

Ensamkommande barn

En uppföljning av introduktionsinsatser
för mottagna åren 1998–2000
INT-11-01-2349



INTEGRATIONSVERKETS STENCILSERIE 2001:3

ISSN 1651-5676



Rapport till regeringen

Ensamkommande barn ¹⁾

- **en uppföljning av introduktionsinsatser för mottagna åren 1998-2000.**

1

(Med ensamkommande barn avses barn under 18 år som kommit till Sverige utan legal vårdnadshavare och som omfattas av förordningen om statlig ersättning om flyktingmottagande (SFS 1990:927).

Innehåll

3 Uppdraget

4 Metod

5 Sammanfattning med synpunkter samt förslag till åtgärder

5 Hinder för en bra introduktion

6 Behov av regelförändringar

7 Förslag till åtgärder

8 Bakgrund

8 Vilka barn och hur många kommer till Sverige

8 Hur ansvaret fördelas

9 Efter uppehållstillstånd

9 Ersättning till kommuner

10 Nationella mål för introduktion för nyanlända invandrare

10 Barnkonventionens artiklar 20 och 21

11 Pågående utvecklings- och förändrings- och samverksansarbete

13 Kommunernas svar på den kommunspecifika enkäten

13 Mål/policy/metodstöd

14 Samverkan

14 Ensamkommande ungdomar som fyllt 18 år

14 Hinder i introduktionen

15 Behov av regelförändringar

16 Kommunernas svar på den individuella enkäten

17 I väntan på att asylansökan behandlas

18 Efter uppehållstillstånd

19 De som fyllt 18 år och genomgått introduktion

Bilaga 1. **Kommunspezifisk enkät**

Bilaga 2. **Individuell enkät**

Uppdraget

Integrationsverket har i regleringsbrev för år 2001 i uppdrag att genom uppföljning av kommunernas introduktionsverksamhet för skyddsbehövande och andra personer som beviljats uppehållstillstånd belysa hur introduktionen utvecklats i förhållande till målen. **Situationen för barn som kommer utan vårdnadshavare till Sverige skall särskilt belysas.** Av redovisningen skall framgå vilka hinder som finns för en bra introduktion och om det finns behov av regelförändringar.

Ulla Blom Ivarsson och Margaretha Johnsson har genomfört undersökningen och skrivit rapporten. Elisabeth Bahngoura har deltagit i arbetet med bearbetning av enkätmaterial-
et.

Integrationsverket riktar ett tack till de kommuner och de tjänstemän inom kommunerna som deltagit i arbetet.

Metod

Genom en enkätundersökning valde Integrationsverket att ställa frågor till de kommuner som under åren 1998-2000 tagit emot störst antal ensamkommande barn och ungdomar. Frågor har även ställts till de kommuner som har avtal med Integrationsverket att driva s.k. kommunala grupphem. Urvalet av kommuner blev utifrån dessa kriterier Göteborg, Härnösand, Malmö, Norrköping, Skellefteå, Stockholm, Uppsala och Örebro. Enkäten består av två delar en kommunspecifik och en av individuell karaktär.

I den kommunspecifika enkäten ställdes frågor om kommunens inriktning på arbetet kring ensamkommande barn. Den kommunspecifika delen sändes ut i ett exemplar till varje kommun men har av Malmö och Stockholm besvarats av flera stadsdelar vilket gör att antalet svar från dessa kommuner är fyra (4) respektive elva (11) svar.

Den individuella enkäten fokuseras på de ungdomar som mottogs åren 1998-2000. Av 210 individuella enkäter som sändes ut till kommunerna visade det sig att 163 var barn utan vårdnadshavare. Av de resterande 47 enkäterna bedöms 41 enkäter som felregistrerade och 6 enkäter är obesvarade.

Svarsfrekvensen har varit hög när det gäller att besvara enkäten. Däremot varierar svarsfrekvensen under respektive fråga. Frågor under asyltiden har besvarats till ca 60 %. Frågor om situationen efter uppehållstillstånd besvaras i genomsnitt till ca 85 %. Däremot har svarsfrekvensen på fråga 23 varit endast 12 % och på fråga 24 endast 20%.

Kommunerna anger i sina svar att det finns ytterligare barn utan vårdnadshavare i kommunen som mottagits under de angivna åren men där Integrationsverket inte efterfrågat dessa barn. Även detta tyder på felaktighet i registrering.

Sammanfattning med synpunkter samt förslag till åtgärder.

Till Sverige reser årligen in drygt 300 ensamkommande barn och söker asyl. En stor andel av dessa får efter en tid uppehållstillstånd.

Gruppen är i sig inte så stor men individernas särskilda behov är oerhört angeläget att observera och lyfta fram. Samhället bör anstränga sig för att ge dessa barn de bästa förutsättningarna under den tid asylansökan prövas och under den första tiden i Sverige efter uppehållstillstånd. Många av barnen har under lång tid varit på flykt, långt från föräldrar och anhöriga. De har ofta en uppgift när de kommer till Sverige, att så snabbt som möjligt få uppehållstillstånd, att lyckas i det nya landet genom t.ex. god utbildning, att om möjligt bereda väg till Sverige för resten av familjen.

Barnen är inte bara ensamma och långt från föräldrar och anhöriga, de är i ett nytt land, en ny miljö och har ofta med sig svåra traumatiska upplevelser.

Genom Integrationsverkets uppdrag att titta på introduktionen för dessa barn kan vi generellt se att behovet av metodstöd och policy för arbetet med mottagande och introduktion är mycket stort.

Det finns ett uttalat behov av att förtydliga både vad introduktion är och vem som bär ansvaret för denna. När det gäller uppföljningsarbetet av barnets introduktion är det svårt att utläsa om det är barnets vårdplan eller introduktionsplan som följs upp. Flyktingmottagningen finns t.ex. inte med i någon större utsträckning.

Samverkan sker i förhållandevis liten utsträckning mellan kommunerna. Detsamma gäller samverkan mellan kommuner och lokala föreningslivet och då framför allt när det gäller att skapa nätverk som kan ge förutsättningar för ensamkommande barns möjlighet att få fotfäste i det svenska samhället.

En stor del av barnen som ingår i undersökningen har kännedom om var föräldrarna befinner sig. Ca hälften av dessa barn har även kontakt med sina föräldrar. Kommunerna anger att i de fall familjeåterförening är aktuell finns det ett samarbete med olika frivilligorganisationer. Däremot saknas metodstöd i arbetet.

Generellt sett är behovet av metodstöd och policy för arbetet med mottagande och introduktion mycket stort.

Glädjande kan vi rapportera att berörda myndigheter under året arbetat med att tydliggöra ansvaret mellan stat och kommun framförallt under den tid asylansökan prövas. Vi ser även i det arbetet ett behov av metodutveckling och metodstöd för den personal i kommunerna som arbetar både med vård, omsorg och introduktion men även familjeåterförening.

Hinder för en bra introduktion för nyanlända ensamkommande barn.

Kommunerna saknar i stor utsträckning mål- och policydokument för arbetet med ensamkommande barn. Speciellt när det gäller arbetssättet att bedöma familjehem. Socialtjänsten, som oftast har ansvar för dessa barn, arbetar utifrån begreppsvärlden

vård och omsorg vilket är en del av ansvaret. Behovet av introduktion bör tydliggöras och lyftas fram i arbetet med barnen. Handläggare inom socialtjänsten arbetar inte i någon större utsträckning tillsammans med flyktingmottagning vilket gör att det finns en risk att dessa barns introduktion hamnar ”mellan stolarna”. Social- och familjehemssekreterarna utgår från ett vård- och omsorgsperspektiv istället för se behovet av ett gemensamt synsätt där både vård och omsorg och introduktionsinsatser planeras gemensamt.

I några enkätsvar ställs frågan om vad som menas med introduktion och introduktionsplan. För kommunens tjänstemän verkar det vara otydligt om skyldigheten att upprätta en introduktionsplan trots att kommunerna har den skyldigheten i och med att de erhåller schablonersättning för dessa barn.

Att barnens behov kan omfattas av två kommuners ansvar är inte sällsynt. Ett konkret exempel som vi vill belysa är ett barn som kom till en kommun (A) i Mellansverige som asylsökande ensamkommande barn. Migrationsverket kontaktade kommunen (A) när asylansökan inlämnades, kommunen i sin tur utredde familjehemmet/släktinghemmet och beslutade om vistelse, vård och omsorg m.m. Kommunen (A) erhöll schablonersättning och kunde av Integrationsverket återsöka kostnader för vård och omsorg.

Något år senare flyttade familjen till en ny kommun (B). Barnet följde givetvis familjen till den nya kommunen. Ansvarig för barnet när det gäller vård och omsorg samt att kunna återsöka kostnader är fortfarande den först mottagande kommunen (A). Kommun (B) får nu istället den resterande schablonersättningen och får det fortsatta ansvaret för introduktionsinsatserna. Det finns nu en kontakt mellan kommunerna men problemet är att den nya kommunen (B) inte tar på sig ansvaret för barnets fortsatta introduktion samt att kommun (A) endast sköter övervägandet av fortsatt placering.

Kommunerna uppger som hinder i introduktionen den bristfälliga informationen från Migrationsverket. Att barnen som beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd har sämre förutsättningar för en bra introduktion. Otydligheten i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun samt bristen av personella och ekonomiska resurser.

Eftersom många barn och ungdomar kommer till Sverige i åldern 16-18 år, anser flera kommuner, att vården och omsorgen i form av stödinsatser behöver bestå även under en tid i vuxenåldern. Enligt ersättningsförordningen kan kommunerna inte återsöka kostnader efter det att barnet fyllt 18 år. Svensk lagstiftning ger föräldrar skyldighet att försörja sina barn upp till 20 år om barnet fortfarande studerar på gymnasienivå. Kopplingen föräldraansvar och statlig ersättning till kommuner finns inte idag i ersättningsförordningen. Vid en jämförelse med grannlandet Norge kan vi konstatera att viss ekonomisk ersättning för dessa ungdomar utgår till de norska kommunerna till och med det året ungdomen fyller 20 år.

Behov av regelförändringar

- Översyn av ersättningsförordningen eftersom kommunerna anser att deras kostnader inte ersätts när det gäller t.ex. god man, utredningar av barnens biståndsbehov, familjehemsutredningar, övervägande av vård, biståndsinsatser efter 18 år, resor i samband med arbetet med familjeåterförening m.m.

Förslag till åtgärder

Integrationsverket föreslår att:

- ❑ registreringen av de ensamkommande barnen blir mer tillförlitlig. Migrationsverket och Integrationsverket bör samverka i frågan
- ❑ delmålen när det gäller introduktionen för ensamkommande barn förtydligas
- ❑ berörda myndigheter i samverkan tar fram nationella riktlinjer för att stödja kommunerna i deras arbete framför allt när det gäller:
 - arbete med återanknytning till hemlandet och familjeåterförening
 - metod för att utreda, bedöma och stödja familjehem/släktinghem.
- ❑ den metod som Stockholms stad, Rinkeby stadsdelsförvaltning, arbetat fram när det gäller metodstöd att bedöma familjehem, som ett nationellt lärande exempel, presenteras till berörda kommuner
- ❑ myndigheter i samverkan med berörda NGO:s (Non Governmental Organizations) utarbetar metoder för bl.a. samverkan när det gäller kommunernas arbete i familjeåterföreningsfrågor.
- ❑ berörda myndigheter i samverkan rekommenderar kommunerna att hålla samman vård och omsorg samt introduktionsinsatser.
- ❑ Integrationsverket i samverkan med Socialstyrelsen får i uppdrag att genom nationell uppföljning belysa de ensamkommande barnens situation i vuxenlivet.

Åtgärder som är under arbete

- ❑ Tydliggörande av ansvaret stat och kommun (se förtydligande sidan 11)

Bakgrund

Barn utan legal vårdnadshavare, eller som vi i dagligt tal säger ensamkommande barn, har sedan början av 80-talet kommit från länder långt från Sverige. Framförallt kom då vietnamesiska barn som överförts till Sverige av svenska uttagningsdelegationer som antagit att dessa barn var föräldralösa. Det visade sig, glädjande nog, att både föräldrar och syskon fanns i livet och kunde återförenas med sina barn i Sverige. Enligt dåvarande praxis fick nästan alla föräldrar och även syskon till underåriga tillstånd att komma till Sverige. Ett vanligt mönster blev att det först kom en underårig och några år senare föräldrar och syskon. Liknande mönster utvecklades i hela Europa.

Barn har under åren rest in från många olika länder. Från ett 40-tal länder finns det idag ensamma flyktingbarn i Sverige. År 2001 reser fortfarande s.k. ensamma barn in i Sverige och söker asyl. Ca 30 barn/ungdomar reser in per månad och den dominerande gruppen är i dag barn från Irak, f.d. Jugoslavien och Somalia. Flera barn har varken föräldrar eller syskon i livet. Finns föräldrar i livet har de flesta av barnen levt åtskilda från sina föräldrar långt tid innan de kom till Sverige. Situationen har också förändrats på så sätt att föräldrar inte med samma självklarhet kan återförenas med sina barn i Sverige. Familjeåterförening kan vara omöjlig även i hemlandet då många av barnen kommer från krig och förtryck och/eller föräldrarna befinner sig i tredje land.

Asylhanteringen tar ofta mycket lång tid. Ofta har tidsbegränsade uppehållstillstånd beviljats. För de barn som får beslut om ett permanent uppehållstillstånd ges vård och omsorg i familjehem och då oftast släktinghem medan barn utan anknytning i Sverige oftast hänvisas till de s.k. kommunala grupphemmen.

Att ansvaret tydliggörs mellan stat och kommun under den tid asylansökan prövas ger bättre förutsättningar efter uppehållstillstånd för att introduktionen snabbt kommer igång.

Vilka barn och hur många som kommer till Sverige

År	Asylsökande	Beviljade uppehållstillstånd
1998	291	193
1999	236	205
2000	350	279
2001 januari - juni	204	141

Under de senaste åren domineras inresor från länderna Irak, Somalia och f.d. Jugoslavien. De flesta ungdomar är i åldrarna 15-17 år när de reser in och söker asyl.

Hur ansvaret fördelas

- ❑ Migrationsverket ansvarar för tillståndsgivning samt erbjuder boende såsom vård och omsorg under den tid asylansökan prövas.
- ❑ Kommunerna har det yttersta ansvaret även under asyltiden och fattar beslut om vård och omsorg för samtliga ensamkommande barn. Kommunerna ansvarar,

efter uppehållstillstånd, för det praktiska arbetet i mottagandet av nyanlända invandrare, den s.k. introduktionen. För kostnader i samband med introduktionsarbetet får kommunerna ett schablonbidrag som ska ersätta genomsnittliga kostnader under 3 år. Därutöver kan kommunerna återsöka kostnader för viss vård och omsorg upp till det att barnet fyller 18 år.

- Integrationsverket har det övergripande nationella ansvaret för att följa upp kommunernas arbete med introduktion. I arbetet ingår att verka för en utvecklingsprocess när det gäller introduktionsinsatser. Integrationsverket administrerar schablonersättningen och kommunernas återsökta kostnader. Integrationsverket tecknar överenskommelser med kommuner om mottagande av nyanlända invandrare.

Efter uppehållstillstånd

De barn som under asyltiden vistas hos släktingar får oftast sin fortsatta vård och omsorg och introduktion där även efter uppehållstillstånd.

För de barn som får uppehållstillstånd och som inte har anknytning i landet har Integrationsverket genom avtal med några kommuner om drift av s.k. kommunala grupphem skapat en beredskap av introduktion och boende. I kommunerna Skellefteå, Härnösand, Uppsala och Göteborg finns idag ca 45 platser inom grupphemmen. Integrationsverket deltar oftast inte i dialogen för att finna ett boende för barnet utan dialogen sker mellan Migrationsverket och berörd kommun.

Även kommuner som inte har avtal om att driva grupphem har möjlighet, enligt Förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande, 21 §, att anordna liknande vård och omsorg och att återsöka medel för viss beredskap när det gäller mottagande av dessa barn.

Ersättning till kommuner

Kommunernas ersättningar regleras genom Förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. Schablonersättning utgår för varje barn som efter uppehållstillstånd tas emot i en kommun. För barn 0-16 år utgår ersättning med 94.500 kronor. För ungdomar 16-18 år utgår ersättning med 154.000 kronor. Beloppen utgår från ersättningsnivån år 2001. Schablonersättningen ålägger kommunerna att erbjuda den enskilde introduktion för nyanlända invandrare utifrån de nationella målen om introduktion. Integrationsverket har i uppdrag att följa upp introduktionsinsatserna utifrån dessa mål.

Därutöver ersätts kommunerna enligt ersättningsförordningens 21 § enligt nedan.

”En kommun har rätt till ersättning för vissa kostnader för barn under 18 år som omfattas av 3 § och som kommit till Sverige utan egen vårdnadshavare. Ersättning lämnas för kommunens kostnader för sådan vård i annat hem än barnets eget som ges med stöd av socialtjänstlagen (1980:620) eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Skälig ersättning lämnas också för kommunens kostnader avseende beredskap för sådan vård. Om det finns särskilda skäl kan ersättning lämnas även för kostnader som kommunen haft för annan form av bistånd enligt socialtjänstlagen.”

Kommuners återsökning av kostnader

Kommunerna har under åren 2000-2001 återsökt kostnader för vård och omsorg för barn som fått uppehållstillstånd enligt nedanstående:

Återsökning år 2000

Kvartal	Antal barn och ungdomar	Kronor
1	266	6 139 491
2	267	6 043 722
3	247	6 075 432
4	238	6 092 035

Återsökning år 2001

Kvartal	Antal barn och ungdomar	Kronor
1	182	4 622 215
2	177	4 475 472

I dessa ersättningar ingår inte ersättning för s.k. kommunala grupphem. Ersättningen för dessa kommer under år 2001 att uppgå till ca 12 miljoner kronor.

Nationella mål för introduktion för nyanlända invandrare

Delmålen beskriver barn och ungdomars individuella behov samt ensamkommande barns särskilda behov av introduktion.

- Ungdomar som fyllt 16 men inte 20 år deltar i och kan tillgodogöra sig svensk gymnasieutbildning.
- Förskolebarn och skolbarn deltar i och kan tillgodogöra sig förskole- och skolverksamhet. Föräldrarna har en etablerad kontakt med förskolan/skolan.
- Ensamkommande barns särskilda behov är tillgodosedda.

Barnkonventionens artiklar 20 och 21

Barnkonventionens artikel 20 behandlar barns rätt till särskilt skydd och omvårdnad i de fall de av olika anledningar inte kan stanna kvar i sin hemmiljö. Sådan omvårdnad kan omfatta placering i fosterhem, adoption eller institutionsplaceringar.

I artikel 22 återfinns särskilda regler angående flyktingbarn som, av olika anledningar flytt sitt hemland och sin familjemiljö. Det fastslås att samarbete ska ske i varje ansträngning för att bistå ett ensamt barn att spåra föräldrarna eller andra familjemedlemmar i syfte att erhålla information som är nödvändig för att barnet skall kunna återförenas med sin familj.

Pågående utvecklings- förändrings- och samverkansarbete

Förtydligande av ansvarsfördelning mellan stat och kommun.

Migrationsverket har under år 2001 inbjudit berörda myndigheter till samverkan när det gäller att diskutera ansvarsfördelning mellan stat och kommun. I gruppen har ingått representanter från Migrationsverket, Integrationsverket, Socialstyrelsen, Svenska Kommunförbundet, Överförmyndarnämnden samt kommunrepresentation. Arbetsgruppen har tittat på hela processen från det att barnet anländer till Sverige fram till att barnet erbjuds en introduktionsplats i en kommun.

Sammanfattningsvis kan sägas att arbetet resulterat i att kommunernas ansvar har tydliggjorts. Kommunerna har ett omgående uppdrag och ansvar att ta om hand ett övergivet barn, fatta beslut om vård och omsorg samt tillse att barnet har en företrädare i form av en god man. Efter att god man har utsetts för barnet kan, om barnet söker asyl, Migrationsverket starta sitt arbete. För de barn som får uppehållstillstånd kommer den framtida vården och omsorgen etc. att snabbare kunna beslutas eftersom kommunen följt barnet under hela processen. Migrationsverket kommer även att förkorta handläggningstiderna och för dessa barn och inte använda möjligheten med att bevilja tidsbegränsade uppehållstillstånd. Migrationsverket ser för närvarande över verksamheten vid de barn- och ungdomsenheter som erbjuder boende för barnen under väntetiden. En rapport om arbetet kommer att presenteras under senhösten. Integrationsverket ser mycket positivt på arbetet eftersom tiden i väntan på att asylansökan prövas är oerhört viktigt för en kommande integrationsprocess.

Metodutveckling inom socialtjänsten

Stockholms kommun, Rinkeby stadsdelsnämnd, har under 2001 tagit fram handbok som ska ge handläggare stöd när det gäller att utreda, bedöma och ge insatser till de ensamkommande barnen samt att utreda, bedöma och ge stöd till släktingfamiljerna/familjehemmen. Ett intervjumaterial har utformats och slutligen har vårdplan för de ensamkommande barnen utvecklats så att den tar hänsyn till barns behov av introduktion i det nya landet. Metoden och materialet är intressant ur ett nationellt perspektiv.

Översyn av mottagande av och introduktion för flyktingar (Kommittédirektiv 2001:87)

I direktiven anges när det gäller boendet för asylsökande och bosättning för nyanlända flyktingar ”att analysen av barn och ungdomars situation bör bl.a. utgå från hur boendet under tiden asylansökan prövas påverkar barn och ungdomar och i vilken utsträckning kommunerna ger dem det stöd de har behov av. Situationen för barn som kommit till Sverige utan sina vårdnadshavare bör särskilt beaktas”.

Utredaren skall särskilt uppmärksamma vad flyktingarna själva tycker om sin introduktion. Det är också viktigt att undersöka om det finns skillnader i inriktning i introduktionen mellan kvinnor och män och även mellan olika grupper av kvinnor och

man. Vidare bör insatser för barn och ungdomar ägnas särskilt intresse. Insatser för barn utan vårdnadshavare bör här uppmärksammas.

Nordisk samverkan

Integrationsverket tog initiativ till en samverkan mellan de nordiska länderna under år 2000. Det första nordiska samarbets- och informationsseminariet ägde rum i Stockholm i december 2000. Syftet med seminariet var att få en överblick över mottagandet av ensamkommande barn i de olika nordiska länderna, att utbyta erfarenheter och synpunkter runt introduktion och integration samt att undersöka behov av och förutsättningar för fortsatt nordiskt samarbete i denna fråga. Deltagare i seminariet var berörda myndigheter i respektive land.

Norge inbjöd till en fortsatt dialog i augusti 2001 där frågeställningar som familjeåterförening, DNA-testning, åldersfastställelse m.fl. togs upp. Bl.a. presenterade Norge en nationell uppföljning som genomförts och som svarar på frågan "Hur har det gått för dessa barn?". Rapporten heter "Barn i bevegelse. Om oppvekst og levekår for enslige minderårige flykninger". Rapporten är skriven av Ketil Eide vid Högskolan i Telemark. Norska myndigheter har även producerat en handbok "Håndbok for kommunene om arbeid med enslige minderårige asylsøkere og flykninger" som stöd till kommunerna i deras arbete.

Ett nästa möte beräknas äga rum i Danmark under år 2002.

Europeiska flyktingfonden

Sverige har i sin ansökan till Europeiska flyktingfonden för år 2002 lyft upp behovet av projektmedel till att utveckla metodstöd etc. för att förbättra introduktionen för de ensamkommande barnen i Sverige.

Kommunernas svar på den kommun-specifika enkäten.

Frågor ställdes kring metodstöd/policy, samverkan, hinder i introduktionen och behov av regelförändringar. En fråga fokuserade kring situationen för ungdomarna efter fyllda 18 år.

Mål/policy/metodstöd

Generellt kan sägas att kommunerna saknar såväl mål, policy som metodstöd i sitt arbete med de ensamkommande barnen.

Specifika mål för ensamkommande barns introduktion finns i Göteborg, Norrköping, Skellefteå och Uppsala. I de övriga kommunerna saknas mål men flertalet önskar att mål ska fastställas.

När det gäller arbetssätt och bedömning av barnets behov av särskilt stöd anger Härnösand, Skellefteå och en (1) stadsdel i Stockholm att de har utarbetat en policy. Sju (7) av tjugo (21) svar anger att policy behöver tas fram.

Härnösands kommun och endast två (2) stadsdelar av Stockholms elva (11) anger att de har utarbetat policy när det gäller arbetssätt vid bedömning av familjehem. Av de övriga svaren anger flertalet att arbetssättet är detsamma för all familjehemsplacering. Ett fåtal svar anger behovet av att en sådan speciell policy tas fram.

Göteborg anger i sitt svar att familjehemsutredningar sker först i efterhand när barnen redan finns i hemmet. Från en stadsdel i Stockholm anges att de utför en förenklad familjehemsintervju i kombination med en §50 utredning avseende barnet. Familjehemsintervjun genomförs av en specifik handläggare som tar dessa ärenden utifrån ett eget intresse uppger i enkäten.

Norrköping och Härnösand samt en (1) av Stockholms elva (11) stadsdelar har utarbetat specifik policy när det gäller behov av särskilt stöd till de familjehem som tar emot ensamkommande barn. Av svaren i enkäten kan utläsas att det finns ett behov av en sådan policy i flertalet av kommunerna.

När det gäller policy för familjeåterförening och anknytning till hemlandet anger Göteborg, Uppsala, Skellefteå och Härnösand att det finns sådana. Däremot anger endast en (1) av Stockholms stadsdelar att det finns policy för anknytning till hemlandet. Däremot finns ett önskemål från ett flertal kommuner och stadsdelar att en policy bör tas fram för detta arbete.

Uppsala kommun påtalar att de via "Projektet Rekognoscering" tagit fram metodstöd när det gäller familjeåterförening men i avsaknad av ekonomiska resurser har metoden inte kunnat prövas. Projektet syftade till att hitta en metod att arbeta med ensamstående ungdomar i introduktionen så barn och ungdomar under introduktionsperioden ges möjlighet att återknyta banden till föräldrar/syskon och nära anhöriga

Samverkan

Generellt sett sker samverkan i liten utsträckning. Endast en (1) av Stockholms elva (11) stadsdelar anger att de samverkar med andra kommuner. När samverkan sker mellan kommuner är det utifrån enskilda ärenden. Härnösand uppger att samverkan sker utifrån verksamhetsfrågor med kommuner med ett större antal mottagna ensamkommande barn och då framförallt med de kommuner som har avtal med Integrationsverket om att driva s.k. kommunala grupphem.

Viss samverkan sker med andra organisationer än invandrarnas egna för att ge förutsättningar för ensamkommande barn/ungdomars möjlighet att skapa nätverk för att snabbare få fotfäste i det svenska samhället.

När det gäller samverkan inför arbetet med familjeåterförening och anknytning till hemlandet har kommunerna ett nära samarbetet med olika frivilligorganisationer. I ganska hög grad finns också en samverkan med Migrationsverket. Det är dock inte full enighet eftersom en (1) kommun anger att samarbetet med Migrationsverket i stort sett är obefintligt.

Ensamkommande ungdomar som fyllt 18 år

I de flesta fall bor de flesta ungdomar kvar i sina familjehem efter 18-årsdagen och har enligt kommunerna ett fortsatt behov av stöd i form av t.ex. råd och hjälp vid boende, försörjning, skolgång samt stödsamtal inför vuxenlivet. Egen uppföljning saknas i stor utsträckning i kommunerna om hur det gått för ungdomarna i vuxenlivet. Viss uppföljning har skett i Härnösand, Uppsala och Örebro. Ingen nationell uppföljning finns över de ensamkommande barnens situation i vuxenlivet.

Hinder i introduktionen

På fråga om generella hinder i introduktionen ges följande svar.

- Utredningarna från Migrationsverket är ofta bristfälliga.
- Problematiken kring de tidsbegränsade uppehållstillstånden.
- De långa väntetiderna som gör att ungdomarna delvis brutits ner innan de får påbörja introduktion.
- Ungdomarna bör ha rätt att bo kvar på de s.k. kommunala grupphemmen till dess de fyllt 20 år.
- Inga utarbetade riktlinjer och måldokument.
- Otydligt förklarat hur ansvarsfördelningen ser ut mellan Migrationsverket, invandrarförvaltning, socialtjänst.
- Bristen på personella och ekonomiska resurser.
- Nationella riktlinjer saknas för att stödja socialnämnder och överförmyndarnämnder i arbetet.
- Behov av nationella riktlinjer anges även för arbetet med återanknytning till hemlandet och familjeåterförening.
- Behov av information till utomnordiska personer som förklarar innebörden av att vara familjehem och vad som ingår i uppdraget.

- Kunskapsbank och kontaktperson med spetskompetens om ensamkommande barn inom respektive Migrationsverk och Integrationsverk efterfrågas.

Behov av regelförändringar

En stor del av svaren pekar på följande behov av regelförändringar.

- Ersättningsförordningen ersätter inte kommunernas kostnader för gode män, utredningar av barnens biståndsbehov, familjehemsutredningar, övervägande av vård, biståndsinsatser efter 18 år, resor i samband med arbetet med familjeåterförening m.m.
- Vid en översyn av LMA bör även de ensamkommande barnen uppmärksammas.

Kommunernas svar på den individuella enkäten.

Frågor har ställts om aktiviteter och åtgärder under den tid barnet väntar på besked i asylärendet t.ex. boendeform, familjehemsutredning m.m. Efter uppehållstillstånd fokuseras frågorna kring vård och omsorg, boende, introduktionsåtgärder, återförening m.m.

Resultaten kommer inte att redovisas kommunvis då merparten av de mottagna finns i Stockholm och Göteborg. Däremot redovisas kommentarer från respektive kommun.

Under åren 1998-2000 fick, enligt statistik, 677 ensamkommande barn uppehållstillstånd i Sverige. I den siffran ingår ett antal personer som fyllt 18 år innan uppehållstillstånd beviljats men där registreringen fortfarande anger ensamkommande barn. I siffran ingår även barn som erhållit tidsbegränsade uppehållstillstånd och där folkbokföring i kommun inte varit aktuellt.

Integrationsverket gjorde ett urval på åtta kommuner som mottagit fler än fem (5) barn under dessa år. I det urvalet ingår även samtliga kommuner som Integrationsverket har speciella avtal om drift av s.k. kommunala grupphem. Antalet mottagna i dessa kommuner var under denna tid, enligt statistiska uppgifter, 210 barn och ungdomar. I de inkomna svaren angav kommunerna att endast 163 var barn utan vårdnadshavare. Orsaken till detta är i de flesta fall att föräldrar eller vårdnadshavare och barn rest in vid olika tillfällen, men i nära anslutning till varandra. Barnet har oftast kommit först och blivit registrerad som ensamkommande. När förälder/vårdnadshavare rest in har sannolikt inte omregistrering skett. Bortfallet är endast sex (6) svar.

Flera kommuner har uppmärksammat oss på att felregistreringar tycks förekomma, då flera av de enkäter vi sänt ut visat sig inte gälla ensamkommande barn. Kommunerna anger även att de under åren 1998-2000 mottagit flera ensamkommande barn än de vi ställt frågor om.

Merparten av de 163 barnen är födda mellan åren 1982-1985 vilket innebär att de var i åldern 16-18 år vid mottagandet. En större andel av de mottagna är pojkar. Den största andelen av barnen kommer från Irak och Somalia.

Född år * Mottagningsår i kommun Crosstabulation

Count		Mottagningsår i kommun				Total
		1993	1998	1999	2000	
Född år	1981		13		1	14
	1982		2	14		16
	1983		6	4	17	27
	1984		2	6	18	26
	1985	1	6	3	14	24
	1986		1	3	6	10
	1987		1	5	5	11
	1988		4	4	4	12
	1989		6	3	2	11
	1990		1	1	2	4
	1991			1	3	4
	1992				1	1
	1993			1		1
	1994				1	1
	1998				1	1
	Total		1	42	45	75

I väntan på att asylansökan behandlas

Mer än hälften av barnen kom till kommunen redan under asyltiden. I de flesta fall fick kommunen kännedom om barnets vistelse via Migrationsverket. I de få fall Migrationsverket inte meddelat barnets ankomst fick kommunen kännedom om barnet via den mottagande familjen.

På fråga om när i tiden kommunen fick kännedom om att barnet fanns i kommunen uppger femtiosex (56) enkätsvar att det skedde omgående och i tjugotvå (22) fall inom 3 månader. Bortfallet i frågan är hela sjuttien (71). Frågan ger inte svar på varför bortfallet är så högt.

Så snart barnet blivit känt i kommunen vidtogs i de flesta fall åtgärder som kontakt med Migrationsverket och då framförallt med mottagningshandläggare, familjehemsutredning och beslut om vård och omsorg samt att utse god man. I vilken ordning aktiviteterna sker går inte att bedöma av svaren. Däremot bör uppmärksammas att kommunerna i mycket liten utsträckning omgående startar arbetet med att eftersöka föräldrar. Sannolikt beror detta på att kommunerna förlitar sig på att Migrationsverket i ärendebehandlingen efterforskar föräldrar. En kommun anger att oklarheter och brist i information mellan socialtjänst i olika kommuner och i vissa fall Migrationsverket kan göra att ett barn uppmärksammas först efter uppehållstillstånd.

Boendeformen under asyltiden är företrädesvis i familjehem som också är ett släktinghem. Det förekommer, dock i liten utsträckning att barnet får sin vård och omsorg i familjehem som inte är släktinghem men som är av samma nationalitet.

Kommunens insatser under asyltiden riktar sig när det gäller barn i grundskoleålder på grundskola. För ungdomar i åldern 16-18 år är det få kommuner som svarar att ungdomarna går i gymnasieskola. Detta kan givetvis förklaras med att kommunerna inte, vid

uppföljningstillfället, hade skyldighet att erbjuda gymnasieskola utan ansvaret för organiserad verksamhet ligger på Migrationsverket.

Efter uppehållstillstånd

Boende och omsorg

Barn som vistats i kommunen under asyltiden är, av naturliga skäl, redan kända när uppehållstillstånd beviljas. För de barn som, under asyltiden, vistats på någon av Migrationsverkets barn- och ungdomsenheter eller tillsammans med släktingar i anläggningsboende informerar Migrationsverket kommunen inför mottagandet.

När barnet blev känt i kommunen påbörjades omgående i de flesta fall, om det inte redan var gjort, en familjehemsutredning och beslut togs om vård och omsorg. En markant ökning av arbetsinsatserna kring att efterforska föräldrarna kan utläsas.

Barnen får sin vård och omsorg företrädesvis i familjehem som även är släktinghem. Den andra boendeformen som utmärker sig i svaren är boendet på s.k. kommunalt grupphem. Det förekommer, om dock ytterst sällsynt, att ett barn får sitt boende i ett familjehem/svenskt.

Introduktion

Målen för introduktionen anger att en introduktion ska ske ur ett individuellt perspektiv. De ensamkommande barnen i undersökningen har i stor utsträckning (120 svar) fått en sådan enligt kommunen. Tjugosju (27) svarar nej på fråga om introduktionen skett ur ett individuellt perspektiv.

Introduktionen inriktas på grund- respektive gymnasieskola beroende på ålder. Introduktionstiden avslutas i regel i samband med 18-årsdagen men kan förlängas i vissa ärenden ytterligare två år som ensamstående vuxen.

Ett svar anger att ”familjehemssekreteraren försökt tillgodose barnets behov men det finns inte något utarbetat introduktionsprogram och inte heller introduktionsplan”. I ett annat svar anges ”som familjehemssekreterare har jag försökt tillgodose flickans behov. Något speciellt program eller speciell plan finns inte utan arbetet sker på likartat sätt som för alla andra placerade barn”. Någon anger att ”barnet är familjehemsplacerat och får samma tillsyn och kontakt som andra familjehemsplacerade barn”. Vi kan inte redovisa vad det innebär i fråga om introduktion för ett nyanlänt ensamkommande barn.

Exempel på andra svar är ”program saknas i vår stadsdel”. ”Arbetet sker via vårdplan”. ”Vet ej vad som menas med frågan om introduktion”. ”Vet ej då ärendet har kommit från invandrarförvaltningen”. ”Finns det ett program för introduktion?”

Ansvaret för att introduktion erbjuds verkar i svaren i stor utsträckning ligga på socialsekreterare eller på familjehemssekreterare. En stor del av svaren anger att den gode mannen har ett stort ansvar i introduktionen. Flyktingmottagningen verkar ha ett mindre ansvar när det gäller introduktion för dessa barn.

Kommentarer till frågan är: "Vet inte om någon har ett tydligt uppdrag, min subjektiva uppfattning är att jag som familjehemssekreterare har haft mest kontakt med barnet". "Familjehemssekreteraren, socialsekreteraren och skolpersonal är de som är mest delaktig i planeringen av introduktionen." "Även gode mannen ha en viktig roll i introduktionsarbetet".

Familjehemmet anges i cirka hälften av svaren vara delaktiga introduktionen.

Planeringen av introduktionen dokumenteras i de flesta fall i en akt på socialkontoret. Endast i fyrtionio (49) svar anges att en individuell introduktionsplan upprättas.

Kommentarer är t.ex. "Fokus ligger på att upprätta en vårdplan inte en introduktionsplan". "En akt finns på socialkontoret". "Skolan och gode mannen har antagligen viss dokumentation". "Verkar inte finnas dokumenterat". "Framgår ej av akten om vårdplan är upprättad"

I uppföljningsarbetet av barnets introduktion medverkar i hög utsträckning barnet självt. Familjehemmet samt gode mannen medverkar också i hög grad. Här måste dock vi ställa oss frågan vad som menas är det vårdplan eller introduktionsplan. En samverkan verkar här finnas mellan socialtjänst, skola och hemmet. Däremot finns inte flyktingmottagning med i någon större utsträckning.

Familjeåterförening

Av 163 svar anger 142 att barnen har kännedom om var föräldrarna befinner sig. I ca 60 % av de 142 svaren anges också att barnen har kontakt med sina föräldrar. Endast åtta (8) barn har gjort besöksresor för att träffa sina föräldrar i hemlandet eller i annat land. På fråga om det finns tankar i kommunen att låta barnet få möjlighet att besöka hemlandet svarar tjugoåtta (28) av etthundrafyra (104) att sådan tankar finns.

På fråga om barnet återförenats med sina föräldrar finns endast tjugo (20) svar. Av dessa är femton (15) återförenade i Sverige, fyra (4) i hemlandet och ett (1) i tredje land.

De som fyllt 18 år och genomgått introduktion

Frågan ställdes var ungdomen befann sig idag. Endast trettiofyra (34) svar har kommit in. Av dessa 34 svar anges att sex (6) ungdomar är i arbete och tjugoåtta (28) i kompletterande utbildning.

Bilaga 1. **Kommunspezifisk enkät**
Bilaga 2. **Individbunden enkät**

ENKÄTFRÅGOR

Kommunspezifika generella frågor.

Introduktion och mottagande av barn under 18 år som kommit till Sverige utan legal vårdnadshavare (nedan kallade ensamkommande barn/ungdomar).

Metodstöd/policy.

1. Har kommunen specifika mål för ensamkommande barn/ungdomars introduktion?
 - Ja
 - Nej
 - Mål behöver fastställas

2. Har kommunen utarbetat någon policy när det gäller arbete med familjeåterförening och anknytning till hemlandet?
 - Ja, för familjeåterförening
 - Ja, för anknytning till hemlandet
 - Nej
 - Policy behöver tas fram

3. Har kommunen utarbetat någon policy när det gäller arbetssätt vid bedömning av familjehem för ensamkommande barn/ungdomar.
 - Ja
 - Nej, har samma arbetssätt för all familjehemsplacering
 - Policy behöver tas fram

4. Har kommunen utarbetat någon policy när det gäller behov av särskilt stöd för de familjehem som tar emot ensamkommande barn/ungdomar.
 - Ja
 - Nej, ger samma stöd till alla familjehem
 - Policy behöver tas fram

5. Har kommunen utarbetat någon policy när det gäller arbetssätt och bedömning av barnets behov och särskilt stöd?
- Ja
 - Nej, har samma arbetssätt och bedömning för alla familjehemsplacerade barn
 - Policy behöver tas fram

Samverkan

6. Samverkar kommunen med andra kommunen när det gäller ensamkommande barn/ungdomar?

- Om ja, nämligen.....
.....
.....
.....
.....
i frågor rörande
.....
.....
.....
- Nej

7. Samverkar kommunen med andra organisationer än invandrarnas egna för att ge förutsättningar för ensamkommande barn/ungdomars möjlighet att skapa nätverk.

- Ja
- Nej

8. Med vilka samverkar kommunen när det gäller familjeåterförening och anknytning till hemlandet?

- Migrationsverket
- Frivilligorganisationer, ex. Röda Korset, Rädda Barnen
- Utrikesdepartementet
- Annan

Ensamkommande ungdomar som fyllt 18 år

9. Bor ungdomarna generellt sett kvar i sitt familjehem efter 18 årsdagen?

- Ja
- Nej, flyttar till eget boende

10. Har ungdomen generellt sett fortsatt behov av stöd efter 18-årsdagen?

Ja, med

.....
.....
.....

Nej

11. Finns det uppföljning i kommunen på hur det har gått för de ensamkommande barnen i vuxenlivet?

Ja

Ja, dokumentation finns

Nej

Hinder i introduktionen

12. Finns det generella hinder i introduktionen?

Ja, nämligen

.....
.....
.....

.....

Nej

13. Finns det behov av regelförändringar för att kunna utveckla/förbättra introduktionen för ensamkommande barn/ungdomar?

Ja, nämligen

.....
.....
.....
.....

Nej

ENKÄTFRÅGOR**Individfrågor.**

Introduktion och mottagande av barn under 18 år som kommit till Sverige utan legal vårdnadshavare (nedan kallade ensamkommande barn/ungdomar).

Namn:
Migrationsverkets dossiernummer:
Född år:
*Kön:
*Nationalitet:
Mottagningsår i kommun:
Kommunkod:

* kompletteras av kommunen

Under asyltiden.

1. Kom barnet/ungdomen till kommunen som asylsökande?

- Ja
 Nej ⇒ Gå till fråga 8
 Vet inte ⇒ Gå till fråga 8

2. Hur fick kommunen kännedom om att barnet/ungdomen fanns som asylsökande i kommunen?

- Via Migrationsverket
 Via Gode man
 Via den mottagande familjen
 Annat sätt, nämligen

.....

3. När fick kommunen kännedom om att barnet/ungdomen fanns i kommunen?

- Omgående
 Mellan 1-3 månader efter att barnet/ungdomen anlände till kommunen

Mer än 3 månader efter att barnet/ungdomen anlände till kommunen

4. Vilka åtgärder vidtog kommunen när barnet/ungdomen blev känd?

- Kontakt togs med Migrationsverket
- Familjehemsutredning påbörjades
- Beslut togs om vård och omsorg
- God man utsågs
- Eftersökning av föräldrarna startade
- Annat sätt, nämligen.....

5. Vilken boendeformen har barnet/ungdomen under asyltiden?

- Familjehem – samman nationalitet
- Familjehem – svenskt
- Familjehem – släktinghem
- Grupphem

6. Vilka kontakter har kommunen haft med Migrationsverket under barnets/ungdomens asyltid?

- Inga
- Med asylhandläggaren
- Med mottagningshandläggaren
- I eftersökandet av föräldrarna
- Endast vid återsökning av kostnader

7. Vilka insatser har barnet/ungdomen fått ta del av under tiden som asylsökande?

- Förskoleverksamhet
- Skolverksamhet
- Gymnasieskola
- Fritidsverksamhet
- Annat vilka/vilket.....

Efter uppehållstillstånd

Boende och Omsorg

8. Hur fick kommunen kännedom om att ett ensamkommande barn/ungdom fanns i kommunen med uppehållstillstånd?

- Via Migrationsverket
- Via Gode man
- Via familjehemmet
- Annat vilket.....

9. När fick kommunen kännedom om att barnet/ungdomen fanns i kommunen?
- Omgående
 - Mellan 1-3 månader efter att barnet/ungdomen anlände till kommunen
 - Mer än 3 månader efter att barnet/ungdomen anlände till kommunen

10. Vilka åtgärder vidtog kommunen när barnet/ungdomen blev känd?
- Familjehemsutredning påbörjades
 - Beslut togs om vård och omsorg
 - God man utsågs
 - Eftersökning av föräldrarna startade
 - Annat sätt, nämligen.....

11. Vilken boendeformen har barnet/ungdomen haft?
- Familjehem - samma nationalitet
 - Familjehem - svenskt
 - Familjehem -Släktinghem
 - Grupphem
 - Eget boende

Introduktion

12. Har barnet/ungdomen fått en introduktion ur ett individuell perspektiv?
- Ja
 - Nej, orsak

13. Vilken introduktion har barnet/ungdomen fått?
- Förskola
 - Grundskola
 - Gymnasium, ange program.....
 - Annat, nämligen

14. Vem är ansvarig för planeringen av barnets/ungdomens introduktion?
- Flyktingmottagningen/Integrationsenhet/Invandrarbyrå etc.
 - Familjehemssekreteraren
 - Socialsekreteraren
 - Ansvarig förskolepersonal
 - Ansvarig skolpersonal (inom grundskola/gymnasieskola)
 - Ansvarig personal på grupphemmet (om barnet bor på grupphem)
 - Gode man
 - Annan, nämligen.....

15. Vilka är delaktiga i planeringen av barnets/ungdomens introduktion?
- Flyktingmottagningen/Integrationsenhet/Invandrarbyrå etc.

- Familjehemssekreteraren
- Socialsekreteraren
- Ansvarig förskolepersonal
- Ansvarig skolpersonal (inom grundskola/gymnasieskola)
- Ansvarig personal på grupphemmet (om barnet/ungdomen bor på grupphem)
- Barnet/ungdomen själv
- Familjehem
- Gode man
- Annan, nämligen.....

16. Hur har planeringen av introduktionen dokumenteras för barnet/ungdomen?

- I en individuell introduktionsplan
- I en akt på socialkontoret
- Annat, nämligen.....

17. Vilka samverkar kommunen med i uppföljningen av barnets/ungdomens introduktion?

- Flyktingmottagningen/Integrationsenhet/Invandrarbyrå etc.
- Familjehemssekreteraren
- Socialsekreteraren
- Ansvarig förskolepersonal
- Ansvarig skolpersonal (inom grundskola/gymnasieskola)
- Ansvarig personal på grupphemmet (om barnet bor på grupphem)
- Barnet själv
- Familjehem
- Gode man
- Annan, nämligen.....

18. När upphör barnets/ungdomens introduktionstid?

- Efter 1-2 år
- Efter förskoletiden
- Efter grundskolan
- Efter gymnasieskolan
- När barnet fyller 18 år
- När barnet återförenas med föräldrarna

Familjeåterförening

19. Har barnet/ungdomen kontakt med sina föräldrar?

- Ja
- Nej

20. Har barnet/ungdomen kontakt med anhöriga i hemlandet?

- Ja
- Nej

21. Har barnet/ungdomen kunskap om var föräldrarna befinner sig?

- Ja
- Om ja,
Föräldrarna är :
 - Avlidna
 - Kvar i hemlandet
 - Finns i EU-land
 - Finns i tredje land utanför EU

22. Har barnet/ungdomen besökt sina föräldrar i hemlandet / annat land?

- Ja
- Nej
- Om nej, har tankar funnits att ge barnet/ungdomen möjlighet att besöka hemlandet?
 - Ja
 - Nej

23. Har barnet/ungdomen återförenats med sina föräldrar?

- Ja
- Om ja, har återförening skett :
 - I Sverige
 - I hemlandet
 - I tredje land
- Nej

Den som fyllt 18 år och genomgått introduktion.

24. Var befinner sig ungdomen?

- I arbete
- I kompletterande utbildning
- I eftergymnasial utbildning
- Är arbetslös