

Generaldirektören

2016-08-08

Diarienummer

1.4.3-2016-97403

Regeringskansliet
Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Remissvar på Promemoria om ett nytt ersättningssystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga

(Ert diarienummer A2016/01307/I)

Migrationsverket har fått Arbetsmarknadsdepartementets Promemoria om ett nytt ersättningssystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga på remiss.

Migrationsverket lämnar härmed sitt svar på remissen. Svaret följer dispositionen i promemorian, förutom när information och förslag om specifik ersättningsform finns på flera avsnitt. Då lämnas synpunkter under ett och samma avsnitt istället för uppdelat.

Innehållsförteckning

Remissvar på Promemoria om ett nytt ersättningssystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga	1
1. Utgångspunkter för ett nytt ersättningssystem.....	3
2. Allmänna synpunkter	3
3. Ett nytt ersättningssystem	5
3.1 Ny ersättning för beredskap och kapacitet för mottagandet av ensamkommande barn.....	5
3.2 Schablonersättning till ankomstkommuner för tillfälligt mottagande av asylsökande ensamkommande barn	6
3.3 Schablonersättning för mottagandet av asylsökande ensamkommande barn i anvisningskommun	6
3.4 Schablonersättning per dygn för mottagandet av ensamkommande barn.....	7
3.6 Schablonersättning för ensamkommande unga i åldern 18–20 år med uppehållstillstånd.....	9
3.7 Ersättning för ensamkommande barn och unga som är placerade i annan kommun än anvisningskommunen	11
3.5 Begränsad möjlighet till ersättning för asylsökande ensamkommande unga i åldern 18–20 år och 3.8 Ersättning för faktiska kostnader i vissa särskilda situationer	12
3.9 Ikraftträdande	14
4. Konsekvensanalys	15

1. Utgångspunkter för ett nytt ersättningssystem

Migrationsverket har inga synpunkter på det inledande avsnittet.

2. Allmänna synpunkter

Migrationsverket välkomnar ett nytt ersättningssystem som medför ökad schablonisering och möjlighet till snabbare utbetalning av ersättning. Dock finns samtidigt förslag på nya ersättningsformer som kan riskera att bli lika administrativt och juridiskt svåra för såväl stat som kommun att hantera som flera av dagens ersättningsformer.

Det är ytterst viktigt att regeringen samordnar alla insatser som nu sker för att förenkla och förbättra regelverket gällande mottagandet av ensamkommande barn. Då kan det nya ersättningssystemet bli effektivt och med minskad administration. Regeringen bör till exempel noga överväga hur de förslag till förändringar av regelverk som föreslås i Ds 2016:21 ”Ändringar i fråga om sysselsättning för asylsökande och kommunplacering av ensamkommande barn” påverkar möjligheterna till ett effektivt ersättningssystem.

I departementspromemorian föreslås att ersättning ska kunna betalas ut vid placering av ensamkommande barn enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) eller motsvarande placering enligt socialtjänstlagen (2001:453) (SoL). Migrationsverket anser att det bör förtydligas i förordningarna att ersättning på grund av ”motsvarande placering” enligt SoL endast kan betalas ut om det finns ett beslut fattat där det klart framgår att placering har skett enligt SoL för ”motsvarande vård”.

Med ersättningar som ska betalas ut utan ansökan krävs att Migrationsverket har korrekt information registrerad i den Centrala utlänningsdatabasen (CUD). Verket ser inget hinder för att tekniskt skapa ett IT-stöd för de automatiska utbetalningarna. Däremot krävs ett omfattande manuellt korrigeringsarbete under hösten 2016 av såväl kommunerna som Migrationsverket, för att ersättningen ska betalas ut för rätt personer. Det är därför mycket viktigt att det senast i samband med att förordningarna beslutas – eller vid sidan av tidigt under hösten – ges en uppgiftsskyldighet till kommunerna, så att Migrationsverket under hösten kan säkerställa att alla uppgifter om kommunernas socialtjänstansvar – när det börjar och när det upphör - är korrekta vid årsskiftet.

Efter årsskiftet kommer fortlöpande uppdateringar att krävas för att upprätthålla korrekt data, som datum och orsak när socialtjänstansvar har upphört. Till dess att ett eventuellt IT-stöd finns för att meddela statusförändringar för ensamkommande barn och unga behöver dessa uppdateringar kommuniceras manuellt för samtliga berörda personer.

Migrationsverket lämnar i övrigt främst synpunkter på utformningen av ersättning och de olika kriterier som ska gälla för rätt till ersättning – inkl. vad som saknas eller krävs för ett fungerande IT-stöd.

Nuvarande regler

Migrationsverket instämmer i förslaget beskrivning av nuvarande regler, med undantag av några formuleringar;

- På sidan 18 under *Ersättning för överenskomna platser* anges att ersättning betalas ut ”... månadsvis inom en månad..”. Ersättningen betalas endast ut en gång under ett år till en kommun, inte månadsvis, dvs. varje månad under ett år.
- På sidan 20 under *Ersättning för resekostnader, utredningskostnader och kostnader för gode män* anges att ”Ankomstkommuner ansöker om ersättning för faktiska kostnader för sina kostnader för tillfälligt mottagande.” Även i en kort beskrivning av nuvarande regler kan det vara av betydelse att framföra att dessa kostnader måste vara betydande extraordinära och att Migrationsverket har en restriktiv tillämpning vilket inneburit omfattande administration och stor osäkerhet för ankomstkommunerna.
- På sidan 22 under *Ersättning för initiala kostnader för ekonomiskt bistånd*, saknas kvotflyktingar när det anges att ersättning med 7 500 kronor betalas ut för ”...nyanlända som har anvisats...”.
- På sidan 23 under *Ersättning för ekonomiskt bistånd, stöd och service samt hälso- och sjukvård* anges att ersättningen gäller för ”...denna grupp”. Även om en och samma person ofta kan ge kommunen rätt till flera av dessa ersättningar, så är det vanligt att en person endast ger kommunen rätt till delar av dessa ersättningar. Exempelvis kan kommunerna söka ersättning för hälso- och sjukvård för barn och unga, även om de ansökningarna skulle vara fler om kommunen även hade rätt till ersättning för elevassistent i skolan till den del som motsvarar vård.
- På sidan 25 under *Uppgiftsskyldighet till Migrationsverket*, saknas hänvisning till 39 § förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. (ErsF).

Övriga lagar som har betydelse för ensamkommande barn

Migrationsverket har noterat att departementspromemorian saknar hänvisningar till hur förordningsförändringarna påverkas av lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige som trädde i kraft den 20 juli 2016 och ska gälla i tre år. Enligt den nya lagen kommer uppehållstillstånd som regel att vara tidsbegränsat vilket gör att det kan finnas anledning att se över hur de föreslagna ersättningarna påverkas när ett tidsbegränsat uppehållstillstånd upphör eller när en förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd prövas. Under tiden som en ansökan om förlängning prövas har personen på nytt status som asylsökande. Detta statusbyte är ett generellt problem som inte enbart gäller för ensamkommande barn och unga.

3. Ett nytt ersättningssystem

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

Migrationsverket har inga synpunkter på förslaget om en fast årlig ersättning på 500 000 kronor till alla kommuner utan ansökan och ser inga hinder för att, som idag, betala ut ersättningen i början av varje år.

Migrationsverket lämnar följande synpunkter på förslag om en rörlig årlig ersättning:

- I förordningen bör anges ett fastställt belopp per asylsökande ensamkommande barn som utgör beräkningsunderlag för kommunens ersättning.
- Behovet och därmed antalet barn som ska anvisas utifrån kommuners andelar kan ändras under året. Det måste därför tydligt anges i förordningen att det är de uppgifter som gäller vid Migrationsverkets februariprognos och de andelar som räknas fram från mars varje år som ska gälla för rätten till ersättning.
- En kommuns andel kan motsvara ett ojämnt antal barn, till exempel 18,7. Av förordning måste det framgå att beräkningen bygger på exakta antal barn, till exempel 19. Det innebär att ersättning ska kunna betalas ut för motsvarande något eller några fler eller färre barn än vad som anges för hela riket i prognosen.
- Det behöver tydliggöras för vilken period ersättningen ska gälla, det vill säga kalenderår eller perioden mars till februari som anvisningsmodellens andelar avser.
- Slutligen måste förordningstexten utformas så att det tydligt framgår att antalet barn som ersättningen bygger på endast är ett beräkningsunderlag för hur mycket pengar varje kommun ska få. Det vill säga, det är viktigt att vid sidan av förklara att det antal barn en kommun faktiskt ska ta emot kan vara ett annat, till exempel beroende på måluppfyllelse.

Den rörliga årliga ersättningen föreslås inkludera nuvarande årliga ersättning för stödinsatser av förebyggande karaktär. En kommun med många asylsökande barn i anläggningsboende eller i eget boende kan idag få en hög andel av de medel som finns för dessa stödinsatser. Samma kommun kan av samma anledning få en lägre andel enligt anvisningsmodellen och därmed rörlig årlig ersättning för ett lägre antal asylsökande ensamkommande barn, än andra kommuner.

Migrationsverket vet genom ansökan enligt andra paragrafer som avslås med hänvisning till just ersättning för förebyggande stödinsatser, att många kommuner har kostnader för barn i familj för exempelvis kontakt- eller stödpersoner, öppenvårdsinsatser, flyktingguider, läxhjälp etc.

3.2 Schablonersättning till ankomstkommuner för tillfälligt mottagande av asylsökande ensamkommande barn

Migrationsverket är positivt till en schabloniserad ersättning till ankomstkommunerna och att den även är tänkt att täcka sådana kostnader som kommunerna idag söker som betydande extraordinära kostnader.

Under avsnitt 4.3 ekonomiska konsekvenser för staten hänvisas dock till att ankomstkommunernas behov av att ansöka om ersättning för betydande extraordinära kostnader bedöms ”minska” istället för som ovan ”att täcka”. Migrationsverket saknar förtydligande av om föreslagen schablon är tänkt att täcka alla merkostnader eller om ankomstkommunen fortfarande ska ha möjlighet att söka betydande extraordinära kostnader. Vilka kostnader är det som schablonen är tänkt att täcka? I sammanhanget konstaterar verket även att det saknas mer utförlig hänvisning till betydande extraordinära kostnader och vad de idag – saknas beskrivning i avsnitt 2.1.3. Ersättning för asylsökande - respektive i framtiden är tänkta att täcka.

I förslaget anges att ersättning bör gälla fram tills att ett barn tagits om hand av den anvisade kommunen. Här liksom för de ersättningar som ska betalas ut efter anvisning, krävs tydlig formulering i förordningsbestämmelserna om vilket datum som ska gälla vid rätt till ersättning för ankomstkommun respektive anvisningskommun. Eftersom flera ersättningar ska betalas ut med automatik utan ansökan måste ett tydligt angivet datum finnas, som Migrationsverket kan bygga ett IT-stöd på. Verket anser att det bör vara det datum som av anvisningsbeslut anges som datum när anvisningskommunen ska ta över socialtjänstansvaret. Det innebär i sin tur att det är till och med dagen innan detta datum som en ankomstkommun kan söka ersättning för.

3.3 Schablonersättning för mottagandet av asylsökande ensamkommande barn i anvisningskommun

Ny schablon för anvisade från 1 januari 2017

Migrationsverket anser att det är mycket bra att föra ihop flera av dagens ersättningar till en schabloniserad ersättning och ser heller inget hinder för att ersättningen ska kunna betalas ut utan ansökningsförfarande. Det finns dock några saker som behöver förtydligas.

- Att det är anvisningsbeslutet som utgör grunden för att en kommun har rätt till ersättning. Det bör inte behövas någon koppling till något annat som att barnet ”tagits emot i kommunen” eftersom anvisningsbeslutet enligt 3 § andra stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) ett ensamkommande barn anses vistas i den kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) när anvisning skett. Ett beslut om anvisning till kommun är inte heller överklagbart enligt 22 § LMA.
- Ersättning ska betalas ut i efterskott, men i förslaget anges inte om det ska ske månadsvis eller kvartalsvis i efterskott, vilket måste anges i förordningen för Migrationsverkets framtagning av IT-stöd.
- Det kan förekomma att ett barn blir anvisat mer än en gång, exempelvis om barnet lämnar landet och återkommer och söker asyl igen, eller om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd upphör och barnet

därmed genom statusbyte blir asylsökande igen. Det måste därför av förordningen tydligt framgå om anvisningsschablon kan betalas ut mer än en gång för ett och samma barn, det vill säga för varje anvisning som görs. Eller om det i så fall kan betalas ut en anvisningsschablon flera gånger för samma individ men endast till olika kommuner. Möjligen även med undantag för om barnet innan ny anvisning till samma kommun har varit konstaterat utrest och söker asyl på nytt.

- Sist på sidan 35 saknas hänvisning till den nya placeringsformen stödboende vid beskrivning av nuvarande ersättning för utredningskostnader.

Behov av tillfällig schablon för anvisade innan 2017

Förslaget avser de asylsökande ensamkommande barn som anvisas från den 1 januari 2017. För de barn som anvisats innan dess föreslås inte någon sådan schablon. Migrationsverket anser att det vore olyckligt om nuvarande bestämmelser ska fortsätta gälla för kostnader från den 1 januari 2017 och framåt. Det skulle medföra att kommunerna och Migrationsverket måste arbeta med parallella system där kommunen kan fortsätta söka ersättning kvartalsvis för kostnad för god man för de barn som anvisades före årsskiftet. Det vore därför bra om regeringen ser över möjligheten att införa en tillfällig lägre schablon som kan täcka kostnaderna framåt för den här gruppen. Främst gäller det kostnader för god man, eftersom kommunernas kostnader för transport till anvisningskommun samt för utredning till allra största delen bör ha uppstått innan årsskiftet. En sådan tillfällig schablon;

- kan gälla för alla ensamkommande barn som har anvisats innan 2017, som vid årsskiftet fortfarande är asylsökande, inte har fyllt 18 år och finns i kommunen, dvs. anvisningskommunen eller den kommun som övertagit socialtjänstansvaret, och
- kan betalas ut i början av 2017 för de barn som respektive kommun hade ansvar för vid årsskiftet.

3.4 Schablonersättning per dygn för mottagandet av ensamkommande barn

Datum när rätt till ersättning börjar och uppgiftsskyldighet

För att ersättning ska betalas ut utan ansökan krävs att det i förordningarna tydligt framgår från vilket datum som rätt till ersättning ska gälla. I nuvarande bestämmelser är det inte tydligt och det kan vara först i samband med ansökan från kommun som Migrationsverket får information om datum när barnet togs emot i anvisningskommunen.

Migrationsverket anser att rätt till ersättning för asylsökande ensamkommande barn bör gälla från det datum som anges i anvisningsbeslutet, se även ovan i avsnitt 3.2. Därmed krävs inte heller någon uppgiftsskyldighet för anvisningskommunen om startdatum.

Ensamkommande barn med uppehållstillstånd skrivs ut till kommunen en månad efter uppehållstillstånd – det vill säga när deras rätt till bistånd

enligt LMA upphör - och det är från detta kommunplaceringsdatum som samma schablon ska betalas ut men enligt annan förordning. För de ensamkommande barn med uppehållstillstånd som kommer till Sverige som kvotflyktingar, ska kommunen meddela Migrationsverket datum när de kommer till kommunen. Om det inte sker är det istället folkbokföringsdatum, som gäller som kommunplaceringsdatum.

Kommunen måste även informera Migrationsverket om det framkommer att ett barn med uppehållstillstånd som redan är mottagen i kommunen mottagande visar sig vara utan vårdnadshavare.

Datum när rätt till ersättning upphör och uppgiftsskyldighet

Samma tydlighet krävs för när rätten till ersättning ska upphöra. Vissa uppgifter finns hos Migrationsverket, som när barnet fyller 18 år, avlider eller blir svensk medborgare (det senare förstås endast aktuellt för barn med uppehållstillstånd). Därutöver gäller den uppgiftsskyldighet som anges i förslaget om när en kommuns socialtjänstansvar upphör. Förslaget bör kompletteras för att Migrationsverket ska få korrekta uppgifter om när rätt till ersättning upphör, dvs.

- Datum och orsak när socialtjänstansvar har upphört (för anvisningskommunen alt. överflyttade kommunen) på grund av
 - Att barnet har lämnat landet
 - Att barnet har återförenats med föräldrar/ vårdnadshavare
 - Att barnet har avvikit (gäller asylsökande) och när kommunen därmed har avslutat sitt socialtjänstansvar
 - Att socialtjänstansvaret har flyttats över till en annan kommun enligt 2 a kap. 10 § SoL
 - Övriga skäl (vid åldersuppskrivning, alias-uppgifter m.m.)

Avviken efter beslut om avvisning eller utvisning

Ska kommunens rätt till ersättning upphöra i samband med att en asylsökande persons rätt till bistånd enligt LMA upphör, så bör även det tydligt framgå av förordningsbestämmelse. Utan sådan bestämmelse kan inte Migrationsverket att skapa ett IT-stöd för automatisk utbetalning och när den utbetalningen ska upphöra.

Högsta förvaltningsdomstolen har i dom den 16 december 2013 i mål nr 3353-13 behandlat en kommuns rätt till statlig ersättning enligt 8 § förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. (asylersättningsförordningen). Enligt domen har kommunen rätt till ersättning för kostnader för god man åt ensamkommande barn som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas (ett s.k. gömt barn) på grund av att det ensamkommande barnet omfattas av 1 § första stycket (LMA). Högsta förvaltningsdomstolens dom har medfört att statens kostnader för utbetalning av ersättning för kostnader enligt asylersättningsförordningen har ökat – såväl för god man som andra kostnader. Migrationsverket har tidigare i skrivelse till justitiedepartementet (Migrationsverkets diarienummer 1.1.2-2014-2956) förordat att regelverket gällande rätt till statlig ersättning förtydligas så att det klart framgår att

rätten till ersättning inte omfattar kostnader för personer vars rätt till bistånd upphört enligt 11 § eller förverkats enligt 12 § LMA.

Anvisningskommun eller kommun efter anvisning

För en tydligare förordningsskrivning som omfattar alla berörda kommuner bör formuleringen ”anvisningskommun” ändras till ”kommun efter anvisning” i asylersättningsförordningen.

Det kan finnas ensamkommande barn med uppehållstillstånd som aldrig har blivit anvisade, exempelvis

- asylsökande barn som redan i ankomstkommun har fått uppehållstillstånd innan anvisning hunnit ske, eller
- ensamkommande barn som kommit som kvotflyktingar, eller
- barn med uppehållstillstånd där det först efter mottagandet i en kommun visar sig att de är utan vårdnadshavare.

För barn med uppehållstillstånd bör därför inte ordet ”anvisning” finnas med alls i förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar (NyErsF). Däremot måste det vara tydligt att det är den kommun som har socialtjänstansvar som har rätt till ersättning, eftersom all annan ersättning enligt NyErsF går till den kommun där personen är kommunplacerad/ folkbokförd.

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

Ersättning för ett helt kvartal eller endast för del av ett kvartal

Förordningsbestämmelsen bör utformas så att det är tydligt när rätt till ersättning upphör, dvs. om det enbart ska gälla vid kvartalsskifte eller om det kan vara vid ett annat datum under kvartalet. Exempelvis finns oklarhet om ersättning ska upphöra om den unga flyttat och socialtjänstansvaret har flyttats över till en ny kommun under kvartalet. Ska den nya kommunen i så fall få ersättning för resterande del av kvartalet – om kriterierna i övrigt är uppfyllda – eller är det meningen att kommunerna får göra upp mellan sig? Enligt förslaget räcker det att studiehjälp lämnats någon av månaderna, men kan det innebära att kommunen inte ska ha ersättning för ett helt kvartal om andra kriterier inte är uppfyllda?

Kriterier för rätt till ersättning

Som Migrationsverket förstår det ska ersättning betalas ut för hela kvartalet, men frågan är om begränsning kan gälla i tid:

- tidigast från dag när ungdomen fått uppehållstillstånd och kommunplacerats och fyllt 18 år samt
- som längst till och med den dag ungdomen avlider eller får svenskt medborgarskap, eller flyttar och är folkbokförd i en annan kommun.

Dessutom gäller att den unga

- ska ha varit ensamkommande barn
- ska ha fått studiehjälp från Centrala studiestödsnämnden (CSN) någon av månaderna i det kvartal som ersättningen avser, samt
- ska vara folkbokförd i den kommun som har socialtjänstansvar.

Enligt förslaget ska rätt till ersättning upphöra om den unga har återförenats med sina föräldrar. Familjeåterförening är möjlig för föräldrar till ensamkommande barn om barnet har beviljats status som flykting eller som alternativt skyddsbehövande. I dessa fall krävs inget försörjningskrav. Givet är att föräldrarna måste ha beviljats tillstånd till barnet innan barnet fyllt 18 år. Migrationsverket kan endast utifrån ev. uppgiftsskyldighet för kommunen få vetskap om familjeåterförening och stoppa utbetalning för unga som under aktuell period har återförenats med sina föräldrar – och är folkbokförda på samma adress. Regeringen bör därför se över om och i så fall hur detta kriterium ska finnas med i förordningsbestämmelsen.

Uppgiftsskyldighet för CSN

Regeringen föreslår en särskild ersättning för unga vuxna med uppehållstillstånd, under förutsättning att de har beviljats studiehjälp enligt 2 kap. 4 § studiestödslagen (1999:1395). Studiehjälp kan enligt lagen beviljas för personer med permanent uppehållstillstånd samt om särskilda skäl finns, även om personen inte har permanent uppehållstillstånd.

En förutsättning för att ersättning ska kunna betalas ut är att CSN får sådan uppgiftsskyldighet som föreslås och att det sker innan förordningsändringar i övrigt träder i kraft vid årsskiftet. Under förutsättning att CSN kan tillhandahålla den informationen, så ser inte Migrationsverket något hinder för att kunna skapa ett IT-stöd med kriterium om att studiehjälp har beviljats. Här krävs inte bara att CSN kan tillhandahålla information utan även hur. Det måste alltså i ev. berörda förordningar tydligt framgå att CSN kan och får överlämna informationen digitalt.

Det framgår inte av promemorian vad som ska gälla om CSN återkräver utbetalad studiehjälp, exempelvis på grund av olovlig frånvaro. Ska Migrationsverket i sin tur återkräva utbetalad ersättning om det i efterhand visar sig att den ensamkommande unga därmed inte uppfyller kriterierna?

Ingen hänvisning till etableringsersättning

I förslaget anges att Arbetsförmedlingen lämnar uppgift till Migrationsverket om när etableringsersättning beviljas, se sista stycket på sidan 41. Detta stämmer endast för de personer som är inskrivna hos Migrationsverket. För ensamkommande unga med uppehållstillstånd som har kommunplacerats kan Migrationsverket alltså inte få den informationen. Migrationsverket föreslår därför att det i förordningen inte ska finnas med någon hänvisning till etableringsersättning. Det som är av betydelse är istället om CSN har betalat ut studiehjälp och att ersättning kan beviljas för den eller de månader under ett kvartal som studiehjälp beviljats.

Vilken kommun har rätt till ersättning?

Enligt förslaget ska den automatiska ersättningen endast betalas ut till en anvisningskommun där den unge dessutom är folkbokförd. Det finns barn och unga som i övrigt uppfyller kriterierna men som inte har blivit anvisade någon gång – gäller främst för mottagna som fick uppehållstillstånd före 2014 samt kvotflyktingar. Dessutom kan socialtjänstansvaret flyttas eller ha flyttats från en anvisningskommun till en annan kommun. Det bör därför i

förordningsbestämmelserna inte finnas hänvisning till ”anvisningskommun” utan istället till ”kommun med socialtjänstansvar” eller motsvarande beskrivning. Se även kommentar till avsnitt 3.7 nedan.

Även ersättning för unga som anvisats för bosättning

Ersättning ska enligt förslaget kunna betalas ut även för unga som anvisats för bosättning till en kommun, om de tidigare varit asylsökande ensamkommande barn som vid 18 års ålder blivit registrerade på ett anläggningsboende. Bland dessa unga kan det finnas personer som har blivit uppskrivna i ålder. Migrationsverket kommer inte att ha någon möjlighet att skilja ut dessa personer, det vill säga de unga som efter uppskrivning i ålder konstaterats inte var ensamkommande barn vid ansökan om asyl. Förutsättningen bör därför tydligt vara att den unga **har varit ensamkommande barn**, utan någon begränsning i om och varför detta kan ha upphört. För rätt till ersättning ska ju den unga ändå – trots eventuell åldersuppskrivning – vara mellan 18 och 21 år.

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

Av förslaget förstås att det är den kommun som har socialtjänstansvaret för ett barn eller en ung, som ska ha rätt till ersättning. Därmed bör det snarare vara hänvisning till socialtjänstansvaret och inte till ”anvisningskommun” eller kommun som ansvaret flyttats över till. Migrationsverket anser att det i en specifik paragraf i berörda förordningar bör framgå vilken kommun som avses med hänvisning till efterföljande paragrafer och ersättningar.

Departementspromemoria (Ds 2016:21) Ändringar i fråga om sysselsättning för asylsökande och kommunplacering av ensamkommande barn

Enligt förslaget görs bedömningen att en kommuns placering av ensamkommande barn och unga i annan kommun bör begränsas, med hänvisning till kommande departementspromemoria. Migrationsverket har nu fått Ds 2016:21 på remiss.

I Ds 2016:21 ges förslag som syftar till att begränsa en anvisningskommuns möjlighet att placera ett ensamkommande barn i en annan kommun än anvisningskommunen. De begränsade möjligheterna att placera ett barn i en annan kommun ska enligt förslaget öka möjligheten till automatiserade ersättningar. Migrationsverket vill uppmärksamma regeringen på att det är av särskild vikt att regeringen vid de fall en kommun ges möjlighet att placera ett ensamkommande barn i en annan kommun än anvisningskommunen genom överenskommelse, finns ett tydligt formkrav för en överenskommelse, med hänvisning till 2 a kap. 10 § SoL.

Enligt Ds 2016:21 ska en anvisningskommun ha möjlighet att placera ett barn i en annan kommun utan överenskommelse om placeringen görs med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) eller med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) (SoL) när barnet har ett motsvarande vårdbehov. Migrationsverket anser att det kan bli svårt för

en kommun att avgöra vad som ska anses som ”motsvarande vårdbehov” enligt SoL och att det kan innebära svårigheter vid bedömningen av rätt till statlig ersättning för faktiska vårdkostnader. Migrationsverket vill här påpeka för regeringen att det är av stor betydelse för Migrationsverket att det klart framgår av en kommuns beslut enligt SoL, att det rör sig om motvarande vård för att underlätta bedömningen av rätt till ersättning för faktiska vårdkostnader. Som framförts i inledande avsnitt 2. Allmänna synpunkter ovan, bör regeringen överväga en ändring i socialtjänstlagen.

En annan fråga som har kommit upp med koppling till Ds 2016:21 är att det i promemorian föreslås att anvisningskommunen ska kunna placera ett ensamkommande barn i en annan kommun i länet efter godkännande från länsstyrelsen. Migrationsverket undrar om ett sådant godkännande krävs för att en anvisningskommun ska ha rätt till framtida ersättning? Kommer godkännandet från länsstyrelsen vara ett kriterium för rätt till en eller flera olika ersättningar? Kan det även medföra placering som därmed inte skett genom överenskommelse med hänvisning till 2 a kap. 10 § SoL?

Sammantaget finns ett antal frågor kopplade till om ett barn eller ungdom är placerad i en annan kommun än anvisningskommunen och rätten till ersättning. Samtidigt hänvisas till förslag om ändring i LMA som sannolikt inte har beslutats innan förordningsbestämmelser om statlig ersättning beslutas. Det skapar en stor osäkerhet och otydlighet som regeringen måste få förtydligat i förordningsbestämmelserna, oavsett ev. ändring i LMA;

- Vad ska Migrationsverket få kännedom om och hur?
- Krävs ytterligare uppgiftsskyldighet från en till myndighet osv.?
- Krävs uppgiftsskyldighet för Migrationsverket, det vill säga behöver länsstyrelsen eller den myndighet regeringen i så fall beslutar om, få uppgifter om vilka ensamkommande barn som är anvisade?

Barn och unga placerade i annan kommun före 2017

Förslaget såväl i den här promemorian som i Ds 2016:21 beskriver en framtida situation för kommande placeringar. Däremot saknar Migrationsverket en beskrivning och tydlighet i vad som ska gälla för alla de barn och unga som idag är placerade i en annan kommun än den som har socialtjänstansvar. För dessa barn och unga måste kommande förordningsbestämmelser vara tydliga vad gäller vilken kommun som har rätt till ersättning/olika ersättningar. Inte minst inför ett nytt IT-stöd och det arbete som måste göras inför den 1 januari 2017 för att ersättning utan ansökan ska betalas ut för rätt barn och unga till rätt kommun.

3.5 Begränsad möjlighet till ersättning för asylsökande ensamkommande unga i åldern 18–20 år och 3.8 Ersättning för faktiska kostnader i vissa särskilda situationer

Motsvarande vård enligt SoL

En kommun ska enligt förslag ha rätt till ersättning för faktiska kostnader för ensamkommande barn och unga som är placerade med stöd av LVU eller placerade med stöd av SoL med motsvarande vårdbehov.

Migrationsverket har inga synpunkter på att kommunen bör ha rätt till ersättning för unga som är placerade med stöd av LVU. Däremot behöver det tydliggöras vad som krävs som underlag från kommunen vid ansökan om ersättning för ensamkommande unga som är placerade med stöd av SoL. I förslaget hänvisas till att det ska vara med motsvarande vårdbehov som enligt LVU men med den unges samtycke. Någon specifik paragraf eller formulering motsvarande detta saknas i SoL och det kan därför bli en tolkningsfråga för såväl kommunen som senare för Migrationsverket när ersättning ska beviljas. Migrationsverket har även framfört dessa svårigheter i remissvar för Ds 2016:21, se ovan under avsnitt 3.7.

Ersättning för faktiska kostnader för barn under 18 år

Enligt förslag ska kommunen ha rätt till ersättning för faktiska kostnader även för ensamkommande barn under 18 år, men endast om det inte har betalats ut schabloniserad ersättning. Migrationsverket anser att en kommun bör kunna söka och få mellanskillnad från den schablon som betalats ut och de faktiska kostnader kommunen har haft under samma period. Det medför i sin tur att kommunen inte kan lämna in ansökan om faktiska kostnader – minus mellanskillnad – förrän den schabloniserade ersättningen de facto har betalats ut. Det är därför viktigt att tid när ansökan kan göras synkroniseras med tid för när den schabloniserade ersättningen betalas ut i förordningsbestämmelserna, såväl för asylsökande som för barn med uppehållstillstånd.

Ersättning för faktiska kostnader för asylsökande unga 18-21 år

För asylsökande unga över 18 år ska endast rätt till ersättning för faktiska kostnader gälla vid placering enligt LVU eller motsvarande placering enligt SoL. För den här gruppen är förslaget otydligt om vilken kommun som har rätt till ersättning – vad ska exempelvis gälla i de fall den unga är placerad i en annan kommun än den kommun som har socialtjänstansvaret?

För asylsökande unga hänvisas i avsnitt 3.5 till att unga som har fyllt 18 år i normalfallet ska bo på en förläggning enligt LMA. Även i det sammanhanget är det viktigt att det finns tydlighet i vilka placeringar som kommunen fortsättningsvis kan få ersättning för. Det gäller inte bara för att det på förhand ska vara mer klart för kommunen om ersättning kan beviljas eller inte, utan än viktigare att inte unga vuxna på grund av otydlighet och osäkerhet kanske anmäls för boende hos Migrationsverket när de egentligen har behov av vård. Se även synpunkter i kommande avsnitt 4.

Ersättning för faktiska kostnader för unga 18-21 år med uppehållstillstånd

För ensamkommande unga med uppehållstillstånd föreslås flera möjligheter till ersättning för faktiska kostnader. Enligt förslag i avsnitt 3.6 ska schablonersättning betalas ut, om den unga fyllt 18 men inte 21 år och har studiehjälp. Migrationsverket kan inte för den här gruppen särskilja vilka unga som samtidigt är placerade enligt LVU eller motsvarande placering enligt SoL. Om villkoren i övrigt är uppfyllda så kommer den här schablonersättningen att betalas ut. Migrationsverket

uppfattar att förslaget innebär att kommunen för dessa unga inte ska kunna söka ersättning för faktiska kostnader som är placerade enligt LVU eller motsvarande placering enligt SoL, även om kostnaden kan vara betydligt högre än den schablon som betalats ut.

För unga med uppehållstillstånd som inte får studiehjälp eller för tid efter att studiehjälp upphört upp till 21 års ålder, föreslås att kommunen ska kunna söka ersättning för försörjningsstöd, det vill säga för de unga som det inte betalas ut någon schabloniserad ersättning. Migrationsverket anser att det är otydligt om det därmed innebär att kommunen endast kan söka försörjningsstöd för den här gruppen, eller om det även för dessa finns möjlighet att söka ersättning för faktiska kostnader för placering enligt LVU eller motsvarande placering enligt SoL. Samtidigt hänvisas i avsnitt 4.2. Antalet ensamkommande barn och unga, överst på sidan 50 till att försörjningsstöd ska kunna ersättas för ”unga som är placerade men inte går i gymnasieskolan”. Förslaget måste förtydligas gällande kriterierna för vilka unga mellan 18 och 21 år som avses, bland annat;

- Ska de unga vara placerade eller inte?
- Vilken kommun har rätt till ersättning?
- Vilka övergångsbestämmelser ska gälla för de unga som redan finns i kommunerna?

3.9 Ikraftträdande

Migrationsverket instämmer i förslagen för ikraftträdande – under förutsättning att följande förtydliganden görs i förordningarna och eller övergångsbestämmelser;

- I förslaget hänvisas till ensamkommande barn och ensamkommande unga. Det vore önskvärt att det i respektive förordning finns en paragraf med förtydligande av dessa definitioner.
- Såväl för barn som anvisas från den 1 januari 2017 som för de barn och unga som redan finns i kommunerna, krävs tydliga förordningsskrivningar om tid och datum för när olika ersättningar ska börja gälla respektive upphöra, se närmare beskrivet ovan.
- Ålder är av betydelse för de olika ersättningarna och det är viktigt att det tydligt framgår att det är den ålder som Migrationsverket har uppgift om när respektive ersättning är aktuell att betalas ut som gäller. Det berör främst asylersättningsförordningen och ev. skilda uppgifter i samband med åldersuppskrivning/nedskrivning.
- Som tidigare nämnts krävs ett omfattande manuellt arbete under hösten 2016 för att korrekt information ska finnas såväl inför som efter årsskiftet. Därför behöver kommunerna få en uppgiftsskyldighet redan tidigt under hösten 2016.
- Vid införandet av ett nytt ersättningssystem, bör möjligheten ses över att förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. (ErsF) kan upphöra att gälla. Nyanlända som togs emot före den 1 december 2010 bör istället genom övergångsbestämmelse kunna omfattas av förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar (NyErsF).

- Det är ytterst viktigt att bestämmelserna tydligt anger att ersättning enligt gamla bestämmelser upphör att gälla för kostnader som uppkommer från årsskiftet. Det gäller främst ersättningarna med koppling till överenskommelser och oavsett om uppsägningstiden för överenskommelserna vissa fall löper en bit in på nästa år.
- Migrationsverket ser inget hinder för en kortare ansökningstid på sex månader men för vissa ersättningar måste bestämmelserna synkroniseras med tiden för när viss automatisk schablon har betalats ut. Med en kortare ansökningstid underlättas även kommunernas ev. behov av att lämna kompletterande underlag till Migrationsverket i och med närmare tid till när kostnaden uppstod. Dock kan det för kommunerna medföra problem att det finns olika tidsgränser för ansökan – eftersom det fortfarande är kvar en ettårsgräns för övriga ersättningar som inte omfattas av förslaget.
- Regeringen bör så långt möjligt arbeta fram likalydande formuleringar ang. återkrav och återbetalning i berörda förordningar.
- Migrationsverket bör få möjlighet att betala ut schabloniserad ersättning utan ansökan även efter angiven tid för de olika ersättningarna, om det behövs på grund av tidigare eventuella felregistreringar eller för sent inkomna uppgifter. Jämför exempelvis med 12 § fjärde stycket NyErsF om att ”Utbetalning får göras efter den tidpunkt som anges i ... om det finns särskilda skäl.”

4. Konsekvensanalys

Migrationsverkets prognos och anvisningsmodell

I förslaget, 4.3 Ekonomiska konsekvenser för staten, hänvisas till att den rörliga ersättningen baseras på antalet barn som en kommun beräknas få anvisade, se överst på sidan 51. För att Migrationsverket ska kunna betala ut ersättningen automatiskt utan ansökan, måste beräkningsunderlaget bygga på Migrationsverkets februariprognos över totalt antal nya asylsökande ensamkommande barn fördelat utifrån andelarna enligt anvisningsmodellen.

Det kommer dock under de närmaste åren för flera kommuner inte motsvara det antal barn som en kommun får anvisade. Det beror på att flera kommuner exempelvis kan ha en hög måluppfyllelse redan i början av året och därför inte får så många anvisningar. Över tid kommer den nya anvisningsmodellen att jämna ut skillnaderna, men under de första åren kan det innebära att en kommun får rörlig ersättning för ett lägre eller större antal barn enligt beräkningsmodellen än vad som slutligen blir anvisade.

Schablonersättning till anvisningskommun

Migrationsverket välkomnar en schabloniserad ersättning för utredning, transportkostnad och god man för asylsökande och instämmer med förslaget att det underlättar administrationen och bidrar till snabbare ersättning till kommunerna. I konsekvensanalysen saknas dock beskrivning av konsekvenser i de fall ansvaret för ett asylsökande ensamkommande barn flyttas över från anvisningskommunen till en annan kommun.

Asylsökande unga till Migrationsverkets anläggningsboende

I förslaget, 4.4 Övriga konsekvenser för staten, uppskattas att 7 000 unga över 18 år kommer att hänvisas till Migrationsverkets anläggningsboende under 2017 och 2018 och att sådant anläggningsboende bör erbjudas i närheten av anvisningskommunen. Det medför behov av ökade personella resurser och av boenden för dessa unga vuxna.

Migrationsverket vill poängtera att förutom ett löpande behov av platser från 2017 och framåt, så kommer det inför/vid årsskiftet troligen att krävas att Migrationsverket ordnar boende under mycket kort tid, då kommunerna anmäler att unga vuxna ska beredas plats på en förläggning. Samtidigt som Migrationsverket i framtiden kan behöva skapa särskilda platser i boenden för en grupp som inte har vana att bo själva och som därför kan vara i behov av extra stöd. Utifrån var anvisningskommunerna finns och antalet personer så kommer Migrationsverket att ha svårigheter att kunna erbjuda platser i lägenheter eller i kollektiva boenden som verket själva driver. Däremot kan det finnas möjlighet att inom ramen för upphandling av tillfälliga boendeplatser avropa per län och välja boendeform (bl.a. självhushåll, med kost) som skulle kunna användas för denna målgrupp.

Övriga konsekvenser för Migrationsverket – och kommunerna

Som Migrationsverket redan nämnt, krävs ett omfattande arbete under hösten 2016 och löpande efter årsskiftet för att hämta in och registrera korrekta uppgifter som kan ligga till grund för utbetalning av ersättning utan ansökan. För detta behövs utökade personella resurser, tills ett ev. IT-stöd finns för att meddela statusförändringar för ensamkommande barn och unga.

I förslaget, 4.5 Konsekvenser för kommunerna, anges olika boendeformer, baserat på Migrationsverkets redovisning. Migrationsverket vill tydliggöra att redovisningen endast visar fördelning efter boendeform för de barn och unga som inte belägger plats enligt överenskommelse. Dessa boendeformer förekommer även inom dessa platser, exempelvis ”utslussning”.

Från den 1 januari 2016 finns placeringsformen stödboende enligt SoL (tidigare ”utslussning”). I förslaget hänvisas till att kommunerna i högre utsträckning kan använda den boendelösningen. Barn och unga placerade i stödboende kan under 2016 inte belägga plats enligt överenskommelse och ersättningen är lägre än vid placering i HVB/faktiska kostnader. Migrationsverkets reflektion är att det utifrån nuvarande regelverk saknas incitament för kommunerna att söka tillstånd för stödboende och använda den placerings- och boendeformen innan och inför nästa år.

Detta remissvar har beslutats av undertecknad tillförordnad generaldirektör efter föredragning av expert Helena Svensson. I beredningen av ärendet har även bitr. operativ chef Jan-Olov Wallin deltagit.

Mikael Ribbenvik