



Ändringar i fråga om kommunplacering av ensamkommande barn

Sammanfattning

Utskottet ställer sig bakom regeringens förslag till ändringar i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och i socialtjänstlagen.

Förslaget innebär en begränsning av möjligheterna för en kommun som har anvisats att ta emot ett ensamkommande barn att placera barnet i ett boende i en annan kommun. De situationer då det ska vara möjligt att placera barnet i en annan kommun är

- om kommunerna kommer överens om placeringen
- om placeringen sker med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga eller med stöd av socialtjänstlagen för barn med motsvarande vårdbehov, eller
- om det finns särskilda skäl med hänsyn till barnets vårdbehov, t.ex. barn med tunga, specifika vårdbehov på grund av psykiska eller sociala problem som kräver särskilda insatser eller barn som har behov av särskilt skydd.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juni 2018 med vissa övergångsbestämmelser.

I betänkandet finns en reservation (KD).

Behandlade förslag

Proposition 2017/18:119 Ändringar i fråga om kommunplacering av ensamkommande barn.

Ett yrkande i en följdmotion.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden.....	5
Ändringar i fråga om kommunplacering av ensamkommande barn	5
Reservation	10
Uppföljning av eventuella följdverkningar av lagändringarna, punkt 2 (KD)	10
Särskilt yttrande	12
Ändringar i fråga om kommunplacering av ensamkommande barn, punkt 1 (SD)	12
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	13
Propositionen	13
Följdmotionen	13
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	14

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. **Ändringar i fråga om kommunplacering av ensamkommande barn**

Riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.,
 2. lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).
- Därmed bifaller riksdagen proposition 2017/18:119 punkterna 1 och 2.

2. **Uppföljning av eventuella följdverkningar av lagändringarna**

Riksdagen avslår motion

2017/18:3996 av Aron Modig m.fl. (KD).

Reservation (KD)

Stockholm den 17 april 2018

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Fredrik Lundh Sammeli

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Lundh Sammeli (S), Johan Forssell (M), Carina Ohlsson (S), Mikael Cederbratt (M), Phia Andersson (S), Jennie Åfeldt (SD), Lars-Arne Staxäng (M), Tina Ghasemi (M), Emma Carlsson Löfdahl (L), Aron Modig (KD), Mathias Tegnér (S), Marie Olsson (S), Maria Ferm (MP), Christina Höj Larsen (V), Paula Bieler (SD), Yasmine Larsson (S) och Johanna Jönsson (C).

Redogörelse för ärendet

Inom Arbetsmarknadsdepartementet har departementspromemorian Ändringar i fråga om sysselsättning för asylsökande och kommunplacering av ensamkommande barn (Ds 2016:21) utarbetats. Regeringen beslutade den 1 juni 2017 att begära in Lagrådets yttrande över lagförslagen. Regeringens förslag har utformats i linje med Lagrådets synpunkter.

I detta betänkande behandlar utskottet proposition 2017/18:119 Ändringar i fråga om kommunplacering av ensamkommande barn och en motion som väckts med anledning av propositionen.

En förteckning över de behandlade förslagen finns i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2.

Utskottets överväganden

Ändringar i fråga om kommunplacering av ensamkommande barn

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag till ändringar i lagen om mottagande av asylsökande m.fl. och socialtjänstlagen. Riksdagen avslår ett motionsyrkande om uppföljning av lagändringarna.

Jämför reservationen (KD) och det särskilda yttrandet (SD).

Gällande ordning

Anvisning av ensamkommande barn

I lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., förkortad LMA, finns det särskilda bestämmelser för ensamkommande barn. Migrationsverket ska för ensamkommande barn som ansökt om uppehållstillstånd som skyddsbehövande, eller som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd och som inte är folkbokförda i Sverige, anvisa en kommun (anvisningskommunen) som ska ordna boendet för barnet (3 § andra stycket LMA).

Varje kommun har ansvar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver (2 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453], förkortad SoL). Som huvudregel gäller att det är den kommun där en person vistas som ansvarar för det aktuella stödet och hjälpen (2 a kap. 1 § SoL).

När Migrationsverket har anvisat en kommun ska det anses att barnet vistas i den kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § SoL (3 § andra stycket LMA). Det innebär att anvisningskommunen har ansvar för barnets behov av stöd och hjälp, inklusive placering i ett boende, i enlighet med de bestämmelser som finns i socialtjänstlagen. Boendet kan vara ett familjehem, ett hem för vård eller boende eller ett stödboende för barn och unga.

Vid beslut eller andra åtgärder som rör vård- eller behandlingsinsatser för barn ska vad som är bäst för barnet vara avgörande (1 kap. 2 § SoL).

En kommun har kvar ansvaret för stöd och hjälp för ett barn som till följd av ett beslut av kommunen vistas i en annan kommun, i ett familjehem, i ett hem för vård eller boende eller i ett stödboende (2 a kap. 4 § SoL).

Anvisningskommunen har kvar ansvaret för ett ensamkommande barns behov av stöd och hjälp enligt socialtjänstlagen, om inte ärendet flyttas över till den kommun där barnet placeras (2 a kap. 10 § SoL).

Normaliseringsprincipen innebär att alla barn som vistas i Sverige ska omfattas av samma sociala omvårdnadssystem så långt det är möjligt.

Proportionaliseringsprincipen innebär att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Vid bedömningen ska dels en analys göras av förslaget konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, dels en avvägning mellan de kommunala intressena av självstyrning och de nationella intressen som förslaget till lagstiftning ska tillgodose (14 kap. 3 § regeringsformen).

Propositionen

Regeringens förslag innebär att en kommun som av Migrationsverket har anvisats att ta emot ett ensamkommande barn ska få begränsade möjligheter att placera barnet i ett boende i en annan kommun. Det ska enligt regeringen endast vara möjligt att placera barnet i en annan kommun om kommunerna gjort en överenskommelse om det, om placeringen görs med stöd av lagen om vård av unga eller socialtjänstlagen, i fråga om barn med motsvarande vårdbehov, eller om det med hänsyn till barnets vårdbehov finns synnerliga skäl.

Regeringen anför att Migrationsverket sedan den 1 april 2016, på uppdrag av regeringen, tillämpar en anvisningsmodell vars huvudsyfte är att mottagandet av ensamkommande barn ska bli jämnare fördelat mellan landets kommuner än tidigare. Under 2015 och 2016 placerades 34 respektive 25 procent av de anvisade barnen i en annan kommun än anvisningskommunen, vilket orsakat en ojämn fördelning av mottagandet mellan landets kommuner. För den kommun där barnet placeras uppstår bl.a. sämre förutsättningar för planering och merkostnader, särskilt i fråga om skolgång. Det innebär merkostnader även för anvisningskommunen eftersom det kan bli mer krävande att fullgöra ansvaret för ett barn som är placerat på längre geografiskt avstånd. Det enskilda barnet kan även påverkas negativt av att samarbete och kontakt mellan olika aktörer, t.ex. mellan socialtjänst, boende eller skola, kan bli mer krävande.

För att alla barn ska få sina rättigheter tillgodosedda och för att alla kommuner ska kunna bygga upp en egen verksamhet och därmed kunna fullgöra sina uppdrag för mottagandet av ensamkommande barn är det enligt regeringen viktigt med en jämnare fördelning. Om ensamkommande barn i stor utsträckning placeras i anvisningskommunen bedömer regeringen att det bidrar till bättre kvalitet och långsiktighet i kommunernas mottagande samt en bättre beredskap för tillfälliga ökningarna. Regeringen anser att utgångspunkten måste vara att alla kommuner har kompetens och möjlighet att ta emot barn och att möjligheterna till detta bör förbättras av förslaget.

Enligt regeringen innebär förslaget inte något avsteg från principen om att barn ska få relevant information och ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet. Det innebär inte heller ett sådant avsteg från normaliseringsprincipen att det talar emot förslaget, trots att det innebär särregler för ensamkommande barn.

Regeringen bedömer att den inskränkning i den kommunala självstyrelsen som förslaget innebär är godtagbar då det allmänna intresset får anses väga över. Regeringen gör också bedömningen att ändamålet med de föreslagna bestämmelserna inte kan uppnås på ett mindre ingripande sätt och att inskränkningen därmed inte går utöver vad som är nödvändigt. I likhet med Lagrådet bedömer regeringen att regleringen får anses som mindre ingripande eftersom beslutanderätten kommer att vara kvar på den kommunala nivån.

Det bör dock enligt regeringen vara möjligt att placera ensamkommande barn i en annan kommun än den egna då det i vissa fall kan vara svårt för en kommun att tillgodose ett enskilt barns behov av vård och omsorg. I sådana fall bör det vara möjligt att ingå en särskild överenskommelse med den kommun som barnet placeras i. Kravet på överenskommelse säkerställer enligt regeringen att den kommun som barnet placeras i får kännedom om och godkänner placeringen, vilket ger kommunen bättre möjligheter att planera sin verksamhet inom olika områden, t.ex. på skolområdet. Även om elevens val av grundskola eller gymnasieskola innebär att eleven måste placeras i ett boende i en annan kommun bör det kunna lösas med en särskild överenskommelse mellan kommunerna. Detta bör dock endast ske i undantagsfall.

Enligt regeringens bedömning bör det även vara möjligt att utan överenskommelse placera ensamkommande barn i en annan kommun med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller vid motsvarande vård på frivillig väg med stöd av socialtjänstlagen.

Vidare bör det enligt regeringen finnas en möjlighet att placera ensamkommande barn i en annan kommun om det finns synnerliga skäl för det. Det bör vara fråga om barn med tunga, specifika vårdbehov på grund av fysiska, psykiska eller sociala problem som kräver särskilda insatser. Det kan även vara fråga om placering av barn som är i behov av särskilt skydd. Regeringen anför att bestämmelsen bör tillämpas restriktivt och endast då vårdbehovet inte kan tillgodoses i anvisningskommunen. Regeringens bedömning är att en tillämpning av bestämmelsen endast kan bli aktuell i ett fåtal fall per år.

Regeringens förslag är att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juni 2018. Äldre föreskrifter ska enligt förslaget fortfarande gälla för placering av ensamkommande barn i en annan kommun än den kommun som har anvisats av Migrationsverket, om placeringen skett före ikraftträdandet.

Regeringen anför att konsekvenserna av de nya bestämmelserna, bl.a. för barn och ur ett barnrättsperspektiv samt för kommunerna, noga kommer att följas.

Motionen

Aron Modig m.fl. (KD) begär i kommittémotion 2017/18:3996 ett tillkännagivande om att regeringen ska följa upp eventuella följdverkningar av lagändringarna och vid behov återkomma med åtgärder för att stödja

kommunerna vid mottagandet av ensamkommande barn. Enligt motionärerna innebär placeringar av ensamkommande barn utanför en anvisningskommun bl.a. sämre planeringsförutsättningar och ett utökat ansvar för mottagandet och därmed merkostnader för den kommun där barnet placeras. Dessa kommuner får därför sammantaget bära ett stort ansvar för mottagandet av ensamkommande barn. Vidare försvåras samarbete och kontakt mellan olika aktörer, t.ex. mellan socialtjänst och boende eller skola, när barnet är placerat i en annan kommun än anvisningskommunen. Detta kan drabba barnen genom att de riskerar att inte få sina rättigheter tillgodosedda. Motionärerna anser därför att förslaget att begränsa möjligheten för anvisningskommuner att placera ensamkommande barn i en annan kommun är ett steg i rätt riktning. Samtidigt menar motionärerna att många kommuner i realiteten har en bristande mottagningskapacitet och att detta kan medföra negativa konsekvenser för ensamkommande barn. Det finns även en risk för att ensamkommande barn får vara kvar i ankomstkommunerna under en längre tid än i dag då anvisningskommunerna kan få svårt att hitta snabba boendelösningar. Detta i kombination med att svenska samhällsinstitutioner som ansvarar för mottagandet av asylsökande är hårt ansträngda visar på behovet av åtgärder, exempelvis inrättande av en nationell krissocialjour och nationella riktlinjer för bl.a. familjehem och gode män.

Mot den här bakgrunden anser motionärerna att regeringen måste följa upp eventuella följdverkningar av lagändringarna och vid behov återkomma med åtgärder för att stödja kommunerna.

Utskottets ställningstagande

Utskottet kan konstatera att mottagandet av och ansvaret för ensamkommande barn är ojämnt fördelat mellan landets kommuner. Den anvisningsmodell som Migrationsverket tillämpar sedan april 2016 har till huvudsyfte att mottagandet ska bli jämnare fördelat mellan kommunerna. Med nuvarande regelverk är det emellertid möjligt för en anvisningskommun att placera ett ensamkommande barn i en annan kommun och syftet med anvisningsmodellen motverkas därmed. Utskottet delar regeringens bedömning att möjligheterna att samverka kring barnet och att tillgodose barnets behov underlättas om exempelvis boende, skola och socialtjänst finns i samma kommun. Regeringens förslag bör även förbättra kommunernas möjligheter till planering och uppföljning samt ge en ökad trygghet och stabilitet för barnen. En jämnare fördelning av barnen mellan landets kommuner gynnar således barnen. Utskottet anser därför att möjligheterna för en anvisningskommun att placera ensamkommande barn i en annan kommun bör begränsas på det sätt regeringen föreslår.

I likhet med regeringen anser utskottet att det finns situationer då det bör vara möjligt för en anvisningskommun att placera ett ensamkommande barn i en annan kommun, om kommunerna är överens. Det kan t.ex. finnas tillfällen

då ett enskilt barns behov av boende och vård inte kan tillgodoses inom anvisningskommunen.

Vidare bör, såsom regeringen föreslagit, begränsningarna inte gälla för de fall då barn behöver placeras med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga eller för motsvarande vårdbehov med stöd av socialtjänstlagen, om vårdbehovet kan ske på frivillig väg. Utskottet delar även regeringens bedömning att det bör finnas en möjlighet för anvisningskommunen att utan överenskommelse placera ett barn i en annan kommun, t.ex. barn med specifika vårdbehov eller barn som är i behov av särskilt skydd.

Utskottet utgår från att regeringen följer upp eventuella konsekvenser för barn och kommuner med anledning av de nya bestämmelserna. Utskottet ser därför inte något skäl för riksdagen att göra ett tillkännagivande om uppföljning eller åtgärder för att stödja kommunerna. Utskottet noterar även i detta sammanhang att regeringen i vårändringsbudgeten för 2018 avser att stärka stödet till de kommuner som vill låta ensamkommande ungdomar som rotat sig i kommunen bo kvar.

Med det anförda tillstyrker utskottet propositionen och avstyrker motion 2017/18:3996 (KD).

Reservation

Uppföljning av eventuella följdverkningar av lagändringarna, punkt 2 (KD)

av Aron Modig (KD).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2017/18:3996 av Aron Modig m.fl. (KD).

Ställningstagande

Sedan 2016 gäller en ny anvisningsmodell vid fördelningen av ensamkommande barn, i syfte att nå en jämnare fördelning av dessa mellan landets kommuner. Trots detta placerades under detta första år 25 procent av de ensamkommande barnen i en annan kommun än anvisningskommunen.

Placeringar av ensamkommande barn utanför en anvisningskommun innebär bl.a. sämre planeringsförutsättningar och ett utökat ansvar för mottagandet och därmed merkostnader för den kommun där barnet placeras. Dessa kommuner får därför sammantaget bära ett stort ansvar för mottagandet av ensamkommande barn. Vidare försvåras samarbete och kontakt mellan olika aktörer, t.ex. mellan socialtjänst och boende eller skola, när barnet är placerat i en annan kommun än anvisningskommunen. Detta kan drabba barnen genom att de riskerar att inte få sina rättigheter tillgodosedda. Att begränsa möjligheten för anvisningskommuner att placera ensamkommande barn i en annan kommun är därför ett steg i rätt riktning. Samtidigt framförs av remissinstanser farhågor och oro för att många kommuner i realiteten har en bristande mottagningskapacitet och att detta kan medföra negativa konsekvenser för bl.a. ensamkommande barn. Det uttrycks också att det finns en risk för att ensamkommande barn, med de regler som föreslås, kommer att få vara kvar i ankomstkommunerna under en längre tid än i dag då anvisningskommunerna kan få svårt att hitta snabba boendelösningar. Dessa farhågor, samt att svenska samhällsinstitutioner som ansvarar för mottagandet av asylsökande är hårt ansträngda visar på behovet av åtgärder, exempelvis inrättande av en nationell krissocialjour och att nationella riktlinjer för vilka krav som bör ställas på bl.a. familjehem och gode män utformas. Mot den här bakgrunden är det nödvändigt att regeringen följer upp eventuella följdverkningar av de lagändringar som föreslås och vid behov återkommer

med åtgärder för att stödja kommunerna vid placeringen av ensamkommande barn.

Särskilt yttrande

Ändringar i fråga om kommunplacering av ensamkommande barn, punkt 1 (SD)

Jennie Åfeldt (SD) och Paula Bieler (SD) anför:

Vi anser att allt ansvar för mottagande av ensamkommande barn ska ligga på staten och att eventuella placeringar i kommuner alltid ska ske genom avtal, dvs. kommunernas åtaganden ska vara frivilliga. Systemet är således fel i grunden och behöver förändras, vilket vi fört fram i andra betänkanden. Vi står dock i detta skede bakom regeringens förslag i propositionen, då det åtminstone kräver avtal om en anvisningskommun vill placera ensamkommande barn i en annan kommun.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2017/18:119 Ändringar i fråga om kommunplacering av ensamkommande barn:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).

Följdmotionen

2017/18:3996 av Aron Modig m.fl. (KD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen ska följa upp eventuella följdverkningar av lagändringarna och vid behov återkomma med åtgärder för att stödja kommunerna vid mottagandet av ensamkommande barn och tillkännager detta för regeringen.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

1 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Härigenom föreskrivs att 1 b, 3, och 3 a §§ lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

I 2 och 3 §§ finns särskilda bestämmelser om mottagande av barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare (ensamkommande barn). Bestämmelserna är tillämpliga endast så länge barnet är att anse som ensamkommande.

*Föreslagen lydelse*1 b §¹

I 2, 3 och 3 a §§ finns särskilda bestämmelser om mottagande av barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare (ensamkommande barn). Bestämmelserna är tillämpliga endast så länge barnet är att anse som ensamkommande.

3 §²

Utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 ska av Migrationsverket erbjudas plats på en förläggning.

Första stycket gäller inte ensamkommande barn som avses i 1 § första stycket 1 och 2. För dessa barn ska Migrationsverket i stället anvisa en kommun som ska ordna boendet. När Migrationsverket anvisat en kommun ska det anses att barnet vistas i den kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

En kommun som har anvisats att ta emot ett ensamkommande barn får placera barnet i ett boende i en annan kommun endast om

1. kommunerna har ingått en överenskommelse om placeringen,

2. placeringen sker med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

¹ Senaste lydelse 2017:578.

² Senaste lydelse 2013:755.

eller med stöd av socialtjänstlagen i fråga om barn med motsvarande vårdbehov, eller

3. det med hänsyn till barnets vårdbehov finns synnerliga skäl.

En utlänning som avses i 1 § första stycket 1 och 2 och som inte önskar utnyttja en erbjuden plats på en förläggning ska ändå registreras vid en sådan. Alla ensamkommande barn som avses i 1 § första stycket 1 och 2 ska registreras vid en förläggning. Migrationsverket svarar sedan för att bistånd lämnas enligt denna lag.

För utlänningar som avses i 1 § första stycket 3 ska biståndet lämnas av socialnämnden i den kommun där utlänningen vistas.

3 a §³

En utlänning som avses i 1 § första stycket 1 och 2 och som inte önskar utnyttja en erbjuden plats på en förläggning ska ändå registreras vid en sådan. Alla ensamkommande barn som avses i 1 § första stycket 1 och 2 ska registreras vid en förläggning. Migrationsverket ansvarar sedan för att bistånd lämnas enligt denna lag.

För utlänningar som avses i 1 § första stycket 3 ska biståndet lämnas av socialnämnden i den kommun där utlänningen vistas.

En kommun *skall* lämna bistånd enligt denna lag till utlänningar som avses i 1 § första stycket 2 om de vistas i kommunen och om biståndet behövs *tills* dess att Migrationsverket tar över ansvaret för att bistånd lämnas.

En kommun *ska* lämna bistånd enligt denna lag till utlänningar som avses i 1 § första stycket 2 om de vistas i kommunen och om biståndet behövs *till* dess att Migrationsverket tar över ansvaret för att bistånd lämnas.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juni 2018.

³ Senaste lydelse 2002:1112.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för placering av ensamkommande barn i en annan kommun än den kommun som har anvisats av Migrationsverket, om placeringen skett före ikraftträdandet.

2 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §¹

Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän.

Bestämmelser om ansvarsfördelningen mellan kommuner i fråga om stöd och hjälp enligt denna lag finns i 2 a kap.

I fråga om den som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. finns särskilda bestämmelser om bistånd i den lagen.

I fråga om den som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. finns *det* särskilda bestämmelser om bistånd *och placering av barn* i den lagen.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2018.

¹ Senaste lydelse 2011:328.