

Ensamkommande barn - vem ska ta ansvaret?

Förord

Det har gått fem år sedan riksdagen gav kommunerna ansvaret för mottagandet av ensamkommande barn och unga. Under dessa år har det hela tiden kommit fler barn än det har funnits platser i kommunerna.

Kommunerna tar i dag ett långt större ansvar än vad som var tanken vid systemskiftet 2006. I början av 2011 hade cirka 230 kommuner ett mottagande, vilket är betydligt fler än 15- 20 kommuner som regeringen ansåg skulle behövas.

Trots att kommunerna markant har utökat mottagandet så räcker det inte till. Det behövs ständigt fler platser. När ett system är i ständig obalans är det rimligt att fråga sig om det finns grundläggande fel som måste åtgärdas.

Regeringen har flaggat för att man överväger att tvinga kommuner att ta emot ensamkommande barn. Men ett tvång skulle inte lösa grundläggande problem. Lösningen stavas i stället rätt förutsättningar för kommunerna. Kanske behöver också ansvarsfördelningen mellan stat och kommun förändras i vissa delar.

Mot den bakgrunden har Sören Häggroth analyserat hur mottagandet kan förändras. Sören Häggroth har en gedigen erfarenhet av både kommunal och statlig sektor. Han var också regeringens utredare av övriga asylmottagandet 2008-2009.

I denna rapport redovisar Sören Häggroth sina förslag. Vi hoppas att de ska bidra till att riksdag och regering förändrar mottagandet så att det blir hållbart, värdigt och ger barn och unga som får uppehållstillstånd en bra möjlighet att etablera sig i Sverige.

Håkan Sörman
VD

Stockholm i juni 2011

Innehåll

Bakgrund	5
Ett system i ständig obalans	8
Mina slutsatser av att systemet har varit i ständig obalans	11
Några grundläggande utgångspunkter.....	12
Frivillighet eller tvång?	15
Hur skulle ett tvång se ut?	15
Riksdagen sätter gränserna för den kommunala självstyrelsen	15
Obligatoriskt mottagande innebär ett skifte i svensk flyktingpolitik	16
Tydlig markering av den kommunala självstyrelsen.....	16
Nya obligatoriska uppgifter ska finansieras av staten	17
Är tvång den bästa lösningen för barnen?	18
Alternativa sätt att organisera boendet för ensamkommande barn	19
Nordiska jämförelser	19
Finland	19
Danmark	20
Norge	20
Sammanfattning av den nordiska jämförelsen	21
Tidigare utredningar gav nuvarande system.....	22
Förändringen började 2002	22
En arbetsgrupp gav tre alternativ.....	22
Begreppet ankomstkommun infördes av Migrationsverket.....	23
Behov av förändring redan 2007	23
Alternativa sätt att organisera boendet	24
Slutsatser om alternativa sätt att organisera ankomstboendet.....	25
Åtgärder för fler platser i kommunerna	29
Statens ersättningar	29
Förslag om statliga ersättningar	34
Kommunal samverkan.....	36
Förslag till kommunal samverkan	36
Flexibla boendeformer.....	39

Förslag om flexibla boendeformer	40
Myndighetsstöd	40
Sammanfattande slutsatser	42
Behov av en förutsättningslös översyn	43
Frivillighet bör vara huvudprincipen även i fortsättningen	44
Staten bör ta ett övergripande ansvar för ankomstboendet	44
Fler platser i anvisningskommunerna	44
Konsekvenser för de ensamkommande barnen	46
Källor	47

Bakgrund

Årligen kommer ett stort antal barn och ungdomar utan medföljande förälder eller annan legal vårdnadshavare till Sverige för att söka asyl, så kallade ensamkommande barn. Deras levnadsöden varierar men gemensamt för dem är att de befinner sig i en utsatt situation. Merparten, men inte alla, av de ensamkommande barnen får stanna i Sverige. Den här rapporten handlar främst om hur vi ordnar deras boende, omvårdnad och andra aktiviteter under tiden då de väntar på besked om huruvida de ska få stanna i vårt land eller inte och tiden därefter.

Den kraftiga ökningen av asylsökande barn har skapat problem i mottagandet. Mitt uppdrag handlar om att ge underlag för en diskussion om hur dessa problem ska kunna lösas, för barnens bästa och i god samverkan mellan staten och kommunerna.

Men först en kort återblick.

Från den 1 juli 2006 gäller en ny ordning för mottagandet av ensamkommande barn. Den innebär i korthet att kommunerna övertog ansvaret för boendet för ensamkommande barn. De hade tidigare också ansvaret för den sociala omvårdnaden och barnens skolgång, men särskilt ansvaret enligt socialtjänstlagen gjordes tydligare genom reformen.

Kommunernas mottagande av ensamkommande barn bygger på frivilliga överenskommelser mellan Migrationsverket och de enskilda kommunerna. Sådana avtal har i maj 2011 träffats av 206 kommuner.

Sedan kommunerna för fem år sedan fick ansvaret för ensamkommande barns boende har antalet asylsökande barn ökat kraftigt. Antagandet var att det årligen skulle komma ca 400 barn, men antalet har flerdubblats. Under 2010 kom ca 2 400 barn och det förväntas att lika många kommer att anlända till Sverige under 2011. Trots att majoriteten av kommunerna tar emot asylsökande ensamkommande barn behöver antalet platser fördubblas.

Enligt nuvarande ordning erbjuds asylsökande ensamkommande barn som anländer till Sverige ett tillfälligt boende i den kommun där de ger sig till känna för svensk myndighet. Detta sker huvudsakligen i de s.k. ankomstkommunerna där Migrationsverket har enheter där ensamkommande barn kan lämna in sin asylansökan.

Så snart som möjligt efter ett ensamkommande barns ankomst ska Migrationsverket anvisa en kommun för barnet. I de flesta fall innebär det anvisning av en

kommun med vilken Migrationsverket har en överenskommelse. Denna kommun ska ansvara för att barnet får boende samt stöd och hjälp i enlighet med den individuella bedömning som alltid ska göras enligt socialtjänstlagen. Mottagandet sker huvudsakligen på två sätt, i boenden med ett bestämt antal platser som kontinuerligt omsätts (gruppboenden) eller genom familjehemsplacering i kommuner som tar emot ett på förhand bestämt antal barn.

I de överenskommelser som Migrationsverket ingår med en kommun om mottagande av ensamkommande barn ingår ofta ett åtagande för kommunen att tillhandahålla platser såväl under asyltiden som efter ett eventuellt beviljat uppehållstillstånd. Cirka 60 till 70 procent av platserna är avsedda för barn som har beviljats uppehållstillstånd.

En kommun tar i praktiken årligen emot två till tre barn på varje överenskommen plats som är avsedd för asylsökande ensamkommande barn. I många fall blir barnen - om de beviljas uppehållstillstånd - kvar i samma boende, men då på en plats avsedd för barn med uppehållstillstånd. I dessa fall kan barnet bli kvar på det särskilda boendet för ensamkommande barn i flera år.

Svårigheten att skapa ett tillräckligt stort antal platser för dessa barn under den tid de väntar på asylprövningen och tiden därefter har lett till att många barn blir kvar under lång tid i de s.k. ankomstkommunerna. Ungefär hälften av barnen bor för närvarande (maj 2011) i någon av de nio ankomstkommunernas tillfälliga boenden.

Regeringen anser att bristen på platser för de ensamkommande barnen har lett till negativa konsekvenser för vissa barn som har fått vistas alltför lång tid i tillfälliga boenden. Dessutom har dessa lösningar - enligt regeringen - fått till följd att kommunerna har behövt upphandla dyra boendalternativ som inneburit väsentligt högre utgifter för staten än boenden i en anvisningskommun med överenskommelser om mottagande.

Mot denna bakgrund har regeringen tagit initiativ till en översyn av nuvarande system för mottagande av ensamkommande barn (Dir. 2011:9). Den utredare som har givits detta uppdrag ska lämna förslag på en reglering som utvidgar Migrationsverkets möjligheter att anvisa asylsökande ensamkommande barn till en kommun även i de fall där en överenskommelse om mottagande saknas. På samma sätt som idag ska emellertid mottagandet - enligt utredningens direktiv - byggas på frivilliga överenskommelser mellan staten och kommunerna.

En annan utgångspunkt för utredaren är att nuvarande ordning vad gäller ansvarsfördelningen mellan stat och kommun ska bestå. Utredarens arbete ska redovisas till regeringen senast den 15 oktober 2011. Regeringen har även inlett en översyn av statens ersättningar till kommuner som tar emot ensamkommande barn i sin kommun.

Denna rapport syftar till att ge ett underlag för den diskussion som pågår om sättet att organisera mottagandet av asylsökande ensamkommande barn. I enlighet med uppdragsgivarens önskemål kommer jag främst att behandla tre frågeställningar:

1. Bör frivilliga överenskommelser mellan staten och kommunerna fortfarande vara grunden för kommunernas engagemang i mottagandet av asylsökande ensamkommande barn? Eller ska inriktningen vara att Migrationsverket får utvidgade möjligheter att anvisa en kommun utan en överenskommelse med denna?

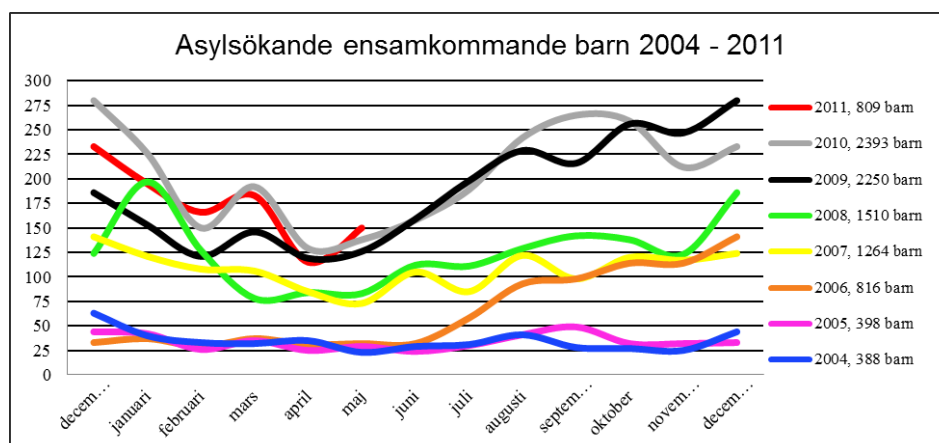
2. Vilka alternativ finns för att organisera boendet för de ensamkommande barnen vid ankomsten till Sverige? Ska staten, kommunerna eller både staten och kommunerna ta ansvar för ankomstboendet?
3. Hur ska fler platser skapas i kommunerna för de ensamkommande barnen både under den tid de väntar på beslut om uppehållstillstånd och efter det att de eventuellt har beviljats uppehållstillstånd - förutsatt att kommunerna även i framtiden ska svara för boendet för ensamkommande barn?

Jag konstaterar att, i förhållande till den utredning som regeringen har tillsatt, uppdraget från SKL innebär ett önskemål om att dels belysa för- och nackdelar med frivillighet i mottagandet av ensamkommande barn, dels pröva alternativa vägar för att fördela ansvaret mellan kommunerna och staten under den tid som de ensamkommande barnen väntar på besked om de beviljas permanent uppehållstillstånd eller inte.

Ett system i ständig obalans

Ända sedan kommunerna övertog ansvaret för ensamkommande barn i juli 2006 har systemet varit i obalans. Med undantag för några enstaka månader har antalet platser i anvisningskommunerna inte räckt till.

Diagram 1. Asylsökande ensamkommande barn 2004-2011



Källa: Migrationsverkets nyhetsbrev om ensamkommande i juni 2011

Antalet barn blev redan 2006 betydligt fler än de 300-400 som regering och riksdag hade bedömt skulle komma varje år. Det innebär att en av de viktigaste förutsättningarna för reformen, nämligen att 15-20 kommuner skulle kunna specialisera sig på mottagande av ensamkommande barn, mycket snabbt blev inaktuell. De senaste åren har antalet ensamkommande asylsökande barn varit cirka 2 400 per år. Migrationsverkets bedömning är att antalet kommer att ligga på samma nivå också under 2011.

Den kraftiga tillströmningen av ensamkommande barn har lett till en ständig brist på platser i anvisningskommunerna. Därmed har det också blivit allt svårare att lotsa barnen vidare från ankomstkommunerna till anvisningskommunerna. Den 1 juni 2011 fanns 344 barn i ankomstkommunerna, 876 i anvisningskommunerna och 330 i kommuner där släktingar eller nära anhöriga bor.

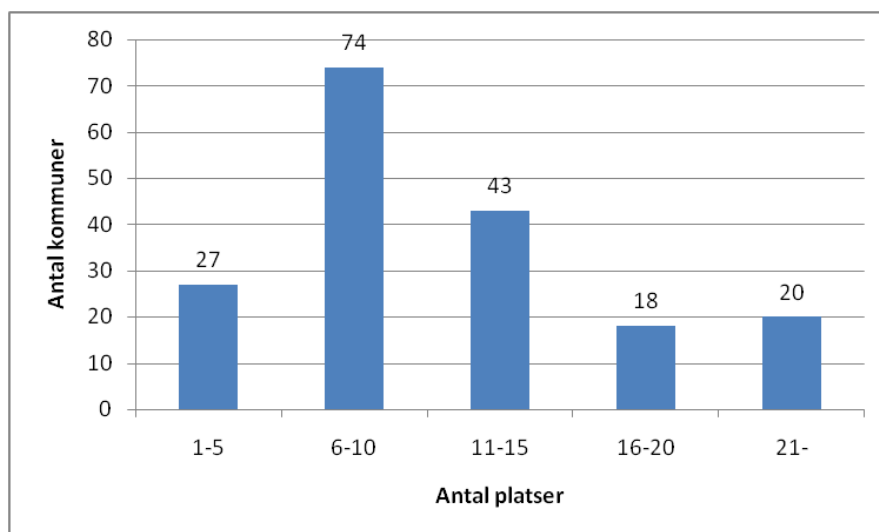
Begreppet ”barn” är i detta sammanhang något missvisande. Ungefär 90 procent av de ensamkommande barnen är nämligen i åldern 13-18 år. Knappt 80 procent är pojkar, 20 procent är flickor. De flesta kommer från Afghanistan och Somalia.

Under de gångna åren har Migrationsverket och företrädare för regeringen varit aktiva för att förmå fler kommuner att teckna överenskommelser med staten om mottagande av ensamkommande barn. Kommunerna har svarat upp mot statens önskemål genom att i allt större omfattning teckna sådana överenskommelser. I slutet av 2009 och början av 2010 genomförde förre landshövdingen Björn Eriksson - på regeringens uppdrag - samtal med kommunerna om mottagandet av fler ensamkommande barn. Dessa samtal bidrog till att betydligt fler platser kom till stånd. I maj 2011 har 206 kommuner avtal med Migrationsverket om antal platser eller antal barn. Dessutom finns 15-20 kommuner med ansvar för barn som bor hos släktingar eller vänner (ebo-barn).

I maj 2011 fanns det överenskommelser om 2 396 platser varav minst 700 ska vara tillgängliga för asylsökande barn medan resterande platser får beläggas av barn som har beviljats uppehållstillstånd.

Det är vanligast att en kommun träffar en överenskommelse om mottagande av 6-10 platser (74 kommuner). Det näst vanligaste är 11-15 platser (43 kommuner). Endast 20 kommuner har träffat överenskommelser om mer än 20 platser; fyra av dessa finns i norra Sverige. För närvarande har 25 kommuner valt att träffa överenskommelser om ett visst antal barn i stället för ett visst antal platser. I diagram 2 redovisas antalet kommuner som har tecknat överenskommelser om ett visst antal platser.

Diagram 2. Antal kommuner med överenskommelser om olika antal platser



Den regionala fördelningen av mottagandet varierar kraftigt, se Tabell 1.

Tabell 1. Antalet platser länsvis vid en proportionell fördelning av 2500 och 5000 platser med hänsyn tagen till länets andel av folkmängden i riket

Län	Förändring vid proportionell fördelning av 2 500 platser	Förändring vid proportionell fördelning av 5 000 platser
Stockholm	+ 225	+ 786
Uppsala	- 37	+ 39
Södermanland	0	+ 61
Östergötland	- 13	+ 95
Jönköping	+ 13	+ 105
Kronoberg	- 50	- 6
Kalmar	- 25	+ 56
Gotland	0	+ 12
Blekinge	+ 13	+ 52
Skåne	+ 175	+ 512
Halland	+ 50	+ 128
Västra Götaland	+ 250	+ 658
Värmland	- 25	+ 7
Örebro	- 50	+ 49
Gävleborg	- 60	+ 29
Västernorrland	- 95	+ 13
Jämtland	- 95	- 49
Västerbotten	- 150	- 83
Norrbottn	- 135	- 68

Län som har överenskommelser om ett antal platser som överstiger det antal som länet skulle ha om antalet platser beräknades i relation till länets andel av befolkningen är Uppsala, Östergötland, Kronoberg, Kalmar, Värmland, Örebro, Gävleborg, Västernorrland, Jämtland, Västerbotten och Norrbotten. Län som å andra sidan har överenskommelser om antal platser som understiger det antal platser länet skulle ha om antalet fördelades i relation till folkmängden är Stockholm, Jönköping, Blekinge, Skåne, Halland och Västra Götaland.

Det är således ett tydligt mönster att främst kommunerna i norra Sverige har tecknat överenskommelser om fler platser än kommunerna i främst södra och västra Sverige. När det gäller storstadslänen bör det emellertid beaktas att de fyra ursprungliga ankomstkommunerna (Sigtuna, Solna, Mölndal och Malmö) finns i just storstadslänen och att de har tagit och fortfarande tar emot ett stort antal ensamkommande barn.

I Tabell 1 redovisas hur antalet platser i varje län skulle behöva förändras om det skulle motsvara länets andel av rikets befolkning, dels vid antagandet att det behövs 2 500 platser, dels vid antagandet att antalet platser skulle behöva fördubblas till 5 000.

Som framgår av tabellen skulle det bli en ganska kraftig regional omfördelning av mottagandet av ensamkommande barn om antalet platser skulle bestämmas utifrån varje läns andel av rikets folkmängd. Om behovet av platser skulle fördubblas till 5 000 skulle antalet platser i vissa län behöva öka mycket kraftigt, t.ex. i Jönköpings län med 105, i Skåne län med 512, i Hallands län med 128 och i Västra Götalands län med 658. Vissa län som Jämtland, Västerbotten och Norrbotten har redan idag det antalet platser som skulle behövas vid en proportionerlig fördelning vid 5 000 platser.

Även om det har skett en kraftig utveckling av kommunernas engagemang i mottagandet av ensamkommande barn, räcker inte antalet platser. För tillfället saknas ungefär samma antal platser som det finns barn i ankomstkommunerna.

Mina slutsatser av att systemet har varit i ständig obalans

Den faktiska utvecklingen av kommunernas roll i mottagandet av ensamkommande barn innebär att den ursprungliga förutsättningen för reformen - att ett begränsat antal kommuner ska bygga upp en kompetens att ta emot ensamkommande barn - har blivit inaktuell. Eller som Björn Eriksson skriver i sin rapport efter det fullgjorda regeringsuppdraget: ”Under de rådande omständigheterna måste i princip alla landets kommuner betraktas som potentiella mottagningskommuner, vilket innebär att Migrationsverkets förhandlingsuppdrag har vuxit enormt.”

Staten och kommunerna har under de senaste åren gång på gång tagit nya tag för att öka kommunernas kapacitet att ta emot ensamkommande asylsökande barn. Trots detta har systemet inte kommit i balans. Detta är inte långsiktigt hållbart. Även om kommunerna, som alltså regeringen och Migrationsverket önskar, skulle dubblera sitt mottagande, är inte detta någon garanti för att det inte behövs ytterligare platser framöver.

Dessutom uppstår frågan om det är riktigt att betrakta samtliga kommuner som potentiella mottagningskommuner. Tanken med reformen 2006 var att ett begränsat antal kommuner skulle bygga upp en kompetens för att medverka i mottagandet av ensamkommande barn. Frågan bör ställas om den aspekten inte längre är aktuell. Är önskemålet att skapa fler platser i alla kommuner överordnat intresset att skapa goda villkor för barnen medan de väntar på besked om de får stanna i Sverige eller inte? Även om behovet av att skapa fler platser för de asylsökande ensamkommande barnen är mycket akut i det korta perspektivet måste det vara möjligt att diskutera vilket system för mottagandet som fungerar bäst på längre sikt utifrån olika perspektiv. Hänsyn till barnens bästa måste då väga tungt.

Några grundläggande utgångspunkter

De ensamkommande barn som kommer till Sverige är ofta fyllda av ambition och vilja att göra en arbetsinsats i Sverige. Mycket talar för att de barn och ungdomar som vill etablera sig och skapa en framtid i vårt land kommer att kunna lämna väsentliga bidrag till vårt välstånd och berika vår kultur.

En del av dem bär med sig allvarliga problem till följd av de upplevelser som varit orsaken till deras flykt från sitt hemland. Dessa barn behöver stöd och hjälp för att kunna utvecklas till harmoniska vuxna.

Vi har ett ansvar i vårt land för att följa upp våra internationella åtaganden, inte minst FN:s konvention om barnets rättigheter. Den 21 juni 1990 godkände riksdagen Sveriges ratificering av konventionen (prop.1989/90:107).

Barnkonventionen övervakas av FN:s barnrättskommitté. Denna kommitté gav under 2005 allmänna rekommendationer vad gäller staternas bemötande av ensamkommande barn. Här är några exempel:

- Barnets bästa ska vara vägledande i alla faser av mottagandet av ensamkommande barn, inklusive en barnvänlig och säker utredning genomförd av kompetenta tjänstemän samt en skyndsam tillsättning av god man och juridiskt ombud.
- Omsorg och boende för ensamkommande barn ska i princip aldrig innebära frihetsberövande. Syskon ska hållas tillsammans, och boende hos eventuella släktingar i landet ska tillåtas. Staterna ska tillförsäkra kvalificerad och periodisk tillsyn av barnets situation särskilt när det gäller hälsa, skydd mot våld och exploatering samt tillgång till utbildning.
- Ensamkommande barn har rätt till en levnadsstandard anpassad till deras fysiska, psykiska och intellektuella utveckling samt vidare till bästa möjliga hälsa och behandling av sjukdomar och rehabilitering.

Dessutom rekommenderar FN:s barnrättskommitté staterna att anordna specialiserad utbildning för alla som är inblandade i mottagandet och handläggningen av ärenden gällande ensamkommande barn.

De förslag som redovisas i denna rapport har följande utgångspunkter:

1. Ensamkommande barn ska ges ett värdigt mottagande

Ensamkommande barn och unga ska ges ett värdigt mottagande i enlighet med internationella konventioner och svensk lagstiftning. Det innebär att de ska få sina asylansökningar prövade på ett rättssäkert och effektivt sätt. Deras flyttningar mellan olika kommuner ska så långt möjligt begränsas. De ska få utbildning under den tid som asylprövningen pågår och därefter i de fall de beviljas uppehållstillstånd. Vidare ska de få det stöd som de behöver för att kunna hantera de problem som har uppkommit i deras hemländer eller under flykten till Sverige.

2. Staten måste kompensera kommunerna ekonomiskt för mottagandet av ensamkommande barn

Mottagandet av ensamkommande barn är ytterst ett statligt ansvar, vilket innebär att kommunerna ska kompenseras fullt ut ekonomiskt för de insatser de gör inom ramen för detta.

3. Principen om kommunal självstyrelse ska respekteras

Principen om kommunal självstyrelse är grundlagsfäst, och i både regeringsformen och kommunallagen anges att denna princip gäller för all kommunal verksamhet. Det är viktigt att staten respekterar de nya bestämmelserna om kommunal självstyrelse som från och med 2011 finns i regeringsformen. Regering och riksdag måste tillämpa den nya proportionalitetsprincipen som innebär att de alltid ska söka uppnå syftet med förslag som rör kommuner och landsting utan att självstyrelsen kränks.

4. Mottagandet ska vara hållbart över tid

Det gäller att komma bort från en ordning där staten har skapat system inom asylmottagningen som har utgått från de förutsättningar som varit gällande vid systemets införande. Inte minst mottagandet av ensamkommande barn har visat sig vara mycket bräckligt sett i ljuset av den faktiska tillströmningen av asylsökande barn. Sättet att organisera mottagandet måste vara flexibelt för att kunna möta variationer i tillströmningen av barn och därigenom långsiktigt hållbart.

5. Mottagandet av ensamkommande barn måste harmoniera med flyktingmottagandet

Ensamkommande barn som får permanent uppehållstillstånd blir en del av kommunernas flyktingmottagande. Både staten och kommunerna har hittills i stor utsträckning fokuserat på att skapa platser för asylmottagningen och inte i tillräckligt stor utsträckning beaktat att de ensamkommande barnen i betydande utsträckning kommer att bli en del av ett långsiktigt mottagande eftersom merparten av dem beviljas uppehållstillstånd.

Överföringen av ansvaret för introduktionen av nyanlända invandrare från kommunerna till Arbetsförmedlingen har skapat en viss osäkerhet i kommunerna om hur väl den nya ordningen kommer att fungera. Därigenom har det också i vissa kommuner uppstått en tveksamhet vad gäller mottagandet av ensamkommande barn. När kommunerna hade ansvaret för introduktionen hade de större möjligheter än idag att påverka den och därmed också lättare att fatta beslut om platser.

Det är väsentligt att de olika delarna av asylmottagningen är samordnade. Det handlar bl.a. om att kommunerna måste känna sig säkra på att statens allmänna integrationspolitik fungerar väl. Annars kommer de att vara mindre benägna att ta emot fler ensamkommande barn under den tid som asylprövningen pågår.

Frivillighet eller tvång?

Eftersom regeringen så tydligt har signalerat att den vill ha ett förslag på en reglering som utvidgar Migrationsverkets möjligheter att anvisa barn till en kommun även där det saknas en överenskommelse, finns det ett behov av att analysera konsekvenserna av att en sådan ordning genomförs i praktiken. En sådan analys kan dels ta sin utgångspunkt i regeringsformens stadganden om den kommunala självstyrelsen, dels ta sikte på att bedöma konsekvenserna för de ensamkommande barnen.

Hur skulle ett tvång se ut?

Det finns ännu många oklarheter om hur en tvingande lagstiftning skulle kunna se ut. Ska den omfatta alla kommuner, även dem som har tecknat överenskommelser om mottagande (skyldighetslagstiftning)? Ska Migrationsverket ha rätt att föreskriva hur många platser varje kommun måste ha? Ska staten bestämma formerna för boende, t.ex. HVB-hem (hem för vård eller boende), eller ska kommunerna själva få bestämma det? Ska det finnas rättsliga sanktionsmöjligheter mot kommuner som inte följer lagstiftningen, och efter hur lång tid ska sanktionerna i så fall sättas in? Ska kommunerna ha rätt att överklaga myndighetsbeslut om anvisning av plats?

Eftersom det ännu inte föreligger något förslag om utvidgade möjligheter att anvisa ensamkommande barn i strid mot kommunens vilja, är det inte heller möjligt att i detalj bedöma konsekvenserna av ett sådant för den kommunala självstyrelsen. Men rent principiellt kan sägas att ju mer tvingande åtgärderna är, desto mer inskränker de den kommunala självstyrelsen.

Riksdagen sätter gränserna för den kommunala självstyrelsen

Den kommunala självstyrelsen är inte obegränsad. Tvärtom har riksdagen stiftat lagar på en rad områden om obligatoriska uppgifter för kommunerna och landstingen. Det gäller exempelvis barnomsorg, grund- och gymnasieskola, kommunal vuxenutbildning, svenska för invandrare, socialtjänst, äldre- och handikappomsorg, hälso- och sjukvård, stadsplanering, räddningstjänst, vatten och avlopp, kollektivtrafik och bostadsförsörjning. Merparten av den kommunala verksamheten utgår idag från lagstiftning som ger kommunerna skyldighet att bedriva viss verksamhet. Denna lagstiftning ger emellertid kommunerna varierande frihet att själva bestämma i vilka former verksamheten ska bedrivas.

Enligt regeringsformen är det ytterst riksdagen som bestämmer hur avvägningen mellan ett nationellt intresse och hänsynen till den kommunala självstyrelsen ska göras i det enskilda fallet, men regeringsformen erbjuder inte någon direkt vägledning i hur denna avvägning ska göras. Däremot har riksdagens konstitutionsutskott uttalat i olika sammanhang att regleringen av den kommunala verksamheten inte får drivas så långt att det inte finns kvar en fri sektor av den kommunala bestämmanderätten. Denna fria sektor är kärnan i den kommunala självstyrelsen.

Obligatoriskt mottagande innebär ett skifte i svensk flyktingpolitik

Kommunernas medverkan i flyktingpolitiken har hittills inte varit en obligatorisk uppgift. Kommunerna bestämmer själva om de ska teckna överenskommelser om mottagning av asylsökande ensamkommande barn och om de ska ta ansvar för deras vistelse i kommunen efter det att de eventuellt har beviljats uppehållstillstånd. I praktiken har emellertid kommunerna inte möjlighet att avvisa barn som söker sig till släkt och vänner för att bo hos dessa.

Vidare är kommunerna - i enlighet med vistelsebegreppet i socialtjänstlagen - skyldiga att ta ansvar för barn som vistas i kommunen den dag de eventuellt beviljas permanent uppehållstillstånd.

Trots att mottagandet av ensamkommande barn i formell mening är en frivillig uppgift har således kommunerna i vissa fall begränsade möjligheter att inte ta ansvar för de barn som bor i kommunen.

Att göra mottagandet av ensamkommande barn till en obligatorisk kommunal uppgift är naturligtvis en begränsning av den kommunala självstyrelsen, vilket för övrigt all skyldighetslagstiftning som riktar sig till kommunerna är. Om en skyldighet för alla kommuner att ta emot ensamkommande barn kombineras med rättsliga sanktioner mot kommuner som inte accepterar placeringar av barn mot kommunens vilja, är naturligtvis inskränkningen av den kommunala självstyrelsen av mer omfattande karaktär.

Tydlig markering av den kommunala självstyrelsen

Principen om kommunal självstyrelse har fått en tydligare markering genom två tillägg som har gjorts i regeringsformen fr.o.m. 2011. I en ny bestämmelse (14 kap. 2 § RF) anges att principen om kommunal självstyrelse gäller för all kommunal verksamhet. I förarbetena anfördes att tydliggörandet inte innebär att den kommunala självstyrelsen utvidgades. Det skulle även i fortsättningen vara möjligt att föreskriva skyldigheter för kommuner och landsting i speciallagstiftning om detta motiverades av vikten av att åstadkomma en reglering som gav likvärdig service för invånarna, oberoende av var de var bosatta. I dessa fall måste dock, anfördes det vidare, den föreslagna proportionalitetsprincipen i 14 kap. 3 § RF beaktas (prop. 2009/10:80).

Beträffande införandet av proportionalitetsprincipen vid inskränkning av den kommunala självstyrelsen anförde regeringen (a. prop. s. 212-213) att det inte var ovanligt att den kommunala självstyrelsen i lagstiftningsärenden ställdes mot andra intressen, och att det ibland uppstod en omfattande diskussion om kommunernas krav på en lokal eller regional bestämmanderätt och nationella

krav på en enhetlig reglering. Det ansågs viktigt i sådana sammanhang att den kommunala självstyrelsen blev föremål för ingående överväganden.

Bestämmelser om proportionalitetsprövning ansågs därför fylla en viktig funktion till skydd för den kommunala självstyrelsen.

Regeringen anförde att proportionalitetsprövningen borde innefatta en skyldighet att undersöka om det ändamål som regleringen avsåg skulle kunna uppnås på ett mindre ingripande sätt för det kommunala självbestämmandet. Det framhölls att det huvudsakliga syftet med bestämmelsen var att intresset av kommunal självstyrelse under beredningen av lagförslag regelmässigt ställdes mot de intressen som låg bakom lagförslaget.

Regeringen anförde också att det av bestämmelsens fakultativa utformning framgick att riksdagens bedömning när det gäller konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen inte kunde lagprövas i efterhand.

Proportionalitetsprövningen ska dock bli föremål för Lagrådets granskning enligt 8 kap. 21 § RF. Enligt förarbetena infördes den bestämmelsen för att säkerställa att lagstiftning av betydelse för den kommunala självstyrelsen som regel skulle granskas av Lagrådet. Det anfördes att det i bestämmelsen låg en markering av den kommunala självstyrelsens betydelse (a. prop. s. 213).

Även om någon praxis för tillämpningen av proportionalitetsprincipen i regeringsformen ännu inte har utvecklats, torde syftet vara att regering och riksdag alltid ska söka uppnå syftet med förslag som rör kommuner och landsting utan att självstyrelsen inskränks.

Tillämpat på mottagandet av ensamkommande barn skulle man kunna tänka sig att regeringen prövar förutsättningarna för att få till stånd fler anvisningsplatser i kommunerna med frivilliga medel, innan den föreslår riksdagen att mottagandet ska vara en obligatorisk uppgift för kommunerna. En annan möjlighet skulle kunna vara att delar av mottagandet sker i statlig regi i stället för att tvingas på kommunerna. Som en tredje möjlighet skulle kommunerna visserligen ges skyldighet att medverka i mottagandet av ensamkommande barn men själva få bestämma i vilken omfattning de ska engagera sig i mottagandet och i vilka former detta ska ske.

Nya obligatoriska uppgifter ska finansieras av staten

I en bedömning av hur en obligatorisk kommunal medverkan i mottagandet av ensamkommande barn påverkar den kommunala självstyrelsen måste också beaktas att en skyldighet att ta emot ensamkommande barn också blir en skyldighet att permanent ta ansvar för de barn som beviljas uppehållstillstånd.

Om staten genom lagstiftning gör mottagandet av ensamkommande barn till en obligatorisk kommunal uppgift blir det ännu tydligare att den måste täcka kommunernas kostnader enligt den s.k. finansieringsprincipen.

Enligt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) är idag främst kommunernas insatser inom skolan och överförmyndarverksamheten underfinansierade. SKL har också givit uttryck för att det är osäkert om den nya schablonen för barn som har beviljats uppehållstillstånd är tillräcklig, bl.a. för de utbildningsinsatser som krävs för att rusta barnen för en framtid på arbetsmarknaden och i samhällslivet.

Enligt SKL är det mycket som talar för att det hade funnits fler platser i kommunerna för mottagandet av ensamkommande barn om staten fullt ut hade tagit ansvar för kommunernas kostnader.

Är tvång den bästa lösningen för barnen?

En mycket väsentlig fråga gäller hur en tvångsvis placering av ensamkommande barn i en kommun som inte har en överenskommelse om mottagande skulle kunna påverka barnen.

I ett värsta-scenario kan det bli en öppen konflikt mellan Migrationsverket och den kommun till vilken Migrationsverket anvisar barnen. Detta kan leda till stor medial uppmärksamhet, vilket tydliggör att barnen egentligen inte är välkomna till kommunen. Företrädare för Migrationsverket har uttryckt en klar oro för konsekvenserna för barnen av sådana situationer. För att dessa ska känna trygghet och tillit är det av avgörande betydelse att de känner sig välkomna till den anvisade kommunen, där de också i många fall kommer att få sin hemvist efter ett eventuellt uppehållstillstånd.

Min slutsats är att det inte är att se till barnens bästa att sätta fokus på att få så många sängplatser som möjligt för mottagande av ensamkommande barn. När reformen för kommunalt mottagande av ensamkommande barn formulerades fanns en tydlig inriktning på att ett begränsat antal kommuner skulle bygga upp en kompetens att ta emot barnen på ett för dem värdigt och kompetent sätt. Att ytterligare söka forcera fram platser i kommunerna är inte långsiktigt hållbart. Det gäller att få till stånd ett värdigt mottagande på lång sikt, även efter det att barnen har fått uppehållstillstånd.

Alternativa sätt att organisera boendet för ensamkommande barn

Nordiska jämförelser

Även om Sverige i förhållande till sin folkmängd tar emot ett relativt stort antal ensamkommande barn som söker asyl, kan det ha ett värde att översiktligt jämföra hur mottagandet sker i de övriga nordiska länderna (Island och Färöarna undantagna). Huvudintresset gäller statens roll i förhållande till kommunerna.

Finland

Inkvartering av asylsökande i Finland arrangeras på förläggningar. För minderåriga asylsökande personer och personer som fått tillfälligt skydd och som anlant till Finland utan vårdnadshavare kan särskilda grupphem arrangeras i anslutning till ordinarie förläggningar. När tjänster ska ordnas för minderåriga ska barnens särskilda behov och livssituation beaktas.

För ensamkommande barn utan vårdnadshavare kan en företrädare utses. Denne för den talan som ankommer på vårdnadshavaren i angelägenheter som gäller barnets person och förmögenhet, bestämmer om barnets boende och företräder barnet inför domstol och hos myndigheter, t.ex. i frågor som gäller asylofförande och familjeåterförening. I företrädarens uppgift ingår dock inte att svara för barnets omedelbara dagliga vård, fostran eller övriga omvårdnad.

När ett ensamkommande barn anländer till Finland placeras det först på en förläggning där det finns speciella enheter för barn, s.k. grupphem. Vid dessa enheter arbetar personal som är särskilt utbildad för att ta hand om dessa barns dagliga omsorg. Medan barnet befinner sig på grupphemmet görs en utredning om förutsättningarna för honom eller henne att få uppehållstillstånd i Finland. Det görs även en hälsoundersökning och en utredning om barnets särskilda behov av stöd.

Om barnet har släktingar i Finland som vill ta hand om det gör socialförvaltningen i den berörda kommunen en utredning av om hemmet är lämpligt som bostad. När barnet har flyttat till släktingen är det fortfarande inskrivet vid grupphemmet och får bidrag därifrån.

Om ett barn inte har några anhöriga i Finland att bo hos får det bo kvar på grupphemmet. När barnet får uppehållstillstånd flyttar det oftast från grupphemmet till ett s.k. familjegrupphem. I varje familjegrupphem bor ca åtta barn. Bland personalen finns både finländare och personer med invandrarbakgrund.

Ensamkommande barn är underkastade skolplikt och går i skola oavsett om de bor på ett grupphem, ett familjegrupphem eller hos en släkting.

Danmark

I Danmark är det huvudsakligen det danska Röda Korset som på statens uppdrag svarar för mottagandet av ensamkommande barn. Barn som kommer till Danmark placeras vid något av de barncenter som Röda Korset driver. Det finns också möjligheter för ensamkommande barn att bosätta sig hos släktingar, under förutsättning att ett sådant boende godkänns av den kommun där släktingen bor. Vid godkännandet tillämpas samma procedurer som för danska fosterhem.

Mottagandet sker i ett system som är separerat från det danska samhället. Barnen har visserligen skolplikt men de går inte i vanlig dansk skola. Undervisningen sker på de barncenter som Röda Korset driver.

När det gäller hälso- och sjukvård finns det en särskild klinik vid förläggningen som i första hand tillgodoser barnens behov av sjukvård. De danska kommunerna har därför inget ansvar för ensamkommande barn förrän de har beviljats uppehållstillstånd. Akut sjukvård ges dock inom ramen för det ordinarie danska sjukvårdssystemet.

Ett ensamkommande barn som anländer till Danmark och registreras som asylsökande har rätt till en personlig företrädare som ska tillvarata barnets intressen. Företrädaren ska stödja barnet inte bara i processen om uppehållstillstånd utan också när det gäller personliga angelägenheter. Den som utses till företrädare får inte ha någon anknytning till de myndigheter som handlägger frågor om utläningar. En släkting eller en privatperson kan utses till företrädare. Denna ordning har stora likheter med det svenska systemet med ”god man”.

Ensamkommande barn som har fått uppehållstillstånd omfattas av den danska lagstiftningens regler om ”boligplacering”. Det är Utländningsstyrelsen som bestämmer i vilken kommun barnet fortsättningsvis ska bo.

Norge

Utländningsdirektoratet (UDI) har det övergripande ansvaret för mottagandet av asylsökande i Norge. UDI driver inte några egna boendeenheter utan träffar i stället avtal med kommuner, humanitära organisationer, privata företag och privatpersoner som rent praktiskt ansvarar för driften av boendena. Ensamkommande barn placeras som regel i särskilda gruppboenden för barn. Om det ensamkommande barnet däremot kommer tillsammans med någon vuxen inkvarteras barnet och den vuxne vanligen tillsammans.

Ensamkommande minderåriga är en gemensam beteckning på alla barn och unga under 18 år som kommer till Norge utan förälder eller andra vuxna med föräldraansvar, t.ex. syskon eller andra släktingar. Norge har alltså en vidare definition av ensamkommande minderåriga än den som används av FN.

När ett ensamkommande barn har anlant till Norge ska en hjälpperson utses. Dennes uppgift är att se till att barnet får det stöd och den hjälp som han eller

hon behöver. Hjälppersonen ska också vara ett slags ersättare för föräldrarna när det gäller den juridiska sidan av föräldraskapet. Det innebär att han eller hon ska vara närvarande vid olika förhör och ta ansvar för barnets ekonomi. Hjälppersonen ska som regel inte ha ansvar för barnets dagliga omvårdnad, men om det inte finns någon som kan utöva vården om barnet är det denne som ska besluta i frågor om underhåll, fostran och skolgång.

Ensamkommande barn har skolplikt i Norge om barnet förväntas stanna mer än tre månader i landet. Det åligger den aktuella kommunen att anordna skolplats. Hur skolgången organiseras varierar från kommun till kommun. Kommunerna får ersättning av staten för barn som bor på asylmottagningar.

Barn på asylmottagningar har samma rätt till socialtjänst som övriga invånare i kommunen. Dessutom gäller rätt till läkarvård. Den ges inom ramen för den ordinarie hälso- och sjukvården och avser såväl somatisk som psykisk vård. Den kommun som har tillhandahållit vård eller socialtjänst har rätt till ersättning från staten.

När ett ensamkommande barn har fått uppehållstillstånd ska barnet placeras i en kommun. Utländningsdirektoratet har därför ingått ramavtal med flera kommuner. När ett barn ska placeras tar direktoratet kontakt med någon av dessa kommuner och kommer överens om var barnet ska placeras.

Mot bakgrund av sina erfarenheter har UDI utvecklat ett åldersdifferentierat ankomst- och mottagningssystem med olika erbjudanden till dem som är under respektive över 15 år. Alla barn ska ha rätt till ett anpassat omsorgserbjudande. För att åstadkomma detta görs bl.a. en individuell kartläggnings- och åtgärdsplan som ska användas både under asyltiden och efter bosättningen i en kommun.

Sammanfattning av den nordiska jämförelsen

Denna jämförelse ger vid handen att staten har en mer aktiv roll i mottagandet av asylsökande ensamkommande barn i övriga Norden. I Finland bor barnen i statliga förläggningar med särskilda grupphem för barnen under hela asyltiden. Även i Norge har staten genom Utländningsdirektoratet huvudansvaret för de ensamkommande barnens boende under asyltiden, men direktoratet avtalar med kommuner, humanitära organisationer och privata vårdgivare om boendet. Danmark skiljer ut sig genom att Röda Korset, på statens uppdrag, har hela ansvaret för boendet under den tid som asylprocessen pågår.

Det svenska systemet där kommunerna svarar för boendet för barnen både vid ankomststillfället och under asylprövningstiden har inte någon direkt motsvarighet i övriga Norden.

Kommunernas roll i andra delar av mottagandet av de ensamkommande barnen varierar från ett land till ett annat. I Danmark har de ensamkommande barnen en mycket begränsad kontakt med den kommun i vilken de bor, och sjukvård och skolgång sker i huvudsak inom de förläggningar där barnen vistas. I Norge har kommunerna ungefär samma ansvar för omvårdnad och skolgång som de svenska kommunerna.

I samtliga nordiska länder utses särskilda företrädare för de asylsökande ensamkommande barnen, vilka ska stödja och biträda barnen i samband med asylprövningen och i övrigt. Konstruktionen varierar mellan länderna.

Tidigare utredningar gav nuvarande system

Förändringen började 2002

I februari 2002 gav regeringen Migrationsverket och Socialstyrelsen i uppdrag att lämna förslag om att förbättra mottagandet av ensamkommande barn. I sin rapport till regeringen pekade de båda myndigheterna på att ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och kommunerna var oklar och att detta i vissa fall hade lett till att barn hade kommit i kläm.

Myndigheterna föreslog en renodling av ansvaret så att Migrationsverket enbart skulle ha ansvar för asylprövningen men i övrigt göra avtal med kommunerna om mottagningen av de ensamkommande barnen. Förslaget innebar att socialtjänsten i kommunerna skulle ansvara för att utreda barnens behov, sörja för deras boende och omvårdnad samt för bistånd i andra former.

De kommuner som Migrationsverket skulle sluta avtal med kallades i myndigheternas utredning ”avtalskommuner”. Tanken var att dessa skulle få möjlighet att specialisera sig och bygga upp en samlad kompetens och erfarenhet kring mottagande och omhändertagande av ensamkommande barn. Kommunerna skulle skapa boendeenheter särskilt anpassade för dessa barns behov samt ha ständig beredskap för mottagande av ett varierat antal barn med olika bakgrund. Antalet avtalskommuner borde enligt myndigheternas rapport anpassas efter antalet ensamkommande barn och vara jämnt spritt över landet.

Migrationsverket och Socialstyrelsen konstaterade också att om ett barn av Migrationsverket anvisas plats i en avtalskommun utgör denna kommun där- efter barnets vistelsekommun enligt socialtjänstlagen.

Riksdagen behandlade frågan om ansvaret för ensamkommande barn vid flera tillfällen under åren 2003 och 2004. Den uttalade sig vid dessa tillfällen entydigt (t.ex. riksdagsskrivelse 2003/2004:86) för att socialtjänsten borde ha ansvaret för barnen redan vid ankomsten.

En arbetsgrupp gav tre alternativ

Regeringen genomförde inte direkt det förslag om ansvaret för de ensamkommande barnen som Migrationsverket och Socialstyrelsen hade utarbetat. I stället tillsattes en arbetsgrupp inom Regeringskansliet för att bereda ärendet vidare. I en departementspromemoria (Ds 2004:54) redovisade den sina överväganden och förslag.

Arbetsgruppen hade studerat följande tre alternativ för mottagandet av asylsökande ensamkommande barn:

1. Migrationsverket ansvarar för barnens boende och omvårdnad.
2. Kommunerna ansvarar för barnens boende och omvårdnad.
3. Migrationsverket har ett övergripande ansvar för barnens boende men det är huvudsakligen avtalskommunerna som anordnar och ansvarar för boendet.

Arbetsgruppen föreslog att mottagandet av ensamkommande barn skulle förändras i enlighet med alternativ 3. Den markerade tydligt att detta alternativ innebar att Migrationsverket skulle ha kvar ett övergripande ansvar för mottagandet av barnen och att verket därför bör ”vid en kraftig ökning av antalet

asylsökande ensamkommande barn eller då plats saknas i en avtalskommun, kunna ha kvar en möjlighet att bereda dessa barn plats vid verkets boenden i avvaktan på att en kommun som ingått avtal med Migrationsverket kan ordna boende för barnet”.

Regeringen följde i allt väsentligt förslagen från den interdepartementala arbetsgruppen (prop.2005/06:46). Liksom den betonade regeringen att Migrationsverket ska behålla det övergripande ansvaret för mottagandet.

Däremot delade regeringen inte arbetsgruppens uppfattning att Migrationsverkets boenden skulle kunna användas vid en kraftig ökning av antalet asylsökande ensamkommande barn eller om platser saknades i det som då kallades avtalskommuner.

Regeringens uppfattning var att

”de kommuner som ingått överenskommelser med Migrationsverket bör kunna ha beredskap för att ta emot de relativt få barn det är fråga om. Dessa kommuner bör också ha en viss jourberedskap om antalet barn skulle öka vid någon tid. Möjlighet finns även för dessa kommuner att köpa boendeplatser av andra kommuner på så sätt som redan sker idag beträffande barn som har hemvist i Sverige. Om Migrationsverket även fortsättningsvis ska driva boenden för ensamkommande barn går det enligt regeringens mening inte att bortse från risken att vissa barn skulle bli kvar i dessa boenden, kanske under hela asylprövningstiden.”

Begreppet ankomstkommun infördes av Migrationsverket

När riksdagsbeslutet skulle omsättas i Migrationsverkets riktlinjer för tillämpningen kom det in ett nytt moment, nämligen begreppet ”ankomstkommun”, vilket innebar att den kommun i vilken det asylsökande ensamkommande barnet lämnat in sin asylansökan skulle vara ansvarig för boendet fram till dess att Migrationsverket hade anvisat en plats i det som nu kallades anvisningskommun.

Behov av förändring redan 2007

Verkligheten ändrades snabbt efter det att den nya ansvarsfördelningen för ensamkommande barn hade trätt i kraft den 1 juli 2006. Inströmningen av ensamkommande barn ökade, och redan i februari 2007 tillskrev de fyra ankomstkommunerna Malmö, Solna, Sigtuna och Mölndal tillsammans med SKL regeringen och begärde att ankomstansvaret för barnen borde överföras till Migrationsverket. Vid detta tillfälle fanns i de fyra kommunerna totalt 270 barn placerade i tillfälligt boende. Antalet skulle växa till det dubbla fyra år senare. I skrivelsen sägs följande:

Intentionerna bakom den förändrade lagstiftningen är klara. Effektiviteten och kvaliteten i mottagandet av dessa barn måste förbättras genom att de så snart som möjligt ska få ett mer permanent boende i en s.k. anvisningskommun. Det är vår klara uppfattning att gällande lagstiftning inte fungerar och att situationen tenderar att bli mer katastrofal där de ensamkommande barnen riskerar bli de som förlorar.

I detta läge, när flyktingströmmen mer än fyrdubblats och antalet ensamkommande barn ständigt stiger, behövs nationell insyn och nationella aspekter på situationen. Det finns inga tydliga tecken på att fler kommuner frivilligt kommer att teckna avtal om att ta emot ensamkommande flyktingbarn och antalet ensamkommande barn kommer troligtvis att öka.

Konsekvenserna är att fyra kommuner måste stå för introduktionen och etableringen i det svenska samhället. Det är inte rimligt att fyra kommuner ska ta hela ansvaret för hundratals ensamkommande barn. Det kan inte ha varit lagstiftarens mening att staten ska frånsäga sig ansvaret för dessa barn och därmed lägga ansvaret på fyra kommuner.

Det är mot denna bakgrund som vi tillsammans, de ansvariga kommunerna och Sveriges Kommuner och Landsting, nu hemställer att Regeringen snarast ändrar gällande bestämmelser om mottagande av de ensamkommande flyktingbarnen. Vi föreslår att Migrationsverket omedelbart ges ansvaret för det tillfälliga mottagandet av ensamkommande flyktingbarn, fullt i enlighet med underliggande promemoria till gällande lagstiftning.

Alternativa sätt att organisera boendet

Det har gått fem år sedan den nya ordningen för mottagandet av ensamkommande barn trädde i kraft. De problem med reformen som SKL och de fyra ankomstkommunerna uppmärksammade i sin skrivelse till regeringen redan ett halvår efter det att nyordningen hade trätt i kraft har bara förvärrats.

Trots att de flesta kommuner nu har avtal med Migrationsverket räcker inte platserna. Som en följd av detta finns nu ett ännu större antal barn kvar i ankomstkommunerna. Om Migrationsverket lyckas i sin ambition att korta handläggningstiderna för de ensamkommande barnens asylansökningar kommer ett växande antal barn att bli kommunplacerade i ankomstkommunerna. Detta var inte syftet med den reform som genomfördes den 1 juli 2006.

Fem år efter reformen finns ett stort behov av att diskutera och förändra ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna när det gäller boendet för ensamkommande barn omedelbart efter deras ankomst till Sverige. Att kommunerna ska ha ansvar för omvårdnad och skola och att landstingen liksom nu ska svara för hälso- och sjukvård är inte ifrågasatt i någon större utsträckning.

Det finns dock flera skäl att ifrågasätta systemet med ankomstkommuner:

- Migrationsverkets val av intern organisation för mottagning av asylansökningar blir avgörande för vilka kommuner som ska ges ankomstansvaret. Även om de ursprungligen fyra kommunerna har blivit nio är det fortfarande en stark koncentration av ensamkommande barn till ett fåtal kommuner. Malmö har hittills tagit emot 55 procent av dem.
- Mottagandet av ensamkommande barn är frivilligt för Sveriges kommuner. Ankomstkommunerna har inte denna frivillighet. Enligt reformens ursprungliga intentioner skulle ankomstansvaret gälla ett begränsat antal barn (5-15) under en begränsad tid (1-4 dygn). Idag har enstaka kommuner ansvar för över hundra barn under tidsperioder mellan tre och sex månader.
- I de fall de ensamkommande barnen får uppehållstillstånd under tiden i ankomstkommunerna blir ansvaret för barnen permanent i dessa kommuner. I dagsläget skulle ankomstkommunerna få ett permanent ansvar för hundratals barn om Migrationsverket lyckas i sin ambition att korta handläggningstiderna för barnens asylansökningar.
- Ankomstkommunerna ordnar som regel boendet genom avtal med privata vårdbolag eller vårdbolag ägda av kommunerna gemensamt. I praktiken innebär detta att barnen i betydande utsträckning bor i en annan kommun

än ankomstkommunen. Eftersom vistelsetiden i ankomstboendet har blivit allt längre innebär det att andra kommuner har blivit ansvariga för barnen, också sådana som inte har tecknat avtal om mottagande av ensamkommande barn.

- Den kraftiga tillströmningen av ensamkommande barn till ankomstkommunerna har enligt flera bedömare drivit upp kostnaderna för boendet. Ofta har kommunerna snabbt fått hyra in sig i hotell, privata vårdbolag och andra typer av tillfälliga boenden till höga kostnader. Normala upphandlingsrutiner har inte kunnat tillämpas. Ankomstkommunernas kostnader skickas vidare till Migrationsverket, vilket betyder att de ekonomiska incitamenten för att hålla nere kostnaderna är mycket svaga.
- För de ensamkommande barnen fungerar systemet med ankomstkommuner bra i de fall vistelsen i det tillfälliga boendet endast blir några dagar som avsett. Om däremot tiden sträcks ut innebär det att barnen hinner rota sig i det tillfälliga boendet innan de ska vidare till en anvisningskommun.

Dessutom innebär väntetiden en tid av osäkerhet för barnen vilket enligt flera bedömare är den vanligaste orsaken till psykisk ohälsa hos barnen.

En annan nackdel med det tillfälliga boendet är att detta i vissa fall inte håller samma standard som boendet i anvisningskommunerna, just med tanke på att det är tillfälligt.

Ett av de största problemen för ankomstkommunerna i storstadsregionerna är att skaffa boende för de ensamkommande barnen. Detta har till största delen lösts genom avtal med privata vårdbolag. Verksamheten i de privat arrangerade boendena beskrivs ofta som ”bra men dyr”. Efterhand har det varit möjligt att pressa kostnaderna, men de privata boendalternativen ligger ändå något högre än kommunernas egna gruppboenden.

Den ursprungliga tanken var att Migrationsverket skulle ta ansvar för utplaceringen av de ensamkommande barnen till anvisningskommunerna. I praktiken har det blivit så att ankomstkommunerna själva får förhandla med anvisningskommunerna, vilket ankomstkommunerna ser som en komplikation.

Slutsatser om alternativa sätt att organisera ankomstboendet

Det torde stå helt klart att ordningen med ankomstkommuner, som egentligen inte alls var en förutsedd del av riksdagens beslut om en ny ordning för mottagandet av ensamkommande barn, måste förändras. Det är inte rimligt att några få storstadskommuner, där Migrationsverket har registrering av asylsökande ensamkommande barn, ska ta det stora ansvar för mottagandet som de gör idag. Detta ligger inte i linje med riksdagens beslut om mottagandet av ensamkommande barn och är inte bra varken för barnen eller för de berörda kommunerna.

Staten bör återta sitt övergripande ansvar

Som SKL och de fyra ursprungliga ankomstkommunerna angav i sin skrivelse till regeringen i början av 2007 är det mest rimliga att staten återtar sitt övergripande ansvar för de ensamkommande barnens boende på det sätt som det var tänkt när reformen genomfördes. Det innebär inte att det bör ske en återgång till en tidigare ordning med statliga flyktingförläggningar för ensamkommande barn. Tvärtom är det önskvärt att boendet kan ordnas i olika former och i olika delar av landet.

Det finns flera fördelar med att staten övertar det övergripande ansvaret för ankomstboendet:

- Det blir lättare att planera boendekapaciteten med tanke på att Migrationsverket hela tiden har tillgång till prognoser om tillströmningen av ensamkommande barn.
- Det blir större volymer som kan upphandlas, och därmed pressas kostnaderna för boendet.
- Migrationsverket kan i en del fall använda de förläggningar som finns för det allmänna asylmottagandet och komplettera dessa med gruppboende för ensamkommande barn.

Den privata marknaden för boende för ensamkommande barn har utvecklats starkt som en följd av den kraftiga tillströmningen av barn. Privata vårdgivare ställda under Socialstyrelsens tillsyn bör kunna spela en större roll i mottagandet.

Migrationsverket har idag mottagningsenheter på 30 orter över hela landet. Denna struktur lämpar sig väl för att organisera ankomstboendet för de ensamkommande barnen på det sätt som jag här föreslår.

Frågan är vilka konsekvenser det blir för kommunerna om staten övertar ansvaret för ankomstboendet. Om tiden där blir mycket utsträckt och om Migrationsverket under tiden fattar beslut om permanent uppehållstillstånd, blir den kommun som ankomstboendet finns i skyldig att svara för barnets permanenta vistelse i landet. Å andra sidan kan hävdas att den skyldigheten idag främst bärs av några få kommuner i storstadsregionerna, och att ansvaret med en ny ordning för ankomstboendet i vart fall skulle spridas på fler kommuner.

Frågan är om det finns något annat alternativ än att staten övertar ansvaret för ankomstboendet. Det är inte helt lätt att se något sådant. Ett alternativ skulle kunna vara att Migrationsverket - inom ramen för sitt övergripande ansvar - tecknar avtal med vissa kommuner om att ha ett ankomstboende och att, inom ramen för ett sådant avtal, hålla viss beredskap för att ta emot fler ensamkommande barn med kort varsel om tillströmningen plötsligt skulle öka. Det innebär visserligen att vissa kommuner lär få behålla det ansvar de har idag för ankomstboendet, men frivilligt till skillnad från dagens ordning.

Om den senare lösningen väljs kommer den sannolikt att ställa särskilda krav på statens engagemang för att stödja kommunernas arbete med ankomstboendet. Visserligen har några få kommuner nu arbetat upp en stor kompetens när det gäller hanteringen av en stor inströmning av ensamkommande barn som på kort tid ska ges ett boende. Men staten behöver bli mer aktiv än idag för att undanröja hinder och aktivt medverka i lösningen av olika uppkommande problem. Den kan till exempel

- genom sina fastighetsförvaltande myndigheter och bolag inventera alternativa boendemöjligheter,
- genom Migrationsverket prioritera asylansökningar från ensamkommande barn i ankomstkommunerna,
- genom länsstyrelserna söka boendelösningar i angränsande kommuner och län och
- verka för att ge dispenser från olika hindrande föreskrifter, t.ex. Socialstyrelsens föreskrifter för HVB-hem.

För att verkligen markera att ankomstboendet är en angelägenhet för både staten och de kommuner som har tecknat särskilda överenskommelser kan det behövas ett mer permanent samarbetsorgan mellan staten och de berörda kommunerna.

En vidareutveckling av tanken att vissa kommuner även i fortsättningen - efter avtal med Migrationsverket - skulle kunna ta ansvar för ankomstboendet, skulle vara att ett sådant omfattar alla eller i vart fall flertalet kommuner i ett län. En fördel med en sådan lösning skulle vara att fler kommuner än idag tar ansvar för ankomstboendet. Se vidare avsnittet om kommunal samverkan.

Kommunal oro kring etableringsreformens konsekvenser

Det finns en acceptans bland kommunerna för idén att de ska teckna överenskommelser om permanent bosättning i kommunen när ensamkommande barn har fått permanent uppehållstillstånd. Huvudansvaret för introduktionen har sedan den 1 december 2010 gått från kommunerna till Arbetsförmedlingen.

Trots att kort tid har förlöpt sedan den förändringen genomfördes finns en kritik från vissa kommuner av hur Arbetsförmedlingen hanterar sitt nya uppdrag. Kritiken har fått näring av den granskning av introduktionsreformen som tanke- smedjan Fores har genomfört 100 dagar efter det att reformen trädde i kraft. I en artikel i Dagens Nyheter den 30 mars i år skriver Mattias Johansson och Fredrik Rosenqvist följande:

Vår undersökning visar att den nya reformen för nyanlända flyktingar - den största förändringen i svensk integrationspolitik på 25 år - inte blivit den framgångsrika som hoppats på. Genom att flytta ansvaret från kommunerna till Arbetsförmedlingen skulle fler nyanlända än tidigare få bland annat praktik på arbetsplatser och en mer individanpassad svenskundervisning. Det har blivit tvärtom; flyktingar som anlant den senaste tiden har fått sämre förutsättningar att snabbt ta sig in på arbetsmarknaden. Flera projekt i kommunerna har lagts ned utan att ersättas av motsvarande program på Arbetsförmedlingen.

Osäkerheten om hur Arbetsförmedlingen kommer att lyckas med sitt uppdrag har enligt flera utsagor redan gjort vissa kommuner tveksamma till att ta emot ensamkommande barn för permanent bosättning. De undrar i vilken utsträckning Arbetsförmedlingen har resurser för att ge stöd till de ensamkommande ungdomar som har slutat gymnasiet. Många av dem som är i 18-årsåldern vill börja arbeta och frågan är vilka möjligheter Arbetsförmedlingen har att ta fram praktikplatser eller ge annat individuellt stöd för att den arbetssökande invandrarungdomen snabbt ska komma in på arbetsmarknaden. Så länge den osäkerheten består kommer det också att finnas en tveksamhet i många kommuner att teckna överenskommelser om mottagande av ensamkommande barn.

Under arbetet med denna rapport har det kommit upp en mer begränsad, men ändå mycket viktig, fråga som gäller det individuella stödet för ensamkommande barn. Den gäller hur ansvaret för att stödja dessa barn i deras kontakter med myndigheter ska utformas och vem som ska ha det ansvaret.

Idag är överförmyndarna i kommunerna ansvariga för att ordna gode män åt de ensamkommande barnen. Men bl.a. SKL har framfört synpunkten att överförmyndarna egentligen inte har den rätta bakgrunden för att hantera de uppgifter som åligger de gode männen. Överförmyndaren är en förvaltningsmyndighet med uppdrag att utöva tillsyn över ekonomiska transaktioner. Det är ingen social myndighet med barnkompetens.

Vidare har det ifrågasatts om inte de gode männen för dessa barn borde vara professionellt utbildade. Det krävs särskild kompetens under den temporära tid som asyltiden är.

En annan fråga handlar om gränsdragningen mellan de gode männens och vårdnadshavarnas ansvarsområden. Efter ett beslut om permanent uppehållstillstånd ska en vårdnadshavare förordnas för ett ensamkommande barn. Frågan är om inte en vårdnadshavare borde förordnas redan under asyltiden, och då blir frågan om det behöver finnas både gode män och vårdnadshavare. Ansvaret borde då ligga hos de sociala myndigheterna som har kunskap och kompetens i vårdnadsfrågor, inte hos överförmyndarna.

Som har nämnts tidigare spelar de ensamkommande barnens företrädare en väsentlig roll i de andra nordiska länderna, och uppgiften att företräda barnen är organiserad annorlunda än i Sverige. Den här frågan är väsentlig sett ur barnens synvinkel och den förtjänar därför en fördjupad översyn.

Åtgärder för fler platser i kommunerna

Här redovisas de viktigaste förutsättningarna för att kommunerna ska vilja teckna överenskommelser om fler platser för att ta emot ensamkommande barn: statens ersättningar, kommunal samverkan, flexibla boendeformer och myndighetsstöd.

Statens ersättningar

Kommuner tar inte emot ensamkommande barn av ekonomiska skäl. För de allra flesta kommuner är det väsentligt att staten fullt ut tar ansvar för de kostnader som uppkommer i kommunerna till följd av mottagandet av ensamkommande barn. Flyktingmottagning är en statlig angelägenhet vilket innebär att den s.k. finansieringsprincipen ska tillämpas. De kommuner som tar emot ensamkommande barn ska inte ha sämre förutsättningar att klara sitt välfärdsuppdrag än de som inte gör det.

Här redovisas slutsatser och förslag beträffande statens ersättning till kommunerna, vilka bygger på samtal med företrädare för 15-20 kommuner som jag och SKL:s tjänstemän har haft under den senaste tiden. Frågorna har varit:

- Täcker statens ersättningar kommunernas mottagande av ensamkommande barn?
- Hur skulle ersättningssystemet kunna förbättras?

I avsnittet diskuteras de ekonomiska förutsättningarna för kommunerna dels under asyltiden, dels under tiden efter det att barnen har fått beslut om permanent uppehållstillstånd.

På sikt kommer kommunerna att ha ansvar för betydligt fler ensamkommande barn med permanent rätt att bo i kommunen än de som söker asyl idag.

Hur många platser som kommer att behövas beror till en del på hur lång tid asylprövningen tar, andelen som vistas i boende hos släktingar eller vänner (ebo), andelen som får uppehållstillstånd och den genomsnittliga tiden som barnen bor kvar på de överenskomna platserna efter det att de har fått uppehållstillstånd. En enkel framskrivning utifrån nu kända antaganden visar att antalet platser kan behöva öka kraftigt för att klara de framtida behoven.

Asyltiden

Ankomstkommunerna får en grundersättning på 500 000 kronor och ansöker därutöver för ersättning för faktiska kostnader för boende och annat. Det har funnits stora initiala problem kring ansökan om administrativa merkostnader utöver grundersättningen. Det förefaller nu som om kommunerna har hittat rutiner som fungerar och som om staten tar hänsyn till kommunernas utsatta situation till följd av det kraftigt ökade antalet barn. Ett kvarstående problem är den långa tid det tar för återbetalning av ersättningar till ankomstkommunerna.

De kommuner som ansvarar för ankomstboende ersätts för de faktiska kostnaderna för detta boende. Det finns inga önskemål om att övergå till en boendeschablon. Skälet är helt enkelt att kostnaderna varierar ganska mycket beroende på hur kraftig tillströmningen av barn är och hur svårt det är att skaffa boende under olika perioder. Det kan visserligen med rätta hävdas att det nuvarande systemet med återsökning av kostnader för boendet i ankomstkommunerna är dyrbart. Men det kan också ses som ett argument för att staten ska ta ansvar för ankomstboendet och därigenom få underlag för mer omfattande upphandlingar av boendeplatser.

Kommuner som har överenskommelse om att ta emot ensamkommande barn efter ankomsttiden (anvisningskommuner) får en grundersättning på 500 000 kronor per kalenderår. För varje boendeplats de tillhandahåller får de 1 600 kronor per dygn när platsen inte är belagd, 1 900 kronor när platsen är belagd. De får också en ersättning för socialtjänstens utredning av det ensamkommande barnet på 31 000 kronor per barn vid placering i hem för vård och boende, och 39 000 kronor per barn vid placering i familjehem. Kommunerna kan också återsöka kostnader för gode män. De kan även ansöka om ersättning för betydande extraordinära kostnader som de har haft för ensamkommande barn, vilket dock har beviljats i ytterst få ärenden.

Grundersättningen på 500 000 kronor har varit nominellt oförändrad sedan systemet infördes. Det innebär att den räcker till allt mindre verksamhet. Dessutom tar den inte hänsyn till att kostnaderna varierar med antalet mottagna barn.

Boendeschablonen har inte räknats upp under de senaste fyra åren vilket skulle behöva göras för att kompensera för löne- och prisökningar.

Utredningsschablonen förefaller i stort täcka kommunernas kostnader under asyltiden, men långt ifrån hela den utredningstid som också inkluderar tiden efter permanent uppehållstillstånd.

Överförmyndarverksamheten verkar vara underfinansierad i de flesta anvisningskommuner. Den kostnad som täcks är arvoden till gode män. Däremot lämnas inte någon ersättning till överförmyndarnas arbete med att rekrytera, utbilda och utöva tillsyn över de gode männen och administrationen av återsökning av medel från Migrationsverket. Överförmyndarnas arbete med gode män för ensamkommande barn är ofta en omfattande uppgift.

I stort sett samtliga tillfrågade kommuner har uppgivit svårigheter med att återsöka pengar från Migrationsverket. Problemen är många och osäkerheten är stor om vilka kostnader som kan återsökas, hur de administrativa rutinerna fungerar och när återbetalning sker. I många fall dröjer det orimligt länge innan pengarna betalas ut. Det vore önskvärt med fler schabloner också för annat än boendet, så att kommunerna kan minimera sina administrativa insatser i anslutning till mottagandet av ensamkommande barn.

Ungefär 20 procent av de ensamkommande barnen bor hos släktingar eller vänner (ebo). Ebo-kommunerna får inte den särskilda ersättning på 500 000 kronor per år som utbetalas till de kommuner som har tecknat överenskommelse om mottagande av ensamkommande barn. Staten anser att ebo-kommunerna ska teckna överenskommelse om mottagande för att få grundersättningen på 500 000 kronor. Detta skulle emellertid innebära att dessa kommuner måste ta emot ytterligare barn.

I praktiken har många ebo-kommuner en väsentlig uppgift i mottagandet av ensamkommande barn. De är emellertid tydligt missgynnade ekonomiskt. Eftersom de inte får grundschablonen får de ingen täckning för sina myndighetsutövande uppgifter förutom utredningsschablonen. Dessutom är utredningskostnaden för familjehem klart underskattad och det är mycket svårt att få ersättning för särskilda behov, t.ex. busskort.

Även för ebo-kommunerna gäller att de inte får ersättning för överförmyndarnas kostnader för bl.a. rekrytering, utbildning och tillsyn av gode män.

Problemet med underfinansieringen av ebo-kommunernas arbete med de ensamkommande barnen borde kunna lösas med en schablon per barn. Den lösningen skulle fungera också när barnen har fått uppehållstillstånd.

Skolan

Under asyltiden ges ersättning för alla skolformer från förskola till gymnasium. I det följande kommenteras endast skolformer som är relevanta för ensamkommande barn.

Ett grundläggande problem för statens ersättningar för de ensamkommande barnens skolgång är att ingen ersättning ges för lokalkostnader. Anledningen är att staten trodde att det inte skulle uppstå särskilda lokalkostnader till följd av inströmningen av flyktingbarn. I utredningen (SOU 2009:19) Aktiv väntan - asylsökande i Sverige framgår att vissa kommuner har merkostnader för lokaler för asylsökande elever; en del på grund av särskilda lokaler och andra genom att de planerar sina ordinarie lokaler så att de rymmer de asylsökande barnen. Denna lägesbild får också stöd i Statskontorets rapport Asylsökande barns skolgång (2004:12).

Skillnaderna mellan dagens utbildningsschabloner och kommunernas faktiska kostnader är dock betydligt större än de 20-25 procent som lokalkostnaderna utgör. De framgår vid en jämförelse av schablonerna för asylsökande barn med de genomsnittliga kostnaderna för samtliga skolbarn. Enligt uppgift från Skolverket uppgick de genomsnittliga kostnaderna (inklusive lokalkostnader) per elev år 2008 till följande:

Tabell 2 Genomsnittlig kostnad för utbildning 2008 jämfört med schablonersättning per elev från Migrationsverket 2010

Utbildning	Genomsnittlig kostnad	Genomsnittlig kostnad exkl. lokaler	Schablonbelopp	Differens inkl. lokaler
Förskoleklass	47 400 kr	37 900 kr	30 300 kr	-7 100 kr
Grundskola	82 700 kr	65 300 kr	59 300 kr	-23 400 kr
Obligatorisk särskola	320 100 kr	283 100 kr	59 300 kr	-260 800 kr
Specialskola	772 600 kr	650 600 kr	59 300 kr	-713 300 kr
Gymnasieskola	92 000 kr	73 300 kr	67 200 kr	-24 800 kr
Gymnasiesärskola	248 300 kr	204 400 kr	67 200 kr	-181 100 kr

För asylsökande elever som behöver gå i obligatorisk särskola, specialskola eller gymnasiesärskola kan kostnaderna bli betydande. För dessa barn är det inte lämpligt med en schablon utan kommunerna borde ersättas för den faktiska kostnaden.

Kommunerna anger i de allra flesta fall att schablonen inte räcker. Flera kommuner säger också att verksamheten för de ensamkommande barnen anpassas till schablonersättningen. Om den var större skulle lärartätheten i förberedelseklasser och IV-program vara högre.

Kommunerna anser också att det är svårt att återsöka extra kostnader för elever i behov av särskilt stöd. En av kommunerna uppger att skolkostnaden för ett barn placerat i behandlingshem har uppgått till 1 200 kronor per dygn. Migrationsverket har avslagit kommunens återsökning av skolkostnader utöver skolschablonen. Merkostnaden i den kommunen uppgår till 1,2 miljoner kronor.

Mer än hälften av de ensamkommande barnen är i åldersgruppen 16-17 år, och i de flesta kommuner vi har varit i kontakt med tas eleverna in på ett IV-program. Här är ett exempel från en skola på hur de arbetar i det individuella programmet, oavsett om ungdomarna är asylsökande eller har uppehållstillstånd:

Idag går 59 elever på IVIK (Individuellt program introduktionskurs), majoriteten är pojkar. De ämnen som läses är svenska, engelska, matematik, idrott, estetisk verksamhet, livskunskap, datakunskap och naturorientering. I vissa fall kan samhällskunskap erbjudas. Varje lärare har ansvar för en mindre grupp elever (ca 5-10) som de träffar varje vecka. Det finns ca 8 tjänster på IVIK. Det viktigaste målet är att bli godkänd i kärnämnen svenska, engelska och matematik. Andra mål är att också förstå hur det svenska samhället fungerar, att bli duktig på att använda datorer och lära sig hur den svenska skolan fungerar.

En kommun med omfattande IVIK-verksamhet anger att de verkliga kostnaderna överstiger schablonen med mellan 53 och 116 procent, beroende på elevernas skiftande behov.

De ungdomar som har liten eller ingen skolbakgrund har svårt att nå behörighet för ett nationellt gymnasieprogram. De hamnar så småningom på GrundVux.

Inom denna skolform skulle kommunerna vilja få medel av staten för att kunna skräddarsy olika former av yrkesutbildningar och för att skapa praktikplatser. Företag som anordnar praktikplatser skulle kunna få ersättning för den tid de handleder praktikanten. Idag bromsas tillgången på praktikplatser av att företagen inte har tid eller resurser för handledning.

Kommuner utan egen gymnasieskola måste ersätta gymnasiekommunerna utifrån en prislista som inte tar hänsyn till skolschablonen. I de fall där friskolor har dragningsrätt på kommunens resurser bli konsekvensen att kommunerna ska betala mer till friskolorna än de får i bidrag från staten.

De kommuner som vi har varit i kontakt med hanterar de asylsökande barnen som andra barn och fördelar resurser på lika villkor. Det innebär att de skjuter till den del som saknas i skolschablonen. IVIK-gymnasiet i en kommun får ersättning, elevpeng, enligt samma grunder som kommunen fördelar resurser till sina elever i den övriga gymnasieskolan.

Det är självklart att det behövs mer resurser inom skolan för ensamkommande barn än vad som krävs för genomsnittliga svenskfödda elever. Eftersom ensamkommande barn oftast kommer i gymnasieåldern är dessutom behoven för denna grupp normalt större än för flyktningbarn som kommer med sina föräldrar. På några år måste barnen både lära sig ett nytt språk, komma in i det svenska samhället och inhämta den kunskap som de svenska barnen har tillägnat sig under tiden i grundskolan. Det är uppenbart att detta kräver stora resurser om målen för skolan och integrationspolitiken ska uppnås.

Efter uppehållstillståndet

Den allmänna diskussionen om mottagandet av asylsökande barn har till stor del handlat om tiden som asylsökande. Men kommunernas mottagande av dessa barn är ett åtagande som fortsätter efter asyltiden. Ungefär två tredjedelar av barnen får permanent uppehållstillstånd och blir därför kvar i kommunen med fortsatt behov av boende och annat stöd under en period som oftast är väsentligt längre än asyltiden.

På längre sikt kommer det att finnas betydligt fler barn som har uppehållstillstånd än som söker asyl. Detta gör att de ekonomiska förutsättningarna för barn med uppehållstillstånd blir särskilt viktiga. Det finns en betydande risk för att kommunernas intresse av att teckna överenskommelse om mottagande av ensamkommande barn kommer att vara begränsat om inte de statliga ersättningarna för barn med uppehållstillstånd är i nivå med de faktiska kostnaderna.

Det finns ingen motsvarighet till asyltidens schablonersättning för skola efter uppehållstillståndet. Kostnaderna för barnens skolgång får kommunerna i huvudsak finansiera med skatteintäkter, statsbidrag och intäkter via det kommunala utjämningsystemet (som tar hänsyn till andelen barn och ungdomar i kommunen).

Som en konsekvens av statens övertagande av introduktionen av nyanlända invandrare fr.o.m. den 1 december 2010 har schablonen för statens ersättning för kommunernas insatser under introduktionstiden sänkts. Eftersom försörjningsansvaret minskar har schablonersättningen till kommunerna sänkts till 80 000 kronor både för barn under 16 år och för personer mellan 16 och 65 år. För ensamkommande barn tillkommer dock en särskild schablonersättning på 30 000 kronor. Sammantaget innebär detta en mindre minskning (ca 5 000

kronor) för barn under 16 år, men en minskning av ersättningen med så mycket som 77 600 kronor för ensamkommande barn som har fyllt 16 år.

Ensamkommande barn är egentligen inte en målgrupp för de nya statliga etableringsinsatserna. Samma insatser som idag ska därför göras för denna grupp, men ersättningen sänks med nästan 80 000 kronor för dem som är 16 år eller äldre. Den viktiga frågan är därför vilka kommunala introduktionsinsatser den nya lägre schablonen ska täcka och om den verkligen täcker kostnaderna.

Kommunens ansvar enligt socialtjänstlagen kvarstår även efter det att barnet fått uppehållstillstånd, och det kan under vissa förutsättningar förlängas tills den unge har fyllt 21 år. Minst två gånger om året ska vården omprövas och detta kräver resurser. Vidare kan kostnaderna för vårdnadshavare inte återsökas. Det saknas också lagstöd för att arvodera en särskild förordnad vårdnadshavare (SOU 2003:51 s. 132) vilket gör att det är svårt att hitta personer som är villiga att ta uppdraget.

Det är inte heller osannolikt att behovet av försörjningsstöd kommer att vara större för denna grupp än för andra efter gymnasieåren. Förutsättningarna för att bli självförsörjande försvåras i större utsträckning för de ensamkommande barnen än för andra eftersom de saknar nätverk i landet.

Samarbetet över kommungränserna för mottagandet av ensamkommande barn ökar ständigt. Det har gett upphov till frågan om hur den individuella flyktingschablonen ska användas och fördelas mellan kommunerna.

Det förekommer att en kommun har boenden i andra kommuner. Barnet folkbokförs i den kommun som det vistas i och det är därmed den kommunen som får flyktingschablonen. Kommuner som placerar barn i andra kommuner menar att de har kostnader som följer av att socialtjänsten har ansvar för barnet, vilket motiverar att den placerande kommunen också bör få del av flyktingschablonen. I en del fall kan det också vara så att en tredje kommun är inblandad. En kommun kan ha ett boende i en annan kommun samtidigt som barnet går i gymnasiet i en tredje kommun. Den rimliga slutsatsen är att frågan om hur flyktingschablonen ska fördelas mellan kommunerna måste belysas ytterligare innan ett förslag utarbetas.

Förslag om statliga ersättningar

Mot bakgrund av den analys som har gjorts av hur de statliga ersättningarna till kommunerna för mottagandet av ensamkommande barn fungerar i praktiken ger jag följande förslag:

- Grundersättningen på 500 000 kronor till varje kommun som medverkar i mottagandet har varit nominellt oförändrat sedan 2006 och behöver uppjusteras med hänsyn till pris- och löneökningarna de senaste fem åren.
- Vidare bör grundersättningens konstruktion förändras så att den tar hänsyn till antalet överenskomna platser eller barn som kommunen tar emot. Grundersättningen skulle exempelvis kunna vara 250 000 kronor och ersättningen per barn 50 000 kronor.

Grundersättningen ska i första hand täcka kostnaderna för den myndighetsutövning som är förenad med kommunernas mottagande av ensamkommande barn, t.ex. utredningar av vårdbehov, återsökning av medel samt projektledning och samordning av kommunernas interna verksamhet.

- Även boendeschablonen i anvisningskommunerna behöver justeras upp med hänsyn till pris- och löneökningarna de senaste åren.
- En särskild ersättning bör skapas för överförmyndarnas arbete med att rekrytera och utbilda gode män och för administration av återsökning av medel från Migrationsverket. Ersättningen skulle kunna konstrueras som en andel av de belopp som återsöks för arvoden till gode män - under förutsättning att överförmyndarna även i fortsättningen ska handlägga godmansärenden enligt nu gällande lagstiftning.
- En schablonersättning för varje ensamkommande barn i ebo-kommuner bör införas för att täcka dessa kommuners kostnader för bl.a. utredningar, barnens särskilda behov, arvoden, omkostnader och vissa administrativa uppgifter.
- Ersättningarna till skolan bör öka betydligt för att göra de ensamkommande barnen bättre rustade att inträda i arbetslivet och att aktivt delta i samhällslivet. Skolschablonen bör omfatta kommunernas lokalkostnader och ge möjligheter att höja kvaliteten i undervisningen genom att t.ex. öka omfattningen på de individualiserade insatserna. Kommunernas ersättning bör ligga på samma nivå som genomsnittskostnaderna per elev enligt Skolverkets beräkningar.
- Ersättningen för ensamkommande barn som har fyllt 16 år och har beviljats uppehållstillstånd bör täcka kommunernas faktiska kostnader för bl.a. myndighetsutövande insatser, vårdnadshavare och försörjningsstöd. En uppföljning av kommunernas faktiska kostnader efter det att reformen med statligt introduktionsansvar infördes bör genomföras.
- Kommuner med ensamkommande barn som har beviljats permanent uppehållstillstånd bör få särskilda resurser för att anordna särskilda yrkesutbildningar och inrätta praktikplatser för att underlätta inträdet på arbetsmarknaden.

De ökade resurser som behövs för dessa ändamål bör kunna skapas genom en effektivisering av mottagandet. De totala kostnaderna för mottagandet var under 2010 drygt 2 miljarder kronor och förväntas öka under 2011. Kostnaderna för boendet är den helt dominerande kostnadsposten. Det finns starka indikationer om att kommunernas ersättningar för boendet påverkar marknadens prissättning så att priset sätts på den nivå som kommunerna får ersättning av staten för. Eftersom staten fullt ut ersätter kommunernas kostnader för ankomstboende finns mycket svaga incitament för att hålla tillbaka kostnaderna för detta.

Det bör vara möjligt att sänka boendekostnaderna, t.ex. genom flexiblare boendeformer och större upphandlingar av transitboendeplatser hos privata och kommunala vårdgivare. Det finns mycket starka skäl för att göra en genomgripande genomlysning av hur resurser för mottagandet kan omfördelas från boendet till andra väsentliga verksamheter inom mottagandet, främst skolan.

De totala kostnaderna för mottagandet av ensamkommande barn behöver inte öka. Däremot kan pengarna som avsätts i statsbudgeten göra större nytta för barnen om de omfördelas på det sätt som jag har föreslagit.

Kommunal samverkan

Oavsett om nuvarande system för mottagning av ensamkommande barn behålls utan förändringar eller om systemet förändras i den riktning som har föreslagits i denna rapport kommer kommunerna att i hög grad medverka i det praktiska mottagandet även i framtiden. Fortsatta kommunala insatser kommer emellertid att i betydligt större utsträckning kräva samverkan mellan kommunerna.

Samverkan mellan kommuner pågår i många olika former i olika delar av landet. Det bildas nätverk, det tecknas avtal om samutnyttjande av tjänster, det finns kommunalförbund som använder sin organisatoriska bas för samarbete när det gäller mottagande av ensamkommande barn. Intresset för samverkanslösningar ökar hela tiden.

Ett exempel på informell samverkan är det nätverk för kunskapsutbyte som har bildats av kommunerna Surahammar, Flen, Eskilstuna och Örebro.

Inom Regionförbundet Östsam har det skapats ett omfattande samarbete mellan kommunerna i Östergötlands län för att utbyta erfarenheter när det gäller mottagandet av ensamkommande barn. Särskilda nätverk har skapats för gode män och socialsekreterare. Ett område som särskilt har uppmärksammats i samarbetet är hanteringen av psykisk ohälsa.

Ett samarbete genom avtal är Götene's samarbete med Lidköping. Götene kommuns förtroendevalda ville ta ett ansvar för ensamkommande barn. Eftersom det är svårt för en liten kommun att bygga upp en kompetens för att ta emot ensamkommande barn blev lösningen att samarbeta med Lidköpings kommun. Kommunerna har ett gemensamt gruppboende för 15 barn i Lidköping. Samtidigt görs utredningarna enligt socialtjänstlagen i respektive kommun.

Ett annat exempel på kommunal samverkan är Sjuhäradsbygdens kommunalförbund. Det bedriver samverkan inom flera olika verksamhetsområden. Sedan slutet av år 2010 har sju kommuner inom kommunalförbundet (Bollebygd, Borås, Herrljunga, Mark, Svenljunga, Tranemo och Ulricehamn) ett gemensamt avtal med Migrationsverket om mottagande av ensamkommande barn, totalt 21 platser. Var och en av kommunerna har fått grundersättningen på 500 000 kronor och dessa pengar används för att finansiera ett resursteam, vilket dels stödjer verksamheten i de sju kommunerna, dels ger stöd till barnen och familjehemmen.

Resursteamet är kontaktlänken till Migrationsverket för kommunerna och det tar emot anvisningar av barn och fördelar dem mellan kommunerna. Resursteamet ska också svara för rekrytering till familjehem och återsökning av ersättningsfrån Migrationsverket, vara ett stöd för gode män, stödjare kommunerna när barnen ska flytta från asylboendet och stödja skolans verksamhet med ensamkommande barn. Resursteamet består av 3,5 tjänster.

Den kommun som barnet vistas i ansvarar för förordnande av god man.

Förslag till kommunal samverkan

Många små kommuner har begränsade egna resurser för att bygga upp ett eget mottagande av ensamkommande barn. Även om viljan finns saknas förmågan. Det är emellertid mycket som tyder på att det skulle vara möjligt att skapa fler platser för barnen under asyltiden och efter uppehållstillstånd om kommunerna i

ökad utsträckning samarbetade om mottagandet. Exempel på verksamheter som skulle lämpa sig för samverkan mellan kommunerna är:

- Anordnande av gruppboenden och rekrytering av platser i familjehem
- Överförmyndare
- Utredningar av barnens vårdbehov enligt socialtjänstlagen
- Gymnasieplatser och platser i vissa specialskolor som inte finns i varje kommun
- Tolkservice
- Pedagogisk specialistkompetens
- Kontakter med Migrationsverket, bl.a. ansökningar av olika statliga ersättningar
- Utbildning av de handläggare som ska arbeta med de ensamkommande barnen

Jag har den bestämda uppfattningen att en ökad kommunal samverkan i mer strukturerade former leder till att fler kommuner är beredda att ta ansvar för att fler ensamkommande barn bereds plats i kommunerna. Formerna för en sådan samverkan behöver inte vara enhetliga. De kan variera från län till län och inom ett län.

Samverkan mellan kommunerna skulle också kunna bidra till att mottagandet av ensamkommande barn utvecklas och förbättras. En möjlig utveckling är att de samverkande kommunerna specialiserar sig på olika typer av mottagande. Någon skulle kunna rikta in sig på mottagandet av en viss ålderskategori, en annan på flickor, en tredje kommun skulle kunna ta ansvar för de utredningar av vårdbehov som ska göras, och ytterligare någon kan ta ansvar för en viss typ av yrkesutbildning. För att nu ta några exempel.

Genom att ansvaret att förhandla med kommunerna om överenskommelser om mottagande fr.o.m. den 1 januari 2011 har överförts till länsstyrelserna, har det skapats goda förutsättningar för en regional samordning.

Det är väsentligt att landshövdingarna personligen engagerar sig i överläggningarna med kommunerna om överenskommelser om mottagande av ensamkommande barn. Erfarenheterna visar entydigt att ett personligt engagemang hos landshövdingarna leder till att också kommunernas ledande politiker engagerar sig i flyktmottagandet.

Länsstyrelserna bör också ta initiativ till samordning mellan kommunerna. Sådana initiativ skulle underlättas om länsstyrelserna också disponerade vissa medel för att kunna stimulera samverkan mellan kommunerna. Det skulle t.ex. kunna vara projektledning och administrativ samordning av kommunernas insatser. Även särskilda resurser för insatser inom socialtjänsten i kommuner med ensamkommande barn skulle kunna fördelas av länsstyrelserna.

En del av de medel som Migrationsverket idag disponerar för att ersätta kommunerna för deras mottagande av ensamkommande barn bör överföras till länsstyrelserna. Det gäller främst grundersättningen till varje kommun som tar emot ensamkommande barn.

Länsstyrelserna bör också stödja och samordna kommunernas arbete med att ansöka om medel för flyktmottagande inom EU.

Det är önskvärt att förhandlingarna om mottagande av ensamkommande barn i ökad utsträckning inriktas mot att staten tecknar avtal med kommuner i sam-

verkan, på det sätt som har skett bl.a. mellan Migrationsverket och de sju kommunerna inom Sjuhäradsbygdens kommunalförbund.

I de fall det finns ett kommunalförbund för samverkan mellan kommuner kan det användas också för samverkan i fråga om ensamkommande barn. Företagsformen kan lämpa sig när ett större antal kommuner - så som sker i Göteborgs- och Stockholmsregionerna - samarbetar kring HVB-hem.

Även om den svenska kommunallagen saknar särskilda regler för interkommunala avtal som samverkansform, kommer avtalssamverkan att vara den naturliga formen för samverkan mellan kommuner för mottagande av ensamkommande barn. Avtalet är enkelt, men det har också vissa begränsningar. Om avtal används är det inte möjligt att skapa särskilda gemensamma förvaltningsorgan. Den kommun som är huvudman för verksamheten är den som fattar beslut. Den köpande kommunens inflytande begränsas till avtalet. Den som vill åstadkomma gemensamma beslutsorgan bör välja modellen med gemensam nämnd. Något hinder mot att i avtalet skriva in regler om samråds- eller referensgrupper finns emellertid inte. En sådan grupp kan dock inte ges någon beslutsrätt.

Det har förts en diskussion om huruvida köp av tjänster mellan kommuner ska falla under lagen om offentlig upphandling (LOU). Olika utslag i EG-domstolen har analyserats för att bringa klarhet i frågan om när de måste upphandlas enligt LOU. Enligt en publikation utgiven av SKL 2009 (Kommunala samverkansformer) ska den senaste i raden av dylika utslag i EG-domstolen (Avfallshandling i Hamburg) tolkas så att det från EG-rättens synvinkel inte borde vara något problem med att samverka utan upphandling med hjälp av enkla avtal. En oklarhet i sammanhanget är emellertid enligt SKL den departementspromemoria som har lagts fram med anledning av de domar som Regeringsrätten meddelade den 17 mars 2008 (mål nr 172 – 175-06 och 176 – 179-06) i de så kallade SYSAV-målen där det prövades om det är förenligt med LOU att upphandlande myndigheter utan formellt upphandlingsförfarande köper tjänster från bolag som på visst sätt är knutet till myndigheten.

För att kommunal samverkan för mottagande av ensamkommande barn ska kunna utvecklas så att fler platser kan skapas för mottagandet, är det angeläget att regeringen klargör att det från EG-rättens synvinkel inte är något problem med att samverka utan upphandling med hjälp av enkla avtal.

I de fall kommunerna samarbetar i kommunalförbund eller bolag lägger inte upphandlingslagstiftning eller sekretessregler några väsentliga hinder i vägen för samverkan.

Det finns goda möjligheter för kommunerna att samverka inom överförmyndarverksamheten. Ett exempel på hur detta kan fungera är Skövde kommun som har upprättat ett gemensamt överförmyndarkansli för sju kommuner. Kommuner kan också skapa gemensamma överförmyndarnämnder för att ha gemensamma förtroendevalda överförmyndare. Med nuvarande lagstiftning (19 kap. 7 § FB) är det dock inte möjligt att ändra överförmyndarnas organisation under pågående mandatperiod (SKL har dock hemställt om en lagändring så att kommunallagens bestämmelser även ska omfatta överförmyndarna).

Inom skolan finns inga väsentliga begränsningar för samverkan mellan kommunerna t.ex. när det gäller att upplåta gymnasieplatser till ett ensamkommande barn från en annan kommun.

Det är sammanfattningsvis angeläget att staten vidtar åtgärder för att underlätta och stimulera kommunal samverkan för mottagandet av ensamkommande barn. Viktiga åtgärder är följande:

1. Staten bör i ökande utsträckning teckna avtal om mottagande med kommuner i samverkan. Landshövdingarna bör leda överläggningarna med kommunpolitikerna.
2. Länsstyrelserna bör till sitt förfogande ha ekonomiska medel för att stimulera samverkan mellan kommuner i form av regional projektledning, bildande av resursteam, utbildning och utvecklingsarbete. Länsstyrelserna bör fatta beslut om grundläggningen till kommunerna.
3. Staten bör underlätta en vidareutveckling av avtalsmodellen för interkommunal samverkan, bl.a. genom att klargöra förutsättningarna för avtalssamverkan i förhållande till lagen om offentlig upphandling (LOU).

Flexibla boendeformer

I flera av de kommuner som har intervjuats i samband med arbetet med denna rapport har det framhållits att Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2003:20) för HVB-hem är ett väsentligt hinder för att få fram platser för de ensamkommande barnen. Detta hinder har störst betydelse i små kommuner som inte har samma förutsättningar som större att anordna gruppboenden.

Socialnämnden i kommunen ansvarar för att utreda det ensamkommande barnets behov och besluta om lämpligt boende. Det kan vara ett hem för vård eller boende eller ett familjehem. De bestämmelser som gäller för dessa typer av boenden i socialtjänstlagen och socialtjänstförordningen (2001:937) och i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS) är tillämpliga på de ensamkommande barnens boende. Några anpassningar till deras särskilda förutsättningar har inte skett.

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd för HVB-hem kräver bl.a. att personal ska vara tillgänglig dygnet runt i verksamhetens lokaler och att verksamhetens lokaler och utrustning är ändamålsenliga.

En dom i Kammarrätten i Stockholm den 5 november 2009 underkände ett gruppboende i Surahammars kommun på den grunden att det inte stod i överensstämmelse med Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd för HVB-hem. Bristerna utgjordes i första hand av att personal inte var tillgänglig dygnet runt och att kommunen hade anordnat ett särskilt utslussningsboende för några äldre ungdomar i en till gruppboendet angränsande trappuppgång.

Ett flertal av de intervjuade kommunerna vill ändra Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd för HVB-hem för att få till stånd flexibla boendeformer, bättre anpassade efter varje barns individuella förutsättningar och behov. Det ifrågasätts om det ska finnas krav om eget rum i gruppboendet. Kommunerna pekar också på behovet av att kunna skapa ett utslussningsboende för de barn och unga som fått permanent uppehållstillstånd och som anses mogna att ha ett eget boende.

Dessutom gör statens ersättningsregler att kommunerna har svårt att få täckning för sina kostnader om de tar emot mindre än åtta ensamkommande barn. Den samlade effekten av statens ersättningsregler och Socialstyrelsens föreskrifter

och allmänna råd om HVB-hem gör det svårt för många små kommuner att teckna överenskommelser om mottagande av ensamkommande barn.

Migrationsverket och SKL har väckt frågan om hur de krav som ställs i Socialstyrelsens föreskrifter för HVB-hem bör vara utformade i förhållande till kraven på de boenden som tar emot ensamkommande barn. Socialstyrelsen har därför utrett om det inom ramen för gällande lagstiftning och föreskrifter är möjligt att erbjuda ensamkommande asylsökande barn boende och omsorg genom insatser som inte är att betrakta som familjehem eller hem för vård och boende.

Socialstyrelsen konstaterar att det saknas stöd i lagstiftningen och dess förarbeten (prop. 2005/06:46) att säga att ensamkommande barn kan placeras i någon form av boende som inte är att betrakta som familjehem (inkl. privatplaceringar) eller HVB-hem. Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2003:20) om hem för vård eller boende bedöms därför vara tillämpliga för de boenden som tar emot ensamkommande barn och kommer därför att tillämpas i Socialstyrelsens tillsyn över dessa boenden.

Socialstyrelsen anger också i sin skrivelse (2011-04-29) att styrelsen har för avsikt att arbeta vidare med frågan. Arbetet ska syfta till att utröna om de nuvarande föreskrifterna bör revideras så att tillämpningen av lagstiftningen blir den mest lämpliga utifrån barns och ungas behov. Om det under arbetet visar sig att Socialstyrelsens utrymme att reglera lämpliga boendeformer är begränsat av lagstiftningen kan det enligt styrelsen även bli aktuellt att lyfta frågan till regeringen.

Förslag om flexibla boendeformer

Mitt förslag är att SKL tillskriver regeringen och föreslår att den tar initiativ till en översyn av den lagstiftning som styr Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd för ensamkommande barns boende. Syftet bör vara att bättre anpassa boendeformerna till barnens och de ungas förutsättningar och behov och att få fram fler boendeplatser.

Myndighetsstöd

Mottagandet av ensamkommande barn är en relativt ny företeelse i flertalet av landets kommuner. De har själva börjat bygga upp nätverk för erfarenhetsutbyte och kompetensutveckling. De statliga myndigheterna har successivt ökat sina insatser vad gäller rådgivning till kommunerna.

Enligt min bedömning är behovet av stöd till kommunerna störst inom Socialstyrelsens och länsstyrelsernas ansvarsområden.

Det behövs en bred kompetensutveckling för alla aktörer som tar del i mottagandet av ensamkommande barn. Idag agerar många anställda utifrån föreställningen att invandringen av ensamkommande barn är tillfällig och något som kan komma att försvinna inom en snar framtid. Därför är incitamenten för att utbilda sig för att kunna hantera den nya situationen ännu relativt svaga.

Behovet av utbildning avtecknar sig tydligt när det gäller överförmyndare och gode män, för vilka stödet till ensamkommande barn ofta är en helt ny verksamhet. Men det finns också ett behov av en grundläggande utbildning inom socialtjänsten, särskilt i kommuner som för första gången ska ta emot ensamkommande barn.

I Socialstyrelsens Tillsynsrapport 2011 redovisas vissa iakttagelser av de ensamkommande barnens vistelse i HVB-hem:

Samma lagstiftning gäller vid placering av ensamkommande barn som vid alla andra placeringar av barn och ungdomar. Tillsynen tyder på att kunskap om detta saknas på många HVB. Individuella bedömningar om hur verksamheten kan tillgodose ungdomens behov görs endast vid drygt 40 procent av boendena som tar emot ensamkommande flyktingbarn. Motsvarande siffror för övriga HVB är dubbelt så höga. In- och utskrivningsbeslut och samtycke från barnen saknas alltför ofta.

Även om tillsynen inte har omfattat socialtjänsten är Socialstyrelsens intryck från inspektionerna av HVB att kunskap om vad som gäller även saknas inom socialtjänsten. Ibland utreds barnets behov endast summariskt. Man överväger inte vilken placeringsform barnet eller ungdomen behöver utan hänvisar automatiskt till de boenden som kommunen har tillgång till. Det finns exempel från västra Sverige på att utredning bara inleds om boendet gör en anmälan om oro till socialtjänsten.

Det är särskilt viktigt att de ensamkommande barnens behov och rättigheter tillgodoses eftersom de saknar vårdnadshavare som kan bevaka deras intressen. Även om de har en god man som företräder dem är de nyanlända i en främmande kultur utan kunskaper i svenska språket och utan stöd från släkt och vänner.

Tillsynen visar också goda exempel på boenden med ett gott mottagande och hög kvalitet i verksamheten. Ett utvecklingsarbete pågår i vissa kommuner. En kommun i norra regionen har t.ex. bildat en mottagningsenhet där nyanlända barn och ungdomar får bo under en utredningstid tills man tagit reda på behoven och på bättre grunder kan göra en stadigvarande placering.

Socialstyrelsen arbetar också med en vägledning till socialtjänsten om mottagandet av ensamkommande flyktingbarn.

Eftersom socialtjänstlagen är det grundläggande lagverket för mottagandet av ensamkommande barn är det särskilt angeläget att Socialstyrelsen tar fram en vägledning för tillämpningen av socialtjänstlagen i olika situationer. Socialtjänstlagen är inte primärt skapad med hänsyn till de ensamkommande barnens situation. Därför är det enligt min mening angeläget att tillämpningen av socialtjänstlagen blir flexibel och anpassad till de ensamkommande barnens särskilda förutsättningar och behov.

Detta har jag påtalat när det gäller tillämpningen av föreskrifterna för HVB-hem. Men det finns också ett behov av vägledande riktlinjer när det gäller exempelvis socialtjänstens agerande beträffande barn och unga i olika åldrar. Socialstyrelsen bör också ge kommunerna vägledning vid bedömningen inför beslut om vilka boendeformer som ska väljas i de enskilda situationerna - familjehem, privatplacering eller tillfällig placering.

I kommunerna finns en del kritik mot Socialstyrelsens tillsynsverksamhet som ibland uppfattas som alltför lite förstående för de praktiska och ekonomiska svårigheter som kommunerna står inför då de – ofta under stark tidspress - ska ordna mottagandet av ensamkommande barn. Det hör emellertid till bilden att regeringen särskilt har skärpt kraven på Socialstyrelsens tillsyn av HVB-hem. Sådan ska ske av varje HVB-hem två gånger om året.

Det är angeläget att SKL och Socialstyrelsen så långt möjligt utvecklar en samsyn av hur socialtjänstlagen ska tillämpas då det gäller asylsökande ensamkommande barn. I annat fall kan en medial uppmärksamhet kring negativa tillsynsrapporter och ännu värre – domstolsutslag som exponerar enstaka kommuner - negativt påverka kommunernas intresse av att teckna överenskommelser om mottagande av ensamkommande barn.

Sammanfattande slutsatser

En grundläggande förutsättning för kommunernas medverkan i mottagandet av asylsökande ensamkommande barn är att denna medverkan i grunden är frivillig. I praktiken är emellertid denna frivillighet kraftigt begränsad. Det beror på det s.k. vistelsebegreppet i socialtjänstlagen. Det innebär att en kommun har skyldighet att ta det ansvar som socialtjänstlagen föreskriver för alla som vistas i kommunen, det vill säga även för asylsökande ensamkommande barn. Det är utifrån socialtjänstlagens vistelsebegrepp som Migrationsverket har utsett ett antal kommuner till s.k. ankomstkommuner med skyldighet att ta emot ensamkommande barn direkt efter inskrivningen i någon av Migrationsverkets enheter för asylprövning.

Kommunerna har frihet att själva bestämma om de vill träffa överenskommelse med Migrationsverket om anvisning av ensamkommande barn under asyltiden (anvisningskommuner) eller inte. Om å andra sidan de ensamkommande barnen beviljas uppehållstillstånd är kommunen skyldig att ordna permanent boende åt dem i kommunen.

Ett ensamkommande barn som väljer att bosätta sig hos en släkting eller nära anhörig har rätt att göra detta, och den kommun som barnet bosätter sig i är skyldig att fullgöra sina uppgifter enligt socialtjänstlagen och andra lagar. Även ebo-kommunerna är skyldiga att ordna boende för de ensamkommande barnen om de beviljas uppehållstillstånd.

Som ett resultat av att ankomstkommunerna har fått ta emot många barn och placera dessa i boenden i andra kommuner, kommer de kommuner där boendet är placerat att få skyldigheter, bl.a. skolgång, under asyltiden. Även om kommunen inte har tecknat avtal om mottagande vare sig under asyltiden eller under tiden därefter blir den skyldig att ta ansvar för ensamkommande barn.

Det kan diskuteras om det ansvar för flyktingmottagandet som följer av socialtjänstlagens vistelsebegrepp är positivt eller negativt för kommunerna. Det är emellertid helt klart att principen om frivillig kommunal medverkan i praktiken ges ett annat innehåll som en konsekvens av socialtjänstlagens vistelsebegrepp.

Det är särskilt angeläget att föra en diskussion om att ändra vistelsebegreppet under ankomsttiden.

Om socialtjänstlagen skulle anpassas till de förutsättningar som gäller för mottagandet av ensamkommande barn skulle en möjlighet vara att ändra lagen så att barnen inte med automatik blir bosatta i den kommun de vistas i den dag då de beviljas permanent uppehållstillstånd.

Om kommunerna tecknade separata överenskommelser med staten om mottagandet dels under asyltiden, dels under tiden för det permanenta uppehållet, skulle sannolikt fler kommuner vara intresserade av att teckna överenskommelse och ta emot fler barn under asyltiden. Och de kommuner som tecknar överenskommelse för permanent bosättning skulle med större säkerhet än idag kunna anpassa sin verksamhet utifrån förutsättningen att de verkligen tar emot barn och unga för att förbereda introduktionen i det svenska samhället.

Socialtjänstlagen är bara ett av flera exempel på att en generell lagstiftning har kommit att tillämpas på ensamkommande barn utan att det i någon större utsträckning har varit avsikten när den generella lagstiftningen utformades.

Ett annat exempel är de regler i socialtjänstlagen som handlar om hem för vård och boende (HVB-hem). Denna boendeform är avsedd för barn och ungdomar med särskilda problem, gränsande till kriminalitet. Det kan därför diskuteras hur väl detta boende är anpassat till de ensamkommande barnens situation. Lagstiftningen tvingar ofta kommunerna till onödigt dyra lösningar och tar inte hänsyn till behovet av att successivt slussa ut ungdomarna i samhällslivet genom eget boende utan permanent tillsyn.

Ett tredje exempel på generell lagstiftning som förefaller illa anpassat till situationen för ensamkommande barn är den som reglerar överförmyndarnas och de gode männen uppgifter. Den har som utgångspunkt att de gode männen i första hand ska ta ansvar för minderåriga och dementa människor utan förmåga att hantera sina ekonomiska och andra förehavanden. Rollen att företräda ensamboende barn i rättsprövningsprocesser, att ge råd om skolgång, boende och hälso- och sjukvårdsangelägenheter och i övrigt fungera som stöd i livet kräver ofta andra kunskaper och erfarenheter än de som gode män och överförmyndare normalt har.

Behov av en förutsättningslös översyn

Det finns således flera viktiga exempel på hur brister i mottagandet av ensamkommande barn kan hänföras till en lagstiftning som inte primärt tar sikte på att skapa goda förutsättningar för detta. Det finns därför enligt min mening ett stort behov av att göra en förutsättningslös översyn av hur mottagandet av ensamkommande barn bäst bör organiseras och hur ansvaret ska fördelas mellan staten och kommunerna.

Om vistelsebegreppet inte ges en lika ovillkorlig utformning som i dagens lagstiftning blir det lättare att diskutera ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna. En tanke som borde utredas är att staten tar hela ansvaret för ankomstboendet utan att detta med automatik leder till att de ensamkommande barn som beviljas uppehållstillstånd placeras i den kommun som de vistas i under asyltiden.

Det är viktigt att pröva alternativa sätt att organisera mottagandet av ensamkommande barn. Mottagandet har kommit in i en återvändsgränd, där olika parter skyller på varandra för svårigheterna med att skapa ett tillräckligt stort antal platser; det är djupt olyckligt om tvångslagstiftning blir det ultimata steget för att lösa bristsituationen.

Flyktingmottagandet generellt, inkluderande frågan om de ensamkommande barnen, är i en situation där det skulle behövas en genomgripande analys och diskussion av alternativa lösningar.

De förutsättningar som gällde vid reformen av ensamkommande barn 2006 är inte längre aktuella. Det handlar inte om att 15-20 kommuner ska ta emot 300-400 barn. Det handlar nu om 2 500 barn, och alla kommuner förutsätts av staten ta ansvar för mottagandet av ensamkommande barn.

Frivillighet bör vara huvudprincipen även i fortsättningen

Att mot kommunens vilja tvinga kommunen att ta emot barn under asyltiden är inte rätt mot barnen. Det är inte värdigt och det skapar mindre goda förutsättningar för barnens vistelse i kommunen både under asyltiden och på längre sikt efter ett uppehållstillstånd.

Det kan också starkt ifrågasättas om en tvingande lagstiftning står i överensstämmelse med den proportionalitetsprincip som införts i regeringsformen från och med detta år. För att nya skyldigheter för kommunerna ska kunna införas krävs att regeringen har övervägt andra åtgärder för att skapa samma resultat som en lagstiftning kan åstadkomma. Det är högst tveksamt om regeringen kan sägas ha gjort sådana överväganden. Dessa har i vart fall inte redovisats offentligt och därmed inte kunnat bli föremål för en offentlig diskussion.

Staten bör ta ett övergripande ansvar för ankomstboendet

Det är ingen tvekan om att det behövs fler platser för mottagandet av ensamkommande barn. Till och med regeringen talar om att antalet platser behöver fördubblas. I det perspektivet är det angeläget att i grunden diskutera hur mottagandet ska ordnas, främst ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna.

Som tidigare har föreslagits är det naturligt att staten tar ansvar för ankomstboendet. Kommunerna skulle dock fortfarande ha kvar samma ansvar som idag för åtgärder enligt socialtjänsten, för gode män och för skolundervisning. Men Migrationsverket skulle i vart fall ha ett övergripande ansvar för att ordna boendet för de ensamkommande barnen. Detta ansvar skulle kunna innebära att Migrationsverket tecknar överenskommelser om mottagande inte bara med kommuner utan också med privata vårdgivare, folkhögskolor och ideella organisationer.

Ett alternativ kan vara att Migrationsverket tecknar överenskommelser med ett begränsat antal kommuner om ankomstboende och ger särskilt stöd till dessa kommuner genom bl.a. de statliga fastighetsförvaltande myndigheterna och bolagen, länsstyrelserna, Migrationsverket och Socialstyrelsen.

Fler platser i anvisningskommunerna

Oavsett om kommunerna ska ha huvudansvaret för de ensamkommande barnens boende under ankomsttiden eller inte behöver deras förutsättningar för att ta emot dessa barn förbättras. Det gäller främst i fyra avseenden:

1. de statliga ersättningarna
2. kommunernas samverkan
3. de olika boendeformerna
4. myndighetsstödet

De statliga ersättningarna behöver förbättras

Det finns ett behov av att justera upp grundersättningarna och boendeschablonerna med hänsyn till löne- och prisutvecklingen under de senaste åren.

Ebo-kommunerna bör få ersättning i form av en schablon per barn bosatt i kommunen.

För att stimulera fler kommuner att ta emot fler barn föreslår jag att grundersättningen trappas upp så att ersättningen bättre än idag svarar mot de faktiska kostnader som uppstår då antalet platser eller barn i kommunen ökar. Det är väsentligt att grundersättningen på ett fullödigt sätt ersätter kommunerna för den myndighetsutövning som följer med ansvaret för de ensamkommande barnen.

För att ge dessa barn goda förutsättningar att kunna få arbete och bli aktiva i samhällslivet bör ersättningarna till skolan öka kraftigt. De bör fullt ut kompensera kommunernas kostnader för de ensamkommande barnens skolgång. Det kan säkerställas genom att kommunerna får en ersättning som ligger i nivå med den genomsnittskostnad per elev i olika skolformer som Skolverket regelbundet redovisar.

Överförmyndarnas arbete med att rekrytera, utbilda och utöva tillsyn över de gode männen bör ersättas genom en schablon som utgör en viss andel av ersättningarna för de gode männen.

Det bör följas upp om den ersättning för ensamkommande barn över 16 år med uppehållstillstånd som infördes i samband med överförandet av introduktionsansvaret till kommunerna är tillräcklig för kommunernas insatser för denna grupp.

Kommunal samverkan bör stimuleras

Staten bör i ökad utsträckning teckna överenskommelser om mottagande av ensamkommande barn med kommuner i samverkan.

Länsstyrelserna bör disponera särskilda medel för att underlätta kommunernas samverkan genom avtal, kommunalförbund och i andra former. Länsstyrelserna bör fatta beslut om grundersättningarna till kommunerna.

Staten bör medverka till att upphandlingslagstiftningen inte lägger hinder i vägen för en utökad avtalssamverkan mellan kommunerna.

Mer flexibla boendeformer

Formerna för de ensamkommande barnens boende behöver bli mer flexibla och anpassade till barnens och de ungas förutsättningar i olika skeden av vistelsen i Sverige.

Jag föreslår att SKL tillskriver regeringen med förslag om att göra en översyn av den lagstiftning och de föreskrifter som tillämpas vid bedömningen av lämpliga boendeformer för de ensamkommande barnen. Mer flexibla krav på boendet skulle det göra lättare för mindre kommuner att ta emot dem under asyltiden. Även utslussningen av barn och unga med uppehållstillstånd till eget boende skulle underlättas om t.ex. kraven på dygnstillsyn var bättre anpassade till situationens krav.

Bättre myndighetsstöd

De statliga myndigheternas stöd till de kommuner som tar emot ensamkommande barn behöver utökas.

Behovet av stöd är störst inom Socialstyrelsens och länsstyrelsens områden. Det är angeläget att Socialstyrelsen ta fram en vägledning för kommunernas arbete med ensamkommande barn inom socialtjänsten. Länsstyrelserna bör medverka till att höja kompetensen hos överförmyndarna och de gode män som ansvarar för ensamkommande barn.

Konsekvenser för de ensamkommande barnen

En mycket väsentlig fråga är hur de ensamkommande barnen påverkas av olika organisatoriska och finansiella lösningar för mottagandet. Det finns inte särskilt mycket forskning om detta, men några bedömningar torde ändå kunna göras.

Det torde vara helt klart att antalet flyttningar mellan olika boenden och olika kommuner under asyltiden och tiden efter ett eventuellt uppehållstillstånd bör vara så litet som möjligt. En direktflyttning efter några dagar i ett ankomstboende till en anvisningskommun torde vara den bästa lösningen sett ur barnens synvinkel. Att som ibland sker i dagens system det ensamkommande barnet vistas i flera månader i en ankomstkommun och sedan transporteras till en anvisningskommun och ibland vidare till en tredje kommun med beviljat uppehållstillstånd är inte en bra lösning för barnet. Därför är det väsentligt att dels korta tiden i ankomstboendet till ett minimum, dels ha tillräckligt antal platser i anvisningskommunerna.

Det är för de ensamkommande barnen väsentligt att deras rättigheter blir tillgodosedda både i samband med asylprövningen och under deras vistelse i Sverige. Det är därför angeläget att överförmyndarnas och de gode mäns kompetens när det gäller de ensamkommande barnen kan utvecklas. Det bör också göras en översyn om behovet av att förändra de nuvarande formerna för att ge de ensamkommande barnen det individuella stöd de behöver under tiden i Sverige; en överföring av företrädaransvaret till socialtjänsten bör övervägas.

Skolan har en mycket strategisk roll för att de ensamkommande barnen ska få en bra start i sitt nya hemland. Situationen för flyktningbarnen är inte bra; endast ungefär hälften av alla invandrarbarn har slutbetyg från grundskolan som berättigar till fortsatta studier i gymnasiet. Därför är ökade resurser till kommunerna för de ensamkommande barnens skolgång till allra största nytta för att barnen och de unga ska kunna förverkliga sina livsdrömmar och göra den insats i arbetslivet och i samhället i övrigt som de vill göra. Om inte skolan förmår att ge de ensamkommande barnen bra kunskaper och färdigheter för sin vistelse i vårt land kan konsekvenserna både för individerna och för samhället bli svåra att hantera.

Källor

Skriftligt material

Departementsserien Ds 2004:54

Regeringens proposition 1989/90:107. Ratificering av Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter

Regeringens proposition 2005/06:46. Mottagande av ensamkommande barn

Regeringens proposition 2009/10 80

Aktiv väntan - asylsökande i Sverige (SOU 2009:19)

Kommittédirektiv (Dir. 2011:19. Översyn av mottagandet av asylsökande ensamkommande barn)

”Hem ljuva hem”. Redovisning av uppdraget som regeringens koordinatör för ensamkommande barn. Mars 2010

Migrationsverket. Aktuellt om ensamkommande barn & ungdomar. Månadsvis redovisning

Migrationsverket, Sveriges Kommuner och Landsting, Skolverket, Länsstyrelserna, Socialstyrelsen. Ett gemensamt ansvar för ensamkommande barn och ungdomar. April 2011

Statskontoret. Asylsökandes barns skolgång (Rapport 2004:12)

Kammarrätten i Stockholm. Dom 2009-11-05. Beslut enligt socialtjänstlagen (2001:453)

Socialstyrelsen. Boende för ensamkommande asylsökande barn. 2011-04-29. Dnr:15778/2011-1

Socialstyrelsen. Tillsynsrapport 2011

Sveriges Kommuner och Landsting. Begäran om ändring i Lagen om mottagande av asylsökande m.fl.(1994:137) och om att överföra ankomstansvaret av de ensamkommande barnen till Migrationsverket (2007-02-20)

Sveriges Kommuner och Landsting. Framställning om ändring i 19 kap.7 § föräldrabalken (2007-01-19)

Sveriges Kommuner och Landsting. Kommunala samverkansformer. 2009

Sveriges Kommuner och Landsting. Nyanlända elevers utbildning. 2010

Mattias Johansson och Fredrik Rosenqvist. ”Reformen för nyanlända är hittills ett misslyckande” Dagens Nyheter (DN Debatt) 30 mars 2011

Sveriges Kommuner och Landsting och Migrationsverket. Ensamkommande barn och ungdomar - ett gemensamt ansvar. Kartläggning och åtgärdsplan. 2010

Erfarenheter och synpunkter förmedlade vid personliga möten (utan titlar)

Migrationsverket: Dan Eliasson, Caroline Henjered och Ronnie Magnusson

Justitiedepartementet: Nima Poushin

Socialstyrelsen: Håkan Ceder, Katrin Westlund och Katarina Munier

Länsstyrelsen i Västra Götalands län: Lars Bäckström (utredare av de ekonomiska ersättningarna) och Eva Gård (nationell samordnare av ensamkommande barn)

Länsstyrelsen i Västerbottens län: Lars-Göran Brandt (nationell samordnare av flyktingmottagning)

Länsstyrelsen i Stockholms län: Christian Foster

Länsstyrelsen i Skåne län: Åsa Stenbäck Holmer

Malmö kommun: Katrin Stjernfeldt-Jammeh, Anneli Larsson, Ulf Corselli, Karin Göransson, Mark Weich, Stefan Berséus, Zerna Soer och Lena Cordes

Sigtuna kommun: Paula Wallenius

Solna kommun: Anne Ward och Minna Nurminen

Mölndals kommun: Anna-Lena Sellergren

Surahammars kommun: Maria Boman och Susanne Nord

Örebro kommun: Anna Jakobsson

Lidköpings kommun: Elisabeth Ramberg och Marianne Olsson

Sjuhäradsbygdens kommunalförbund: Gunilla Bohman

Sveriges Kommuner och Landsting: Sabina Wikgren Orstam, Elisabeth Melin, Roy Melchert, Niclas Johansson, Eva von Schéele och Helena Linde

Ensamkommande barn - vem ska ta ansvaret?

Antalet asylsökande ensamkommande barn har ökat kraftigt de senaste åren. Trots att allt fler kommuner tar emot barnen så räcker inte antalet platser till.

Denna rapport, som har skrivits av Sören Häggroth på uppdrag av Sveriges Kommuner och Landsting, syftar till att ge ett underlag för den diskussion som pågår om sättet att organisera mottagandet av asylsökande ensamkommande barn samt hur dessa problem ska kunna lösas, för barnens bästa och i god samverkan mellan staten och kommunerna.

Rapporten belyser för- och nackdelar med frivillighet i mottagandet av ensamkommande barn. Den prövar också alternativa vägar för att fördela ansvaret mellan kommunerna och mellan staten och kommunerna.

Upplysningar om innehållet
Elisabeth Melin, elisabeth.melin@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2011
ISBN: 978-91-7164-682-8
Text: Sören Häggroth