

2016-07-19

Individ- och familjeomsorgsnämnd
Sigtuna kommun
195 85 Märsta

Regeringskansliet,
Arbetsmarknadsdepartementet

Vår beteckning IFON/2016:202
IFON/2016:214
Er referens A2016/01307/I
A2016/01333/I

Remissvar, avseende promemorior Ett nytt ersättnings- system för mottagande av ensamkommande barn och unga samt Ändringar i fråga om sysselsättning för asylsökande och kommunplacering av ensamkommande barn

Bakgrund

Regeringskansliet/Arbetsmarknadsdepartementet har inkommit med en remissförfrågan gällande Ändringar i fråga om sysselsättning för asylsökande och kommunplacering av ensamkommande barn (Ds 2016:21) samt Ett nytt ersättnings-system för ensamkommande barn och unga. I korthet innebär förslaget i Ds 2016:21 en kraftigt inskränkt möjlighet för kommuner att placera barn i andra kommuner än i sin egen förutom i vissa fall.

Anledningen till begränsningen anges vara att kommunerna behöver styras till ett större ansvarstagande över de till kommunen anvisade barnen, att barnen i dag är ojämnt fördelade mellan kommuner, att kommuners planeringsförutsättningar genom placering i den egna kommunen förbättras och att administrationen underlättas.

Ett nytt ersättningssystem för ensamkommande barn och unga innebär i korthet att nuvarande ersättningssystem med olika regelverk för asylsökande barn och barn med uppehållstillstånd görs mer enhetlig och ersättningarna schabloniseras till stora delar. Ersättningsnivåerna har sänkts kraftigt och vissa grupper kommer inte att kunna få fortsatt vård inom socialtjänsten inom ersättningssystemet.

Motiveringen till förslaget är ett upplevt krångligt återsökningsförfarande och långa väntetider för kommuner att få ersättning för sina kostnader. Förslaget förväntas ge positiva effekter genom att kommunerna ska stimuleras till att välja kostnadseffektiva lösningar, att kommunerna ska frigöra resurser till de minderåriga barnen från unga vuxna, att det ska erbjudas fler och mer flexibla boendelösningar för de unga vuxna

f d ensamkommande barnen samt att administrationen kring ersättningarna ska minska i såväl kommuner som hos staten.

Förslaget att schablonisera ersättningarna är i sig mycket positivt. Dock medger inte de föreslagna nivåerna att kommunen får täckning för de verkliga kostnaderna för mottagandet. Intrycket är att förslaget primärt syftar till att sänka statens kostnader för placering av de ensamkommande barnen och att kommunerna därmed riskerar i och med den korta omställningstiden bära en stor del av utgifterna.

Barnens behov

Promemorians förslag verkar förutsätta att ensamkommande barn och unga är till största delen en homogen grupp som behöver fördelas jämnt mellan kommunerna i landet och att det därmed inte spelar någon roll vilka individer som anvisas till de olika kommunerna. Detta är dock en helt felaktig utgångspunkt. De ensamkommande barnen har en sak gemensamt, att de befinner sig i landet utan sin legala vårdnadshavare vid sin asylansökan. Av viktiga faktorer för val av placering – ålder, kön, utvecklings- och utbildningsnivå, sociala och psykologiska behov – finns det hos målgruppen en lika stor variation som bland s.k. normalbefolkning. Det är en omöjlighet att varje kommun i landet skulle ha kapacitet och förmåga att inom just sin kommuns gränser ha beredskap att ta emot vilka som helst ur dessa olika kategorier barn. Idag tillgodoses behoven genom att kommuner kan placera ensamkommande barn utifrån deras individuella behov i ett lämpligt placeringsalternativ t ex ett specialriktat HVB-hem eller ett familjehem oavsett orten – precis som med alla andra barn i behov av en placering.

Enligt promemorians förslag återstår alternativet att kommuner ska träffa överenskommelser mellan varandra för att en sådan placering ska kunna genomföras för ett för barnet lämpligt boende.

Gruppen ensamkommande barn särbehandlas

Det föreslagna regelverket särbehandlar därmed de ensamkommande barnen jämfört med andra barn i behov av socialtjänstinsatser på ett negativt sätt. Risken är uppenbar att barn som skulle behöva placeras på ett mer lämpligt boende blir kvar i ett mindre lämpligt boende, för att administrationen kring en omplacering till boende i annan kommun blir ett ytterligare betungande moment i handläggningen. T ex barn som har en från heteronormen avvikande sexuell läggning löper stor risk för att fara illa i de gängse gruppboendena för ensamkommande barn. Även ensamkommande barn som själva är föräldrar har andra specifika behov än den stora gruppen 15-17 åriga pojkar, men uppfyller inte kriterier för LVU eller jämförbara behov enligt SoL som skulle medge undantag från kravet om placering i hemkommunen. Det har under senaste året startats välfungerande, specialriktade boenden för barn med olika särbehov och det vore olyckligt om dessa inte används och riskerar att med tiden försvinna - med följden att dessa barn riskerar att inte få sina behov tillgodosedda.

Vid familjehemsplacering föreskrivs socialtjänsten att göra en matchning av barnets behov gentemot den familj som ska ta emot barnet för stadigvarande vård och fostran. Det har länge varit svårt att rekrytera lämpliga familjehem över huvud taget, utredning av familjehem tar tid och är en kostsam process och långt ifrån alla som utreds blir ens godkända. Enligt förslaget i promemorian ska det lämpliga familjehemmet finnas inom anvisningskommunen vilket nästan aldrig inträffar vid

den tidpunkt när barnets behov ska tillgodoses. Även den här gruppen barn föreslås att kommuner träffar överenskommelser kring i varje enskilt ärende.

Omplaceringar och flytt inom regionen är inte ovanliga, antingen av sociala skäl eller pga. studier. En överflyttning av socialtjänstansvaret vore olyckligt och knappast ett realistiskt alternativ för tonåriga ensamkommande barn. Avslag från tilltänkt mottagandekommun är sannolikt och även vid en överklagan till Inspektion för vård och omsorg (IVO) kan man förvänta sig ett avslag utan synnerliga skäl. Kontinuitet som en kvalitetsfaktor går alltid förlorad vid överflyttning av ärende vilket IVO väger mot närhetsprincipen.

De allra flesta av Sigtuna kommuns placeringar i annan kommun sker inom närområdet vilket inte gör det särskilt svårt att behålla socialtjänstansvaret under hela vårdtiden. De ensamkommande barnen skulle alltså enligt förslaget få sämre urval av möjliga placeringalternativ, de skulle utsättas för fler uppbrott från boenden och det sammanhållna socialtjänstansvaret skulle som regel inte tillämpas på dem, till skillnad mot alla andra barn i samhällsvård. Detta är direkt motstridigt de intentioner som föranledde överföring av ansvaret för de ensamkommande barnen till socialtjänsten – att alla barn i Sverige har samma rättigheter vad gäller skydd och omsorg.

Regionala aspekter

Promemorian föreslår vidare att en eventuell placering i annan kommun (med stöd av LVU eller SoL med motsvarande vårdbehov) skall begränsas till ett boende inom länet. Detta förslag förutsätter att länen utgör de naturliga regionerna för kommunerna i alla sammanhang. I verkligheten är det inte ovanligt med såväl stark som självklar kontakt mellan kommuner som befinner sig i olika län men vars centralorter är geografiskt närbelägna med bra kommunikationer däremellan. Särskilt ABC-regionen är ett naturligt gemensamt sammanhang. Om förslaget om regional begränsning ska behållas anser Sigtuna kommun att området ska minst utökas till närmast angränsande län.

Begränsningen saknar helt funktion i de fall då en placering på en läsbar institution genom Statens institutionsstyrelse (SiS) krävs. Kommuner har inga möjligheter att besluta om var det aktuella barnet ska få plats. SiS har inte ens institutioner i varje län så kravet på att hitta en placering i samma län går inte att realisera. SiS är den enda myndighet som får tillhandahålla läsbara platser med tvångsbefogenheter.

Administration

Förslagets begränsningar i möjligheter att placera ensamkommande barn i andra kommuner skapar krav på nya administrativa rutiner i kommunerna. Dessa rutiner ska dessutom tillämpas under en pressad tidsperiod när barnets behov har konstaterats och en lämplig eller till och med helt nödvändig placering i ett hem i annan kommun behöver ske. Promemorian bortser helt från de administrativa processerna för att hantera följande uppdrag och hur dessa kommer att belasta olika myndigheter:

1. Överenskommelser mellan kommuner i varje enskilt barnärende som uppkommer vid bedömning av just det barnets behov
2. Överenskommelser mellan kommuner vid helentrepenadboende i annan kommun

3. Överföring av ärende vilket föreslås bli en rutin vid pågående placering i annan kommun
4. Överklaganden till IVO av de negativa besluten i överföringsärende till annan kommun samt
5. Ansökningar till och handläggning hos Länsstyrelsen av placeringar utan överenskommelse mellan kommuner

Lokalförsörjning

Landets kommuner har helt olika förutsättningar avseende tillgång till lämpliga lokaler där man kan bedriva boenden eller lägenheter lämpade som stödboende. Storstadsregionerna har redan nu stora problem med bostadssituationen. Det är inte bara de ensamkommande unga som är i skriande behov av boendelösningar. Att i den nuvarande situationen utgå ifrån att kommuner kan på mindre än ett halvår klara av att tillgodose behoven av nya boendelösningar i hemkommunen är inte realistiskt.

Sigtuna kommun har länge haft en ambition att bedriva sina boenden i hemkommunen men trots detta har kommunen inte lyckats hitta lokaler för fler ensamkommande barn än motsvarande 13 platser i HVB och 4 platser i stödboende. Bristen på såväl lokaler som bostäder är uppenbar och det går inte att räkna med att denna brist ska kunna byggas bort under de närmaste åren. Det kommer under en avsevärt lång tid vara nödvändigt att fortsätta placera våra ensamkommande barn i boenden belägna i andra kommuner om vi ska klara av att tillgodose barnens grundläggande behov.

Upphandling och avtalstider

Promemorian bortser helt från att kommuner är bundna till redan ingångna avtal enligt Lagen om offentlig upphandling (LOU) som anger vilka utförare respektive kommun får nyttja till de olika placeringsformerna. Det är mer regel än undantag att de upphandlade entreprenörerna har verksamheten i andra kommuner och till och med i andra län. Kommuner hamnar i ett läge där de, hur de än hanterar placeringen, tvingas bryta mot statens regelverk – och avsteg från LOU kan leda till kännbara vitesbelopp för kommunen.

Som redan nämnts har Sigtna kommun varit tvingad till att vid upphandling av entreprenadboenden acceptera geografisk placering inom närområdet för att över huvud taget kunna placera barn på boenden som håller hög kvalitet både enligt lagkrav och enligt ställda upphandlingskriterier. Kommunen är bunden till träffade avtal oavsett om staten ändrar förutsättningar under pågående avtalsperiod. Det är mycket olyckligt att avisera förändringar på så kort varsel att kommunen omöjligen kan agera utan att begå avtalsbrott.

Boenden som håller hög kvalitet och där förvaltningen har ett långvarigt, gott samarbete skulle efter regeländringen vara omöjliga att placera barn hos. Omställningstiden är alltför kort för att kunna på ett ordnat sätt avsluta pågående avtal och upphandla nya boendeplatser i den egna kommunen, i enlighet med promemorians förslag. Dessutom är det mycket tveksamt att entreprenadföretagen skulle ha så mycket lättare att hitta lämpliga lokaler i kommunen än vad kommunen själv kan åstadkomma.

Barnkonsekvensanalys

Sigtuna kommun bedömer att förslaget innebär stora risker för barns rätt till god omvårdnad och lämplig insats i och med att socialtjänstens valmöjligheter kraftigt begränsas. Förslaget är inte heller förenligt med alla barns lika rätt enligt Barnkonventionen då ensamkommande barns individuella behov inte kommer att vara vägledande för val av insats. Flera av förutsättningarna som måste finnas för att Sigtuna kommun ska kunna agera enligt förslaget saknas helt eller delvis, vilket i slutändan drabbar de placerade barnen.

Ersättning för ankomstverksamhet

Promemorians förslag är en ersättning med 3000 kr/dygn per belagd plats i ankomstboende. Ersättningen avser ersätta kommunen såväl för boendekostnad som för socialtjänstinsatser. Möjligheten för kommunen att återsöka några som helst former av extraordinära kostnader föreslås helt försvinna.

För Sigtuna kommun betyder detta att t.ex. kostnader för bevakningstjänster för våra transitboenden inte kan återsökas, en inte oansenlig kostnad men desto viktigare för att säkerställa säkerheten på boendena. Det har förekommit hotbilder mot boenden för ensamkommande barn vilket även omfattar ankomstboenden.

Med den senaste av Migrationsverket estimerade nivån i hela riket på ankomstbarn (3500 barn per år), varav Sigtunas andel historiskt är ca 18% skulle kommunen behöva dimensionera sitt mottagande på ca 630 barn per år. Varje barn belägger en plats i genomsnitt 2,5 dygn vilket ger en intäkt på ca 4,7 mkr. Inströmningen är inte jämnt fördelad under året utan brukar toppa under hösten av olika anledningar. För den summan kan kommunen omöjligt både hålla en fullgod beredskap för boendeplaceringar alla dagar på året under dygnets alla timmar, inte heller säkerställa professionella skyddsbedömningar av minderåriga som kommer i sällskap med vuxen icke vårdnadshavare. Av promemorian framgår inte på vilket sätt summan har beräknats fram och hur ankomstkommuner ska finansiera ett tillräckligt antal tillgängliga platser i ankomstverksamheten under perioder då inströmningen är låg.

Sammantaget innebär detta att det statliga ansvaret för det allra första mottagandets kostnader vältras över till några få ankomstkommuner, då ingen rimlig beredskapsersättning ingår i förslaget. Kommunerna förväntas kunna göra antaganden som inte ens statens specialist på området, Migrationsverket, har kunnat presterat. Det är inte rättvist att ankomstkommuner återigen åläggs ett ansvar för ett mottagande som de omöjligt har kontroll över eller kan förutse av egen kraft.

Förslag

En schabloniserad grundersättning baserat på en basvolym som fastställs utifrån Migrationsverkets prognoser för ankomstbarn skulle te sig mer rättvis och lätthanterlig för såväl kommunen som staten. Nivån bör bestämmas för varje år i god tid innan ikraftträdandet så kommunen hinner anpassa sin verksamhet. Eventuell beläggning utöver grundnivån bör kommunen kunna återsöka kvartalsvis i efterskott. Genom detta system garanteras en minimikvalitet i ankomstmottagandet och paniklösningar vid ökade volymer undviks.

Anvisade, asylsökande barn

Beredskap

Promemorian 2016-06-21 föreslår kraftigt reducerade ersättningsbelopp för alla placeringsformer. Ingen grundersättning föreslås utgå för ett visst platsantal för att ta emot anvisade barn. Kommunen föreslås få en schablon av 500 tkr samt 7 dygns ersättning för Sigtuna kommuns beräknade andel av årsinströmningen, 3,29 promille baserat på Migrationsverkets för tillfället gällande prognos. Vilket scenario ersättningen räknas på framgår inte av promemorian – men enligt den senaste prognosen på 3500 barn/år kommer den fasta delen för Sigtuna att bli $(3,29 \cdot 3500 \cdot 7 \cdot 1350)$ ca 108 800:- /år. Tillsammans med schablonen ger det en årsbudget på 608 800:-.

Om Sigtuna kommun skulle klara en dygnskostnad på 1350:- för att hålla platser tillgängliga, skulle ersättningen räcka i 450 dygn – en årsplats och ytterligare en plats i 85 dagar. Det säger sig självt att ersättningen inte kommer att täcka faktiska kostnaden för ha tillgång till lediga platser i ankomstsystelet. Den verkliga kostnaden kommer att drabba Sigtuna kommuns skattebetalare.

Bägge dessa förändringar är förödande för Sigtuna kommuns möjligheter att på kort varsel erbjuda ett anvisat barn ett placeringsalternativ med kvalitet. Nuvarande system med 1600 kr i grundersättning per dygn för en förväntad volym ger kommunen goda förutsättningar för att stå beredda med tillgängliga asylplatser med god kvalitet.

Placeringsformer för asylsökande minderåriga

Kommunförbundet i Stockholms län har under våren 2016 gjort en omfattande kartläggning över placeringskostnaderna i länets kommuner.

Den genomsnittliga kostnaden för en plats i familjehem är den enda placeringsformen som ryms inom den föreslagna schablonen 1350 kr/dygn. Alla övriga insatser överskrider med stor marginal den föreslagna ersättningsnivån. Även om kommunen på sikt kan omförhandla ingångna ramavtal, kommer detta inte att vara möjligt tills förändringen föreslås träda i kraft. Det är dessutom ytterst tveksamt om kommunen över huvud taget kommer att lyckas frambringa lämpliga lokaler för att starta verksamheter i egen regi, och samtidigt klara den föreslagna ersättningsnivån. Lokalkostnader i storstadsregioner, så också i Sigtuna kommun, är en betydande del av driftskostnaden av ett boende.

För närvarande är över hälften av de asylsökande barnen som Sigtuna kommun ansvarar för, placerade i andra kommuner. När dessa barn får uppehållstillstånd och fyller 18 år, måste de flytta till Sigtuna kommun för att kommunen över huvud taget ska få någon ersättning för placeringskostnaden. Det kan inte heller antas att alla är kapabla att flytta till ett stödboende utan kommer att behöva stödet av en dygnet-runt insats under en tid framöver för att uppnå målen i vårdplanen. Det är tveksamt om en överflyttning av dessa ärenden till placeringskommuner kommer att accepteras av dessa.

Placeringsformer för unga vuxna asylsökande

När den asylsökande ungdomen närmar sig 18-årsdagen gör socialtjänsten i Sigtuna kommun alltid en individuell prövning av personens aktuella vårdbehov. De

ungdomar som bedöms sakna specifika behov förs över till Migrationsverkets boenden. De ungdomar som bedöms ha kvarstående vårdbehov har hittills fått fortsatta insatser inom systemet. Flertalet av de ungdomar som tillhör den här gruppen har en psykisk skörhet eller utsatthet som inte är att jämföra med kriterier för LVU, men är i minst lika stort behov av insatser. Hur dessa ungdomars vårdbehov ska tillgodoses framöver framgår inte att promemorian.

Placeringsformer för unga vuxna med uppehållstillstånd

Promemorian utgår ifrån att från att personen har fyllt 18 år är hen redo att flytta till ett stödboende alternativt studentrum eller egen lägenhet. Att kommuner fortsätter att placera dessa på HVB- hem eller familjehem utan anledning.

Lagstiftningen (SoL eller LVU) gäller för alla såväl barn som unga vuxna – oavsett om dessa har varit ensamkommande från början eller ej. Socialtjänsten har riktlinjer för sitt vårdansvar, som likställs med föräldrarnas ansvar för sina ungdomar så länge dessa går i utbildning motsvarande gymnasieskola eller tills dessa fyller 21 år. Som nyanländ ungdom är det mycket ovanligt att det inte finns behov av socialtjänstens insatser från 18-årsdagen. Det är märkligt att gruppen ensamkommande unga särskiljs från övriga ungdomar genom att man via ersättningssystemet begränsar socialtjänstens möjligheter att erbjuda de mest relevanta insatserna för målgruppen.

De föreslagna alternativen för unga ensamkommande vuxna är elevhem på folkhögskola, studentlägenhet eller hyreslägenhet. Kommuner generellt men i synnerhet inom storstadsregioner, såsom Sigtuna kommun, har idag ett mycket hårt tryck av bostadssökanden till hyresbostäder. Kommunen måste förutom de unga ensamkommande, ta emot nyanlända för bosättning. Den uppgiften kommer att bli mycket svår att klara av.

Stödboendet som placeringsform är ännu inte fullt utbyggd och IVO har fortfarande en lång kö av inlämnade ansökningar av tillstånd som inte hunnit behandlas. Föreskrifterna för placeringsformen har publicerats för bara någon månad sedan vilket gör att tillgången till stödboenden ännu är mycket begränsad. Fortfarande gäller att den enskilde klarar av en lägre nivå av stöd för att en placering på stödboende ska bli aktuell.

Många av våra ensamkommande ungdomar har trauma och/eller PTSD och kräver en längre tids rehabilitering, samtidigt som personerna behöver mycket stöd i att göra framsteg i studier och övrig integrationsprocess. Den nya lagstiftningen om tidsbegränsade uppehållstillstånd och begränsningar i möjligheten att få familjeåterförening kommer att påverka ungdomars psykiska mående mycket negativt. Att lämna denna målgrupp utan relevanta insatser riskerar att i framtiden leda till stora kostnader för samhället i form av psykiatriska tillstånd, uteblivna studieresultat, arbetsförmåga och bidragsberoende.

Barnkonsekvensanalys

Förslaget om kraftigt reducerade ersättningar till kommuner för placering och handläggning av barnärenden drabbar barnen på flera sätt. Sigtuna kommun har sedan 2006 byggt upp en välfungerande organisation, specialiserad mot målgruppen ensamkommande barn. Om förslaget går igenom riskerar såväl kunskap som strukturer som möjliggör effektivt, kompetent och resultatriktat socialt arbete mot

ensamkommande barn och unga att slås sönder. Att ändringarna föreslås träda i kraft i sitt första steg redan efter årsskiftet 2016/2017 ger inte kommunen de rätta planeringsförutsättningarna. Hastiga byten av boendeort som innebär ny skola, nytt boende, kanske ny socialhandläggare främjar inte dessa barns upplevelse av sammanhang. Barnen får betala priset om kommunen tvingas vidta åtgärder för att hastigt dra ner på resurserna för målgruppen ensamkommande barn.