

TJÄNSTESKRIVELSE

2017-10-19

Social- och omsorgskontoret

Socialnämnden

Kommunstyrelsen

Asylsökande ensamkommande som fyller 18 år

Dnr: SN 17/061, KS 17/283

Sammanfattning av ärendet

Ensamkommande som fyller 18 år och är fortsatt asylsökande är att betrakta som vuxna och ansvaret övergår därmed till Migrationsverket. Detta innebär att kommunen inte kan ge bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL för sådant som ingår i statens ansvar, exempelvis boende. I Södertälje förbereds de ensamkommande unga på att överflytt till Migrationsverkets anläggningsboenden kommer att ske i samband med att de fyller 18 år och är fortsatt asylsökande. Om de sedan beviljas uppehållstillstånd görs en kommunanvisning med stöd till boende. För de med omfattande vårdbehov, som bedömts utifrån LVU (lagen om vård av unga), ansvarar socialtjänsten för placering.

Regeringen har föreslagit ett tillfälligt bidrag som ska ge kommuner möjlighet att låta ensamkommande som fyller 18 år få stanna i kommunen tills beslut om asyl ges. Att behålla ensamkommande asylsökande som fyllt 18 år i Södertälje under en fortsatt asylprocess innebär dock merkostnader för kommunen. Då många av ungdomarna kan förväntas vara kvar under längre tid, kommer även kostnader att kvarstå.

Vid överflyttning till Migrationsverkets boenden finns en viss verkställighetstid, vilket innebär att socialnämnden ansvarar för kostnader för boende och uppehälle under tiden. Dessa kostnader ersätts inte av Migrationsverket. Det föreslagna kommunbidraget kan därför användas för att täcka dessa kostnader. Kontoret föreslår att socialnämnden även fortsättningsvis fortsätter tillämpa gällande regelverk avseende ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna för ensamkommande som fyller 18 år samt att föreslaget kommunbidrag används för att finansiera kostnader för boende och uppehälle innan överflytt till Migrationsverket sker.

Beslutsunderlag

Social- och omsorgskontorets tjänsteskrivelse, daterad 2017- 10-19

Social- och omsorgskontorets PM, daterad 2017-10-19

Ekonomiska konsekvenser och finansiering

Det föreslagna kommunbidraget är för Södertäljes del 1 727 937 kr 2017 och 863 968 kr för 2018. Det står varje kommun fritt att bestämma hur man vill använda det tillfälliga kommunbidraget.

Bidragets omfattning räcker inte för att täcka den totala placeringskostnaden för de ensamkommande unga i Södertälje som fyller 18 år inom ett år. Till detta ska även läggas osäkerheten i kommande inflöde av ensamkommande barn och unga och hur snabbt beslut om asyl ges. Ur ett långsiktigt perspektiv blir kostnaden därför svårbedömd.

Förvaltningens förslag till beslut i nämnden och kommunstyrelsen

1. Tillstyrka förslaget att fortsätta tillämpa gällande regelverk som innebär att ensamkommande som fyller 18 år övergår till Migrationsverkets ansvar.
2. Tillstyrka att kommunbidraget används för att finansiera kostnader för boende och uppehälle innan överflytt till Migrationsverket sker.

Förvaltningens förslag till beslut i kommunfullmäktige

1. Fortsätta tillämpa gällande regelverk som innebär att ensamkommande som fyller 18 år övergår till Migrationsverkets ansvar.
2. Kommunbidraget används för att finansiera kostnader för boende och uppehälle innan överflytt till Migrationsverket sker.



Rickard Sundbom

Stadsdirektör



Lenita Granlund

Socialdirektör

Handläggare: Lisa Mattsson

Strateg

Stab

Telefon (direkt): 08-5230 3422

E-post: lisa.mattsson@sodertalje.se

Beslutet skickas till

Kommunstyrelsen

Akten

PM | 2017-11-29

Asylsökande ensamkommande barn som fyller 18 år

Lisa Mattsson
Strateg
Stab
Telefon (direkt): 08-5230 3422
E-post: lisa.mattsson@sodertalje.se

Innehållsförteckning

1.	Mottagande av ensamkommande barn och unga	3
1.1	Nytt ersättningssystem från 1 juli 2017	3
2.	Ensamkommande barn i asylprocess som fyller 18 år	4
2.1	Ungdomar med vårdbehov enligt LVU	5
2.2	Beslut om uppehållstillstånd	5
2.3	Budgetöverenskommelse om tillfälliga kommunbidrag	6
2.4	Ny överenskommelse avseende ensamkommandes möjlighet att få uppehållstillstånd?	6
3.	Läget i Södertälje	7
3.1	Kostnader för att behålla ansvar för ensamkommande över 18 år	8
4.	Sammanfattning	9

1. Mottagande av ensamkommande barn och unga

Från och med 20 juli 2016 gäller ny lagstiftning om tillfälliga uppehållstillstånd (TUT), lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. Ensamkommande barn under 18 år som bedöms vara i behov av skydd får permanenta uppehållstillstånd om de har ansökt om asyl senast 24 november 2015. För övriga asylsökande gäller att de som bedöms ha flyktingskäl vid det första prövningstillfället får ett tillstånd på tre år. Alternativt skyddsbehövande ska beviljas ett uppehållstillstånd på 13 månader. När tillstånden löper ut ska de förlängas, om det fortfarande finns skyddsskäl.

Kommunerna ansvarar för mottagandet av ensamkommande barn. Ansvaret gäller både asylsökande barn och barn som har fått uppehållstillstånd i Sverige. När ett ensamkommande asylsökande barn anländer till Sverige, erbjuds barnet ett tillfälligt boende i den kommun där barnet först kommer i kontakt med en svensk myndighet. Ankomstkommunen ansvarar bland annat för att ordna boende för barnet i avvaktan på att Migrationsverket ska anvisa en kommun som ska ta över ansvaret.

Anvisningskommun är den kommun som Migrationsverket anvisar för att ta hand om ett ensamkommande barn och som har det långsiktiga ansvaret för barnet. Anvisningskommunen ansvarar för att barnet får det stöd och den hjälp han eller hon behöver enligt SoL (socialtjänstlagen). Kommunen ska utreda barnets behov, fatta beslut om insatser, ordna ett lämpligt boende och se till att barnet får tillgång till skolundervisning och utse god man. Beslut om anvisning kan inte överklagas.

Anvisningsmodellen, som använts sedan 2016, innebär att varje kommun tilldelas en viss andel av det totala antalet ensamkommande barn som anvisats under året. Andelarna fastställs i samband med Migrationsverkets prognos i februari varje år, och löper under tolv månader från och med den 1 mars. Södertäljes andel 2017 är 9,46 promille. Det förväntade mottagandet är 20 barn. Till och med vecka 48 visar Migrationsverkets statistik att 22 barn hittills anvisats enligt fördelningsmodellen¹.

1.1 Nytt ersättningssystem från 1 juli 2017

Sen den 1 juli 2017 gäller ett nytt ersättningssystem för ensamkommande barn och unga. En fast ersättning på 500 000 kronor och en rörlig ersättning som beräknas utifrån uppskattat antal nya asylsökande ensamkommande barn i förhållande till kommunandelar, betalas ut årligen.

Därutöver tillkommer en schablonersättning för bland annat utredning vilken är ett engångsbelopp på 52 000 kr, varav en del även ska täcka överförmyndarnämndens arbetsinsats. För ensamkommande barn under 18 år – oavsett om de har fått uppehållstillstånd eller inte erhåller kommunen en schablonersättning på 1 350 kr per barn och dygn. För de

¹ Information från www.migrationsverket.se

ensamkommande unga över 18 år med uppehållstillstånd erhåller kommunen en schablonersättning om 750 kr per ungdom och dygn förutsatt att den unge går på gymnasiet².

2. Ensamkommande barn i asylprocess som fyller 18 år

Ensamkommande asylsökande barn som fyller 18 år räknas som vuxna asylsökande. Detta anges bland annat i propositionen *Mottagande av ensamkommande barn*³:

Om barnet blir myndigt innan ansökan om uppehållstillstånd slutligt prövats skall barnet normalt inte längre bo kvar vid ett kommunalt ungdomsboende utan flytta till ett anläggningsboende för vuxna eller till eget boende. Den reglering som gäller vuxna asylsökande m.fl. träder då i kraft, exempelvis har 18-åringen enligt 14 § LMA rätt till logi på en förläggning.

I och med det nya ersättningssystemet tydliggjordes detta när man skriver att⁴:

När asylsökande fyller 18 år träder de bestämmelser som gäller vuxna asylsökande in. Den som är 18 år har enligt 14 § LMA rätt till logi på en förläggning. Bedömningen är att asylsökande ensamkommande unga som har fyllt 18 år i normalfallet ska bo på en förläggning enligt LMA.

Även i Socialstyrelsens handbok *Ensamkommande barn och unga*, anges att asylsökande som fyller 18 år avslutas av socialtjänsten och övergår till Migrationsverket som anvisar den unge till en förläggning. Migrationsverkets ansvar för att tillgodose de asylsökandes behov har dessutom fastslagits i en kammarrättsdom i Göteborg (mål nr 73-17).

Detta innebär sammantaget att inte kommunen får ge bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen, SoL, för sådana förmåner som kan ges enligt lagen om mottagande av asylsökande, LMA (1 § andra stycket LMA). Det bistånd som kan erhållas med stöd av LMA (13 § LMA) är bistånd i form av logi, bostadsersättning, dagarsättning och särskilt bidrag. Migrationsverket har boenden för att hantera olika behov och sjukvården har ett övergripande ansvar för den vård som behövs. Om behovet avser annat än boende behöver det kontrolleras om behovet täcks av LMA eller inte innan beslut fattas.

Av 4 kap. 2 § SoL följer dock att kommunen får ge bistånd om det finns skäl för det, även om någon rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § sammanlagt inte finns. Det är alltså en möjlighet men ingen skyldighet för kommunen att ge bistånd utöver det som 4 kap. 1 § SoL anger. För att det ska kunna utges bistånd enligt 4 kap. 2 § SoL krävs ett politiskt ställningstagande om riktlinjer, som tydligt anger i vilka situationer bistånd ska ges och vad biståndet ska omfatta. Detta innebär

² Regeringskansliet, *Ett nytt ersättningssystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga*, Promemoria 2016-06-21

³ Prop. 2005/06:46, s 50

⁴ Regeringskansliet, *Ett nytt ersättningssystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga*, Promemoria 2016-06-21

att beslut om bistånd kan bli mer schablonmässiga, till skillnad från beslut enligt 4 kap. 1 § som är en individuell bedömning. Dock utgör inte ett sådant bistånd en rättighet som enskilda kan kräva och beslutet kan inte överklagas av den enskilde. Beslut som fattas bör vara begränsade i tid. SKL:s (Sveriges kommuner och landsting) tolkning⁵ är att bestämmelsen möjliggör för kommunen att ge bistånd även om en annan huvudman är ansvarig för stödinsatser, i detta fall Migrationsverket.

Migrationsverket kallar ensamkommande barn ett par månader innan 18-årsdagen till ett så kallat 18-årssamtal tillsammans med den gode mannen. Bland annat ges information om att socialtjänsten inte längre ansvarar för boendet och att Migrationsverket kan erbjuda hjälp med bostad i ett av Migrationsverkets boenden. Om den unge sedan får permanent uppehållstillstånd (PUT) och bor på anläggningsboende (ABO) sker kommunanvisning och hjälp med boende.

2.1 Ungdomar med vårdbehov enligt LVU

Ungdomar som vårdas enligt LVU (lagen om vård av unga) och de som uppfyller förutsättningarna för vård enligt LVU men vårdas enligt SoL har ofta stora vårdbehov. I detta fall har SKL (Sveriges kommuner och landsting)⁶ gjort bedömningen att vårdbehoven är så omfattande att sådana boenden inte inryms i Migrationsverkets ansvar för logi. Om kriterierna för LVU-vård är uppfyllda kan alltså vård ges med stöd av LVU eller 4 kap. 1 § SoL. Kommunen får då ersättning från staten för vårdkostnaderna. Förutsättningen är dock att vården påbörjades innan barnet fyllde 18 år. En skillnad i det nya ersättningssystemet mot det tidigare är att kommunen inte får ersättning för unga som vårdas enligt socialtjänstlagen om vårdbehovet inte motsvarar det som krävs för LVU.

2.2 Beslut om uppehållstillstånd

Beslut om uppehållstillstånd innebär att Migrationsverkets ansvar för barnet upphör och att barnet inte längre omfattas av LMA (lag om mottagande av asylsökande). Det är då socialnämnden som ansvarar för barnets försörjning och även fortsättningsvis för barnets boende.

Finns ett vårdbehov även efter 18 år kan det bli aktuellt med fortsatt placering, med stöd av 4 kap. 1 § SoL, i familjehem, HVB eller stödboende. Stödboende är avsett för barn och unga som har ett mindre vårdbehov och som behöver förberedas för ett självständigt boende och vuxenliv. Vid en fortsatt placering har den unge sin försörjning ordnad inom ramen för placeringen och kan fortsätta sina studier. Om placeringen upphör och eget boende blir aktuellt, bör socialnämnden tillgodose hans eller hennes behov av stöd och hjälp med frågor om ekonomi och med att ordna bostad, studier eller arbete.⁷

Enligt den nya gymnasielagen kan unga ensamkommande med TUT, (tillfälligt uppehållstillstånd), och i vissa fall de som befinner sig i asylprocessen få förlängt TUT för att studera färdigt gymnasiet, under förutsättning att de studerar på ett nationellt program och har godkända studieresultat. Vid TUT erhåller kommunen ersättning om 750 kr/barn och dygn. För

⁵ Förutsättningar för ensamkommande över 18 år att bo kvar i kommunen, information på SKL:s hemsida.

⁶ ibid.

⁷ Socialstyrelsen, Ensamkommande barn och unga. Handbok om socialnämndens ansvar och uppgifter. 2016

Södertäljes del går de flesta på gymnasiet men få går ett nationellt program. Det åligger den unge själv att ansöka om förlängt TUT för gymnasiestudier. Lagen gäller lika länge som lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.

2.3 Budgetöverenskommelse om tillfälliga kommunbidrag

En problematik när det handlar om asylprocessen är långa handläggningstider hos Migrationsverket, på grund av det stora antalet barn som kommit till Sverige de senaste åren. Regeringen har därför konstaterat⁸ att detta har medfört att många har fått vänta länge på ett slutgiltigt besked om de får stanna och hunnit rota sig i den kommun där de bott under väntetiden. Regeringen aviserade under sommaren 2017 att kommunerna skulle få ett bidrag, så att de kommuner som önskar kan låta ungdomarna bo kvar även efter att de blivit 18 år till exempel för att avsluta pågående studier.

Förslaget är ett resultat av en budgetöverenskommelse mellan regeringen och vänsterpartiet. Initialt föreslogs att 195 miljoner kronor skulle avsättas för detta ändamål i höständeringsbudgeten. Ett nytt förslag som framlagts under september 2017 innebär att beloppet höjs till 390 miljoner kronor och att 195 miljoner kronor avsätts för ändamålet i budgetpropositionen för 2018. Regeringen har också aviserat att man avser att följa utvecklingen och vara beredda att agera beroende på hur läget utvecklas.

Pengarna betalas ut i december om riksdagen beslutar i enlighet med förslaget i samband med höständeringsbudgeten. Fördelningen sker proportionellt till kommunerna utifrån hur många inskrivna asylsökande ensamkommande barn och unga som väntar på ett slutligt avgörande i sitt asylärende i respektive kommun per den 30 juni 2017. Fördelningsnyckeln baserar sig på antalet ensamkommande barn och unga som antingen fyller 18 år mellan 1 juli 2017 och 30 juni 2018 eller är mellan 18 och 20 år och har ett placeringsbeslut enligt socialtjänstlagen.

För Södertäljes del innebär detta ett bidrag på 1 727 937 kr för 2017. För 2018 är den föreslagna tilldelningen 863 968 kr.

Det står kommunerna fritt att besluta om hur pengarna ska användas. Det föreslagna kommunbidraget går till vistelsekommunen istället för till den kommun som har socialtjänstansvar för individen. SKL har uppmärksammat regeringen på detta och vill att fördelningsnyckeln ändras till att följa individen och därmed den kommun som har utrett och har kunskap om barnet eller ungdomen.

2.4 Ny överenskommelse avseende ensamkommandes möjlighet att få uppehållstillstånd?

Den 27 november 2017 meddelade regeringen⁹ att man ämnar söka stöd för en ny uppgörelse avseende ensamkommandes möjlighet att få uppehållstillstånd. Ambitionen är att förändrad lagstiftning i gymnasielagen ska träda i kraft innan sommaren 2018. De som med förslaget ska

⁸ <http://www.regeringen.se/artiklar/2017/07/fragor-och-svar--ensamkommande-som-fyller-18-ar/>

⁹ <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/11/en-ny-mojlighet-till-uppehallsstillstand-for-ensamkommande/>

ges nya möjligheter till uppehållstillstånd är de ensamkommande som sökte asyl senast den 24 november 2015 och som:

- har väntat 15 månader eller längre på beslut från Migrationsverket
- har fått sin asylansökan prövad enligt den tillfälliga lagen (dvs efter den 20 juli 2016)
- registrerats som barn vid ankomst
- studerar eller har studerat och har för avsikt att fortsätta att studera på gymnasial nivå,
- fortfarande befinner sig i landet, och
- inte begått brott

Regeringen uppger på sin hemsida att uppehållstillstånd enligt förslaget gäller, precis som i befintligt regelverk, för studier på introduktionsprogram och nationellt program på gymnasiet, eller motsvarande utbildningar på gymnasial nivå på komvux och folkhögskola. Även personer som går ett så kallat "yrkespaket" kan komma att omfattas. På samma sätt som elever vid nationellt program ska de få uppehållstillstånd för att slutföra utbildningen och möjlighet att etablera sig på arbetsmarknaden med de möjligheter till uppehållstillstånd som detta ger.

3. Läget i Södertälje

Antalet ensamkommande varierar varje vecka, på grund av beslut om avslag, inflyttning och utflyttning. De unga är placerade i såväl jour- och familjehem som HVB. Tidigare hade kommunen två HVB, varav ett kvarstår. En del är placerade i andra kommuner, likväl som andra kommuner har placeringar i Södertälje. V 48 2017 var följande unga aktuella (både anvisade och placerade av andra kommuner):

Födelseår	Anvisade till Södertälje	Placerade av annan kommun	Totalt antal i kommunen
1999	1	7	8
2000	21	28	49
2001	11	10	21

Som tabellen ovan visar finns 35 unga placerade i Södertälje av annan kommun som fyller 18 i år eller nästa år.

I god tid innan ungdomarna fyller 18 år genomförs ett 18-årssamtal, där information ges om vad som händer om ungdomen ges PUT (permanent uppehållstillstånd) eller om avslag ges och att överflytt då ska ske till Migrationsverkets boenden.

Vid överflyttning till Migrationsverkets boenden finns en viss verkställighetstid, vilket innebär att socialnämnden ansvarar för kostnader för boende och uppehälle under tiden. Dessa kostnader ersätts inte av Migrationsverket.

3.1 Kostnader för att behålla ansvar för ensamkommande över 18 år

Om kommunen behåller ansvaret för ensamkommande över 18 år i asylprocess, det vill säga att den unge inte flyttar till anläggningsboende (ABO), innebär det merkostnader. Extra personalresurser i form av handläggare behövs. Det är svårt att ge en långsiktigt säker prognos avseende kostnader för ensamkommande barn och unga. Situationen kan ändras snabbt utifrån hur många nya som kommer och vilka behov de har. Migrationsverkets handlägningsprocesser, och eventuellt ny lagstiftning inom området, är ytterligare faktorer som kan påverka den framtida utvecklingen. För 2018 har en ny anvisningskvot fastställts på 8,98 promille, med ett förväntat mottagande på 13 barn.

Kostnader uppstår tills slutligt beslut är fattat i asylärendet. Om ungdomen får avslagsbeslut på sin asylansökan kommer kostnader kvarstå under en längre tid. Detta eftersom asylprocessen ofta förlängs i dessa ärenden innan slutligt besked om asyl är klart.

Totalt är det 57 ensamkommande som fyller 18 år inom ett år som vistas i kommunen (22 kommunanvisade samt 35 placerade från andra kommuner).

En beräkning baserad på prognostiserade kostnader, som vi inte får ersättning för, december 2017 och 2018 för 17 ensamkommande som är anvisade till Södertälje och som saknar uppehållstillstånd¹⁰:

Intäkter	0
Placeringskostnad:	-3 000 000
Utredningskostnad etc	-600 000
Totalt	-3 600 000

Alternativet till Migrationsverkets anläggningsboende för vuxna asylsökande är EBO, d v s eget boende hos släkt eller vänner. Tillgången på bostäder i Södertälje täcker inte de behov som finns för bostadssökande, varför det inte bedöms möjligt att ordna bostäder för dessa ungdomar. Skulle placeringen för de ensamkommande som idag är placerade av andra kommuner avslutas i och med 18-årsdagen, tillkommer således 35 ytterligare ensamkommande som kommunen får kostnader för.

¹⁰Antal aktuella v 48 2017. I urvalet ingår inte de som har tillfälliga uppehållstillstånd (fem personer).

4. Sammanfattning

Enligt förarbeten och praxis betraktas ensamkommande som fyller 18 år, och är fortsatta asylsökande, som vuxna asylsökande och ansvaret övergår därmed till Migrationsverket, som har anläggningsboenden och ansvar för bistånd enligt LMA (lagen om mottagande av asylsökande). Detta innebär att kommunen inte kan ge bistånd enligt 4 kap. 1§ SoL för sådant som ingår i statens ansvar. Ett alternativ är att fatta beslut om bistånd enligt 4 kap. 2§ SoL. Dessa beslut baseras dock inte på individuella bedömningar och går inte att överklaga. De kräver också politiskt antagna riktlinjer om biståndets innehåll och omfattning.

Regeringen vill med det föreslagna tillfälliga kommunbidraget uppmärksamma problematiken med långa handläggningstider, som innebär att många asylsökande unga hinner fylla 18 år innan besked ges, och därmed hinner rota sig i anvisningskommunerna. Att behålla ensamkommande asylsökande som fyllt 18 år i Södertälje under en fortsatt asylprocess innebär merkostnader för kommunen. En prognostiserad kostnad, baserad på uppgifter i november 2017, uppgår till ca 3,6 Mkr per år för 17 barn (denna siffra ändras dock kontinuerligt). Då många av ungdomarna kan förväntas vara kvar under längre tid, kommer även kostnader att kvarstå. Till detta ska även läggas osäkerheten i kommande inflöde av ensamkommande barn och unga. Ur ett långsiktigt perspektiv blir kostnaden därför svårbedömd.

Det föreslagna kommunbidraget är för Södertäljes del 1 727 937 kr 2017 och 863 968 kr för 2018. Det står varje kommun fritt att bestämma hur man vill använda det tillfälliga kommunbidraget. Bidragets omfattning räcker inte för att täcka den totala placeringskostnaden för de som fyller 18 inom ett år som är kommunanvisade till Södertälje. Därutöver vistas idag ytterligare ca 35 ensamkommande i kommunen som är placerade av andra kommuner. Om placeringen avslutas i samband med 18-årsdagen, och ungdomen inte flyttar till Migrationsverkets anläggningsboenden, kommer denne att räknas som egenbosatt (EBO) i Södertälje.