



Datum  
2016-08-22

Adress  
August Palms Plats 1

Diarienummer  
STK-2016-840

## Yttrande

Till  
Arbetsmarknads-  
departementet

### **Remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Promemoria om ett nytt ersättningssystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga A2016/01307/I**

#### **Sammanfattning**

Malmö stad välkomnar ett förenklat ersättningssystem byggt kring schabloner som innebär förenklad administration och drivkrafter till ett kostnadseffektivt mottagande med mer stabila planeringsförutsättningar. De ersättningsnivåer som föreslås är dock för låga och skulle innebära försämringar i kvaliteten i omhändertagandet samt få allvarliga ekonomiska konsekvenser för kommunen, särskilt till följd av den korta omställningsperioden. Malmö stad tar redan idag ett stort ansvar för Sveriges flyktingmottagande utan tillräcklig ekonomisk kompensation från staten. De föreslagna ersättningsnivåerna riskerar också leda till negativa konsekvenser för de ensamkommande barnen i form av större boendeenheter, lägre personaltätthet, mindre utrymme till omplaceringar vid särskilda behov samt försämrade möjligheter att placera utifrån barnets behov.

Konsekvensanalysen av en potentiell omställning av verksamhet samt omvandling av befintliga placeringsbeslut är alltför förenklad. Det förutsätts att stora delar av gruppen ensamkommande barn och unga kan klara sig mer eller mindre själva i eget boende eller enklare gruppboenden. Detta är inte realistiskt. Perspektiv som barnkonventionen, kritik från barnombudsmannen och krav från Socialstyrelsen berörs inte i nämnvärd utsträckning. Det förutsätts också att det ska vara enkelt att ordna fram bostäder och lokaler till ett lågt pris, vilket starkt kan ifrågasättas för en stad som Malmö. Detta visar på bristande förståelse för kommunernas förutsättningar, särskilt för en kommun som Malmö som tar ett stort ansvar för mottagandet med hög belastning på socialtjänst och ekonomi som följd. Att snabbt införa förändringar som innebär väsentligt försämrade ekonomiska förutsättningar för kommunen riskerar radera förtroende och tillit mellan stat och kommun i en tid då förtroende och gott samarbete är en avgörande framgångsfaktor för att hantera de utmaningar Sverige står inför. Malmö stad vill framhålla vikten av att förändringar i ersättningssystemen sker i dialog med kommunerna och SKL, Sveriges Kommuner och Landsting

## Yttrande

### Utgångspunkter för ett nytt ersättningssystem

Malmö stad instämmer i Regeringens bedömning att det ökade antalet ensamkommande barn och unga de senaste åren, särskilt under 2015, ökar kraven på effektivitet och kvalitet i mottagandet. Och visst finns det möjligheter till effektiviseringar. Dock visar Regeringens förslag på en bristande förståelse för kommunernas olika förutsättningar och behoven hos målgruppen ensamkommande barn och ungdomar.

Trots att barnperspektivet framhålls som en viktig utgångspunkt för förslaget saknas en ordentlig konsekvensanalys för just de barn och unga som berörs av innehållet i förslaget. Tyngdpunkten i Regeringens analys ligger istället på övriga barn som är i behov av stöd från socialtjänsten och hur dessa barn gynnas av en förenklad hantering av ensamkommande barn och unga. En sådan analys bortser helt från det stora behov av stöd som en hög andel ensamkommande barn och unga har. Malmö stad anser att utgångspunkten bör vara att den verksamhet som riktar sig till ensamkommande barn och unga ska hålla samma standard som motsvarande verksamhet som riktar sig till svenska barn, vilket också stöds av Barnkonventionen.

Att ansökningsförfarandet är administrativt krävande och behöver förenklas råder det inget tvivel om. Även handläggningen hos Migrationsverket är oerhört komplex, vilket innebär att en förenklad ansökningsprocess kan spara pengar åt såväl staten som kommunerna. Det är orimligt att Migrationsverkets handläggare ska granska kommunens kostnader på en så detaljerad nivå som görs idag. Det är också orimligt att kommunen ska behöva räkna om sina driftskostnader ett antal gånger på Migrationsverkets begäran, då nya besked kommer om vilka typer av kostnader som omfattas av begreppet ”vård av barn”. Arbetet med återsökning av kostnader har blivit en svåröverskådlig process som innebär att Malmö stad årligen ligger ute med stora summor pengar över lång tid. Malmö stad välkomnar därför ett förenklat system med schabloniserade och automatiserade ersättningar, men nivåerna måste vara rimliga för att klara en verksamhet med god kvalitet som bedrivs med barnens och de ungas bästa i fokus.

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

Malmö stad tillstyrker ett införande av en ersättning för beredskap och kapacitet, samt indelningen i en fast och en rörlig del. Den fasta delen måste dock avspegla omfattningen av kommunens mottagande då förutsättningarna för en grundläggande beredskap skiljer sig åt mellan kommuner. Ersättningen bör också räknas upp löpande med löner och priser.



Den rörliga ersättningens storlek framgår inte av remissunderlaget och är därför svår att bedöma rimligheten i. För att ge kommunen stabila planeringsförutsättningar är det viktigt att principerna för beräkning är tydliga och att ersättningen fastställs för tolv månader åt gången samt betalas ut tidigt under året så att kommunen inte behöver ligga ute med pengar. Även för den rörliga delen är det viktigt att dygnersättningen räknas upp med löner och priser så att den inte gradvis urholkas.

Malmö stad instämmer i Regeringens bedömning att tecknandet av överenskommelser innebär onödig administration. Nya principer för fördelning av ensamkommande barn och unga mellan landets kommuner innebär att överenskommelserna mer eller mindre spelat ut sin roll. Malmö stad vill dock framhålla vikten av att löpande dialog sker med Migrationsverket kring vilka målgrupper som kommunen har beredskap och möjlighet att ta emot med god kvalitet. Fördelen med överenskommelserna har varit att kommunen kunnat ange en inriktning för sitt mottagande som underlättat i planeringen.

#### **Schablonersättning till ankomstkommuner för tillfälligt mottagande av asylsökande ensamkommande barn**

Malmö stad välkomnar en schablonisering av ersättningen till ankomstkommuner, men ersättningen om 3 000 kr per belagt dygn är inte tillräcklig för att täcka kommunens kostnader för mottagande samt beredskap för mottagande. Malmö stad tar idag ett stort ansvar för ankommande ensamkommande barn och hösten 2015 visade på att förändringar kan ske snabbt vilket ställer höga krav på kommunens förmåga att snabbt utvidga verksamheten samtidigt som en god kvalitet upprätthålls. Ska Malmö kunna fortsätta ta samma stora ansvar är det nödvändigt med full kostnadstäckning från staten, som enligt egen utsago ”ansvarar för finansiering av mottagandet av ensamkommande barn och unga”.

#### **Schablonersättning för mottagande av asylsökande ensamkommande barn i anvisningskommun**

De föreslagna schablonerna på 52 000 kr respektive 30 000 kr per mottaget barn är för låga för att täcka de kostnader som avses enligt förslaget och upprätthålla en verksamhet med god kvalitet. Mottagandet av ensamkommande barn innebär ett flerårigt åtagande för kommunen, där socialtjänsten har ett ansvar att följa den unges behov och löpande göra omprövningar av eventuella stödinsatser. Så länge den ensamkommande är minderårig ska god man eller särskilt förordnad vårdnadshavare tillhandahållas, vilket utöver arvodering innebär kostnader för rekrytering och utbildning.

#### **Schablonersättning per dygn för mottagandet av ensamkommande barn**



Antagandet som ligger till grund för Regeringens beräkning av lämplig ersättningsnivå för mottagande av kommunanvisade, nämligen att en betydande andel av dagens placeringar skulle kunna omvandlas till formen stödboende, har ingen saklig grund. Malmö stad ifrågasätter särskilt antagandet att en betydande andel av gruppen 16-17-åringar skulle kunna placeras i stödboende. Ett sådant antagande motsäger promemorians inledande ord om beaktande av barnperspektiv samt bibehållen kvalitet och trygghet i mottagandet.

Malmö stads erfarenhet är att barn och unga vuxna utan familj ofta har behov av stora insatser för att kunna växa upp med liknande förutsättningar som barn som har det stöd som en familj innebär. Ofta finns behov av mer stöd och vuxennärvaro än ett stödboende skulle kunna erbjuda. Placering i stödboende är oftast inte heller lämplig för nyanlända barn och ungdomar utan lämpar sig bättre för barn som hunnit bo ett par år i HVB-hem. I ett HVB-hem förbereds ungdomarna för självständighet och introduceras i det svenska samhället. Att inte få det stödet riskerar att innebära sämre möjligheter till etablering och integration.

Redan idag märks ett visst ökat behov av stöd och vuxennärvaro i Malmö stads boenden till följd av Riksdagens beslut om begränsade möjligheter till uppehållstillstånd. Många av de barn och unga som anlände under hösten 2015 mår alltför dåligt för att kunna fungera självständigt. Beteenden som leder till allvarliga incidenter har ökat. Sådana incidenter ställer krav på hög vuxennärvaro med kompetens att hantera situationer som uppstår för att kunna erbjuda trygghet. Enligt socialtjänstlagen ska barnets behov av stöd beaktas vid val av placementsform, vilket innebär att kommunen får ta ett större finansieringsansvar för placering av ensamkommande när staten sänker ersättningen.

Förslaget antar också att en större andel ensamkommande barn och unga skulle kunna placeras i familjehem. Redan idag har Malmö stad svårt att rekrytera familjehem vilket innebär att en omställning till ytterligare familjehemsplaceringar är orealistisk.

Beräkningen av ersättningen tar dessutom inte hänsyn till de faktiska kostnader som kommunerna idag har utan utgår från de ersättningsnivåer som gäller i dagens system. Detta innebär att de kostnader som kommunen idag är tvungen att ansöka om som extraordinära kostnader inte finns med i beräkningen. Den föreslagna ersättningen på 1 350 kr per dygn är därmed för låg.

Beräkningen av ersättningen utgår ifrån riksgenomsnittliga kostnader för olika boendeformer och bortser helt från kostnadsläget i olika delar av landet. Skillnader i kostnadsläge för exempelvis lokaler innebär att kommuner som Malmö stad, med relativt höga lokalkostnader, får en sämre kostnadstäckning och därmed sämre förutsättningar att erbjuda en kvalitativ



verksamhet än kommuner med relativt låga lokalkostnader. I Malmö stad råder dessutom brist på boendelokaler och bostäder. När kommunen står i ett trängt läge att erbjuda bostäder till personer som anvisas, ensamkommande barn eller vuxna som anvisas enligt nya bostättningslagen, kommer detta sannolikt driva upp lokalkostnaderna då hyresvärdarna får en gynnsam förhandlingsposition. När dygnersättningen från staten sedan inte räcker för att erbjuda en kvalitativ verksamhet blir det kommunen som får finansiera mellanskillnaden.

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

Regeringen gör antagandet att kommunerna i dagsläget har drivkrafter att upprätthålla placering av ensamkommande ungdomar som fyller 18 år under asyltiden för att på så sätt fortsätta erhålla 1 900 kr/dygn i ersättning. Detta stämmer inte för Malmö stad. Då ersättningen om 1 900 kr/dygn i dagsläget sällan fullt ut täcker kostnaderna som Malmö stad har för en placering är det snarare så att man noga överväger om en individ har behov av fortsatt placering efter 18-årsdagen eller om en överlämning till Migrationsverket kan ske. Malmö stad vill dock poängtera vikten av en fördjupad konsekvensanalys för de ungdomar som flyttas över till Migrationsverkets anläggningsboenden i samband med 18-årsdagen. Med ökade handläggningstider hos Migrationsverket kommer dessa unga ha hunnit börja etablera sig i sin anvisningskommun under en längre tidsperiod innan 18-årsdagen och en omplacering till annan ort kan innebära bakslag i etableringsprocessen med risk för ökad psykisk ohälsa.

Malmö stad välkomnar förslaget att kommunerna ska få ersättning för faktiska kostnader för placering av ensamkommande asylsökande med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU).

### **Schablonersättning för ensamkommande unga i åldern 18-20 år med uppehållstillstånd**

Malmö stads bedömning är att den föreslagna ersättningsnivån är för låg. Återigen gör Regeringen antagandet att en stor andel av ensamkommande unga som fyllt 18 år ska kunna klara sig på egen hand i stödboende eller i eget boende helt utan stöd. Detta antagande saknar saklig grund. Dessutom skulle en så omfattande omställning av verksamheten vara kostsam då varje individs behov måste utredas och omprövas, utöver att kommunen måste finna lämpliga lokaler för stödboende eller annat boende. Att genomföra omprövningar av placeringsbeslut enbart av kommunalekonomiska skäl innebär att bryta mot socialtjänstlagen och påverkar rättsäkerheten negativt.

### **Ersättning för faktiska kostnader i vissa särskilda situationer**



Malmö stad välkomnar att kommunen fortsatt ska kunna ansöka om ersättning för faktiska kostnader vid exempelvis LVU-placering eller utbetalning av försörjningsstöd. Möjligheten att söka ersättning för andra särskilda kostnader måste dock finnas kvar. Så länge staten har för avsikt att ansvara för finansiering av mottagandet av ensamkommande barn och unga måste det finnas en möjlighet för kommuner att få ersättning när ett barn eller ungdom har särskilda behov som kräver särskilda insatser, oavsett när under asylprocessen detta sker.

### **Ikraftträdande m.m.**

Malmö stad anser att tidplanen för införande är fullständigt orimlig. Regeringen hävdar att dessa förändringar kan införas med kort tidplan utan några större konsekvenser för vare sig kommunernas ekonomi eller de barn och ungdomar som Regeringen förväntar sig ska omplaceras. Detta antagande saknar verklighetsförankring. Kommunens planering framöver bygger på dagens regelverk och att snabbt ställa om verksamhet, förändra lokalavtal och ställa om personal är kostsamt. Dessutom skulle det kräva stora resurser av socialtjänsten för att ompröva befintliga placeringsbeslut av ensamkommande barn.

Malmö stad planerar för att ha stödboenden i drift under början av 2017. Att stödboende skulle innebära en sådan väsentlig kostnadsbesparing som promemorian gör gällande stämmer inte. Behovet av bostäder driver upp priserna. I Malmö råder dessutom stor brist på bostäder och lokaler som lämpar sig för boende, vilket innebär behov av nyproduktion eller omställning av andra lokaler. Båda dessa alternativ är kostsamma.

### **Övriga synpunkter**

Malmö stad finner det anmärkningsvärt att Regeringen å ena sidan talar om att införa Barnkonventionen som lagstiftning och å andra sidan hävdar att ensamkommande barn och unga klarar sig utan vuxentillsyn och vuxennärvaro utan att genomföra en ordentlig barnkonsekvensanalys. Det innebär en utveckling mot att ensamkommande barn i Sverige inte längre kommer ha samma rättigheter som andra barn. Med anledning av de nya, mer restriktiva asyllagarna kommer ensamkommande barn att vara i behov av stöd från socialtjänsten under en längre tidsperiod, till följd av att familjeåterföreningar inte kommer att ske i samma utsträckning. Stödbehovet kommer dessutom sannolikt öka då förändringarna väntas leda till ökad psykisk ohälsa hos målgruppen, vilket ökar kommunens kostnader snarare än minskar dem. Om kommunen anpassar verksamheten efter de nya ersättningarna riskerar det att leda till brott mot socialtjänstlagen och större långsiktiga konsekvenser för de ungdomar vars stöd plötsligt försvinner.

Utöver att ersättningsnivåerna är för låga saknas resonemang om löpande uppräknings av ersättningarna. I dagsläget är visserligen prisutvecklingen i samhället på en låg nivå, men löner-



na ökar kontinuerligt, och avsaknad av uppräknings innebär att ersättningarna gradvis urholkas och att utrymmet för att erbjuda en kvalitativ verksamhet minskar. Malmö stad anser att ersättningarna därför bör kopplas till någon form av index-reglering.

Malmö stad instämmer i att kostnadskontroll och effektivt användande av skattemedel är viktigt och välkomnar en förenkling av ersättningssystemet, såväl för ensamkommande barn som för flyktingmottagande i sin helhet. Regelverket kring ersättningar för mottagande av asylsökande och personer som nyligen fått uppehållstillstånd är oerhört komplext och detaljerat och ersättningsnivåerna står många gånger inte i paritet med kommunens kostnader. Kommunen ser därför gärna att en översyn genomförs av regelverket som helhet för att säkerställa ambitionen om statlig finansiering av flyktingmottagandet.

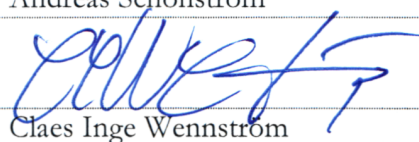
Malmö stad vill framhålla vikten av att förändringar i ersättningssystemen sker i dialog med kommunerna och SKL, Sveriges Kommuner och Landsting. Förslaget i promemorian har allvarliga brister i grundläggande antaganden och konsekvensanalys och visar på bristande kunskap om behoven hos den målgrupp som ensamkommande barn utgör. Det visar också på bristande förståelse för kommunernas förutsättningar, särskilt i en kommun som Malmö som tar ett stort ansvar för mottagandet med hög belastning på socialtjänst och ekonomi som följd. Att snabbt införa förändringar som innebär väsentligt försämrade ekonomiska förutsättningar för kommunen riskerar radera förtroende och tillit mellan stat och kommun i en tid då förtroende och gott samarbete är en avgörande framgångsfaktor för att hantera de utmaningar Sverige står inför.

Ordförande



Andreas Schönström

Sekreterare



Claes Inge Wennström

