräldrabalken reglerar vårdnadens utövande. Hänvisning ska i stället göras till 6 kap. 11 § socialtjänstlagen. Kommunen kan med stöd av denna paragraf lämna ersättning för vård även efter det att det tidigare familjehemmet övergick till att vara barnets eget hem. Det som här regleras är alltså ersättning för vård i det egna hemmet.

Faktiska kostnader eller schablon?

För vård och boende i annat hem än barnets eget ges ersättningen antingen för kommunens faktiska kostnader eller enligt schablon. Vilken ersättningsform som tillämpas beror dels på om kommunen har träffat en överenskommelse om att ta emot ensamkommande barn, dels vilket innehåll en sådan överenskommelse har. Boendeplatser som tillhandahålls helt i enlighet med en platsöverenskommelse ersätts enligt schablon.

All annan vård i annat än barnets eget hem ersätts efter faktiska kostnader.

En kommun som helt saknar överenskommelse, eller som har en överenskommelse om att tillfälligt ta emot barn i avvaktan på att barnet anvisas en kommun (ankomstkommun), återsöker sina faktiska kostnader för boende.

En kommun som har träffat en överenskommelse om att ta emot anvisade asylsökande ensamkommande barn kan också komma överens med Migrationsverket om att tillhandahålla ett visst antal platser för boende, eller undantagsvis att ta emot ett visst antal barn. Även kommuner som åtagit sig att ta emot ett visst antal barn återsöker de faktiska kostnaderna för boendet.

De kommuner som i stället har en överenskommelse om att tillhandahålla ett visst antal boendeplatser får däremot ersättning enligt schablon för dessa platser. Varje överenskommen plats ska då ersättas med 1 600 kronor per dygn och därutöver med 300 kronor per dygn för varje belagd plats.

Allt fler kommuner skriver överenskommelser om platser. Det är främst fråga om överenskommelser om ett blandat mottagande med platser som kan beläggas med både asylsökande barn och barn med uppehållstillstånd. I dagsläget har 189 kommuner tecknat överenskommelser om totalt 2 447 platser, varav minst 712 ska vara tillgängliga för asylsökande. 20 kommuner har i stället överenskommelse om att ta emot ett visst antal barn.

När en kommun har en blandad överenskommelse tillämpas schablonersättningen enbart för platser som är belagda med "rätt" sorts barn. Det innebär att en plats för ett asylsökande barn ersätts med 1 900 kronor endast i det fall den är belagd med ett asylsökande barn.

Det kan exempelvis vara så att en kommun har upprättat ett gruppboende med överenskomna tio platser, varav minst tre platser ska tillhandahållas för asylsökande barn. Om kommunen i det fallet endast har sju barn med uppehållstillstånd i sitt boende ersätts dessa sju platser med 1 900 kronor per belagd plats och resterande tre platser med 1 600 kronor vardera. Skulle

kommunen ha tio barn som alla har beviljats uppehållstillstånd ersätts de sju platser som är avsedda för barn med uppehållstillstånd med 1 900 kronor per plats medan överbeläggningen (tre barn med uppehållstillstånd) ersätts utifrån de faktiska boendekostnaderna. För kommunen är det, i vart fall ur ett kortsiktigt ekonomiskt perspektiv, mest fördelaktigt att så snart det är möjligt flytta ut tre av barnen till ett annat boende. Därmed blir de tre platserna i det egna gruppbostället tillgängliga för nya asylsökande barn och genomströmningen i kommunens boende gynnas.

3.4.3 Förfarandet

Schabloniserad ersättning för boende betalas ut kvartalsvis i efterskott. Från och med januari 2011 betalas ersättning för överenskomna platser (1 600 kr per plats) utan särskild redovisning från kommunerna. Den ska betalas ut månaden efter berört kvartal. Ersättning med 300 kronor per belagd plats betalas ut efter ansökan.

Från och med årsskiftet 2010/2011 har Migrationsverket koncentrerat sin handläggning av platsersättning till fem mottagningsenheter, såväl för asylsökande barn som för barn med uppehållstillstånd. Verkets IT-stöd har också utvecklats så att platsersättningen om 1 600 kronor kan betalas utan att invänta kommunens redovisning. De flesta kommuner har en blandad överenskommelse och kan då lämna in en gemensam redovisning för de barn som finns inom platsboendet. Tidigare prövade berörd mottagningsenhet den del som avsåg asyltiden och lämnade sedan över ansökan till verkets bosättnings- och statsbidragsenhet som prövade den del som avsåg tid efter uppehållstillstånd. Dessa ändringar innebär att kommunerna endast får tilläggsersättningen i efterskott, dvs. 300 kronor per belagd plats och dygn, som grundar sig på den redovisning som kommunen måste lämna. Ändringen gäller för kostnader från och med det fjärde kvartalet 2010.

Ersättning för faktiska boendekostnader betalas av naturliga skäl ut efter redovisning. Redovisning lämnas kvartalsvis och ska ha kommit in till Migrationsverket inom ett år från utgången av den period som ansökan avser.

3.5 God man och särskilt förordnad vårdnadshavare

Varje ensamkommande asylsökande barn har rätt att få en god man som kan företräda det i Sverige enligt lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn. God man ska förordnas så snart som möjligt. När barnet fyller 18 år upphör godmanskapet utan särskilt beslut. Det kan dock upphöra tidigare än så, t.ex. om en särskilt förordnad vårdnadshavare utses för barnet. Beviljas barnet uppehållstillstånd ska socialnämnden i den kommun där barnet befinner sig väcka talan hos domstol eller anmäla behov av en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare enligt föräldrabalken. Det är dock inte nödvändigt om den unge inom kort därefter blir myndig.

Den gode mannen träder in i både vårdnadshavarens och förmyndarens ställe och ska därmed ansvara för barnets personliga förhållanden och sköta dess angelägenheter. Den gode mannen har därmed rätt och är också skyldig att bestämma i alla frågor som rör barnets ekonomiska och rättsliga angelägenheter. Det är däremot inte den gode mannens uppgift att företräda barnet vid den rättsliga prövningen av asylfrågan, viket i stället åligger barnets offentliga biträde.

Vilka uppgifter den gode mannen närmare bestämt ska ha framgår inte av lagtexten. I förarbetena uttalas dock att självklara komponenter i uppdraget är att hålla regelbunden kontakt med barnet, det hem som barnet vistas i, den som företräder barnet i ett pågående utlänningsärende samt den skola som barnet går i. Därutöver bör den gode mannen stå i kontakt med socialnämnden i den kommun där barnet är placerat eller ska placeras (prop. 2004/05:136 s. 28 ff).

Den särskilt förordnade vårdnadshavaren utses när barnet fått uppehållstillstånd. Som regel innebär det att barnet kommer att vistas i landet under en längre tid, varför vårdnadshavarens arbete i större utsträckning kan inriktas på den dagliga omsorgen och den långsiktiga planeringen för barnets framtid.

Det är överförmyndaren i den kommun som barnet befinner sig som förordnar en god man och i förekommande fall beslutar om att godmanskapet ska upphöra. Enligt 10 kap. 3 § föräldrabalken är den som har förordnats särskilt till vårdnadshavare också förmyndare för den underårige. Allmänna bestämmelser om förmyndare, gode män och förvaltares verksamhet finns i 12 kap. föräldrabalken. Enligt 9 § nämnda kapitel står förmyndarens och gode mäns verksamhet under överförmyndarens tillsyn. Av 12 kap. 16 § följer att förordnade förmyndare, gode män och förvaltare har rätt till ett skäligt arvode för uppdraget och ersättning för de utgifter som varit skäligen påkallade för uppdragets fullgörande. Det framgår vidare att kommunen är skyldig att betala ersättningen om den enskilde saknar inkomst av viss storlek. Beslut om arvode och ersättning för utgifter fattas enligt paragrafens andra stycke av överförmyndaren.

3.5.1 Ersättning för god man och särskilt förordnad vårdnadshavare

Kommunens faktiska kostnader för god man under asyltiden ersätts enligt 8 § asylersättningsförordningen. Det är emellertid bara de kostnader som följer av föräldrabalkens bestämmelser om arvode och omkostnadsersättning till den gode mannen som ersätts enligt denna bestämmelse.

Kostnader för gode män till ensamkommande barn som har beviljats uppehållstillstånd kan ersättas enligt 31 § NyErsF. Denna förordning gäller bara de barn som först togs emot i en kommun efter utgången av november 2010. Den kommun som först tar emot barnet erhåller ett engångsbelopp om 30 000 kronor som delvis är tänkt att täcka kostnader för god

man. Kostnader för särskilt förordnad vårdnadshavare ersätts inte.

Ersättning för god man till asylsökande barn betalas ut kvartalsvis i efterskott. Kommunen är skyldig att lämna Migrationsverket de uppgifter som krävs för att bedöma deras rätt till ersättning (12 § asylersättningsförordningen). Under våren 2011 såg Migrationsverket över sin ansökningsblankett. Där framgår att kopia av arvodesbeslut ska bifogas. Ansökan ska ha kommit in till Migrationsverket inom ett år från utgången av den period som ansökan avser.

3.6 Utredning enligt 11 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen samt transport

Vistelsekommunen ansvarar för att det ensamkommande barnet får det stöd och den hjälp som föreskrivs i socialtjänstlagen. Kommunen ska utreda barnets behov och fatta beslut om insatser och placering i lämpligt boende. Detta innebär också att utreda om en familj, t.ex. en anhörig, är lämplig och har förutsättningar att ta emot barnet. Socialnämndens utredning ska inledas utan dröjsmål, bedrivs skyndsamt och vara slutförd senast inom fyra månader. Om det finns särskilda skäl får socialnämnden besluta att förlänga utredningen för viss tid (11 kap. 1 och 2 §§ och 6 kap. 6 § socialtjänstlagen).

Ersättning för utredning avseende asylsökande ensamkommande barn regleras i 7 a § asylersättningsförordningen. Ersättning lämnas till en kommun som anvisats ett barn. Ersättningen är schabloniserad och betalas med 39 000 kronor vid placering i familjehem och med 31 000 kronor vid placering i ett hem för vård och boende.

En kommun har också rätt till ersättning för kostnader för transport av ensamkommande barn till den kommun som anvisats av Migrationsverket. Denna ersättning lämnas med stöd av 4 § asylersättningsförordningen.

Ersättning för utredning och transport betalas ut efter ansökan i efterskott för varje kvartal. En ansökan ska innehålla de uppgifter som krävs för att bedöma kommunens rätt till ersättning. En ansökan om transportersättning ska ha kommit in till Migrationsverket senast inom ett år från utgången av den period ansökan avser. När de gäller ersättning för utredning ska ansökan ha kommit in senast inom ett år från det att utredningen slutfördes (12 § asylersättningsförordningen).

För dessa ersättningar finns för närvarande inte någon ansökningsblankett. Migrationsverket arbetar emellertid med en ny blankett för transportersättning som förhoppningsvis ska finnas tillgänglig från och med sommaren 2011.

4 Kommunernas uppgifter och synpunkter

Vi har kontaktat 37 kommuner och bett dem ge sin syn på dagens ersättningssystem. Vi har därvid ställt frågor om kommunens kostnader för att ta emot ensamkommande barn under år 2010 och vilken ersättning kommunen erhållit för detta mottagande. Vi har också uppmanat kommunerna att lämna synpunkter på dagens ersättningssystem och eventuella idéer om hur man bättre skulle kunna utforma ett effektivt och enkelt system för att ersätta kommunens kostnader.

De kommuner som tillfrågades hade alla tagit emot barn under året. Bland de utvalda kommunerna finns allt från anvisningskommuner med få mottagna till anvisnings- och ankomstkommuner med ett mycket stort antal mottagna. Kommunerna är spridda över hela Sverige och urvalet representerar såväl storstadskommuner som kommuner med ett lägre invånarantal.

Av de tillfrågade kommunerna besvarade 25 vår förfrågan. Det ger en svarsfrekvens på 68 procent. Vi har godtagit kommunernas uppgifter utan att veta hur olika kostnadsposter har beräknats och utan att ta del av kommunernas underlag. Kommunernas svar är inte särskilt detaljerade. Det är inte heller säkert att kommunerna tolkat våra frågor på samma sätt. Av svaren framgår att frågan som rör ersättning för transport inte i alla fall har begränsats till transport i samband med att barn har anvisats till kommunen. I något fall anges uttryckligen att utbildningskostnader omfattas av svaren, trots att det inte är en kostnad som är specifik för just ensamkommande barn.

Dessutom har några kommuner frågat om frågeformuläret omfattat ungdomar som fyllt 18 men inte 21 år som stått under fortsatt vård. Om övriga kommuner tagit med denna grupp i sina svar är inte känt.

4.1 Ekonomiskt utfall i kommunerna

Av de tillfrågade kommunerna angav 16 sin totala kostnad respektive ersättning för att ta emot ensamkommande barn under år 2010. Av dessa angav sju kommuner att kostnaden översteg ersättningen. Sex kommuner angav tvärtom att ersättningen var högre än kostnaden. Resterande tre angav att det ekonomiska utfallet var plus minus noll, dvs. att ersättningen var i princip lika stor som kostnaden. Redovisade överskott ligger mellan 569 010 kronor och 2 400 000 kronor. Underskotten ligger mellan 189 000 kronor och 1 800 000 kronor.

Kommunernas uppgifter kan, med hänsyn till de möjliga felkällor som nämns ovan, inte betraktas som säkerställda. Vi bör dock rimligen kunna utgå från att kommunerna har matchat sina svar såtillvida att ett svar som omfattar exempelvis utbildning innehåller uppgifter om såväl ersättning som kostnader för just utbildning. Vi förutsätter också att svaren speglar kommunernas uppfattning om sina kostnader som ankomst-, respektive anvisningskommuner, för ensamkommande barn.

4.2 Synpunkter på ersättningen för vård och boende

Några kommuner har redovisat sin syn på ersättningen för vård och boende. *Göteborgs stad* är en av dem som yttrat sig särskilt i denna fråga. Kommunen anser att ansökan och utbetalning av den schabloniserade ersättningen för platsboende fungerar smidigt. När det gäller ersättningen för faktiska kostnader för

vård och boende är kommunen mer kritisk och anför bl.a. följande. Det nuvarande ansökningsförfarandet är resurskrävande och osäkert. Migrationsverkets krav på underlag som styrker kostnaderna för varje barn medför omfattande administration. Det saknas också riktlinjer och föreskrifter som anger vilka faktiska kostnader som Migrationsverket ska ersätta. När kommunen senast måste ansöka om ersättning framgår av ersättningsförordningarna. Det finns däremot inga regler om när ersättningen senast ska vara utbetald till kommunen. Nämda oklarheter kring kostnadstäckning och tidpunkt för utbetalning av godkända kostnader medför osäkerhet i budgetplaneringen.

När barnet flyttar från det särskilda boendet behöver det stöd på vägen till ett självständigt liv. Göteborgs stad planerar för en boendekedja med olika alternativa stödformer. Kommunens mening är att dessa insatser ska ersättas som fortsatt vård eller belagd plats för ungdom mellan 18 och 21 år.

Kommunen beslutar om bistånd efter barnets eller ungdomens individuella behov på samma villkor som för alla andra barn. Vid behov beviljas extra omkostnader till familjehem. Göteborgs stads erfarenhet är dock att Migrationsverket inte alltid godtar socialnämndens biståndsbedömning och då avslår ansökan om ersättning med motivering att de inte ryms inom ersättningsparagrafen. Därtill kommer att bestämmelserna i de tre ersättningsförfattningarna tolkas olika. Kommunen efterlyser riktlinjer som tydligt anger vad som ingår i begreppen vård, vårdkedja 18–21 år, vård när ungdomar har överlämnats till polis för verkställighet, fortsatt vård vid uppskrivning av ålder, boende med stöd och extra omkostnader. Riktlinjer måste fastställas för att kommunen ska kunna förutse vilka av dess insatser som kommer att ersättas. Det finns också skäl att bestämma vilka underlag som rimligen ska bifogas en ansökan och när ersättningsarna ska vara kommunen tillhanda.

Göteborgs stad ser fördelar med ett ökat inslag av schablonisering för att ersätta kostnader för vård och boende men noterar att det kan vara svårt att fastställa lämpliga ersättningsnivåer. Kommunen poängterar emellertid att ett helt

schabloniserat ersättningssystem för boende måste kompletteras med regler som säkerställer att ensamkommande barn i behov av särskilt kostsam vård ersätts. Kommunen föreslår i sådant fall en reglering liknande den i 27 § förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

Malmö stad anser att det inte är möjligt att schablonisera ersättningen till ankomstkommuner. De kan inte tillhandahålla exakt det antal boendeplatser som efterfrågas. Kommunen måste därför ha tillgång till ett antal tomma platser samt ekonomiska möjligheter att utvidga eller avveckla verksamheten efter rådande behov. Att kommunen hittills har klarat sitt uppdrag som ankomstkommun beror på att kommunen fått täckning för sina faktiska kostnader.

Mjölby kommun reagerar över att schablonersättningen bara tillämpas för överenskomna platser och inte för alla barn som finns i denna boendeform, till samma kostnad. För boende utöver de avtalade platserna måste kommunen specificera de faktiska kostnaderna. Kostnaderna har i dessa fall inte ersatts fullt ut. Även *Surahammars kommun* anser att platsersättningen bör vara den samma, oavsett om en plats beläggs med ett asylsökande barn eller ett barn som har beviljats uppehållstillstånd. Det bör enligt kommunen ligga i statens intresse att underlätta för kommunen att ta emot så många barn som möjligt, oavsett om dessa har beviljats uppehållstillstånd eller inte. Ersättning bör därför beviljas med 1 900 kronor per dygn också vid överbeläggning av barn med uppehållstillstånd.

Östersunds kommun föreslår att boendeschablonen höjs med 300 kronor per dygn för en belagd plats. Skälet är att schablonnivån varit oförändrad trots att kommunens kostnader för verksamheten såsom personal, lokaler, livsmedel och tolk, har ökat med cirka tre procent per år.

4.3 Övriga synpunkter

Ett flertal kommuner ställer sig frågande till att deras kostnader för arvode och kostnadsersättning till *särskilt förordnade vårdnadshavare* inte ersätts på samma sätt som för *gode män*. Flera kommuner anmärker vidare på att det saknas möjligheter att få ersättning för det extra arbete som överförmyndarförvaltningen utför i form av utbildning och tillsyn av gode män samt övrig handläggning av ärenden som rör ensamkommande barn – också efter det att ett barn har beviljats uppehållstillstånd. Att den gode mannen ersätts med en särskilt förordnad vårdnadshavare när barnet har beviljats uppehållstillstånd bör enligt kommunerna inte ha någon avgörande betydelse för den ekonomiska ersättningsmöjligheten. En särskilt förordnad vårdnadshavare är också förmyndare och ska årligen redovisa den unges ekonomi. Detta innebär ytterligare ett tillsynsuppdrag för överförmyndarförvaltningen som också har att granska den redovisning som ges in. Någon kommun uppger dock att kostnaderna för god man och särskilt förordnad vårdnadshavare är betydligt lägre när uppehållstillståndet har beviljats än motsvarande kostnader under asyltiden.

Ersättningssystemet ger också i vissa fall upphov till ofta resurskrävande och långdragna rättsprocesser när Migrationsverkets bedömning av begreppet *vård* skiljer sig från kommunens. Utgifter som Migrationsverket inte har ersatt och som är föremål för process avser exempelvis dator, möbler, kläder, ID-kort, fickpengar, mobiltelefon, telefonkort, resor med familjehemmet, läger, pass, aktiviteter och kläder för fritid och idrott. Andra utgifter som Migrationsverket inte ska ha ersatt avser mediciner, glasögon och psykolog.

När det gäller ersättning för *transport* noteras från kommunalt håll att kostnader för medföljande personal inte ersätts. Avsaknaden av förtryckt blankett för att ansöka om transportersättning upplevs också som en brist.

Övriga synpunkter rör främst *administrationen* i samband med att kommunen ansöker om ersättning och Migrationsverkets rutiner för prövning och utbetalning. En uppfattning

som framförs är att ett barn med uppehållstillstånd genererar mer administration på grund av olika ansökningsförfaranden och kontakter med Migrationsverket. Till exempel nämns att ungdomar som beviljats uppehållstillstånd måste skrivas ut för att sedan åter skrivas in, trots att de är kvar inom samma platsboende. Flera kommuner menar vidare att de tyngs av de krav som ställs på skriftlig dokumentation som ska bifogas till olika ansökningar. Ett placeringsbeslut som skickas in för en asylsökande ungdom måste exempelvis återigen bifogas när samma person beviljas uppehållstillstånd. Migrationsverkets krav i samband med ersättning för utredning upplevs också som alltför betungande. För att Migrationsverket ska bevilja ersättning för utredning måste kommunen lämna in beslut som visar när utredningen påbörjades och avslutades samt beslut om placering. Kommunens skyldighet att utreda de barn som anvisats följer dock av lag. Det gör också utredningstiden. Migrationsverkets krav på dokumentation är därför onödigt långtgående. Ett förslag som förs fram är att det i detta fall skulle var tillräckligt att kommunen rapporterar om ett barn placerats i familjehem eller inte för att schablonen ska betalas ut. En förhållandevis enkel åtgärd som föreslås är att Migrationsverket betalar ut ersättning till den adress som kommunen anger i ansökningsblanketten.

5 Förslag och överväganden

5.1 Ersättning för boende och vård

Förslag: Staten ska ersätta kommunerna för kostnader för ensamkommande barns boende och vård med två olika schablonbelopp. Ett högre schablonbelopp ska ges dels för boende i hem för vård och boende (hvb-hem), dels för det antal platser som kommunen enligt överenskommelse håller tillgängliga för ensamkommande barn. Ett lägre schablonbelopp ska ges för boende i familjehem.

Den schabloniserade ersättningen ska tillämpas för såväl ankomst- som anvisningskommuner.

Möjligheten till ersättning för faktiska kostnader för vård av ensamkommande barn i ett annat hem än barnets eget ska slopas.

Det finns för närvarande två olika ersättningsformer för ensamkommande barns boende och vård. Schabloniserad ersättning utgår dels för det antal platser som en kommun tillhandahåller för ensamkommande barn, dels för boende på dessa platser. För boende och vård vid sidan om det överenskomna platsboendet, antingen i hvb-hem eller i familjehem, ersätts i stället kommunens faktiska kostnader.

Vi menar att kostnader för alla former av boende och vård i annat hem än barnets eget, som ges med stöd av socialtjänstlagen

eller lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, ska ersättas med schablonbelopp.

Ett högre schablonbelopp ska sättas för boende i hvb-hem och för det antal platser som kommunen enligt överenskommelse håller tillgängliga för ensamkommande barn. Ett lägre schablonbelopp ska gälla för boende i familjehem. Regleringen bör ha samma innehåll för asylsökande som för ensamkommande barn med uppehållstillstånd. De nya schablonbestämmelserna bör vidare kompletteras med en möjlighet till extra ersättning i särskilda fall. Vi föreslår att möjligheten till ersättning för faktiska kostnader för boende och vård slopas.

5.1.1 Platserättning

Den schabloniserade platserättningen ges i dag i två delar. Platser som hålls tillgängliga enligt överenskommelse ersätts med en fast ersättning på 1 600 kronor, oavsett om de är belagda eller inte. Från och med årsskiftet 2010/2011 betalas denna ersättning ut automatiskt. Därtill får kommunen 300 kronor för varje plats som är belagd med ett barn i enlighet med överenskommelsen. Det rörliga schablonbeloppet betalas ut efter ansökan.

Bor ett barn som har beviljats uppehållstillstånd på en plats som är avsedd för ett asylsökande barn, eller om kommunen har tagit emot fler barn än det överenskomna antalet, ersätts kommunen inte med 1 900 kronor utan för sina faktiska kostnader, även i det fall barnet faktiskt befinner sig i det platsboende som kommunen driver.

Vår uppfattning är att den schabloniserade platserättningen i huvudsak fungerar väl. Den kritik som riktats mot platserättningen är att den betalats ut sent och att den inte omfattar samtliga barn som finns inom platsboendet. Att kommuner som tar emot fler barn i sitt platsboende än vad överenskommelsen anger måste redovisa sina faktiska kostnader för boendet

framstår som onödigt krångligt. Kommunen riskerar då också att få en annan ersättning för denna plats än för övriga platser inom platsboendet, detta trots att kostnaden bör vara den samma för alla platserna.

När det gäller tiden för utbetalning noterar vi att Migrationsverket under hösten 2010 genomförde förändringar i syfte att effektivisera sin handläggning och utbetalning (se avsnitt 3.4.3). Det kan för Migrationsverkets del fortfarande finnas problem att skilja på ersättningen för dels asylsökande barn, dels barn med uppehållstillstånd och att hänföra ersättningen till rätt förordning och därmed rätt finansiellt anslag. Att prövningen framöver kommer att göras på en och samma enhet och att det nu finns tekniska möjligheter att betala ut den fasta delen av ersättningen utan att invänta redovisning bör dock rimligen medföra att kommunerna i fortsättningen inte ska behöva vänta så länge på ersättningen.

Platsersättningen bör även framöver vara schabloniserad. I syfte att förenkla föreslår vi att ersättning ska ges med ett och samma belopp oberoende av om platsen är belagd eller inte. Platsersättningen kan därmed betalas ut i sin helhet utan att kommunen behöver redovisa om platsen bebos och i så fall om den bebos av asylsökande barn eller barn med uppehållstillstånd. Dessutom kan ersättningen för en viss period betalas ut vid ett enda tillfälle, i stället för som nu vid två tillfällen. Dessa förenklingar borde innebära en väsentlig administrativ lättnad för såväl berörda kommuner som Migrationsverket.

Migrationsverkets två olika anslag skulle enligt denna lösning inte fördelas utifrån det faktiska boendet, utan i stället efter hur många platser som enligt överenskommelsen ställs till förfogande för asylsökande respektive barn med uppehållstillstånd.

Vi menar vidare att samma schablonbelopp ska gälla för allt hvb-boende. Den kommun som tar emot fler ensamkommande barn i sitt platsboende än vad som följer av överenskommelsen skulle då få ersättning med samma belopp för alla barn. Däremot skulle kommunen även fortsättningsvis redovisa eventuell

överbeläggning inom platsboendet på samma sätt som den redovisar placeringar i ett hvb-hem utanför platsboendet.

Mottagningssystemet bygger på att kommunerna har tillgång till det överenskomna antalet platser för nya asylsökande barn. Att kommunen enligt vår modell får samma ersättning, oavsett om en plats utnyttjas eller inte och oavsett om den bebos av ett asylsökande barn eller ett barn med uppehållstillstånd, skulle kunna leda till att barn som har beviljats uppehållstillstånd blir kvar i platsboendet onödigt länge. Detta skulle kunna uppstå eftersom varken ersättningens storlek eller den administrativa bördan förändras. I förlängningen skulle det kunna leda till att Migrationsverket får svårt att hitta platser dit nya asylsökande barn kan anvisas. Vi tror dock att kommunerna i grunden är måna om att efterleva sina överenskommelser. Faran för platsbrist på denna grund bör därför inte överdrivas. Den ska också bedömas i förhållande till de fördelar och förenklingar som vårt förslag innebär. Förändringarna syftar till att ge fler tillgängliga platser.

Resultatet av vårt förslag är att platsersättning kan lämnas utan att kommunen behöver vidta någon administrativ åtgärd över huvud taget gentemot Migrationsverket. Att hela ersättningen betalas ut vid ett tillfälle och ett slopat ansökningsförfarande innebär betydande förenklingar för både Migrationsverket och kommunerna. Ersättningen kan därmed betalas ut snabbare än idag. Det skulle leda till bättre förutsättningar för planering och likviditet för kommunerna. För att göra platsersättningen än mer fördelaktig för kommunerna skulle den kunna betalas ut i förskott, lämpligen kvartalsvis.

En annan väsentlig fördel med detta förslag är att platsersättningen betalas ut oberoende av om platsen bebos av ett barn med eller utan uppehållstillstånd. Vi får därmed ett i grunden enhetligt ersättningssystem som inte gör skillnad på ensamkommande barn före och efter uppehållstillstånd. I praktiken innebär det att ersättningssystemet inte kräver att kommunerna skriver in och ut ungdomar som har beviljats

uppehållstillstånd men är kvar inom platsboendet. Systemet bör därmed bli lättare att överblicka och förstå.

5.1.2 Ersättning för boende och vård i hvb-hem eller familjehem

Det finns fler skäl till att vi förordar schabloniserad ersättning framför det nuvarande systemet med ersättning för faktiska kostnader. Ett är att det är tveksamt ur samhällsekonomiskt och statsfinansiellt perspektiv att tillämpa ett system som inte innehåller någon verklig kostnadskontroll. I takt med ökningen av antalet ensamkommande asylsökande barn till Sverige, blir denna brist mer påtaglig. Det finns t.ex. beräkningar som ger vid handen att statens kostnader för de asylsökande ensamkommande barnen kan uppgå till cirka 40 procent av de samlade kostnaderna för den svenska statens asylmottagande. Detta är anmärkningsvärt då de ensamkommande barnen inte utgör mer än ca fem procent av alla asylsökande i Sverige.

Barn utan vårdnadshavare kräver dock större insatser från samhället och socialtjänsten. Det är därför naturligt att kostnaderna är större för denna grupp än för andra asylsökande.

En helt schabloniserad ersättning måste naturligtvis möjliggöra insatser som uppfyller socialtjänstlagens krav på god kvalitet i boende och omsorg. Så länge lagen endast medger hvb-boende i enlighet med socialstyrelsens riktlinjer kommer också kostnaderna att ligga på en jämförelsevis hög nivå. Att statens kostnader för detta ekonomiska ansvar, helt skulle grundas på kommunernas redovisade faktiska kostnader motsvarar dock inte de system som tillämpas på andra samhällsområden.

Vi har vid vår kartläggning av kommunernas kostnader för hvb-hem noterat att kostnaderna i de fall kommunen har fått ersättning för faktiska kostnader ofta tenderar att ligga en bit över dagens platsersättning om 1 900 kronor per dygn och belagd plats. Vi har sett närmare på de ersättningar som Migrationsverket betalade ut under första och andra kvartalet 2011 och som avsåg senare delen av 2010, till de 37 kommuner

som fått vår förfrågan. Av dessa hade alla ännu inte ansökt om ersättning, eller fått sina ansökningar prövade, varför granskningen inte kunnat bli heltäckande. Av de uppgifter vi tagit del av har vi ändå sett att kostnaden för hvb-hem, exkl. s.k. utslussningsboende, i många fall legat mellan 2 200 och 3 000 kronor och i några fall över 4 000 kronor per person och dygn. När kommunerna redovisat sina faktiska kostnader för överbeläggning i de ordinarie platsboendena har de däremot vanligtvis hållit sig under 1 900 kronor eller till och med under 1 600 kronor per person och dygn.

Vi kan konstatera att det nuvarande systemet är konstruerat på ett sätt som inte bidrar till att begränsa kostnaderna. I enskilda fall kan ökade kostnader naturligtvis vara förenade med behov av extra insatser. En allmän bedömning är dock att externa hvb-boenden generellt sett ofta är dyrare än boenden som kommunen bedriver i egen regi. Det är därför möjligt och kanske till och med troligt att det schablonbelopp som gäller för platsboende sätter en naturlig gräns för kostnadsutvecklingen. En sådan gräns finns dock inte för andra former av boende och vård för ensamkommande barn.

Vår uppfattning är att ett system med schablonersättning för allt boende kan förväntas få en normerande effekt och att insatser och marknaden på sikt kommer att anpassa sig till de kostnadsramar som följer av föreslaget schablonbelopp. Ett nytt, i princip helt schabloniserat system, kan också stimulera en framväxt av hvb-boenden som är bättre anpassade för de ensamkommande barnen. Det skulle kunna bidra till lösningar som är mindre resurskrävande än de boendeformer som i dag står till buds, det vill säga hvb-hem som främst är tänkta för andra vårdbehov än de som efterfrågas här.

Härtill kommer att ersättning för faktiska kostnader är förenade med krav på underlag som styrker kostnaderna. Dessa krav är i flera fall mer långtgående än vad kommunerna anser vara rimligt. Denna administrativa belastning slipper kommunerna helt om ersättningen schabloniseras på det sätt som vi

redovisar. Att Migrationsverkets handläggning blir snabbare när den befrias från bedömningar av ovan nämnda slag är självklart.

I normalfallet bör en kommun kunna organisera eller upphandla ett boende som är rimligt anpassat. Det utesluter dock inte att en kommun under en period kan belastas med merkostnader som inte täcks av schablonen. Vi föreslår därför att det ska vara möjligt att i särskilda fall ersätta en kommun för sådana merkostnader (se avsnitt 5.4).

5.2 Schablonbelopp för vård och boende

Förslag: Platserättning bör ges med 1 900 kronor per dygn för varje överenskommen plats.

Vård i annat än det egna hemmet med stöd av socialtjänstlagen eller lagen om vård av unga bör i de fall den inte omfattas av platserättning ersättas med:

- 1 900 kronor per dygn vid vård i hem för vård och boende
- 550 kronor per dygn vid vård i familjehem

5.2.1 Schablon för platserättning och annat boende i hVB-hem

Ersättningen för vård i annat hem än barnets eget ska, oavsett om den bedrivs inom kommunens eget platsboende, inom extern vårdgivares verksamhet eller i familjehem, täcka kostnaderna för personal, kost, logi och omvårdnad.

Platserättningen bestämdes ursprungligen till 1 500 kronor per dygn med ett tillägg på 150 kronor per dygn för belagd plats. Den fasta ersättningen bör rimligen omfatta medel för boende och organisation med personal som klarar omvårdnaden av det maximala antal barn som kan komma att bo på de överenskomna platserna. Tilläggsbeloppet bör därmed vara tänkt för rörliga utgifter som mat och andra individbaserade driftskostnader. Ersättningsnivån fastställdes utifrån erfarenheter från

Migrationsverkets egna boenden och den försöksverksamhet som föregick den lagändring som gav kommunerna ansvar för de ensamkommande barnen.

Ersättningsbeloppen höjdes år 2007 till 1 600 kronor respektive 300 kronor. Beloppen har därefter varit oförändrade. Detta har inneburit effektiviseringskrav. Krav på effektivisering riktas också till andra offentliga verksamheter.

Syftet med höjningen av ersättningsnivån år 2007 var enligt regeringens förslag i 2007 års ekonomiska vårproposition att förbättra mottagandet och få fler kommuner att ta emot ensamkommande barn. Vi kan också konstatera att tillströmningen av asylsökande ensamkommande barn till Sverige ökade markant under den senare hälften av år 2006. Under detta år kom något fler än 800 barn, vilket kan jämföras med de två föregående årens mottagande som låg stabilt strax under 400 barn per år. Det fanns således starka skäl att stimulera ökat mottagande i kommunerna.

Den positiva effekten av ekonomiska incitament av detta slag riskerar att avta med tiden. Därtill kommer att en hög ersättning är normerande i samma omfattning som en låg. Vi anser därför att det finns skäl att nu se över platsersättningens storlek.

Vi vet att de allra flesta ensamkommande barn är mellan 13 och 17 år när de kommer till Sverige. År 2010 var drygt 90 procent inom den åldersgruppen, varav majoriteten var 16–17 år. Det ensamkommande barnet som vi diskuterar här behöver främst insatser i form av omsorg, stöd och fostran. Han eller hon kan inte språket och behöver hjälp med att orientera sig i en ny kultur och ett nytt samhälle. Han eller hon behöver också en rättslig ställföreträdare och någon som kan ge det stöd som behövs när föräldrar saknas. Behoven varierar dock beroende på barnens individuella förutsättningar.

Ersättningen för en belagd plats uppgår i dag till 57 000 kronor per månad (30 dagar à 1 900 kr). Står platsen tom hela månaden får kommunen 48 000 kronor (30 dagar à 1 600 kr). Den bild vi fått av dagens platsersättning är att den ger kostnadstäckning och ibland en viss överkompensation. Det

överskott som vissa kommuner redovisar torde främst härröra från utbetald platsersättning. Sannolikt använder kommunerna förekommande överskott till att bygga upp reserver för mer långsiktiga satsningar på de ensamkommande barnens integration i samhället, såsom utbildning och arbetsmarknadsinsatser.

Vi är medvetna om att behovet av behandling och omvårdnad i vissa fall kan vara stort. Vi är också medvetna om att regelverket kring boendet i sig är kostnadsdrivande. Trots detta menar vi att det bör vara möjligt att bedriva vård och omsorg som uppfyller socialtjänstlagens krav på god kvalitet och socialstyrelsens normer till en lägre kostnad än i dag.

Som jämförelse kan anges faktiska nyckeltal från äldreomsorgen.⁵ Omsorgstagare inom denna vårdform torde i allmänhet ha ett stort och resurskrävande vårdbehov. Kommunernas genomsnittliga kostnad för särskilt boende inom äldreomsorgen 2010 uppgick till 549 522 kronor per vårdtagare i ovägt medelvärde för hela riket. Utslaget på 365 dagar ger det en kostnad på 1 506 kronor per vårdtagare och dygn, eller 45 166 kronor per månad. Även om det är omöjligt att dra några säkra slutsatser utifrån uppgifter avseende en helt annan vårdform och ett annat vårdbehov, kan nyckeltalen möjligen bidra till perspektiv och en fingervisning om ett rimligt kostnadsläge. En viktig förklaring till de lägre kostnaderna i äldreomsorgen är sannolikt den väsentligt lägre personaltätheten.

Nedan redovisar vi en grundmodell för genomsnittliga kostnader för ensamkommande barns boende och vård i hVB-hem. I beräkningen ingår kostnader för mat, logi, personal och omvårdnad. I beräkningen beaktas även sådana rörliga kostnader som i dag täcks genom den del av platsersättningen som ges när platsen faktiskt utnyttjas.

⁵ www.scb.se

Tabell 5.1 Modell för beräkning av platsersättning och hvb-hemsschablon

Kostnadsslag	Dygnskostnad	Kommentar
Hyra, 30 m ²	150 kr	inkl. gemensamma utrymmen
Mat	50 kr	exkl. skollunch
Personal	1 120 kr	0,8 pers á 42 000 kr/barn
Extra vård	50 kr	
Fritid, kläder och skor, förbrukn.varor, tolk och övr. verksamhetskostn.	80 kr	
Summa	1 450 kr	
Administration, stöd och löpande myndighetsutövning	218 kr	15%
Summa totalt	1 668 kr	

Enligt ovanstående grundmodell skulle schablonen för platsersättning och annan vård och boende i hvb-hem kunna bestämmas till 1 700 kronor per dygn. Modellen leder således till ett resultat som ligger något lägre än dagens platsersättning. De antaganden vi lagt till grund för modellen stöds av uppgifter om i dag verksamma platsboenden och är, som vi bedömer det, i linje med Socialstyrelsens rekommendationer om bemanning och boendestandard. För att gardera mot osäkerheter i ovanstående grundmodell och för att säkerställa att schablonen motsvarar en genomsnittlig kostnad som inkluderar ett ibland större behov av insatser eller vård, bör den dock sättas något högre.

Det råder i dag brist på platser hos kommunerna för att ta emot ensamkommande barn. En påtaglig och snabb sänkning av ersättningarna skulle kunna förvärra detta problem. Att på sådant sätt ändra de ekonomiska förutsättningarna kan också skapa problem för kommuner som ingått längre avtal med sina vårdleverantörer. Vår bedömning är därför att schablonen för platsersättning och annat boende i hvb-hem bör ligga inom

intervallet 1 800–1 950 kronor⁶. Den exakta nivån bör fastställas efter överläggningar med SKL.

Schablonbeloppet ska täcka inte bara platsboende och mer vårdkrävande hvb-boenden. Det ska även tillämpas när en ensamkommande ungdom placeras i ett mindre vårdkrävande utslussningsboende. Det är vår bedömning att en nivå på 1 900 kronor per dygn vore en rimlig avvägning för en schabloniserad ersättning som gäller samtliga typer av hvb-hemsplaceringar. På sikt bör det vara möjligt att sänka kostnaderna i en inte oväsentlig grad. Detta förutsätter dock sannolikt ett regelverk som är mer anpassat till de förhållanden som rör just ensamkommande barn, en fortsatt och ökad samordning mellan kommuner samt effektiviserad upphandling.

Med rätt finansiering av boenden frigörs resurser som bättre skulle kunna användas för utbildning och introduktion i samhället så att den unge får möjlighet att etablera sig och att bli självförsörjande. Detta är viktigt, inte bara för individen utan också ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Vi uppnår också att ersättningen för vård och boende blir mer förutsebar och att den uttalat och enbart ska täcka kostnader för just vård och boende.

Något om innehållet i vår grundmodell

Hyra

Vi har besökt några kommuners platsboenden och konstaterar att lokalerna disponeras på olika sätt beroende på vilken typ av lokal som används i verksamheten. I ett platsboende i en gammal skolbyggnad var barnens eller ungdomarnas rum förhållandevis små medan de gemensamma utrymmena var mycket väl tilltagna. Som jämförelse kan nämnas ett platsboende i en lokal som tidigare använts för äldreboende. Där var de egna rummen betydligt större medan de gemensamma utrymmena å andra sidan hade en mer begränsad yta.

⁶ Motsvarar nuvarande platsersättning, inkl, extra vård.

Det är naturligt att lokalens storlek och disposition i praktiken styrs av vilken lokal som står till kommunens förfogande. I vår modell utgår vi från en boendeyta om 30 kvadratmeter per barn. Däri ingår barnets del av de gemensamma utrymmena. Utifrån ett uppskattat kvadratmeterpris om 150 kronor per månad kan hyreskostnaden för 30 kvadratmeter beräknas till 4 500 kronor per månad. Hyreskostnaden per barn och dygn blir då knappt 150 kronor.

Mat

Vi uppskattar kostnaden för mat till 50 kronor per barn och dag. För att få en uppfattning om vad som är rimligt har vi utgått från riksnormen för försörjningsstöd.⁷ Enligt riksnormen beräknas livsmedelskostnaden – alla måltider – för en ungdom mellan 15 och 18 år till 1 520 kronor per månad, vilket per dag ger ca 50 kronor. Mot denna bakgrund och då ungdomarna på boendet normalt får fri lunch i skolan bör 50 kronor vara tillräckligt för att täcka kostnaden för mat, exklusive skollunch.

Personal

Personalkostnaden är den överlägset största kostnadsposten. Enligt 2 kap. 3 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om hem för vård och boende (SOSFS 2003:20), ska det vid ett sådant hem som tar emot barn finnas personal tillgänglig dygnet runt i verksamhetens lokaler. Enligt Socialstyrelsen bör personalbehovet bedömas med beaktande av ett antal omständigheter, bl.a.

- vilken eller vilka behandlingsmetoder som används,
- behovet av vård- eller behandlingsinsatser,
- behovet av fritidsverksamhet

⁷ Riksnormen för försörjningsstöd 2011-ändring i socialtjänstförordningen (2001:937), Socialstyrelsens meddelande nr 11/2010.

- antal och ålder hos dem som vårdas eller behandlas,
- behovet av jour och beredskap,
- arbetstidsavtal och andra bestämmelser som reglerar arbetstiden, samt
- behovet av administration.

De iakttagelser som vi har gjort vid besök på platsboenden är att de organiseras för att passa ungdomar som inte har något särskilt vårdbehov. Det är alltså fråga om boende och omsorg för en relativt homogen grupp. De skillnader som påtalats för oss är framför allt att verksamheten för asylsökande ungdomar är mer resurskrävande än för ungdomar som har beviljats uppehållstillstånd. Att det är på det viset förefaller naturligt. Ett barn eller en tonåring som nyss anlänt till landet bör inledningsvis vara i större behov av praktisk hjälp. Förutom att personalen är behjälplig under asylprocessen, kan väntan på beslut vara påfrestande för den sökande, vilket också ställer extra krav på personalens insatser. Därtill kommer de extra komplikationer som kan uppstå i samband med ett slutligt avslagsbeslut och under den tid som den unge är kvar i boendet i avvaktan på att utvisas från landet. Den som väl har beviljats uppehållstillstånd inriktas på ett självständigt liv och kan med tiden antas bli mindre beroende av personalen vid boendet.

De platsboenden som vi har besökt hade vid denna tid en personaltäthet från 1,1 till 0,8 anställda per barn. Den högre personaltätheten är beräknad på nio platser, varav tre asyl, och tio anställda. Boendet med det lägre nyckeltalet var vid vårt besök inte fullbelagt. Vid full beläggning med oförändrad personalstyrka (15 platser, varav tolv asyl, på nio anställda) skulle detta boende ha en personaltäthet om 0,6 anställda per barn. Verksamhetsansvarig personal med längre erfarenhet från flera boenden har uppskattat att 0,8 eller kanske 0,75 anställda per barn, är vad som krävs för en fungerande organisation utifrån de förutsättningar som ges idag.

I vår modell räknar vi med en personaltäthet på 0,8 till en månadskostnad om 42 000 kronor per anställd. Beloppet

inkluderar lön, sociala avgifter och övriga personalomkostnader. Personalkostnaden per barn och dygn uppgår därmed till 1 200 kronor.

Dagens platsboenden organiseras självfallet utifrån gällande förutsättningar. Oavsett hur förutsättningarna förändras måste verksamheten klara att tillhandahålla en god vård och omsorg. Detta kräver en personalstyrka av viss omfattning. En annan omständighet av väsentlig betydelse för kostnadssidan är naturligtvis vilka intäkter som står till verksamhetens förfogande.

Vi är övertygade om att nuvarande statliga ersättningsnivå är normerande och att kommunens budgeterade intäkter är av stor betydelse när verksamheten organiseras. Vi konstaterar också att betydligt fler ensamkommande barn i dag söker asyl i Sverige än tidigare och att mottagningssystemet framöver måste expandera. Kommunerna kommer därför sannolikt att ta emot fler ensamkommande barn än tidigare. Därmed bör det bli möjligt att organisera större boenden med ökade möjligheter att effektivisera verksamheten. Med exempelvis fler avdelningar inom ett boende och med en optimal sammansättning av platser för asylsökande och ensamkommande barn med uppehållstillstånd, bör personalgruppen kunna disponeras mer kostnads-effektivt än vad som är fallet inom mindre boenden. Mot denna bakgrund räknar vi med att personalbehovet kan bli lägre i framtiden. Som jämförelse kan nämnas att en personaltäthet på 0,6 enligt samma beräkningsmodell skulle ge en personalkostnad på 840 kronor per barn och dygn.

Fritid, kläder och skor, förbrukningsvaror, tolk och övriga verksamhetskostnader

Schablonbeloppet bör täcka skäliga kostnader för gemensamma fritidsaktiviteter, förbrukningsvaror, tolk och andra nödvändiga verksamhetskostnader. Enligt vår bedömning är det rimligt att räkna med 75 kronor per barn och dygn för sådana kostnader. Vi

har tagit del av några kommuners budgetar för platsboenden år 2011. Vårt belopp ligger strax under det som har budgeterats för kostnader av detta slag.

Därutöver avsätter vi ett mindre belopp per barn och dygn för en basuppsättning av kläder och skor anpassade till säsong. Enligt riksnormen för försörjningsstöd beräknas kostnaden för kläder och skor för en person mellan 15 och 18 år till ca 17 kronor per dag.⁸ Schablonen är dock inte tänkt att täcka hela denna kostnad utan endast kläder och skor som är nödvändiga och därmed får anses ingå i omvårdnaden av det ensamkommande barnet.

Begreppet ”boende och omvårdnad” bör enligt vårt synsätt omfatta endast gemensamma fritidsaktiviteter och allmänna förbrukningsartiklar samt en basuppsättning av kläder och skor. Utgifter av mer personlig natur som för kläder och skor utöver basuppsättningen, mobiltelefon och individuella fritidsaktiviteter ingår inte. Gränsen mellan boende och vård å ena sidan och bistånd å den andra bör i princip dras på samma sätt för den som är placerad i familjehemsvård. Eftersom det är fråga om två helt olika boendeformer måste gränsdragningen i viss mån anpassas till de förhållanden som råder inom familjehemsvården. Schablonen för vård och boende i familjehem bör därför avse att ge det ensamkommande barnet en levnadsstandard som motsvarar familjehemmets. Inte heller familjehemsschablonen är avsedd att täcka utgifter av mer personlig natur.

Vårt förslag innebär att utrymmet för ensamkommande barn att erhålla särskilt bidrag enligt 18 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) begränsas i någon mån. I övrigt kan vi inte se att nu gällande biståndsbestämmelser berörs av vårt förslag.

Personliga levnadskostnader får liksom idag finansieras med individuellt försörjningsstöd. Enligt nuvarande regelverk får den enskilde under asyltiden finansiera personliga levnadskostnader med erhållen dagersättning och särskilt bidrag enligt 17 och

⁸ Riksnormen för försörjningsstöd 2011-ändring i socialtjänstförordningen (2001:937), Socialstyrelsens meddelande nr 11/2010.

18 §§ LMA. Den som har beviljats permanent uppehållstillstånd och är under 16 år får barnbidrag. Den som fyllt 16 år och studerar får studiebidrag.

Dagersättning ska täcka bl.a. kostnader för livsmedel, kläder och skor, fritidsaktiviteter, hygienartiklar och andra förbrukningsvaror. När fri mat ingår i inkvarteringen lämnas reducerad ersättning, för en ensamstående 24 kronor per dag.⁹ Särskilt bidrag lämnas om det föreligger något annat angeläget behov. Det särskilda bidraget får avse kostnader som är nödvändiga för en dräglig livsföring, t.ex. vinterkläder, glasögon och handikapputrustning.

Det finns invändningar mot båda dessa biståndsformer. Dagersättningen har varit oförändrad sedan år 1994 när den infördes. Regelverket kring det särskilda bidraget är inte heller i alla delar anpassat för det ensamkommande barnets situation. Ett problem som kan uppstå är när ett ensamkommande barn anländer till Sverige i behov av vinterkläder men inte kan ansöka om särskilt bidrag innan den gode mannen är förordnad.

Ytterligare skäl för att schablonisera denna ersättning hänger samman med gränsdragningsproblem mellan boende och omvårdnad å ena sidan och bistånd å andra. Dessa problem har uppmärksammats av flera kommuner och av Migrationsverket, eftersom parternas olika bedömningar kan leda till långdragna och resurskrävande rättsprocesser. Av kommunernas uppgifter framgår att det för närvarande pågår tvister om t.ex. dator, kläder, mobiltelefon, telefonkort, resor och aktiviteter och att dessa tvister oftast rör barn som är placerade i familjehem. Att tvisterna uppstår är förståeligt. De tar dock stora resurser i anspråk och bidrar till onödig friktion i samarbetet mellan Migrationsverket och den kommun som ansökt om ersättning.

Eftersom ovan nämnda biståndsregler inte gäller specifikt för ensamkommande barn omfattas de inte av vårt uppdrag. Det är naturligtvis möjligt att här ändå föreslå en särskild lösning för att ersätta rent personliga kostnader för just denna grupp. Det

⁹ 5 och 6 §§ förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl.

främsta skälet skulle i så fall vara att en schabloniserad ersättning för dessa kostnader skulle förenkla förfarandet och minska antalet tvister. Vi anser dock att detta skäl inte rättfärdigar att ensamkommande barn särbehandlas i detta avseende.

Extra kostnad vid särskilt vårdkrävande placering

Verksamhetsansvarig personal vid olika boenden har uppgett att 10–20 procent av de ensamkommande barnen under någon tid kan förväntas få ett utökat vårdbehov som inte kan tillgodoses inom denna boendeform. Dessa barn placeras då i ett traditionellt hvb-hem med ökade resurser för vård och säkerhet. Placering i dessa hvb-hem är dyrare än i platsboende.

I vår modell utgår vi från att 10 procent av alla ensamkommande barn – såväl asylsökande som barn med uppehållstillstånd – är placerade vid ett hvb-hem tre månader om året och att sådana hem i genomsnitt är 2 000 kronor dyrare än platsboende. Den högre kostnaden ska fördelas på samtliga barn, vilket ger 50 kronor per barn och dygn.

Administration, stöd och löpande myndighetsutövning

Utöver direkta kostnader för vård och omsorg, god man eller särskilt förordnad vårdnadshavare kan kommunen antas få kostnader för administration, stöd och löpande myndighetsutövning. Med löpande myndighetsutövning menar vi myndighetsutövning efter att den inledande utredningen enligt 11 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen är avslutad och som har direkt samband med boende och omvårdnad. Andra kostnader som bör täckas av denna ersättning är t.ex. kompetensutveckling, handledning och upphandling av boendeplatser. Vi bedömer att ersättning för dessa kostnader kan tillgodoses genom ett påslag om 15 procent.

5.2.2 Schablon för vård och boende i familjehem

Vi har vid vår kartläggning av kostnaderna för vård och boende i familjehem snabbt kunnat konstatera att dessa genomgående ligger betydligt lägre än kostnaderna för hvb-hem. Vi menar att det därför finns skäl att ha en schablon som gäller specifikt för vård och boende i familjehem.

För att få en uppfattning om hur stort ett sådant schablonbelopp bör vara, har vi sett närmare på de ersättningsbelopp för familjehemsvård som Migrationsverket beviljade under första kvartalet 2011. Vi har bett Migrationsverket om uppgifter avseende de 37 kommuner som deltog i vår enkät. Av dessa har 16 kommuner sökt och beviljats ersättning för familjehemsvård av ensamkommande barn som sökt asyl eller som beviljats uppehållstillstånd. Av vårt underlag framkommer att dygnsersättningen i enstaka fall var lägre än 100 kronor och vid några få tillfällen översteg 1 500 kronor per barn. Ersättningsnivån ligger i många fall mellan 300 kronor och 550 kronor. Den genomsnittliga ersättningen är drygt 460 kronor per dygn och barn.

SKL ger rekommendationer till kommuner som handlägger ersättning som rör familjehemsvård.¹⁰ Ersättningen delas upp i dels omkostnadsersättning, dels arvodesersättning. SKL understryker att en individuell bedömning måste göras utifrån vilka kostnader och arbetsinsatser som uppdraget kräver. För en tonåring (13–19 år) bör ersättning för grundkostnad och grundarvode år 2011 medges med 10 929 kronor per månad, eller 364 kronor per dag ($4\,280 + 6\,649/30$). Med en förhöjd tilläggs-kostnad och ett något förhöjt arvode för denna åldersgrupp bör ersättningen i stället vara 14 240 kronor per månad eller 475 kronor per dag ($6\,063 + 8\,177/30$).

SKL har beaktat Konsumentverkets beräkningar av kostnader för olika hushåll och barn i olika åldrar. SKL har tagit hänsyn till att familjehemmen vanligen har en högre standard än den som

¹⁰ Cirkulär 10:73 Ersättningar vid familjehemsvård av barn, unga och vuxna, vårdnadsöverflyttningar m.m. för år 2011, dnr. 10/6008.

ligger till grund för Konsumentverkets beräkningar. Rekommendationen är vidare satt med beaktande av att de placerade barnen har stora behov. Rekommenderad omkostnadsersättning inkluderar barnbidrag alternativt studiebidrag, vilket enligt SKL ska dras av då det går direkt till familjehemmet eller den studerande.

Den genomsnittskostnad vi fick fram vid vår undersökning av faktisk ersättning för familjehem stämmer väl överens med den av SKL rekommenderade ersättningen till familjehem. Med ett påslag för administration, stöd och löpande myndighetsutövning skulle schablonen för vård och boende i familjehem kunna bestämmas till 550 kronor per dygn.

5.2.3 Uppräkning av ersättningsbelopp

Vi är väl medvetna om att staten av bland annat principiella, budgetmässiga skäl inte vill ha system som medför årliga, automatiska och indexerade uppräkningsbelopp av statens ersättningar och bidrag till kommunerna. Ett hållbart ersättningssystem måste dock följa den allmänna kostnadsutvecklingen. Ersättningens värde får inte urholkas så att ersättningsnivån ligger under den kostnad som ska ersättas. Förändrade krav och regelverk kan, liksom effektivisering och förbättrad upphandling, också leda till att kostnaderna såväl ökar som minskar. Vi menar därför att det finns skäl att ompröva ersättningsnivåerna löpande.

5.3 Något om ankomstkommunernas särskilda förhållanden

Förslag: Migrationsverket ska teckna överenskommelser om platser som berättigar till platsersättning också för barn som tillfälligt tas emot i avvaktan på att anvisas till en kommun.

Vi föreslår att samma ersättningsformer och belopp ska gälla för både anvisnings- och ankomstkommuner. Vi är emellertid medvetna om att de ankomstkommuner där Migrationsverket har en mottagningsenhet där ensamkommande barn kan ansöka om asyl (för närvarande nio stycken) har helt andra förutsättningar än anvisningskommunerna. Dessa ankomstkommuner tar emot ett stort antal barn, men har inte samma möjligheter att planera sitt mottagande som anvisningskommunerna. Anledningen är att det aldrig går att med säkerhet förutse hur många asylsökande ensamkommande barn som kommer till kommunen eller när de kommer.

Fördelarna för de kommuner som tillämpar det nuvarande systemet med ersättning för faktiska boendekostnader är sannolikt att kommunerna relativt lätt kan hitta externa vårdgivare som är villiga att teckna avtal när kommunens egen budget inte sätter begränsningar. Detta kan särskilt underlätta för ankomstkommuner som plötsligt och oväntat möter ett ökat antal ensamkommande barn. Systemet med ersättning för faktiska kostnader kan också vara fördelaktigt när det av någon oförutsedd anledning inte kommer så många barn som förväntat till en ankomstkommun som därmed står med kostnader för ett boende som inte används. Migrationsverket ersätter i dag även dessa kostnader.

I praktiken ersätts ankomstkommunernas faktiska kostnader för ensamkommande barn på lite olika sätt. Kostnaderna för ett boende som inte används kan exempelvis ersättas genom att de slås ut på de barn som är placerade i ankomstkommunen. Detta kan leda till att kostnaderna per placering blir höga. Ett annat

sätt som används för att få täckning för kostnader som är kopplade till s.k. buffertboende är att söka ersättning såsom för extraordinära kostnader.

Vi bedömer att ankomstkommunernas krav på flexibilitet kan tillgodoses på andra sätt än genom ersättning för faktiska kostnader. Problemet med ankomstkommunernas behov av tomma boendeplatser på grund av ojämn tillströmning av asylsökande ensamkommande barn skulle till väsentlig del kunna lösas genom att Migrationsverket och kommunen tecknar överenskommelser om ett visst antal platser som är tillräckligt för att möta den specifika ankomstkommunens behov av flexibilitet i mottagandet. Därmed skulle kommunen erhålla schabloniserad ersättning för dessa platser även om en del av dem står tomma.

Den nuvarande formuleringen i 7 b § förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. medger inte att Migrationsverket tecknar överenskommelser om platser för ensamkommande barn som tas emot i en ankomstkommun i avvaktan på att de anvisas till en kommun. Så länge ankomstkommunerna är garanterade ersättning för sina faktiska kostnader för de ensamkommande barnens vård och boende, saknas det behov av sådana överenskommelser. På grund av att vi nu föreslår att rätten till ersättning för faktisk ersättning ska slopas bör möjligheten att teckna platsöverenskommelse utökas. Förordningen bör därför ändras så att det blir möjligt att teckna överenskommelser om platser som berättigar till platsersättning, också för barn som tillfälligt tas emot i avvaktan på att anvisas till en kommun.

En överenskommelse om antal platser bör föregås av en dialog mellan ankomstkommunerna och Migrationsverket i syfte att få till stånd ett flexibelt mottagande som är rätt dimensionerat. Att parterna i förväg och i samförstånd kommer överens om hur stort antal platser som en ankomstkommun lämpligen bör tillhandahålla och hur stort antal s.k. buffertplatser som staten är villig att ersätta, bör skapa förutsättningar för såväl ankomstkommunerna som Migrationsverkets planering. Redan

nu borde det finnas en sådan planering. En mer formell överenskommelse bör därmed inte leda till ökade kostnader.

Om en ankomstkommun träffar överenskommelse om ett antal platser, inklusive s.k. buffertplatser blir villkoren för ankomstkommunen ungefär de samma som för anvisningskommunen. Det kan dock inte uteslutas att det under någon period kan komma fler ensamkommande barn till ankomstkommunen än vad Migrationsverket förutsett. Det kan leda till att ankomstkommunen belastas med merkostnader för boende som inte täcks av den schabloniserade ersättningen. Ankomstkommunen bör då kunna ansöka om extra ersättning i enlighet med vårt förslag i avsnitt 5.4.

5.4 Extra ersättning till ankomstkommuner i vissa fall

Förslag: Extra ersättning ska ges till en ankomstkommun som har en överenskommelse med Migrationsverket om

- antalet asylsökande ensamkommande barn i kommunen stiger snabbt och påtagligt utöver antalet överenskomna platser och
- kommunen har haft merkostnader för dessa ensamkommande barns boende och vård som överstiger den schabloniserade ersättningen.

Ersättning ska lämnas för rimliga merkostnader.

Beslut om extra ersättning ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol i vanlig ordning.

Vi förespråkar en schablon för allt boende i hvb-hem. Det innebär att samma schablon gäller såväl för mer kostsamma insatser i vissa särskilda fall, t.ex. vid tvångsvård som för utslussningsboenden som förmodligen är mindre resurskrävande. Den schabloniserade ersättningen ska motsvara ett

genomsnitt av de faktiska kostnaderna. Det ligger därför i sakens natur att utgifterna för en enskild insats då kan vara lägre eller högre än nivån på schablonen. Behovet av dyrare vårdformer för vissa barn bör uppvägas av billigare vårdformer för andra.

I normalfallet bör kommunerna kunna upphandla boenden som håller sig inom givna schablonbelopp. En kommun kan dock av något särskilt skäl tvingas att upphandla ett dyrare boende. En sådan situation skulle kunna inträffa om tillströmningen av ensamkommande barn till ankomstkommuner plötsligt ändras. De nya bestämmelserna om schablonersättningar för boende och vård bör därför kompletteras med en möjlighet att bevilja ytterligare ersättning till en ankomstkommun om antalet asylsökande ensamkommande barn i en sådan kommun stiger snabbt och påtagligt utöver antalet överenskomna platser, inklusive de s.k. buffertplatserna. Om en ankomstkommun på grund av ett plötsligt ökat antal barn belastas med merkostnader för dessa barns boende och vård, som inte täcks av schablonersättningen, ska extra ersättning kunna ges.

Eftersom en schabloniserad ersättning ska ersätta ett genomsnitt av de faktiska kostnaderna kan dock inte varje fördyring berättiga till extra ersättning. Om kommunen är berättigad till extra ersättning måste i stället bedömas i ett längre perspektiv, lämpligen minst en kvartalsperiod. Bedömningen bör vidare göras utifrån en sammantagen bild av intäkter och kostnader för boende och vård avseende alla de asylsökande ensamkommande barnen i kommunen som inte är placerade på en plats enligt överenskommelsen med Migrationsverket. En ankomstkommun som inte har någon överenskommelse om att tillfälligt ta emot asylsökande barn i avvaktan på att de ska anvisas till en kommun ska inte kunna få extra ersättning enligt denna bestämmelse.

Kompletteringsregeln ska inte fungera som en bakväg för kommunen att få täckning för sina faktiska kostnader. Det skulle i så fall premiera kommuner som regelmässigt har ett för högt kostnadsläge i förhållande till ett överenskommet eller annars

normalt mottagande av ensamkommande barn. För att hindra att systemet med schabloniserad ersättning kringgås, bör ersättning endast medges för rimliga merkostnader. Vad som är en rimlig kostnad får bedömas från fall till fall. Det bör inte vara uteslutet att ersättningen kan motsvara den faktiska kostnaden. Det är dock den kommun som begär kompletterande ersättning som, enligt allmänna regler om bevisbördans placering, har att visa att yrkat belopp avser rimliga kostnader.

5.5 Ersättning för god man och särskilt förordnad vårdnadshavare

Förslag: Ersättning för kostnader för god man och särskilt förordnad vårdnadshavare till ett ensamkommande barn ska ges med 50 kronor per dygn.

Möjligheten till ersättning för faktiska kostnader för god man till ensamkommande barn ska slopas.

Schablonersättningen som ges enligt 31 § förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlännningar ska sättas ned med 4 000 kronor till totalt 26 000 kronor.

Att kommunernas kostnader för särskilt förordnad vårdnadshavare inte ersätts, betraktas av många kommuner som en brist i dagens system. Av 12 kap. 16 § föräldrabalken följer att inte bara gode män utan också särskilt förordnade vårdnadshavare har rätt till ersättning för sitt uppdrag. Vi förslår mot denna bakgrund att ersättningsrätten för ställföreträdare till ensamkommande barn utökas.

Behovet av företrädare avser samtliga ensamkommande barn. Även om omfattningen av företrädarens arbetsinsats varierar från individ till individ, bör den vara ungefärligen konstant i förhållande till ett större antal barn. Att kostnaderna i det enskilda fallet kan ligga något lägre eller något högre än

genomsnittet ligger i sakens natur. Vi anser därför att en sådan ersättning är lämplig att schablonisera. Vi föreslår att möjligheten till ersättning för faktiska kostnader för god man slopas.

Vi har övervägt att slå samman schablonersättningen för god man och särskilt förordnad vårdnadshavare med de olika schablonersättningarna för vård och boende. Det skulle ge ett enkelt och enhetligt förfarande med stora fördelar. En schablon för alla dessa kostnader skulle leda till att ersättningarna i större utsträckning än i dag skulle kunna betalas ut automatiskt och ett minskat antal ersättningsärenden. Vi har emellertid kommit fram till att det inte är ekonomiskt försvarbart att föreslå en schablon för vård och boende som inkluderar god man och särskilt förordnad vårdnadshavare. Skälet är att en stor andel av dem som i dag omfattas av ersättning för vård är mellan 18 och 21 år. Enligt Migrationsverkets underlag till utbetald ersättning för vård första kvartalet 2011 var 31 procent av alla som vårdades över 18 år.

Ersättningsrätten för kostnader för god man eller särskilt förordnad vårdnadshavare får därför även fortsättningsvis knytas till ett beslut om god man eller särskilt förordnad vårdnadshavare för det ensamkommande barnet. Ansökan om ersättning får lämnas som tidigare. Att ersättningen schabloniseras medför emellertid att ansökningsförfarandet förenklas. Migrationsverkets prövning bör också bli mer begränsad. Inom Migrationsverket pågår ett arbete med att utveckla elektroniska tjänster för att effektivisera inlämningen av olika ansökningshandlingar. Om de tekniska möjligheterna finns, bedömer vi att elektronisk ansökan skulle vara mycket lämplig för denna ersättningsform.

För ensamkommande barn med uppehållstillstånd ges en engångsersättning på 30 000 kronor per barn (31 § nya ersättningsförordningen). Enligt bestämmelsens ordalydelse avser ersättningen att täcka kostnader för god man och särskilda kostnader inom socialtjänstlagen för ensamkommande barn. När barnet har beviljats uppehållstillstånd ska socialnämnden vanligtvis anmäla behov av särskilt förordnad vårdnadshavare.

När en sådan vårdnadshavare har utsetts upphör godmanskapet. Kommunens kostnader för god man efter uppehållstillstånd bör därför vara förhållandevis små. Vi uppfattar mot denna bakgrund att det endast är en mindre del av engångsersättningen som är avsedd för sådana kostnader.

Enligt vårt förslag ersätts kostnader för god man och särskilt förordnad vårdnadshavare löpande också för tiden efter uppehållstillstånd. För att dessa kostnader inte ska ersättas dubbelt föreslår vi att ovan nämnda engångsersättning reduceras med 4 000 kronor. Detta belopp motsvarar god mans arbete under en månad till en genomsnittlig ersättning om ca 130 kronor per dag (se nedan).

5.5.1 Schablonbelopp för god man och särskilt förordnad vårdnadshavare

Migrationsverket har lämnat uppgifter om de ersättningsbelopp för god man som verket beviljade under första kvartalet 2011. Migrationsverket har med ledning av de tidsangivelser som lämnas i ansökningarna räknat fram det antal dygn som ersättningen avser och därmed fått en genomsnittlig ersättning på 132 kronor per barn och dygn.

Vi föreslår ett gemensamt belopp för både god man och särskilt förordnad vårdnadshavare. Med anledning av att den ersättningsgilla delen av uppdraget som särskilt förordnad vårdnadshavare är av mindre omfattning bör kommunens kostnader för företrädare avta sedan barnet har beviljats uppehållstillstånd. För enkelhetens skull finns det ändå skäl att använda samma belopp under hela den tid som barnet befinner sig i landet. Ett belopp som betalas under en längre tid och som täcker kostnader som avtar efterhand bör, per barn och dygn, bli lägre än den ersättning som idag endast avser god man.

För att beräkna en rimlig dygnsersättning utgår vi från ovan redovisade snittkostnad för god man. Därutöver antar vi att;

- ett ensamkommande barn som söker asyl i Sverige är i genomsnitt 16 år,
- asyltiden är fyra månader och
- kostnaden för ställföreträdare efter beslut om uppehållstillstånd utgör en fjärdedel av kostnaden dessförinnan.

Utifrån dessa antaganden kan kostnaden per barn och dygn beräknas till 50 kronor (122 dagar à 130 kr + 608 dagar à 35 kr fördelat på 730 dagar, dvs. två år).

Effekten av vårt förslag blir att ersättningen till kommunen fördelas jämnare över tiden. Ändringen är avsedd att medföra ökad ersättning till kommunerna. Så blir det utan tvekan för de kommuner som har både asylsökande och barn med uppehållstillstånd i sin kommun. En totalt ökad ersättning uppväger förhoppningsvis att kommunens kostnader inledningsvis kan överstiga ersättningen.

Vi är medvetna om att det kan uppstå problem om ett barn på grund av platsbrist i anvisningskommunerna blir kvar i ankomstkommunen under större delen av asyltiden. I sådant fall skulle vårt förslag kunna leda till att ankomstkommunen blir underkompenserad. Denna situation är emellertid en följd av platsbrist som måste lösas. Den risk som vi nu uppmärksammar är således en följd av ett övergående systemfel som vi inte kan ta hänsyn till vid vårt försök att skapa ett hållbart ersättnings-system för framtiden.

5.6 Utredning och transport

Förslag: Ersättningsrätten för kostnader för utredning enligt 11 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen (2001:453) ska utvidgas så att ersättning även kan ges

- till en ankomstkommun
- om utredningen påbörjas sedan uppehållstillstånd har getts.

Bestämmelsen om transport av ensamkommande barn till den kommun som anvisats av Migrationsverket ska inte ändras.

Utredning

Kostnader för utredning ersätts enligt nu gällande reglering med schablonbelopp. Det är således redan i dag en ersättning som är enkel att hantera. Hanteringen skulle visserligen bli ännu enklare om ersättningen bakades in i plats- eller boendeschablonen som löper dygn för dygn. Vi har emellertid beaktat att ersättningen avser en insats under en begränsad tid i anslutning till att barnet anländer och anser därför att det är ändamålsenligt att ersättningen kopplas till den tidpunkt när kommunen utför insatsen och att den betalas ut vid ett tillfälle.

Utredningen för ett familjehemsplacerat barn omfattar även familjehemmet. Det är därför motiverat att sådan utredning ersätts med ett högre schablonbelopp. Det har inte heller förts fram några invändningar mot beloppens storlek. Vi föreslår därför inte någon ändring i denna del.

Rådande platsbrist gör dock att utredningskostnader i vissa fall inte kan ersättas på det sätt som är avsett. Problemet hänger samman med att ersättning för utredning bara gäller för kostnader under asyltiden och att det är anvisningskommunen som är berättigad till ersättning. En ankomstkommun som företar utredningen kan därför inte få ersättning för sin kostnad.

Det kan också hända att barn blir kvar så länge i ankomst-kommunen att de beviljas uppehållstillstånd strax efter att de anlänt till anvisningskommunen. Om anvisningskommunen inte hinner påbörja utredningen innan uppehållstillstånd beviljats kan kommunen inte ansöka om ersättning. Det beror på att den aktuella förordningen bara gäller för asylsökande barn. Samma problematik finns för ensamma barn som kommer till Sverige genom vidarebosättning, s.k. kvotflyktingar, samt i de fall när ett barn efter att ha varit en tid i Sverige konstateras vara utan vårdnadshavare. För att få täckning för utredningskostnader avseende dessa barn måste kommunerna i dag ansöka om ersättning för extraordinära kostnader.

Även om platsbristen är övergående finns det mot denna bakgrund skäl att utvidga ersättningsmöjligheten. Vi föreslår därför att ersättningen ska ges för utredning enligt 11 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen oberoende av vilken kommun som utför insatsen och oberoende av om den vidtas före eller efter det att barnet har beviljats uppehållstillstånd.

Behov av kontinuerliga kontakter med barnet och dess ställföreträdare samt fortsatta utredningsinsatser under tiden efter uppehållstillstånd bör ersättas löpande. Det finns därmed skäl att inkludera ersättning för sådan utredning och annan löpande myndighetsutövning i den föreslagna platsersättningen eller i de schablonbelopp som vi anser bör gälla för vård i annat hem än barnets egna.

Transport

Transportkostnaden är av engångskaraktär, av begränsad storlek och varierar med resans längd och val av transportmedel. Ersättning bör därför medges med belopp motsvarande den faktiska kostnaden för att transportera barnet till den kommun som anvisats av Migrationsverket. Vi bedömer därför att den nu gällande bestämmelsen inte ska ändras.

Kritik har framförts mot ersättningen för att den inte skulle omfatta kostnader för medföljande personal. Vi kan inte se att

ordalydelsen i den nu gällande bestämmelsen hindrar att ersättning beviljas för resekostnader avseende medföljande om kommunen bedömer att barnet behöver assistans under resan. Hur bestämmelsen ska tolkas och tillämpas är dock en fråga för beslutande myndighet och domstol.

6 Ekonomiska konsekvenser

Enligt vår uppdragsbeskrivning ska översynen göras med utgångspunkt i befintliga ekonomiska ramar. Det är emellertid inte möjligt att mer exakt fastställa statens kostnader för de ensamkommande barn som finns i landet, varken i sin helhet eller på individnivå. Anledningen är att Migrationsverket inte redovisar sina utbetalningar till kommunerna på sådant sätt att de kan härledas till den period som ersättningen avser. Uppgifterna registreras och lagras inte heller på ett sådant sätt att de utan manuell bearbetning kan kopplas till det barn som berättigar en kommun till ersättning. Det finns inte ens några säkra uppgifter om hur många ensamkommande barn som befunnit sig i landet vid en viss tidpunkt eller under en viss period.

För att få en uppfattning om de ekonomiska konsekvenserna av våra förslag har vi applicerat dem på förhållanden som, så långt som möjligt, speglar det verkliga läget år 2010. Att Migrationsverkets uppgifter om hur stora ersättningar som betalades ut år 2010 inte är periodiserade innebär att de inte behöver avse kommunens kostnader för samma år. Utbetalningarna ger ändå en rimlig bild dels av det totala kostnadsläget, dels hur kostnaderna har fördelats mellan olika typer av ersättningar.

Med hänsyn till att uppgifterna måste sammanställas och analyseras manuellt har urvalet begränsats. För att få ett hanterbart material har Migrationsverket försett oss med uppgifter avseende utbetalningar under första, och i viss mån andra, kvartalet 2011. Uppgifterna avser ersättning avseende

senare delen av år 2010 till de 37 kommuner som erbjudits att delta i vår enkät. Med hjälp av detta material har vi fått fram faktiska uppgifter om vilka insatser som har ersatts och ersättningsnivåer för enskilda insatser. Med reservation för att materialet inte är fullständigt så tillvida att det inte innehåller uppgifter om de 37 kommunernas samtliga ersättningar hänförliga till senare delen av år 2010, bedömer vi att underlaget är tillförlitligt. Vi har därför använt underlaget som stöd för våra beräkningar, bedömningar och antaganden. Dessa har vi sedan fört över på nationell nivå.

De ekonomiska konsekvenserna av våra förslag presenteras i nedanstående tabell. Om ett förslag ger upphov till ökade eller minskade kostnader anges från ett statligt perspektiv. Beräkningen visar att våra förslag håller sig inom givna ekonomiska ramar. Med det menar vi att förslag som resulterar i kostnadsökningar motsvaras av kostnadsminskningar till följd av andra förslag. Vi uppskattar att våra förslag om platsersättning, vård och boende samt god man eller särskilt förordnad vårdnadshavare bör resultera i en statlig besparing om totalt ca 106 miljoner kronor. Det motsvarar 5,2 procent av de totala kostnaderna. Den ekonomiska effekten av att ankomst-kommunerna i vissa fall kan medges ersättning för extra kostnader är svår att uppskatta och framgår inte av tabellen. Vi bedömer dock att ersättningen för extra kostnader bör täckas av de medel som frigörs genom övriga förslag.

Tabell 6.1 Ekonomiska konsekvenser

Ersättning (tkr)	Asyltiden	Uppehållstillstånd
<i>Platsersättning</i>		
Totalt 2010	369 753	574 128
- härav obelagd plats (15%)	55 462	86 119
Fördyring (300 kr/1 600 kr)	+10 399	+16 147
<i>Vård och boende</i>		
Totalt 2010	637 603	402 044
- härav familjehem	19 128	88 450
Fördyring (90 kr/460 kr)	+3 742	+17 305
- härav hvb-hem	618 475	313 594
Besparing (500 kr/2 400 kr)	-128 849	-65 332
<i>God man/SFVH¹¹</i>		
Totalt 2010	45 212	
Beräknad (50 kr à 5 000 barn)	30 417	60 833
Fördyring (totalt 46 038 tkr)	-14 795	+60 833
Besparing (4 000 kr à 1 300 barn)		-5 200
Summa besparing(-)/fördyring(+)	-129 503	+23 753
- i procent	12,3	2,4
Total besparing; -105 750 (5,2%)		

6.1 Ekonomiska effekter för staten

Hel platsersättning för obelagd plats

Vi föreslår att platsersättning ska ges med samma belopp för belagda och obelagda platser. Effekten av vårt förslag blir att ersättningen för en obelagd plats stiger med 300 kronor per dygn. Statens kostnad för en tom plats ökar därmed med ca

¹¹ Särskilt förordnad vårdnadshavare.

19 procent (300 kr av nuvarande ersättning för obelagd plats, 1 600 kr).

Migrationsverket har utifrån sina uppgifter om utbetald platsersättning för sista kvartalet 2010 kommit fram till att 85 procent av platserna då var belagda. Om denna belägningsgrad tillämpas på den platsersättning som betalades ut för hela år 2010 betyder det att 242 platser skulle ha stått tomma hela året.¹² Enligt Migrationsverket kan belägningsgraden sannolikt vara något högre på grund av att alla kommuner eventuellt ännu inte har ansökt om de 300 kronor som är villkorade av att platsen är belagd.

Med en så låg belägningsgrad som 85 procent skulle vårt förslag, beräknat på förhållandena år 2010, ha kostat staten ytterligare 26,5 miljoner kronor. Om det är rimlig att 15 procent av de överenskomna platserna står oanvända är inte vår sak att bedöma. Vi kan emellertid anta att vårt förslag kan fungera som en drivkraft för staten att i högre utsträckning belägga de platser som kommunerna enligt överenskommelser ställer till förfogande.

Schabloniserad ersättning för vård och boende i familjehem

Det av oss föreslagna schablonbeloppet som ska ersätta kommunens kostnader vid placering i familjehem, 550 kronor per dygn och barn, baseras på nuvarande genomsnittskostnad för familjehemsvård. Kostnaden ersätts i dag fullt ut. Den del av schablonbeloppet som överstiger genomsnittskostnaden 460 kronor innebär en kostnadsökning för staten. Statens kostnad för familjehemsplaceringar ökar således med 90 kronor eller ca 20 procent per barn och dygn (90/460)

Det underlag vi tagit del av tyder på att tre procent av ersättningen för kommunens faktiska kostnader för vård och boende avsåg familjehemsplaceringar under asyltiden och

¹² 88 486 dygnsplatser (141 579 000 kr / 1 600 kr), omräknat till 242 årsplatser (88 486/365).

22 procent familjehemsplaceringar för ensamkommande barn som hade beviljats uppehållstillstånd. Vårt förslag, tillämpat på förhållandena år 2010, skulle ha kostat staten ytterligare 21 miljoner kronor.

Schabloniserad ersättning för vård och boende i hvb-hem

Genomsnittskostnaden för de ensamkommande barn som placeras i hvb-hem är drygt 2 400 kronor. Vid beräkning av genomsnittskostnaden har vi uteslutit de poster som avsett dels s.k. utslussningsboende, dels överbeläggning i platsboenden. Kostnaden för sådana placeringar är vanligen något lägre än kostnaden för placeringar i andra hvb-hem.

Kostnaden ersätts i dag fullt ut. Det schablonbelopp som vi föreslår ska jämföras med nuvarande genomsnittskostnad. Eftersom schablonbeloppet är 500 kronor lägre än genomsnittskostnaden innebär vårt förslag en besparing för staten. Statens kostnad för placeringar i hvb-hem skulle därmed minska med cirka 21 procent ($500/2\,400$).

Det underlag vi tagit del av tyder på att 97 procent av ersättningen för kommunens faktiska kostnader för vård och boende avsåg placeringar i hvb-hem under asyltiden och 78 procent familjehemsplaceringar för ensamkommande barn som har beviljats uppehållstillstånd. Statens kostnad för hvb-hemsplacerade ensamkommande barn år 2010 skulle med vårt förslag ha blivit 194 miljoner kronor lägre.

God man eller särskilt förordnad vårdnadshavare

Vi har föreslagit en utökad ersättningsrätt för ställföreträdare. Att kostnader för särskilt förordnad vårdnadshavare ska ersättas innebär en kostnadsökning för staten. Schablonersättningen för god man eller särskilt förordnad vårdnadshavare ska ges till alla ensamkommande barn under 18 år. Vi bedömer antalet till 6 500

ensamkommande barn i Sverige, inkl. de som är över 18 år men ändå berättigar till ersättning. Vid bedömningen har vi beaktat:

- statistiska uppgifter om antalet ensamkommande asylsökande barn i Sverige,
- kända och uppskattade uppgifter om hur många av dem som beviljats uppehållstillstånd samt
- ett antagande om att de ensamkommande barnen omfattas av ersättningssystemet under en genomsnittlig tidsperiod på tre år.

Vi uppskattar att ca 20 procent av de som befinner sig inom ersättningssystemet är ensamkommande barn som bedömts vara i behov av fortsatt vård efter 18-årsdagen. Därmed skulle schablonersättningen för kostnader avseende god man eller särskilt förordnad vårdnadshavare omfatta resterande cirka 5 000 ensamkommande barn. Kostnaden för vårt förslag skulle, med ett antagande om att 5 000 barn är i behov av ställföreträdare, uppgå till ca 91 miljoner kronor per år (5 000 barn à 50 kr per 365 dagar). Jämfört med utbetald ersättning för god man år 2010 skulle kostnaderna öka med totalt ca 46 miljoner kronor.

Nuvarande ersättning för god man avser bara asyltiden. Att schablonersättningen enligt vårt förslag ska löpa med samma belopp under såväl asyltiden som därefter innebär att statens kostnad kommer att fördelas på samma sätt. Om ungefär en tredjedel av alla ensamkommande barn med ställföreträdare är asylsökande kan 30 miljoner kronor hänföras till asyltiden medan resterande 61 miljoner kronor kan hänföras till tiden därefter.

Vårt förslag att reducera den engångsersättning som enligt 31 § NyErsF lämnas till den kommun som först tar emot det ensamkommande barnet innebär att statens kostnader för denna ersättning minskar. Ersättningens storlek relaterar direkt till hur många ensamkommande barn som beviljas uppehållstillstånd. Hittills under år 2011 har 75 procent av de ensamkommande barnen beviljats uppehållstillstånd i första instans. Under år 2010 beviljades 1 270 ensamkommande barn uppehållstillstånd (66%)

i första instans. Om vi antar att 1 300 ensamkommande barn beviljas uppehållstillstånd under ett år när nämnda förordning tillämpas fullt ut minskar statens kostnad med 5,2 miljoner kronor.

Extra ersättning till ankomstkommuner i vissa fall

Om antalet asylsökande ensamkommande barn stiger snabbt och påtagligt ska extra ersättning kunna lämnas för rimliga merkostnader som inte täcks av schablonen för vård och boende. Vårt förslag om extra ersättning till ankomstkommuner i vissa fall kan dock omöjligt leda till att statens kostnader blir högre än vad de är med nu gällande regelverk. Det beror på att ankomstkommunerna för närvarande ersätts fullt ut för dessa kostnader.

Det är svårt att förutse i vilken utsträckning det kan bli aktuellt att bevilja ankomstkommunerna extra ersättning. Det beror bland annat på hur många buffertplatser som finns. Vi kan emellertid inte räkna med att statens kostnader för vård och boende i varje enskilt fall stannar inom de schablonbelopp som vi föreslagit. De medel som frigörs genom den sammantagna besparing som följer av våra övriga förslag bör vara tillräckliga för att ersätta ankomstkommunernas extra kostnader. Vi bedömer således att samtliga våra förslag ryms inom befintliga ekonomiska ramar.

6.2 Ekonomiska effekter för kommunerna

En schabloniserad platsersättning som utgår 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.

Den totala ersättningen till kommunerna kommer dock i princip förbli oförändrad. Att ersättningen för vård och boende begränsas innebär att kommunerna i möjligaste mån måste hålla nere sina kostnader för vård och boende. En ekonomisk fördel för kommunerna är att schabloniserade ersättningar enligt våra förslag kan betalas ut snabbare och att kommunerna vet vilka intäkter de kan räkna med i verksamheten.

6.3 Administrativa lättnader

Våra förslag bör leda till att den administrativa bördan hos kommuner och Migrationsverket lättar betydligt. Våra förslag om att platsersättningen betalas ut vid ett tillfälle utan krav på ansökan eller redovisning från kommunerna bör kunna leda till minskade handläggningskostnader för såväl kommunerna som Migrationsverket. Handläggningen av en schabloniserad ersättning är dessutom relativt snabb och enkel. Eftersom kostnaderna inte behöver styrkas kan prövningen begränsas. En schabloniserad ersättning bör också leda till färre tvister. Dessa administrativa lättnader bör ge positiva ekonomiska effekter för såväl kommunerna som för staten.

Att ersättningssystemet frikopplas från kravet på redovisning betyder dock inte att kommunerna helt undgår att redovisa om och hur överenskomna platser används. Detta är nödvändigt för att Migrationsverket ska kunna anvisa nya barn till kommunerna. Den dialog mellan verket och berörda kommuner som är en förutsättning för ett effektivt mottagningssystem måste fungera. Hur den löpande redovisning som krävs för detta ändamål lämpligen ska lämnas och användas är inte en fråga som omfattas av vårt uppdrag.