

2019-03-13

Avdelningen för ekonomi och styrning  
Måns Norberg  
Avdelningen för vård och omsorg  
Ove Ledin

Åsa Lindhagen  
Arbetsmarknadsdepartementet  
103 33 Stockholm

För kännedom:  
Justitiedepartementet  
Socialdepartementet

## Hemställan om ändring av statlig ersättning för mottagandet av ensamkommande barn och unga

Den 1 juli 2017 infördes ett nytt ersättningssystem för kommunernas mottagande av ensamkommande barn och unga. Den dygnsschablon som kommunerna erhåller för dessa barn och unga sänktes då med 30 respektive 60 procent. Inga lättnader infördes i de regelverk och den tillsyn som omgärdar socialtjänsternas verksamheter för mottagande av ensamkommande. SKL var i sitt remissyttrande kritiskt till de stora sänkningarna.

SKL har inför och efter införandet via enkät kartlagt kommunernas kostnader (se bilaga 1). Kommunerna har under denna tid genomfört ett omfattande omställningsarbete för att anpassa verksamheterna efter de sänkta ersättningarna. Kartläggningen visar dock att de nya ersättningarna innebär en avsevärd kostnadsöverväldring från staten till kommunerna. Det är framför allt dygnsschablonen på 750 kronor för myndiga ensamkommande som är otillräcklig. Sedan ersättningssystemet infördes har detta inneburit en kostnadsöverväldring på drygt 1 miljard kronor.

Delar av kommunens insatser till gruppen faller dessutom utanför gällande ersättningsförordning. Tillämpningen av dagens regelverk gör också att många kommuner går miste om ersättning som de har rätt till enligt förordningar.

SKL anser att regeringen nu måste ta sitt ekonomiska ansvar och genomföra följande ändringar i gällande ersättningsförordningar:

- Höja schablonersättningen för ensamkommande unga 18-20 år till 1 000 kronor per dygn och ungdom,
- Ta bort kravet på studiehjälp från CSN och betala ut schablonersättning för samtliga ungdomar tills de fyller 21 år,
- Införa rätt att återsöka faktisk kostnad för särskilt kostnadskrävande vård enligt lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, eller motsvarande behov där vården ges med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) även om vården inleds efter 18 års ålder, och

- Säkerställa att kommunerna får ersättning enligt gällande ersättningsförordning för särskilt kostnadskrävande vård som ges med stöd av socialtjänstlagen.

Förändringarna brådskar. Kommunerna har redan haft åtaganden för de unga som omfattas av den så kallade gymnasielagen, och kommer under en längre tid framöver att behöva ge insatser som inte täcks av nuvarande ersättningar. En snabb förändring av ersättningsförordningen enligt förslagen ovan skulle tillerkänna kommunerna viss ersättning för de insatser som görs. Om förändringarna drar ut på tiden kommer detta annars att kräva specifika ekonomiska regleringar, något SKL vill undvika.

Sveriges Kommuner och Landsting



Lena Micko

## SKL:s ståndpunkter

### Höj schablonersättningen för myndiga ensamkommande

- SKL anser att kommunen ska erhålla 1 000 kronor i schablonersättning per ungdom och dygn för samtliga myndiga ensamkommande som fyllt eller bedöms vara 18 år och tills de fyller 21 år.

SKL har i tidigare remissyttranden argumenterat för att kommunens ersättning för myndiga ensamkommande bör vara 1 100 kronor per dygn och ungdom.<sup>1</sup> De uppgifter som det har varit möjligt att samla in i kartläggningen visar att dagens ersättning på 750 kronor per dygn som lägst innebär en underfinansiering med 250 kronor per dygn och ungdom för de som omfattas av schablonen. Det nya ersättningssystemet har sedan det infördes inneburit en kostnadsövertäckning på kommunerna på drygt 1 miljard kronor.

För de som inte studerar, och därmed inte omfattas av schablonen, kan kommunen endast återsöka kostnad för försörjningsstöd, inget för övrigt ekonomiskt bistånd och andra psykosociala insatser.

De antaganden som regeringen utgick ifrån som grund för den nya ersättningen för myndiga ensamkommande fungerar inte i praktiken. Ersättningen är inte dimensionerad för att ungdomarna ska ha ett placeringsbeslut under hela den tid som ersättningen utgår. Regeringens tanke var att ungdomarna skulle försörja sig själva och att socialtjänsten endast skulle ha kostnader för en viss tid, eller för vissa specifika individer. Enligt vår undersökning har en stor majoritet av de ensamkommande 18–20-åringarna ett placeringsbeslut. Kommunerna ser att många av dessa ungdomar har behov av fortsatt stöd, vilket leder till placeringar i boendeformer som styrs av kostnadsdrivande föreskrifter och tillsyn. När kommunerna enligt gällande lagstiftning ger stöd efter behov håller inte ersättningssystemets utgångspunkter. Något tillspetsat kan det uttryckas som att ju större ansvar en kommun tar för insatser efter behov, för att underlätta integration och etablering av ensamkommande ungdomar, desto större blir statens kostnadsövertäckning.

75 procent av kommunerna uppger i SKL:s kartläggning att socialtjänstens verksamheter inom individ- och familjeomsorgen inte kommer att klara budget 2018.<sup>2</sup> Ekonomiskt bistånd för nyanlända (dels p.g.a. ”glappet” mellan asyltid och etableringsprogram, dels efter etableringsprogrammet) och kostnader för ensamkommande är starkt bidragande orsaker.

---

<sup>1</sup> SKL:s yttrande, [Ett nytt ersättningssystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga](#), dnr 16/03623

SKL:s yttrande, [Ett ordnat mottagande - gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande \(SOU 2018:22\)](#), dnr 18/02465

<sup>2</sup> SKL:s [Ekonomirapport](#) december 2018

### **Ta bort villkor om studiehjälp**

- SKL anser att villkoret att ungdomen uppbär studiehjälp från CSN ska tas bort som kriterium för att kommunen ska erhålla dygnsschablon, och att schablonen betalas ut automatiskt för samtliga myndiga ensamkommande från och med 18 år och tills ungdomen fyller 21 år.

SKL vände sig i tidigare nämnda remissyttranden emot att rätten till ersättning för kommunen villkoras med att ungdomen måste uppbära studiehjälp från CSN. Regeringens motivering för detta var bl.a. att det skulle utgöra ett incitament för kommunerna att motivera ungdomarna till studier. SKL framhåller bestämt att det inte saknas någon drivkraft i landets kommuner att erbjuda och motivera ensamkommande ungdomar att fullfölja gymnasieutbildning. Det finns en stor medvetenhet i landets kommuner om vikten av att motivera ungdomar att utbilda sig för att uppnå en god integration, etablering och möjlighet till egen försörjning på sikt. Ytterligare ekonomiska drivkrafter för kommunen i denna del är därför inte nödvändiga.

Konstruktionen innebär också att det saknas ersättning till kommunerna för något bistånd eller insats utöver försörjningsstöd för de som inte studerar. SKL ser inte det rimliga i denna uppdelning av unga vuxna, och kan tydligt se att en vanlig anledning till att en ungdom inte studerar är för att hen är i behov av stöd- eller vårdinsatser utöver endast försörjningsstöd.

### **Ersättning för faktisk kostnad även om vården inleds efter 18-årsdagen**

- SKL anser att kommunen ska ha rätt att återsöka faktisk kostnad för vård som ges med stöd av 3 § LVU eller vård för motsvarande kriterier som ges med stöd av SoL, även om vården inleds efter 18 år. Rätten till ersättning ska gälla fram tills ungdomen fyller 21 år.

Kommunen har enligt nuvarande ersättningssystem rätt att återsöka faktisk kostnad för vård som ges med stöd av 3 § LVU eller vård motsvarande dessa kriterier som efter samtycke från individen ges med stöd av SoL. Förutsättningen är att vården inleddes före 18-årsdagen, både avseende asylsökande och de med uppehållstillstånd.

Det är uppenbart att kommunens kostnad är densamma oavsett om vårdbehovet uppstod före eller efter 18-årsdagen. SKL har svårt att se någon annan logik än en kortsiktig besparingsåtgärd bakom bestämmelsen att staten inte ersätter just dessa kostnader. Utgångspunkten bör vara att ensamkommande barn och unga är att betrakta som andra barn och unga när de är i behov av samhällsvård, och att kommunens förutsättningar att ge vård efter behov därmed inte ska vara sämre för denna grupp. Staten har det ekonomiska ansvaret för mottagandet av ensamkommande barn och unga. De ekonomiska styrmedlen bör ge välfärdens anställda rätt förutsättningar att utföra sitt arbete, för att mottagandet av asylsökande och nyanlända ensamkommande barn och unga på sikt ska bidra till vår gemensamma samhällsutveckling.

Denna åtgärd är också viktig i relation till de som får uppehållstillstånd enligt den s.k. gymnasielagen. Det är välkänt att många ungdomar i denna grupp har varit särskilt illa och lider av psykisk ohälsa, missbruksproblematik etc. Regeringen med stödpartier i riksdagen hade en intention med lagstiftningen, att ge dessa ungdomar en ny chans att stanna kvar i Sverige genom att studera på gymnasial nivå. Regeringen måste ta ansvar för att fullfölja denna intention, inte överlåta detta till kommuner och regioner. Det är i första hand individens eget ansvar att ta vara på den chans som nu erbjuds, men kommunerna måste ges rätt förutsättningar för att ge insatser till de unga vuxna som är i behov av stöd. Kommunerna måste få ersättning för de kostnader som denna lagstiftning ger upphov till.

#### **Säkerställ att kommunen får de ersättningar som de har rätt till enligt förordning**

SKL poängterade redan i remissyttrandet över det nya ersättningssystemet att kommunens rätt till ersättning för faktisk kostnad för vård som ges med stöd av 2 eller 3 § LVU eller vård motsvarande dessa kriterier som efter samtycke från individen ges med stöd av SoL, måste tydliggöras och säkerställas i ett förordningsmotiv. I avsaknad av detta har tillämpningen av regelverket lett till att ett stort antal kommuner får avslag på sina ansökningar om ersättning, efter att Migrationsverket överprövar socialnämndens bedömning av vårdbehovet. SKL hävdar bestämt att Migrationsverket varken har kompetens eller mandat att göra en sådan prövning. Regeringen måste säkerställa att det är socialnämndens bedömning av vårdbehovet som är avgörande för att kommunerna får den ersättning som de har rätt till. Detta kan antingen göras genom förordningsmotiv eller genom förtydligande i förordning (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl, och i förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

## Bilaga 1

### SKL:s kartläggning av kostnader

SKL har genom enkätundersökningar kartlagt kommunernas kostnader för ensamkommande barn och unga. Undersökningen avser uppgifter för första kvartalet 2018. Antalet svarande kommuner skiljer sig mellan olika frågor, men är omkring 135. Representativiteten sett utifrån storlek, landsdelar och kommungrupper är god. SKL gjorde även en undersökning i årsskiftet 2015-16, med delvis samma frågeställningar. Det är denna som åsyftas om det står "gamla" eller "förra" undersökningen.

Syftet med denna undersökning är primärt att se hur nivåerna i det nya ersättningssystemet för ensamkommande barn och unga har påverkat kommunernas arbete och kostnader. Den förra undersökningen pekade på att kommunernas genomsnittliga kostnader låg betydligt högre än de nya schablonersättningarna.

#### Ersättningssystemet

Dagens ersättningssystem infördes vid halvårsskiftet 2017. Kommunerna ersätts sedan dess schablonmässigt för varje ensamkommande barn/ungdom som kommunen har socialtjänstansvar för. För omyndiga ersätts kommunerna med 1 350 kronor per dygn och barn. För myndiga ersätts kommunerna med 750 kronor per ungdom och dygn, givet att dessa uppbär studiehjälp, vilket längst kan betalas ut till och med vårterminen det år den unge fyller 20. För ensamkommande som ej studerar kan kommunerna återsöka kostnader för försörjningsstöd som längst till 21 års ålder. Det finns även ersättningar för unga som placerats med stöd i LVU, eller motsvarande vårdbehov men där vården ges med stöd av SoL, samt ersättningar för mottagande och beredskap. Dessa berörs inte av denna undersökning.

Det tidigare ersättningssystemet ersatte schablonmässigt med 1 600 kronor per plats och dygn för det antal platser kommunerna upprätthöll beredskap för. Om platsen togs i anspråk betalades ytterligare 300 kronor. Platser utöver det överenskomna kunde antingen ersättas med en schablonersättning på 1 900 kronor eller utifrån kommunernas faktiska kostnader för placeringen. År 2016 infördes också en särskild ersättning för placerade i stödboende, på 1 000 kronor per dygn.

#### Placeringsmix för barn/unga med schablonersättning

Kommunerna i undersökningen fick svara på vilka typer av placeringsformer som används för de ensamkommande barnen och unga. Placeringsformerna har betydelse för den genomsnittliga kostnaden. Placeringsmixen beror i sin tur av behov, utbud (i bred bemärkelse) samt indirekt av åldern. Drygt 10 000 barn och unga omfattades av undersökningen. För de ungdomar som kommunen eftersöker ersättning motsvarande försörjningsstöd har eventuell placeringsmix inte samlats in.

**Tabell. Placeringsmix kv1 2018 för barn och unga för vilka kommunen erhåller schablonersättning**

	0-17 år	18-20 år	Totalt	Totalt exkl ej placerade	Gamla undersökningen
HVB	35%	14%	26%	28%	47%
Familjehem	42%	17%	32%	33%	30%
Jourhem	8%	3%	5%	6%	4%
Stödboende	16%	53%	31%	33%	19%
Ej placerade		13%	5%		

I den gamla undersökningen hämtas uppgifterna från Migrationsverkets ersättningssystem och avser år 2015. Stödboende fanns inte formellt som placeringsform, utan benämndes övergripande istället som ”boende med stöd”. Då kommunerna inte blev ersatta för unga som inte var placerade ingick inte dessa i den sammanställningen. För att göra den nya undersökningen någorlunda jämförbar med den gamla finns därför en kolumn där de ej placerade har exkluderats.

Det finns inga säkra åldersuppgifter, men i och med att mottagningen var så pass koncentrerad till åren 2014 och 2015 ligger det nära till hands att tro att genomsnittsåldern på de ensamkommande är något högre idag. Detta kan försvåra jämförbarheten mellan de båda undersökningarna.

**Tabell. Andel kommuner som använder respektive placeringsform**

	0-17 år	18-20 år
HVB	95%	62%
Familjehem	98%	77%
Jourhem	23%	10%
Stödboende	74%	88%
Ej placerade	9%	40%

Endast en handfull kommuner (detta påstående avser endast kommuner med fler än 10 ensamkommande i respektive åldersgrupp) hade alla 18-20-åringarna placerade i stödboende (en kommun hade alla i familjehem). Inga kommuner hade alla omyndiga ensamkommande inom samma placeringsform.

### Dygnskostnader 0-20 år

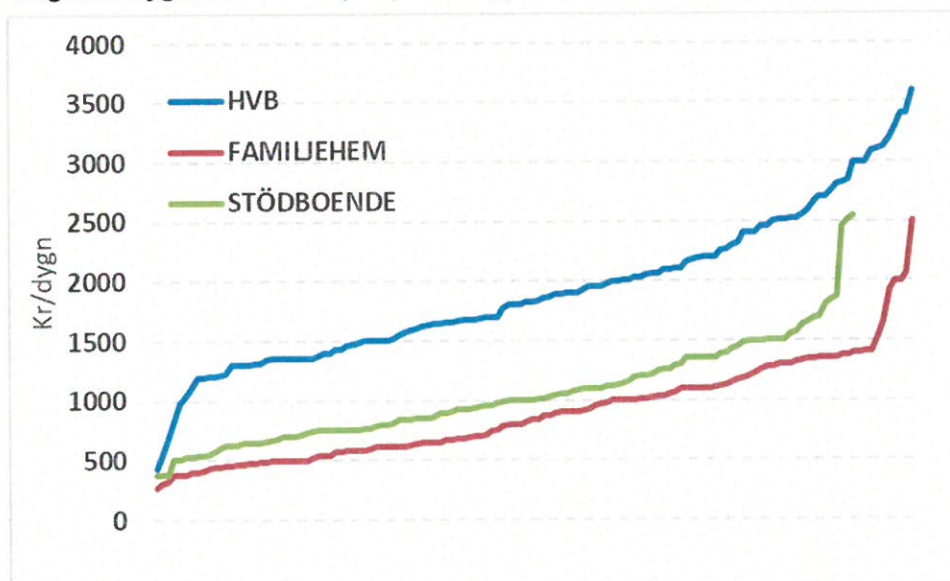
Den genomsnittliga dygnskostnaden per placeringsform syns i tabellen nedan. Det vägda genomsnittet är beräknat med hänsyn till antalet barn och unga 0-20 år per placeringsform i respektive kommun. Kommuner med många ensamkommande väger således mer än kommuner med få ensamkommande. Medianen speglar genomsnittskommunen i undersökningen.

**Tabell. Dygnskostnader per placeringsform, kv1 2018, 0-20 år.**

	HVB	FAMILJEHEM	JOURHEM	STÖDBOENDE
Vägt genomsnitt	1 960	930	1 160	1 000
Ovägt genomsnitt	1 950	940	1 310	1 070
Median	1 850	880	1 320	1 000
Gamla unders. vägt medel	2 000	1 410	1 710	1 430

Det verkar som att de gamla schablonersättningarna på 1 900 kronor för HVB-placeringar och 1 000 kronor för stödboendeplaceringar fortfarande har viss relevans för kostnadsbilden. Annars är det tydligt att de genomsnittliga dygnskostnaderna för familjehem och stödboenden (boende med stöd) dramatiskt gått ned sedan 2015. Spridningen kommunerna emellan är dock fortfarande stor.

**Diagram. Dygnskostnader per placeringsform per kommun, kv1 2018, 0-20 år.**



Det saknas dock samband ”inom” kommunerna, d.v.s. höga dygnskostnader för t.ex. HVB-boenden betyder inte höga kostnader för stödboenden eller familjehem. Det går heller inte att finna några samband i termer av kommuntyp eller invånarantal för att försöka förklara skillnader i dygnskostnader.

### Dygnskostnader 0-17 år

De genomsnittliga kostnaderna som redovisas här är samma kostnader som i avsnittet ovan, men viktade endast med gruppen 0-17 år. Detta för att jämföra genomsnittliga kostnader med ersättningsschablonen på 1 350 kronor per dygn. Fördelningen per placeringsform syns i tabellen på sidan 2 i bilagan.



**Tabell. Dygnskostnader per placeringsform, kv1 2018, 0-17 år.**

	HVB	FAMILJEH.	JOURH.	STÖDB.	SNITT	SNITT INKL. EJ PLACERADE
Kr/dygn	2 040	930	1 330	1 060	1 370	1 360

Den genomsnittliga dygnskostnaden ligger, enligt denna undersökning, marginellt högre än ersättningsschablonen. En hög andel barn i familjehemsvården och stödboenden förklarar detta, i kombination med att kommunerna sänkt de genomsnittliga kostnaderna inom dessa två vårdformer markant. Räknas de "ej placerade" med minskar den genomsnittliga kostnaden med några kronor, men detta är en chimär. Vilka kostnader kommunerna har för dessa (fåtaliga) individer är okänt, men i denna sammanställning tillskrivs de inte några kostnader alls.

### Dygnskostnader 18-20 år med schablonersättning

De genomsnittliga kostnaderna som redovisas här är samma kostnader som i avsnittet ovan, men viktade endast med gruppen 18-20 år för vilken kommunen erhåller schablonersättning. Detta för att jämföra genomsnittliga kostnader med ersättningsschablonen på 750 kronor per dygn. Fördelningen per placeringsform syns i tabellen på sidan 2 i bilagan.

**Tabell. Dygnskostnader per placeringsform, kv1 2018, 18-20 år.**

	HVB	FAMILJEH.	JOURH.	STÖDB.	SNITT	SNITT INKL. EJ PLACERADE
Kr/dygn	1 880	960	1 380	1 010	1 150	1 000

Den låga andelen med HVB-placering förklarar att den genomsnittliga kostnaden är väsentligt lägre än för den yngre gruppen. Genomsnittet ligger dock långt från ersättningsschablonen. Givet att kostnaden för de som ej har ett placeringsbeslut är noll, är den genomsnittliga kostnaden 250 kronor högre än ersättningen (vilket innebär 90 000 kronor om året). Nu stämmer detta inte överens med sanningen. Många av de som ej har ett placeringsbeslut erhåller ekonomiskt bistånd från kommunen. 13 procent av 18-20-gruppen saknade ett placeringsbeslut. Av enkäten går det inte att exakt utläsa hur stor andel av dessa som får ekonomiskt bistånd, men totalt rör det sig om 27 procent av hela gruppen. Utifrån enkäten går det att uppskatta att omkring 80 procent av de som inte hade placeringsbeslut erhåller ekonomiskt bistånd från kommunen. Detta skulle dock också innebära att knappt 20 procent av de med placeringsbeslut samtidigt har ekonomiskt bistånd. Det finns inga uppgifter om vilka belopp som utbetalas i ekonomiskt bistånd i denna grupp, men den stora förekomsten innebär att en betydligt större andel än i dag, närmare hälften, skulle behöva klara sig utan placering för att schablonen ska räcka till.

Att räkna ut hur kommunerna ska agera för att anpassa verksamheten till ersättningen blir mest en räkneövning. Det skulle hursomhelst vara tvunget att en betydligt större

andel inte skulle ha något placeringsbeslut alls, för att få ekvationen att gå ihop om man inte tror att kostnaderna inom respektive placeringsform skulle kunna sänkas markant. Systemet har numera heller inget "spelrum", d.v.s. det finns inga intäkter i form av tomplatser eller dylikt, som kommunerna skulle kunna använda för att täcka "förluster" från schablonersättningen.

### **Kostnader 18-20-åringar som ej studerar**

Den tredje kategorin i denna undersökning utgörs av unga som ej uppbär studiehjälp och för vilka kommunen kan återsöka kostnader motsvarande försörjningsstöd. I och med att många kommuner, då undersökningen gjordes, inte hade återsökt kostnader för första kvartalet, och därmed inte hade färdiga sammanställningar över antal m.m., är urvalet betydligt mindre och omfattar ungefär 500 unga i knappt 70 kommuner.

I undersökningen framgår att två tredjedelar av dessa unga har ett placeringsbeslut. Bland 18-19-åringarna är andelen mycket hög, men också för 20-åringarna är andelen så hög som 40 procent. I undersökningen efterfrågades inte specifikt om placeringsformerna för dessa. Givet att alla dessa bor i stödboende skulle det innebära att den "generella underfinansieringen" i denna grupp är runt 500-600 kronor per dygn, eller runt 200 000 kronor per år. Underfinansieringen kommer också av att kommunerna endast ersätts med kostnader motsvarande försörjningsstöd, inte hela det ekonomiska biståndet. Utöver detta tillkommer kostnader för individuellt behovsprövade insatser som inte avser ekonomiskt bistånd, d.v.s. andra stödinsatser och/eller vård som ungdomarna kan vara i behov av.

Kommunerna har dessutom olika organiserade insatser för målgruppen på "generell" basis, d.v.s. sådant som går utanför individuellt prövade insatser. Dessa är inte kostnadsberäknade här, men späder givetvis på underfinansieringen.

### **En gemensam schablon för 18-20 år**

Undersökningen visar att kommunernas kostnader för de ensamkommande unga som uppbär studiestöd och för de som kommunerna kan återsöka försörjningsstöd för är relativt likartade. Med denna utgångspunkt, och med den vinst i form av minskad administration hos både kommunerna och Migrationsverket som det skulle leda till, talar detta för att en enhetlig ersättning för gruppen 18-20 år bör införas. Kravet på studiestöd tas därmed bort.

Om alla ensamkommande unga som ej omfattas av ett placeringsbeslut skulle uppbära ekonomiskt bistånd hamnar den genomsnittliga kostnaden för hela gruppen 18-20 år på 1 010 kronor per dygn. Kommuner med stor verksamhet har dock generellt bättre möjligheter till kostnadseffektiva lösningar, varför den genomsnittliga kommunens kostnader ligger något högre än detta. Socialtjänstens insatser slutar dock inte vid placeringar och ekonomiskt bistånd. Många kommuner vittnar om ett generellt stort stödbehov hos gruppen, och insatser som kontaktperson och boendestödjare nämns. SKL har också tidigare redogjort för att även andra delar av de statliga ersättningarna är otillräckliga, t.ex. avseende kostnader för utredning, god man och

överförmyndarens verksamhet<sup>3</sup>. Detta ligger dock utanför denna kartläggning. Med de uppgifter som det har varit möjligt att samla in, förordar SKL en enhetlig schablon på 1 000 kronor per dygn och ungdom för alla ensamkommande unga 18-20 år.

---

<sup>3</sup> SKL:s yttrande, [Ett nytt ersättningssystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga](#), dnr 16/03623