

2022-04-01

Måns Norberg
Annika Wallenskog

Statsrådsberedningen
Statsrådet Mikael Damberg, Finansdep
Statsrådet Morgan Johansson,
Justitiedepartementet
Statsrådet Anders Ygeman, Justitiedep
Statsrådet Lena Hallengren Socialdep.
Statsrådet Lina Axelsson Kihlblom
Utbildningsdepartementet
Statsrådet Anna Ekström
Utbildningsdepartementet

Hemställan gällande behov av ersättningar till kommuner och regioner för insatser till massflyktingar från Ukraina

SKR ser behov av nya och förstärkta ersättningar till kommuner kopplat till mottagande av massflyktingar och ett eventuellt kommunalt ansvar för mottagande och boende. Det är i dagsläget svårt att överblicka alla tänkbara konsekvenser av mottagandet, varför de nedanstående punkterna kommer att behöva kompletteras när ett eventuellt regelverk om kommunalt uppdrag tagits fram, och sannolikt också efter att regelverket tillämpats en period. Frågan kommer att bli avhängig långvarigheten i skyddsbehovet.

SKR har tidigare skickat en hemställan gällande tillägg och ändringar i förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. avseende kostnader för de som flytt från Ukraina¹.

SKR ser även att det behövs regeländringar kopplade till hälso- och sjukvården. I hemställan från november 2017 har SKR skrivit om ”Brister och oklarheter i lagstiftningen gällande hälso- och sjukvården för asylsökande m.fl.” I dessa delar vill SKR återkomma till regeringen.

Följande handlar om ersättningar till kommuner för utbildning, sociala insatser och ensamkommande barn. Frågeställningarna är bara delvis direkt sprungna ur den situation som uppstått i och med massflyktsdirektivet och ett eventuellt utökat uppdrag för kommunerna. SKR anser dock att, även om synpunkterna/ändringarna, delvis kan vara tillämpliga för alla personer som omfattas av LMA, frågorna nu får kraftigt ökad betydelse. Dels utifrån att mottagandet förväntas bli stort, och dels utifrån att kommunerna kommer att behöva se en helhetsbild av de ekonomiska förutsättningarna för ett eventuellt utökat kommunalt uppdrag. SKR:s utgångspunkt är att ett utökat operativt ansvar för kommuner inte fräntar staten det ekonomiska

¹ [Hemställan från SKR om tillägg och ändringar i förordningen om statlig ersättning för asylsökande](https://skr.se/download/18.eb74a4a17f44902bcededb1/1648106475713/WEBB2-Hemstallan-fran-SKR-om-tillagg-och-andringar-i-forordningen-om-statlig-ersattning-for-asylsokande.pdf) (https://skr.se/download/18.eb74a4a17f44902bcededb1/1648106475713/WEBB2-Hemstallan-fran-SKR-om-tillagg-och-andringar-i-forordningen-om-statlig-ersattning-for-asylsokande.pdf)

ansvaret för mottagandet. Flyktingmottagande är en statlig uppgift där finansiering sker via de statliga skattebaserna. Det är därför viktigt att staten står för de kostnader som är förknippade med mottagandet. Om kostnader för detta flyttas till kommuner och regioner finns det risk att andra viktiga välfärdsåtaganden kan bli lidande. Samtidigt finns det inget skäl att staten ska överkompensera kommuner och regioner med anledning av de kostnader som uppstår till följd av ett ökat mottagande. Utgångspunkten är finansieringsprincipen – om än inte direkt tillämplig så i avsikten.

Utgångspunkten för det nedanstående är befintlig asylersättningsförordning, att SKR:s hemställan (dnr 22/00393) om ändringar i asylersättningsförordningen omhändertas samt att det finns en adekvat ersättning för kommunernas boendeuppdrag. Ersättning som föreslås här ska även omfatta självbosatta.

Kommunala skatteintäkter som kommer från målgruppens eventuella arbetsinkomster blir sannolikt små initialt, föräldrar kan också behöva delta i arbetsförberedande insatser och studera svenska etc innan de får arbete. Vid längre vistelsetider är givetvis förhoppningen att dessa skatteintäkter blir mer betydande. En sådan situation kan delvis gå i otakt med ett statligt ansvar att finansiera dessa personers kommunala insatser. Det förefaller dock enklast att vidhålla principen att staten ska stå för kostnaden för kommunala insatser riktade till målgruppen, och att ett eventuellt ”överskott” i sådana fall regleras via det generella statsbidraget.

Ersättning för utbildning – bakgrund och problem

Rätt till skolgång för målgruppen är densamma som för asylsökande, och ersättningen är densamma, dvs en återsökning i efterskott baserat på en redovisning av specifika elever. Utbildningen ersätts med en schabloniserad nivå, baserat på skolform. Rätt till förskola är i princip densamma som för övriga barn, men ersättningen är inskränkt till att omfatta allmän förskola i 15 timmar per vecka från tre års ålder. Särskoleelever ersätts på samma sätt som elever i grundskola eller gymnasieskola.

Det är brist på utbildade lärare i hela landet. Migrationsverkets högsta scenario på mottagandet skulle motsvara en ökning av elevantalet med en hel årskurs i svensk skola på några månader. För att minimera påverkan på övriga elever ser SKR framför sig att kommuner kan komma att behöva ta till okonventionella metoder för att öka antalet pedagoger i skolan. En förebild kan vara vaccinationen mot covid-19 - att försöka locka pensionerade lärare att återgå till undervisning under en tid. Insatser behövs också för att ta tillvara kompetens hos personer som tas emot från Ukraina.

Ersättningsnivån för förskoleklass, grundskola och gymnasieskola är lägre än den genomsnittliga kostnaden för en elev i motsvarande skolform. Den tar inte hänsyn till invandrade elevers rätt till, och behov av, insatser som kommer sig av annan språkbakgrund, som modersmålsundervisning och studiehundledning på modersmål. Ersättningen tar inte hänsyn till föräldrars rätt att arbeta eller för förskola baserat på barnens behov, utan ersätter endast allmän förskola från tre års ålder. Ersättningen för

elever i särskola tar inte hänsyn till att dessa platser potentiellt kan bli mycket kostsamma.

Ersättningen för förskola och skolgång bygger på att kommuner redovisar deltagande för specifika elever. Ett stort antal elever under en längre tid innebär en stor administrativ insats.

Behov av åtgärder

- Rätt till ersättning för förskola för målgruppen måste utökas till att omfatta 1-2-åringar. Här finns i dag ingen schablonersättning. Alla barn i åldersgruppen som går i förskola gör det på samma premisser som övriga 1-2-åringar. Ersättningen ska motsvara genomsnittskostnaden för ett barn i förskola enligt Skolverket, uppräknat till 2022-års kostnadsnivå, 164 000 kronor per år.
- Ersättningsnivå för barn i förskola 3-5 år från målgruppen måste höjas för att stämma överens med barnens och föräldrarnas behov av förskola. Utgångspunkten är genomsnittskostnaden för ett barn i förskola enligt Skolverket uppräknat till 2022-års kostnadsnivå. En nedsänkning av ersättningen är motiverad då en relativt sett högre andel ur målgruppen kan förväntas gå i allmän förskola än i befolkningen i stort. Ersättningsbeloppet bör vara 130 000 kronor per år.
- Ersättningsnivå för barn i förskoleklass från målgruppen måste höjas för att stämma överens med genomsnittskostnaden i skolformen. Ersättningen ska motsvara genomsnittskostnaden förskoleklass enligt Skolverket, uppräknat till 2022-års kostnadsnivå. Ersättningsbeloppet bör vara 63 000 kronor per år.
- Rätt till ersättning för skolbarnsomsorg måste införas. Ersättningen ska motsvara genomsnittskostnaden för fritidshem och pedagogisk omsorg enligt Skolverket uppräknat till 2022-års kostnadsnivå. Ersättningen bör vara 44 000 kronor per år.
- Ersättningsnivå för elever i grundskola från målgruppen måste höjas för att stämma överens med målgruppens behov av stöd. Nivån ska bestämmas med hänsyn till skolans åtagande och elevens behov, enligt principerna i regelverket för offentliga bidrag på lika villkor. Utgångspunkten är genomsnittskostnaden för en elev i grundskola. En tillägg måste göras för insatser kopplat till elevens språkbakgrund, modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. Ersättningen bör vara 168 000 kronor per år. Av detta är 43 000 kronor kopplat till elevens extra behov. Resterande utgörs av genomsnittskostnaden för en elev i grundskolan enligt Skolverket, uppräknat till 2022-års kostnadsnivå.
- Ersättningsnivå för elever i gymnasieskola från målgruppen måste höjas för att stämma överens med målgruppens behov av stöd. Ersättningen ska motsvara huvudmannens kostnader för språkin introduktionsprogrammet. Kostnaden är

beräknad utifrån relationen mellan programkostnaden för introduktionsprogrammet och den genomsnittliga programkostnaden enligt utjämningsystemet. Relationen tillämpas sedan på genomsnittskostnaden för en elev i gymnasieskolan enligt Skolverket, uppräknat till 2022-års kostnadsnivå. Ersättningen bör vara 160 000 kronor per år.

- Ersättningen för elever i obligatorisk särskola och gymnasiesärskola måste ändras. Istället för schablonbelopp bör kommuner återsöka faktiska kostnader.
- Kommunernas återsökning av ersättning måste underlättas. Ersättning bör betalas ut automatiskt efter anmälan om påbörjad utbildning. Ingen löpande redovisning ska krävas.

Ersättning för sociala insatser – bakgrund och problem

Personer som beviljas tillfälligt skydd i enlighet med massflyktsdirektivet omfattas av lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. LMA, och därtill hörande ersättningsförordning. Rättsläget är dock oklart avseende vem som ansvarar för sociala insatser till den som omfattas av LMA, och har särskilda behov. I proposition 1993/94:94 anförs att den som behöver särskild omvårdnad måste få sådan anpassad efter behoven och att staten har kostnadsansvaret för detta. I väntan på vägledande avgöranden gör SKR tolkningen att stöd i hemmet ingår i logi-begreppet enligt LMA och att Migrationsverket ansvarar för att tillgodose de behov av anpassat boende och stöd i hemmet som den nu nämnda målgruppen kan tänkas ha.

Massflyktsdirektivet och det potentiellt stora mottagandet av skyddsbehövande ställer frågeställningen i ett delvis nytt sken. Om regeringen beslutar att kommunerna ska ges ansvar för att ordna boende till massflyktingar anser SKR att ansvaret för att tillhandahålla sociala insatser till målgruppen även bör åvila kommunen, under förutsättning att adekvat ersättning regleras i förordning. En sådan ordning överensstämmer med SKR:s tolkning av vad som inbegrips i ansvaret för att bevilja logi och bistånd enligt LMA.

Givet ett tillkommande bosättningsuppdrag för kommunerna anser SKR att ersättningsförordningen måste kompletteras med bestämmelser som ger kommunen rätt till ersättning för särskilt kostnadskrävande sociala insatser till de i målgruppen som är i behov av särskilt stöd. Detta avser i första hand heldygnsvård eller omfattande insatser i hemmet. Erfarenheten, inte minst från kommuner med större asylboenden, är också att kommunernas socialtjänst kommer att behöva rikta insatser till målgruppen som inte rimmar med den formella uppdraget kommunerna har kring asylsökande. Detta blir inte minst aktuellt vid lite längre vistelsetider. Det kan handla om insatser inom missbruksvården, utredningar inom familjerätten och öppna insatser för barn och familjer. Denna realitet erkändes delvis i tidigare asylersättningsförordning där kommuner fick schablonersättning för stödinsatser inom socialtjänsten beroende på antal asylsökande barn och unga i kommunen samt möjlighet att återsöka betydande extraordinära kostnader.

Behov av åtgärder

Kommunernas ansvar för sociala insatser kopplat till ett eventuellt boendeuppdrag måste tydliggöras. Kostnader för vissa sociala insatser till enskilda kan få stor påverkan på kommunens ekonomi och osäkerheten kring detta kan få negativa konsekvenser för kommunernas vilja att frivilligt ta på sig ett bosättningsuppdrag för målgruppen. Det är viktigt att staten ger tydliga signaler kring ekonomisk kompensation. En svårighet när det kommer till en eventuell ersättning är att olika tänkbara insatser inte bara har väldigt olika kostnadsbild, samma insats kan också kosta väldigt olika beroende på det individuella behovet.

SKR anser att dagens regelverk måste kompletteras med bestämmelser som ger kommunen rätt till ersättning för särskilt kostnadskrävande insatser till massflyktingar i behov av särskilt stöd enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Detta avser i första hand heldygnsvård eller omfattande insatser i hemmet.

För kostnader inom socialtjänsten föreslås ersättning via schablonbelopp för personer som har behov av stöd. Att schablonersättningen skulle ingå i en boendeersättning är inte lämpligt då självbosatta i så fall inte skulle omfattas av ersättning.

- Schablonersättning för särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre som behöver särskilt stöd, t.ex. vård- och omsorgsboende för dementa (5 kap. 5 § andra stycket SoL) bör motsvara 975 000 kronor per år (Kolada).
- Schablonersättning för bostad med särskild service för människor som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring och på grund av sådana svårigheter behöver ett sådant boende (5 kap. 7 § tredje stycket SoL) bör motsvara 1 036 000 kronor per år (Utjämning av LSS-kostnader, insats Vuxna i bostad med särskild service).
- Schablonersättning för hemtjänst (3 kap. 6 § SoL) bör motsvara 330 000 kronor per år för hemtjänst inom äldreomsorgen och 180 000 kronor för hemtjänst till personer under 65 år med en funktionsnedsättning (Kolada). Hemtjänst under kortare perioder kan ersättas med en timschablon på 550 kronor per timme.
- Schablonersättning för hjälp och vård för personer med risk- eller missbruk, för placering på HVB (5 kap. 9 § SoL) bör motsvara 4 300 kronor per dygn (Socialstyrelsens mängdstatistik, kommunernas räkenskapssammandrag samt Kolada. Vårddygn för tvångsintagna och frivilligt vårdade summerat)
- Schablonersättning för stöd och hjälp till brottsoffer, t.ex. kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående exempelvis genom plats på skyddat boende (5 kap. 11 § SoL) bör motsvara 2 350 kronor per dygn och hälften av detta för eventuellt medföljande barn (SKR skrivelse dnr. 22/003942).

- Schablonersättning för utredningskostnader inför beslut om vård utanför det egna hemmet av barn och unga (11 kap 1 och 2 §§ SoL) bör motsvara 30 000 kronor per utredning.
- För omfattande insatser som inte framgår av ovanstående lista föreslår en ersättningsmodell där kostnaden kan återsökas utifrån faktiska kostnader, Ersättning utgår efter ansökningsförfarande där rätten till insats inte ska kunna överprövas av utbetalande myndighet.
- Ersättningsmodellen bör kompletteras med en schablonersättning för förebyggande, öppna och stödjande insatser. Detta kommer inte minst att bli aktuellt vid lite längre vistelsetider. Schablonersättning för förebyggande och stödjande sociala insatser och insatser av mindre ekonomisk betydelse bör motsvara 8 000 kronor per år för vuxen och 16 000 kronor per år för minderårig. Detta gäller även självbosatta. Schablonersättningen avser också att täcka mindre kostnadskrävande individanpassade insatser. Schablonersättningen bör baseras på antalet från målgruppen boende i kommunen vid ett antal tidpunkter varje år.

Hemsjukvård

Ansvar för hemsjukvård, liksom övriga sjukvård, för asylsökande och för de som fått ett uppehållstillstånd enligt massflyktsdirektivet åligger regionerna. Samtliga kostnader ska täckas av den schablonersättning regionerna erhåller per kvartal enligt Förordning (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande.

Alla regioner utom Stockholm har, för personer bosatta i Sverige, skatteväxlat hemsjukvården. Detta innebär att hemsjukvården i mycket stor utsträckning bedrivs av kommunerna, trots detta har regionerna fortsatt ansvaret för hemsjukvården för asylsökande. Detta löses i praktiken ofta genom samverkan mellan kommuner och regioner eller genom att hemsjukvård för asylsökande upphandlas. Om personer med mer omfattande vårdbehov kommer till Sverige kan denna utmaning eskalera.

Behov av åtgärder

När det gäller de flyktingar som evakuerats hit för att få vård blir det viktigt att följa kostnadsutvecklingen nogsamt. Detta gäller både kostnadskrävande vård och hemsjukvård. Om det visar sig att kostnaderna ökar markant måste en diskussion skyndsamt upptas mellan regeringskansliet och SKR.

Ersättning för ensamkommande barn – bakgrund och problem

Det kommunala mottagandet av ensamkommande barn ser initialt ut att skilja sig åt avseende de ensamkommande som har gett sig till känna för svenska myndigheter genom att ansöka om uppehållstillstånd enligt massflyktsdirektivet jämfört med det mottagande av asylsökande ensamkommande barn som starkt kom att präglade kommunernas åtagande åren runt 2015. Majoriteten av de som Migrationsverket har

hunnit bevilja ett uppehållstillstånd för och därmed anvisat till en kommun har anvisats som en s.k. anknytningsanvisning, dvs. på grund av att det finns en medföljande eller medsökande vuxen person (som inte är vårdnadshavare eller får anses ha trätt i vårdnadshavares ställe). Det finns med anledning av detta skäl att anta att en högre andel än vanligt av de ensamkommande barnen kommer att placeras i s.k. nätverkshem, dvs. ett familjehem som barnet har någon form av anknytning till.

Per den 29 mars har 401 ensamkommande barn ansökt om uppehållstillstånd som massflyktning. Av dessa är 216 flickor, till skillnad från 2015 då 92 procent av de 35 000 asylsökande ensamkommande barnen var pojkar. Av de 126 som Migrationsverket har fattat beslut om uppehållstillstånd för och därmed anvisat till en kommun har 124 anvisats på så kallad anknytning, dvs. de har anvisats till en kommun som barnet genom en medföljande eller medsökande person anses ha någon form av anknytning till. Av 124 anknytningsanvisningar har 60 gjorts pga. att det har funnits en medföljande, dvs. en person som redan vistas i Sverige, medan 59 har anvisats pga. en medsökande, dvs. en vuxen person som inte är barnets vårdnadshavare eller får anses ha trätt i vårdnadshavares ställe, men som samtidigt som barnet ansöker om uppehållstillstånd.

SKR ser behov av ändringar i den statliga ersättningen till kommuner för mottagande av ensamkommande barn, då asylersättningsförordningen leder till oönskade konsekvenser när den ska tillämpas på mottagandet av ensamkommande som omfattas av massflyktsdirektivet.

Behov av åtgärder

Enligt 8 § andra stycket asylersättningsförordningen betalas schablonersättning ut med 1 350 kronor per barn och dygn, förutsatt att boendet anordnas utanför Migrationsverkets anläggningsboende. Den initialt höga andelen anknytningsanvisningar innebär att de placeringar av ensamkommande barn som socialtjänsten kommer att göra kan leda till en betydande andel placeringar hos anknytningspersoner som bor i anläggningsboende.

I det fall ansvaret för logi, dagersättning m. m. ska kvarstå som Migrationsverkets ansvar måste ovannämnda bestämmelse ändras för att kommunerna ska få ersättning för viss omkostnadsersättning och det arvode som utbetalas till familjehemmet (anknytningsplacering på anläggningsboendet). I det fall kommunen ges i uppdrag att ordna med boende åt personer med uppehållstillstånd enligt massflyktsdirektivet måste det säkerställas att det inte finns utrymme för att tolka denna bestämmelse som att kommunens boende i detta sammanhang är att likställa med Migrationsverkets anläggningsboende. Schablonersättning med 1 350 kronor per dygn och barn måste betalas ut även i dessa fall.

Ersättning enligt 8 § asylersättningsförordningen betalas ut t.o.m. att det ensamkommande barnet fyller 18 år. För vuxna asylsökande är det som huvudregel Migrationsverket som har ansvar för logi, dagersättning m.m. Denna ordning kan i

vissa fall leda till oönskade konsekvenser för asylsökande ensamkommande barn som blir myndiga i form att behöva lämna anvisningskommunen och flytta till ett av Migrationsverkets anläggningsboenden. Det framstår för SKR som att en sådan ordning vore direkt olämplig för myndiga ensamkommande som har beviljats uppehållstillstånd som massflyktingar. I det fall kommunen ges ett boendeansvar anser SKR att bestämmelsen behöver justeras så att kommunen tillförsäkras ersättning även för myndiga ensamkommande med uppehållstillstånd enligt massflyktsdirektivet.

SKR har sedan 2019 hemställt om att nuvarande ersättningssystem för mottagande av ensamkommande barn och unga är underfinansierat och att det behövs ändringar.² Dessa krav kvarstår oförändrade.

Därutöver har SKR i yttrande över nytt ersättningssystem redovisat att den ersättning för utredning enligt 11 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen (2001:453), god man, resor, tolk och andra relaterade kostnader som utbetalas i form av en schablonersättning på 52 000 kronor per barn är underfinansierad.³ Denna schablon blir följaktligen än mer underfinansierad när det gäller kommunens mer långsiktiga ansvar för ett ensamkommande barn som ges uppehållstillstånd som massflykting.

Behov av insatser för att främja arbete vid längre vistelsetid

Om den fortsatta utvecklingen visar att massflyktingar kan komma att stanna i Sverige mer än en kortare tid, finns anledning att belysa och överväga behov av t ex ytterligare språk- och andra arbetsfrämjande insatser för vuxna. Vid ett eventuellt kommunalt uppdrag för mottagande och boende, bör kommuner i samverkan med andra berörda aktörer ha rådighet över hur insatser planeras och genomförs. SKR avser att återkomma till regeringen i dessa frågor.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knappe

Ordförande

² [Hemställan om ändring av statlig ersättning för mottagandet av ensamkommande barn och unga, dnr 19/00453, SKR mars 2019](https://skr.se/download/18.4d3d64e3177db55b1664a2c3/1615896357230/Hemstallan_andring_statlig_%252520ersattning_ekbslv.pdf)

(https://skr.se/download/18.4d3d64e3177db55b1664a2c3/1615896357230/Hemstallan_andring_statlig_%252520ersattning_ekbslv.pdf)

³ Ett nytt ersättningssystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga, dnr. 16/0323, SKL augusti 2016