

Handläggare
Eikman Johan

Datum
2017-08-21

Diarienummer
SCN-2017-0339

Socialnämnden

Angående asylsökande ensamkommande barn över 18 år

Förslag till beslut

Socialnämnden föreslås besluta

att låta ensamkommande barn som skrivits upp i ålder bo kvar i väntan på att beslutet om åldersuppskrivning vunnit laga kraft.

Bakgrund

Den 1 juli i år börjar ett nytt ersättningssystem att gälla för kommuners mottagande av ensamkommande barn och unga. Enligt det nya systemet kommer kommunerna i normalfallet inte att få någon ersättning för asylsökande ensamkommande efter att de fyllt 18 år. Staten ansvarar för mottagandet av vuxna under asyltiden. De som har fyllt 18 år förväntas därmed flytta till Migrationsverkets anläggningsboenden.

Regeringen och Vänsterpartiet har enats om ett tillfälligt kommunbidrag för att möjliggöra för kommunen att låta de ensamkommande unga i asylprocessen, som fortfarande väntar på ett slutgiltigt beslut i sitt ärende, bo kvar i den kommun där de vistas.

Dessa medel som regeringen nu tillför kommer att fördelas proportionellt till kommunerna utifrån hur många inskrivna asylsökande ensamkommande barn och unga som väntar på ett slutligt avgörande i sitt asylärende.

Formellt beslut om att avsätta medel kommer att beslutas i samband med höständringsbudgeten, varefter utbetalning till kommunerna kommer att ske under december månad 2017. De belopp som kommer att utbetalas till respektive kommun är baserat på hur många personer i målgruppen som är anvisade i kommunen den 30 juni 2017. För Uppsala kommuns del innebär det att kommunen tilldelas sju miljoner kronor.

Utbildningsnämnden i Uppsala kommun beslutade den 29 juni att asylsökande elever som fram till och med vårterminen 2017 har påbörjat sin skolgång i Uppsala kommuns gymnasieskolor i egen regi, ska ha rätt att tas emot i fortsatt utbildning i gymnasieskolan höstterminen 2017 även i de fall eleven har fyllt 18 år, samt att beslutet gäller från beslutsdatum till och med den 15 september 2017.

Den 19 juli fattades ett ordförandebeslut för socialnämnden om att asylsökande ensamkommande barn som väntar på att få ett slutligt besked från Migrationsverket, som fyller 18 år eller får sin ålder uppskriven och som före 18-årsdagen anvisats till kommunen ska beredas möjlighet att bo kvar i kommunen. Beslutet gäller fram till den 15 september 2017. Kostnaden under perioden beräknas uppgå till närmare 1 miljon kronor.

Ärendet

Nämnden har att ta ställning till om beslutet om det tillfälliga kommunbidraget ska påverka ensamkommande ungas möjlighet att bo kvar i Uppsala kommun till dess de har erhållit ett beslut från Migrationsverket i asylfrågan. Det finns ett antal olika alternativ varav några är beskrivna nedan.

Hur de medel som tilldelas Uppsala kommun kommer att fördelas mellan berörda nämnder är inte beslutat.

Beslutsalternativ

- A. Att inte förändra nuvarande förhållningssätt.
- B. Att låta de som skrivits upp i ålder bo kvar i väntan på att beslutet om åldersuppskrivning vunnit laga kraft.
- C. Att låta alla som fyller 18 år bo kvar till ett utsatt datum.
- D. Att låta alla asylsökande bo kvar till dess att slutgiltigt beslut har fattats i asylärendet.

Alternativ A

Det innebär att precis som tidigare så flyttas ansvaret för alla asylsökande vuxna över till Migrationsverket. Det är ett förfarande Uppsala kommun har haft sedan ansvaret för ensamkommande barn flyttades över till kommunerna.

Tidigare kunde kommunerna få ersättning från Migrationsverket för asylsökande över 18 år om kommunerna valde att låta dem bo kvar i kommunen. Sedan det nya ersättningssystemet trädde i kraft är det förtydligat att det är Migrationsverket som har ansvaret för vuxna asylsökande och kommunen har inte längre rätt till ersättning för målgruppen. Följande framgår i PM om det nya ersättningssystemet:

”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.

Bedömningen är att enbart asylsökande ensamkommande unga som har fyllt 18 men inte 21 år som har ett omfattande vård- och behandlingsbehov bör vara fortsatt placerade.”

I prop. 2005/06:46 "Mottagande av ensamkommande barn" på s. 50 anges bland annat följande:

"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 Socialstyrelsens handbok Ensamkommande barn och unga om socialnämndens ansvar och uppgifter (november 2016) så anges följande gällande asylsökande som fyller 18 år:

"Den unge betraktas nu som vuxen i asylprocessen, vilket medför att ansvaret för mottagandet övergår till Migrationsverket, som anvisar den unge till en förläggning (3 § LMA). Socialtjänsten avslutar placeringen."

"Om socialtjänsten bedömer att den unge även efter fyllda 18 år har behov av vård inom socialtjänsten i form av en placering enligt SoL eller LVU kan placeringen fortgå. Bedömningen av huruvida den unge ska beredas vård även efter sin 18-årsdag får göras utifrån samma förutsättningar som gäller för andra unga vuxna"

Kammarrätten i Göteborg fastslog i maj 2017 (mål nr 73-17) att Migrationsverket har det övergripande ansvaret för att vuxna asylsökande får sina behov tillgodosedda. Migrationsverket har boenden som är avsedda för bland annat personer som har utsatts för trauman och har psykiska besvär och vidare har sjukvården ett ansvar för att tillhandahålla den vård som behövs. För att ha rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL krävs att sökanden har ett behov som inte kan tillgodoses på annat sätt.

Vid åldersuppskrivningar gör socialnämnden en egen bedömning men tar Migrationsverkets beslut i beaktande.

Ekonomiska konsekvenser

Det innebär inga ytterligare kostnader som kommunen inte får ersättning för.

Alternativ B

Alternativ B innebär att låta de asylsökande som fyller 18 år övergå till Migrationsverkets ansvar men att låta de som skrivs upp i ålder bo kvar i kommunen under överklagandeprocessen avseende åldersuppskrivningen.

Sedan den 1 maj gäller en ny lag gällande åldersuppskrivningar av ensamkommande barn. Den innebär att överklagbara beslut om åldersbedömning ska fattas tidigt i ett asylärende såsom så kallade tillfälliga beslut. Det tillfälliga beslutet ska gälla omedelbart, det vill säga beslutet får verkan utan att det måste vinna laga kraft först. Men ungdomen kan begära

inhibition hos domstolen. Beviljas inhibition kommer det tillfälliga beslutet att ha rättsverkan mot myndigheter, även socialnämnden, först när det har vunnit laga kraft (när beslutet inte längre går att överklaga). Beviljas inte inhibition gäller beslutet omedelbart och har därmed rättsverkan, även mot andra myndigheter.

Sker åldersuppskrivning under Migrationsverkets handläggning så har den ingen rättsverkan för socialnämnden. Först när ett överklagbart beslut om uppehållstillstånd, där en åldersuppskrivning ingår, har vunnit laga kraft får den nya åldersbedömningen rättsverkan. Socialnämnden kan göra en egen bedömning av ålder och bestämma att personen inte ska bo på ett barnboende och att ansvaret ska överföras till Migrationsverket.

Socialnämnden kan även låta personen bo kvar i kommunen i väntan på att Migrationsverkets beslut vunnit laga kraft.

Ekonomiska konsekvenser

När Migrationsverket har kommunicerat åldersuppskrivningen till den enskilde så utgår inte längre någon ersättning till kommunen. Väljer kommunen att låta personen bo kvar i väntan på att beslutet vunnit laga kraft är det en kostnad kommunen själv får stå för.

Fattas ett tillfälligt beslut om åldersuppskrivning och domstolen beviljar inhibition är det oklart om ersättning kommer utbetalas från Migrationsverket.

De ekonomiska konsekvenserna är svåra att förutse då det är svårt att bedöma hur många det är som kommer att skrivas upp i ålder och hur lång tid det tar för dessa beslut att vinna laga kraft. Hittills i år har ca 10 personer skrivits upp i ålder men då valde Migrationsverket att skjuta på alla åldersbedömningar i väntan på att Rättsmedicinalverket kom igång med medicinsk åldersbedömning.

Nu när Rättsmedicinalverket arbetar aktivt med medicinska åldersbedömningar kan fler tänkas få beslut om åldersuppskrivning. Om 15 personer skrivs upp i ålder under 2017 och överklagandeprocessen tar ungefär ett år skulle det medföra en kostnad på cirka 7,4 miljoner kronor.

Alternativ C

Alternativ C är att låta alla ensamkommande barn över 18 stanna till ett utsatt datum, i det här beräkningsalternativet är förslaget att alla får bo kvar i kommunen till årsskiftet.

Svårigheter med det här alternativet är hur frågan i så fall ska hanteras vid årsskiftet. Ska alla 40-50 personer det berör då flytta till Migrationsverket? Hur motiveras ett sådant beslut?

Ramar för bistånd enligt 4 kap 1 § SoL

Ett annat viktigt perspektiv är det juridiska när det gäller bistånd enligt 4 kap 1 § SoL. När de asylsökande ensamkommande barnen fyller 18 år anses de vara vuxna och omfattas därmed av LMA. I och med att de omfattas av LMA har de inte längre rätt till alla insatser enligt 4

kap 1 § SoL (se 1 § 2 st LMA *Den som omfattas av denna lag har inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för förmåner av motsvarande karaktär. Rätt till bistånd föreligger inte heller för bostadskostnader*).

Det bistånd som kan erhållas med stöd av LMA (13 § LMA) är bistånd i form av logi, bostadsersättning, dagersättning och särskilt bidrag. De frågor som framförallt berör oss är rätten till logi som motsvarar boende enligt socialtjänstlagen. Att kommunens alternativ skulle vara en sämre boendelösning för den enskilde i ett visst sammanhang är inte relevant utan det faktum att personen omfattas av LMA gör att boende inte kan beviljas enligt 4 kap 1 § SoL. Om ansökan eller behovet avser annat än boende måste en kontroll göras huruvida behovet omfattas av LMA eller inte innan beslut fattas i saken.

Av 4 kap 2 § framgår att *Socialnämnden får ge bistånd utöver vad som följer av 1 § om det finns skäl för det*. Genom bestämmelsen ges socialnämnden en möjlighet – men inte en skyldighet – att lämna bistånd utöver det bistånd som den är skyldig att ge enligt 4 kap. 1 §. Beslut om bistånd med stöd av 4 kap 2 § SoL kan inte överklagas.

Det är dock inte möjligt att i ett enskilt ärende välja att bevilja bistånd enligt 4 kap 2 §. Det krävs att socialnämnden beslutar om att anta en riktlinje om hur omfattningen av hjälp och stöd inom ramen för 4 kap. 2 § SoL ska se ut. Om riktlinjer antas finns det ett utrymme för något mera schablonartade bedömningar än vid bistånd enligt 4 kap 1 § SoL som alltid förutsätter individuella bedömningar i varje enskilt fall.

Ekonomiska konsekvenser

Under 2017 har 76 % av de fattade besluten beviljats uppehållstillstånd. Tidigare hade Migrationsverket en prognos om att alla skulle få sitt första beslut under hösten 2017 men Migrationsverket har nu korrigerat den prognosen till att alla kommer att få sitt första besked innan hösten 2018. Det leder till en uppskattning om att ungefär 50 % av de som fyller 18 år under 2017 kommer att hinna få ett besked om uppehållstillstånd. En uppskattning som använts i nedan beräkning. En genomsnittlig placeringskostnad var i juni 1455 kr/dygn, i beräkningen nedan har en genomsnittskostnad på 1350 kr/dygn använts då det är mer i linje med verksamhetens strävan om att sänka ersättningsnivåerna.

Kostnader under 2017	Juli	Aug	Sept	Okt	Nov	Dec
Antal asylsökande som fyller 18 år respektive månad	6	9	17	19	25	10
Totalt antal asylsökande över 18 år om 50 % får uppehållstillstånd	3	7,5	16	25,5	38	43
Exponentiell kostnad	125 550 kr	439 425 kr	1 087 425 kr	2 154 600 kr	3 693 600 kr	5 493 150 kr

Det innebär en kostnad om närmare 5,5 miljoner kronor för 2017. Därtill tillkommer kostnader om drygt 700 000 kr för åldersuppskrivningar under 2017.

Verksamheten har på myndighetssidan räknat med en nedgång i ärendet och skulle behöva rekrytera en-två socialsekreterare för att hantera dessa ärenden till en kostnad av ca 400 000 kr.

Totalt beräknas alternativ C kosta nämnden 6,6 miljoner kronor under 2017. Kostnader som nämnden inte får statsbidrag för.

Alternativ D

Alternativ D är att låta alla ensamkommande barn bo kvar i kommunen till dess att slutgiltigt beslut fattats i asylärendet. Det är svårt att bedöma hur lång tid det kan ta, men nedan är en kalkyl för hur det skulle se ut fram till halvårsskiftet 2018.

Ekonomiska konsekvenser

Tabellen är en fortsättning av tabellen ovan.

Kostnader under 2017	jan-18	feb-18	mar-18	apr-18	maj-18	jun-18
Antal asylsökande som fyller 18 år respektive månad	13	8	7	5	5	8
Totalt antal asylsökande över 18 år om 50 % får uppehållstillstånd	49,5	53,5	57	59,5	62	66
Exponentiell kostnad	7 564 725 kr	9 587 025 kr	11 972 475 kr	14 382 225 kr	16 976 925 kr	19 649 925 kr

Till det tillkommer kostnader för socialsekreterare och för de som skrivs upp i ålder.

Andra kommuner

Norrköpings kommun fortsätter under sommaren som tidigare och låter asylsökande 18-åringar övergå till Migrationsverkets ansvar. Ska diskutera ett gemensamt förfarande inom Östergötlands län.

Östhammars kommun väljer att fortsätta som tidigare och låter asylsökande 18-åringar övergå till Migrationsverkets ansvar.

I Örebro kommun kan de som fyller 18 år och fortfarande är asylsökande ansöka att få bo kvar i kommunen under Migrationsverkets handläggningstid. Den unge ansöker tillsammans med sin gode man och med ansökan ska bifogas en närvarorapport från skolan. Beslut fattas två månader i taget. De ungdomar som skrivs upp i ålder övergår till Migrationsverkets ansvar, man avvaktar inte att beslutet vunnit laga kraft.

Linköpings kommun låter alla asylsökande 18-åringar och de ungdomar som skrivs upp i ålder övergå till Migrationsverkets ansvar. Kommunen har ännu inte tagit ställning till om man ska förändra förhållningssätt utifrån det tillfälliga kommunbidraget.

Gävle kommun låter asylsökande 18 – åringar övergå till Migrationsverkets ansvar samma dag som de fyller 18 år. Vid åldersuppskrivningar tillämpas samma förfarande, man avvaktar inte att beslutet vunnit laga kraft. Inga förändringar har diskuterats utifrån det beslutade kommunbidraget.

Förvaltningens förslag

Förvaltningen anser att det är klarlagt att asylsökande över 18 år är Migrationsverkets ansvar och att det inte finns ekonomiska ramar för kommunen att ta över det ansvaret, särskilt mot bakgrund av den osäkerhet som råder beträffande Migrationsverkets prognos avseende när ensamkommande barn som har en pågående asylprocess kommer att få ett slutligt beslut.

Det intermistiska beslutet om att låta alla över 18 år bo kvar fram till den 15 september beräknas kosta närmare 1 miljon kronor.

Trots rådande osäkerhet föreslår förvaltningen nämnden besluta att medge att ensamkommande barn, som skrivits upp i ålder, får bo kvar i kommunen till dess att beslutet om åldersuppskrivning har vunnit laga kraft, dvs. alternativ B, ovan. Förhoppningen är att det antal som inte har fått ett slutligt beslut i asylfrågan, inte är så många och att det tillfälliga kommunbidraget kan bidra till att täcka kommunens kostnader.

Socialförvaltningen

Kaisa Björnström
Direktör