

Svar på remiss om 'Ett nytt ersättningsystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga'.

Karlskrona kommuns socialnämnd har beslutat att ge sin bedömning av de förslag och konsekvensbeskrivningar som presenteras i promemorian "Ett nytt ersättningsystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga" enligt nedan.

Sammanfattning av svaret

Karlskrona socialnämnd välkomnar initiativet att förenkla ersättningsystemet kring ensamkommande barn, som idag bitvis är mycket administrativt krävande, och även medför moment av osäkerhet kring ersättningarna för kommunerna. Schabloniseringarna som föreslås är därför som sådana välkomna, särskilt om de utbetalas per automatik.

Däremot finner socialnämnden i Karlskrona att ersättningsnivåerna bygger på orealistiska bedömningar/beräkningar vilket leder till att de föreslagna schablonnivåerna är för låga. Därtill ger förslaget till ikraftträdande alldeles för kort tid att i den mån det visar sig möjligt, ställa om kommunernas verksamhet. Konsekvenserna av detta kommer att bli att kommunerna kommer att gå med mycket stor ekonomisk förlust om förslagen genomförs som nu presenterats. Flyktingpolitiken är en statlig angelägenhet och förslag om nya ersättningar måste därför med större träffsäkerhet möta kommunernas kostnader så att varken kommunernas ekonomiska läge eller mottagandet av de ensamkommande barnen påverkas negativt.

Vad gäller vissa bedömningar som enligt förslaget ska göras vid ersättning av faktiska kostnader, har socialnämnden även synpunkter på att dessa bedömningar görs av den/de instanser som har bäst kompetens på området, vilket inte nödvändigtvis är Migrationsverket.

Socialnämndens synpunkter redovisade utifrån promemorian struktur

Socialnämnden har valt att anföra sina kommentarer utifrån samma struktur som promemorian är uppbyggd. Exempelvis kommer '3.4' i vänstermarginalen nedan att referera till avsnittet 3.4 i promemorian.

1.2 Ett stort behov av ett förändrat ersättningssystem

I tredje stycket s. 9 anges att privata initiativ varit prisdrivande avseende kostnadsutvecklingen för mottagandet av ensamkommande barn. Socialnämnden vill framhålla att schablonen om 1 900 kr/dygn inrättades innan hösten 2015 och var anpassad till dåvarande förhållanden. Därutöver delar socialnämnden promemorians resonemang. Socialnämnden menar att detta är viktigt att ha med sig i minnet när ytterligare kommentarer kring kommunernas möjligheter att anpassa sig till de nya förslagen kommer nedan.

1.4 Asylsökande barn som fyller 18 år

I avsnittet problematiseras åldersgränsen 18 år för asylsökande barn. Socialnämnden vill förtydliga att den sortens gränsdragningsproblematik alltid kommer att uppstå så länge det inte är det faktiska behovet hos en individ som är utgångspunkten. Med det förslag som nu föreligger menar socialnämnden att det finns en risk att det blir statens ekonomiska förutsättningar som blir styrande istället för en individuell behovsbedömning. Socialnämnden menar att hela resonemanget rymmer illa med den ansats till barnperspektiv som anges i det föregående avsnittet i promemorian.

3.1 Ersättning för beredskap och kapacitet för mottagande

Förslaget att ta bort överenskommelserna om mottagande för att minska den administrativa bördan är mycket bra då det i stort är ett onödigt system genom de andra lagar som numera finns och redan styr det kommunala mottagandet. Socialnämnden är även positiv till att de schabloniserade ersättningarna som föreslås i stor grad ska automatiseras.

Huruvida den rörliga ersättningsdelen som föreslås för beredskap och kapacitet är rimlig är svårt att bedöma då den kommer att variera från år till år. Värt att påpeka i sammanhanget är att det alltid är förenat med vissa grundkostnader att öka sitt mottagande om nya verksamheter behöver startas upp.

Kort nämns i slutet av avsnittet att dagens ersättning för insatser av förebyggande karaktär enligt socialtjänstlagen bör anses ingå i denna schablon. Det har redan tidigare varit otydligt vad detta schablonbelopp är avsett att användas till särskilt när det är Migrationsverket, som saknar kompetens inom socialtjänstområdet, som ska tolka det, vilket de facto blivit fallet eftersom Migrationsverket i avslagsbeslut om andra ersättningar kan hänvisa till denna schablon med motiv att de pengarna ska användas i första hand. (Socialnämnden återkommer till denna sorts tolkningsbekymmer längre fram i remissvaret i det som avser att faktiska kostnader för LVU eller därmed jämfällbar vård avhandlas). Ett förtydligande av vad kommunerna förväntas kunna åstadkomma med ersättningarna för beredskap och kapacitet efterfrågas av socialnämnden, för att

kommunerna ska få just den möjlighet till planering som anges som ett syfte med det nya ersättningssystemet.

3.4 Schablonersättning om 1 350 kr/dygn för mottagande av ensamkommande barn

Angående den automatiska och schabloniserade hanteringen av ersättningar för ensamkommande barn är socialnämnden positiv till själva principen. Däremot är grunderna för ersättningsnivån som föreslås (1 350 kr per dygn) framräknade utifrån, enligt socialnämnden, felaktiga bedömningar. Den föreslagna nivån är därför generellt sett för låg.

På sidan 37 anförs att:

Barn i åldern 16-17 år ska endast placeras i stödboende om det finns särskilda skäl. Socialnämnden ska i varje enskilt fall bedöma om det finns särskilda skäl. Särskilda skäl kan vara att barnet bedöms vara moget och förberett för att på ett bra sätt klara av att bo och leva i ett eget boende, att barnet anses moget i övrigt och att barnet själv har en önskan att bo i ett eget boende.

I stycket därefter bedömer Arbetsmarknadsdepartementet att ”Gruppen 16-17-åringar är stor och en betydande andel av dem kommer sannolikt att placeras i stödboende”. Socialnämnden vill här invända att begreppet ’särskilda skäl’ inom lagstiftningen tidigare alltid syftat till att belysa undantag från en annars gällande huvudregel. Hur Arbetsmarknadsdepartementet dragit sin slutsats att ett undantag ska bli ’en betydande del’ framkommer inte. Dessutom går den inte ’hand i hand’ med vad som skrivs i promemorians avsnitt 1.3:

Barn utan vårdnadshavare har många gånger behov av stora insatser från samhället för att de ska kunna växa upp under förutsättningar som i så stor utsträckning som möjligt motsvarar de förutsättningar som barn som bor med sina föräldrar eller andra vårdnadshavare har. (s.10)

Även om socialnämnden menar att stödboende säkerligen kommer att bli mer vanliga än vad de är i nuläget, delas inte bedömningen om andelen barn i stödboende. Tvärtom är det av vikt att varje barn ges en individuell bedömning utifrån sina behov.

Hela beräkningsunderlaget bygger, förutom på ovan påpekade inkongruenser, på en stor del spekulationer om hur utvecklingen kommer att bli. Det förefaller att ett av syftena med de nya förslagen, nämligen att ”skattemedlen ska användas ansvarsfullt och de samlade statliga utgifterna för mottagandet av ensamkommande barn och unga måste vara rimliga”, har fått stor tyngd i framtagandet av förslagen. Socialnämnden delar självfallet denna grundprincip, men vill samtidigt framhålla att det inte rimligen kan ske statliga besparingar genom att ersättningsnivåerna sänks till kommunerna, eftersom detta allvarligt riskerar att skjuta över en stor del av det ekonomiska risktagandet för den

statliga politiken till kommunerna, på dåligt underbyggda grunder. Socialnämnden utvecklar sin kritik mot beräkningsgrunderna i avsnittet 4.5 nedan.

Hela antagandet att den största delen av de barn som kommunerna ska få ersättningar för kommer att bo antingen i familjehem eller stödboende är helt orimligt i ett kort perspektiv, och inte sannolikt i ett mellanlångt (1-2 år) perspektiv, särskilt med tanke på de volymer av barn som vi pratar om.

Socialnämnden bedömer att en betydligt större andel ensamkommande barn än vad arbetsmarknadsdepartementet gör, under de närmaste åren kommer att behöva fortsatt boende på hem för vård eller boende. Stödboendeinsatser kommer enligt nämndens förmenande främst att ske i åldersgruppen 18-20 år om socialtjänstlagens intentioner ska följas.

Därtill måste hänsyn tas till att många kommuner under hösten 2015 nödgades skriva avtal både med hyresvärdar och privata HVB-aktörer för att ha en chans att ge de ensamkommande barnen ett anständig mottagande anpassat till barnens behov. Dessa avtal löper för Karlskronas del längre än till årsskiftet 2016/2017, och det förefaller vid kontakt med andra kommers representanter vara likadant för dem. Eftersom dessa avtal är anpassade till den under hösten 2015 gällande socialtjänstlagstiftningen och ersättningsnivåerna, förefaller det rimligt, om förändringarna ska genomföras som nu presenterats, att staten ersätter kommunerna för den uppsägningstid avtalen har och de kostnader detta medför. Även ett sådant förfarande skulle emellertid vara problematiskt eftersom barnens behov inte förändras av ett nytt regelsystem i sig, utan måste bedömas i varje enskilt fall. En längre omställningstid till ett helt nytt system vore därför det mest rimliga.

Socialnämnden bedömer vidare att det är osannolikt att ens något ensamkommande barn inte först behöver bo på ett hem för vård eller boende under åtminstone en utredningsperiod. De enda som i vissa fall kan undantas från detta är de som anvisas till en anhörig som kan utredas att bli familjehem åt barnet. Att sätta ett barn i en miljö med låg tillsyn och stor grad av autonomitet redan i början av mottagandet förefaller inte vara i linje med ett mottagande av god kvalitet eller i enlighet med socialtjänstlagen.

Sammantaget kring detta förslag kan sägas att ett mer välbalanserat förslag som i större utsträckning bygger på hänsyn till faktiska kostnader behövs.

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

Kommunernas möjlighet till ersättning för asylsökande i åldern 18-20 år begränsas till de som är placerade med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) samt de som är placerade enligt socialtjänstlagen (SoL) med motsvarande vårdbehov.

Socialnämnden menar att ytterligare förtydliganden behövs. Det finns redan i dagens regelverk en svårighet i att det är antingen 1 900 kr per dygn eller faktiska LVU-kostnader som ersätts. Även i gruppen asylsökande finns barn och unga som har vårdbehov som inte med lätthet kan placeras inom någon av dessa ramar, det finns en gråzon för när LVU är tillämpligt, där det kan vara uppenbart att hvb eller familjehem inte är tillräckligt men där inte heller LVU förefaller vara det.

Denna svårighet tas inte bort i det nya förslaget. En viss anpassning görs genom att formuleringen att ersättning för faktiska kostnader vid LVU-vård eller vård av motsvarande vårdbehov via socialtjänstlagen. Även om själva tanken att bredda omfattningen något är god uppstår en tydlig gränsdragningsproblematik. LVU-vård beslutas alltid via ett förvaltningsrättsligt förfarande. Det framgår av nu förevarande förslag inte om, och i så fall vem som ska bedöma om en kommun är ersättningsberättigad vid SoL-placeringarna. Det är av yttersta vikt att detta är tydligt. Socialnämnden menar även att det rimligen inte kan vara upp till enskilda handläggare hos en myndighet utan specialistkompetens inom socialtjänstområdet eller socialrätt (Migrationsverket) att göra den sortens bedömningar som annars avgörs vid en förvaltningsrättslig prövning. Det är också viktigt att inte förfarandet görs alltför administrativt betungande för Migrationsverket eller kommunerna. Inte heller kan ett sådant förfarande innehålla osäkerhetsmoment kring om en ersättning kommer att utbetalas eller inte för kommunerna. Det mest rimliga förefaller enligt socialnämnden vara att ersättningarna för de faktiska kostnaderna betalas ut utan prövning av kommunens vårdbehovsbedömning. Det är enligt socialnämnden dock rimligt att ansökan om ersättning ska uppfylla vissa formkrav så att utvärdering av ett sådant handlägningsförfarande kan göras av exempelvis Inspektionen för vård och omsorg eller någon annan myndighet med specialistkompetens inom socialtjänstfrågor och socialrätt.

3.6 Schablonersättning om 750 kr/dygn för ensamkommande unga med uppehållstillstånd

Själva grundtanken i förslaget, med en automatisk, schabloniserad ersättning, är socialnämnden positiv till. Schablonen är dock enligt socialnämndens mening alldeles för låg, och i likhet med vad som anförts under 3.4 ovan och även kommenteras i 4.5 nedan, beräknad på grunder som inte i nuläget är möjliga att göra realitet av för kommunerna, varför en orimlig ekonomisk börda kommer att falla på kommunerna istället för på staten.

Det som Arbetsmarknadsdepartementet enligt socialnämnden inte beräknat i detta avsnitt är åter igen att det även efter 18 år kommer att vara ett stort antal ensamkommande för vilka ett vårdbehov enligt socialtjänstlagen kvarstår. Det är värt att påpeka att många av de ensamkommande barn som kom under hösten 2015 ännu inte bott här i ett år, och mindre än ett års omfattande stöd förefaller för barn med den bakgrund som de ensamkommande har, som alldeles för lite generellt sett, även om det finns undantag. En

hel del av de som kommit är 16-17 år och har varit med om allvarliga upplevelser och inte färdiga att 'klara sig själva' så snabbt.

Ett mer välbalanserat förslag, som i större utsträckning bygger på hänsyn till faktiska kostnader behövs. Möjligen kan en differentiering göras i schablonerna inom åldersgruppen, så att exempelvis 18-19-åringar ges en högre schablon, som därefter där sänks det sista året. Men även i detta scenario skulle en allmän höjning av schablonnivån vara nödvändig.

3.8 Ersättning för faktiska kostnader i vissa särskilda situationer.

Socialnämnden anför även kring detta förslagsområde avseende ersättning för LVU-vård eller vård av motsvarande vårdbehov enligt socialtjänstlagen de synpunkter som redovisats i avsnittet 3.5 ovan, kring behovet av en tydlig differentiering av vem som ska bedöma om kommunerna är ersättningsberättigade vid SoL-placering i enlighet med detta förslag eller inte. Det är av yttersta vikt att detta är tydligt. Socialnämnden menar att det rimligen inte kan vara upp till enskilda handläggare hos en myndighet utan specialistkompetens inom socialtjänstområdet eller socialrätt (Migrationsverket) att göra den sortens bedömningar som annars avgörs vid en förvaltningsrättslig prövning. Det är också viktigt att inte förfarandet görs alltför administrativt betungande för Migrationsverket eller kommunerna. Inte heller kan ett sådant förfarande innehålla osäkerhetsmoment kring om en ersättning kommer att utbetalas eller inte för kommunerna. Det mest rimliga förefaller enligt socialnämnden vara att ersättningarna för de faktiska kostnaderna betalas ut utan prövning av kommunens vårdbehovsbedömning. Det är enligt socialnämnden dock rimligt att ansökan om ersättning ska uppfylla vissa formkrav så att utvärdering av ett sådant handlägningsförfarande kan göras av exempelvis Inspektionen för vård och omsorg eller någon annan myndighet med specialistkompetens inom socialtjänstfrågor och socialrätt.

Vidare anges att kommunerna ska kunna ansöka om de faktiska kostnaderna senast sex månader i efterhand. Vidare anges att om kommunen redan hunnit få schablonersättning för den person och den tidsperiod som avses bör ansökan om faktiska kostnader inte beviljas. Socialnämnden vill här lyfta fram det orimliga i att hinna skicka in redovisningar om faktiska kostnader innan en, enligt förslagen, automatiserad, schabloniserad ersättning betalats ut. Denna del av förslaget bör därför helt tas bort. Ska kommunerna ges rätt till ersättning för faktiska kostnader, som precis som anges i förslaget ofta är mycket höga, kan inte denna regel villkoras med att en schablon redan hunnit betalas ut. Det rimliga vore självfallet att avräkning görs för i förekommande fall redan erhållen schablon och att detta sköts av handläggande statlig myndighet för att i möjligaste mån minska administrationen kring dessa ärenden.

3.9 Ikraftträdande av de nya förslagen

Förutom de invändningar som socialnämnden gjort ovan mot delar av förslagen om nya ersättningsregler, vad gäller nivåer och beräkningsgrunder, är även förslaget om ikraftträdande orimligt. De flesta kommuner har, som angetts ovan, redan såväl avtal om hvb-placeringar och hyresavtal som sträcker sig betydligt längre än till årsskiftet. Att ett nytt ersättningssystem skulle träda i kraft redan 2017 förefaller därför orimligt såvida inte staten ersätter kommunerna för den uppsägningstid avtalen har och de kostnader detta medför. Även ett sådant förfarande skulle emellertid vara problematiskt eftersom barnens behov inte förändras av ett nytt regelsystem i sig, utan måste bedömas i varje enskilt fall. En längre omställningstid till ett helt nytt system vore därför det mest rimliga.

Socialnämnden ser en stor risk att kommunerna inte kommer att kunna fullfölja sina åligganden enligt särskilt socialtjänstlagen, om de nu föreslagna schablonerna och regelverken genomförs så som de presenterats i promemorian.

4.5 Konsekvenser för kommunerna

Som anförts i både punkterna 3.4 och 3.6 ovan, menar socialnämnden att beräkningarna gjorts utifrån alltför mycket hypoteser och antaganden, i syfte att spara in på de statliga utgifterna. Risker är dock överhängande om de föreslagna schablonnivåerna fastställs, att det som i första hand sker är att kostnaderna för mottagandet flyttas över till kommunerna, eller att de minskade ekonomiska ramarna får oönskade konsekvenser för barnen när kommunerna ska försöka anpassa sin verksamhet efter ett ersättningssystem och inte barnens behov. Socialnämnden vill till detta anföra följande skäl:

Tabellen 4.2, som sedan används som 'mall' för antagandena och bedömningarna i tabell 4.3, som i sin tur ligger till grund för förslagen i avsnitt 3.4 och 3.6, bygger på hur mottagandet av ensamkommande barn såg ut i Sverige såg ut 2014, innan rekordhösten 2015. Precis som konstateras är siffrorna för 2015 inte sammanställda än.

Det är enligt socialnämndens erfarenhet fullt rimligt att anta att den stora andel barn under 18 år som antas bo i familjehem eller stödboende (sammanlagt 72 %) är kraftigt överdriven. Idag bor flertalet barn i hvb, och även om det rent hypotetiskt skulle vara en målsättning för kommunerna att nå 72 % i dessa boendeformer redan när barnen är under 18 år, skulle det krävas en lång omställningstid. Dels är det mycket svårt och resurskrävande att hitta familjehem redan idag, och en omställning till ytterligare familjehemsletande och -utredande i denna omfattningen skulle tarva stora resurser och ansträngningar för socialtjänsten i landet. Därtill delar inte socialnämnden uppfattningen att 34% av barnen skulle kunna bo i stödboende redan från 1 januari 2017. Dels finns inte ändamålsenliga lokaler, inte heller bedöms det som sannolikt att de 'särskilda skäl' som ska vara uppfyllda för att placeringsformen ska kunna bli aktuell, föreligger i alla så många fall 1 januari 2017. De barn som inte bedöms redo för ett stödboende kommer i

denna åldersgrupp knappast att bo någon annanstans än på hvb, vilket därför även medför en felaktig kalkyl.

Att ställa om hvb-lokaler till stödboenden görs inte heller särskilt enkelt, särskilt med beaktande att hyresnivåerna för hvb-lokaler är höga idag. Att förhandla ned dessa avtal innan avtalstiderna är utgångna skulle därtill bli kostsamt, om ens möjligt i vissa fall.

Även i tabellen 4.4 är nivån för stödboende 30 % vilket socialnämnden menar bara leder till en marginell skillnad i bedömning från den som socialnämnden gjorde i föregående stycket. Även i denna tabell är andelen familjehem för hög jämfört med vad som bedöms möjligt i nuläget. Det är därtill anmärkningsvärt att inte samma dygnskostnad används i båda räkneexemplen, när de avser att ge en bild av två olika scenario under i övrigt lika förhållanden.

I tabellen 4.6 görs ett antagande som ligger till grund för förslagen i avsnittet 3.6, avseende ensamkommande unga mellan 18-20 år. Socialnämndens bedömning är att andelen som bor på HVB är för liten (5%), liksom att andelen som ej är placerade med stöd av SoL är för stor. Vi har ännu inte sett en djupare samlad analys av måendet hos de barn och unga som kom för mindre än ett år sedan. Att 50 % av dessa över 18 år från 1 januari 2017 skulle kunna bo helt själva i idagsläget icke existerande boendeformer till en kostnad av 400 kr/dygn bedöms som högst osannolikt.

I en variant avseende samma åldersgrupp, tabell 4.7, ökas HVB-andelen upp marginellt, och en jämnare fördelning mellan stödboende och ingen placering alls görs. Det är dock fortfarande 80% av de över 18 år som förväntas klara sig helt utan stöd eller med stödboende. Denna andel bedöms av socialnämnden som alldeles för hög. Det är åter igen anmärkningsvärt att inte samma dygnskostnad används i båda räkneexemplen, när de avser att ge en bild av två olika scenario under i övrigt lika förhållanden.

På sidan 60 anges vidare att:

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

Socialnämnden menar att med tanke på situationen på bostadsmarknaden är det föga realistiskt att det skulle vara möjligt att ha denna sorts boende färdiga till 1 januari 2017. En omställning med den inriktning som anges i citatet skulle behöva avsevärt mycket längre tid att genomföra än några månader. Att därtill nå nivåer så att 40-50 % av de ensamkommande unga skulle kunna bo på detta sätt skulle ta ännu längre tid.

En generell kommentar är att det i avsnittet 4.6 kring konsekvenserna för kommunerna av förslagen, saknas ett resonemang kring att de nya schabloniserade ersättningsnivåerna kontra variationer i hyresnivåer mellan olika kommuner/regioner och läget på bostadsmarknaden i stort i många av landets kommuner. Ska en omställning göras till att avsevärt större andel av de ensamkommande barnen och unga ska bo i mer självständiga och lägenhetsliknande förhållanden behöver än större hänsyn tas till kommunernas faktiska kostnader i samband med detta. Socialnämnden bedömer utifrån detta åter att det finns en uppenbar risk den ekonomiska risken skjuts över från staten till kommunerna avseende kostnaderna för mottagandet.

En annan generell synpunkt är att en omställning av denna sort inte bara kräver rimligt med tid och kunskapsstöd för genomförande, utan även rimliga schablonnivåer. Det finns enligt socialnämnden annars en uppenbar risk att både kommunerna och de ensamkommande barnen blir lidande av de förslag som nu föreslås.