

Beredskap och kapacitet i mottagandet av ensamkommande barn och unga

Länsstyrelsens återrapporering av
uppdrag 19 enligt regleringsbrevet för
2020



Länsstyrelsen
Kalmar län

Innehållsförteckning

Beredskap och kapacitet i mottagandet av ensamkommande barn och unga.....	1
Inledning.....	1
Länens förutsättningar för uppdraget	2
Minskat mottagande och fler vidarebosatta.....	2
Samverkan för att motverka människohandel och exploatering	2
Ensamkommande unga med uppehållstillstånd för studier	2
Mottagandet av ensamkommande barn och unga	3
Ensamkommande barn till Sverige.....	3
Mottagandets fördelning.....	3
Boendeinsatser för målgruppen.....	11
Kommunernas kapacitet i mottagandet	13
Kommunernas kapacitet att möta behoven framåt	15
Förmåga att möta behovet av individanpassade insatser.....	16
Länsstyrelsernas åtgärder inom uppdraget	17
Regional samordning.....	17
Nationell samordning	19
Samlad bedömning.....	21
Bedömning av egna insatser och resultat	21
Prioriteringar i det fortsatta arbetet	22
Avslutande kommentarer	24
Bilagor	27

Inledning

Länsstyrelserna har i uppdrag enligt förordning (SFS 2916:1363) att verka för att det finns beredskap och kapacitet att ta emot asylsökande ensamkommande barn samt ensamkommande barn och unga som har beviljats uppehållstillstånd. Länsstyrelserna ska föra dialog med kommunerna, verka för samverkan mellan kommuner i länet samt verka för långsiktighet och hållbarhet i mottagandet. Länsstyrelsen har enligt förordningen även i uppdrag att följa upp kommunernas beredskap och kapacitet avseende mottagandet av ensamkommande barn på regional och kommunal nivå. Enligt regleringsbrevet för 2020 ska länsstyrelserna redovisa:

- En bedömning av förutsättningarna i länen att anpassa verksamhet, boende och stöd i mottagandet utifrån gruppens ålders- och könssammansättning eller särskilda behov
- En bedömning av framgångsfaktorer och utvecklingsområden för att nå en långsiktig hållbarhet och kvalitet i mottagandet
- En bedömning av resultaten av de egna insatserna

Länsstyrelsen ska, som en del av arbetet med att säkerställa tillämpningen av barnets rättigheter, samverka med berörda aktörer för att motverka att ensamkommande barn och unga utsätts för människohandel och exploatering.

Länsstyrelsen i Kalmar län ska samordna resultatredovisningen när det gäller kommunernas beredskap och kapacitet för mottagande av ensamkommande barn och unga samt lämna en samlad rapport för samtliga länsstyrelser, med bilagda rapporter från respektive länsstyrelse. Uppdraget ska redovisas till regeringen (Arbetsmarknadsdepartementet) senast den 1 mars 2021. Redovisningen ska samordnas med redovisningen av uppdrag 18 avseende mottagande av nyanlända.

Länens förutsättningar för uppdraget

Arbetet inom länsstyrelsernas uppdrag avseende ensamkommande barn och unga har, liksom resten av samhället, i hög grad präglats av den pandemi som drabbat Sverige och världen. En aspekt är att antalet asylsökande till Sverige har minskat ytterligare. En annan aspekt är att verksamhet och insatser inte har kunnat genomföras som planerat, utan har behövt planeras om eller i vissa fall ställas in. Nya digitala arbetssätt har behövt införas som inte var prövade i den omfattningen innan, men som under året blivit en bärande del i uppdragets genomförande. Ytterligare en aspekt är att länsstyrelserna haft en viktig roll i pandemirelaterade åtgärder och som myndigheter haft att prioritera tillgängliga resurser där de behövts som mest.

Minskat mottagande och fler vidarebosatta

De senaste årens utveckling med ett allt lägre mottagande av ensamkommande barn har fortsatt även under det gångna året, ytterligare förstärkt av pandemirelaterade reserestriktioner. I länen har det inneburit fortsatt avveckling av en redan begränsad verksamhet och färre yrkesverksamma inom området i kommunerna vilket avsevärt påverkar länsstyrelsernas arbete avseende exempelvis regional samverkan och kompetensutvecklande insatser. En allt större andel kommuner har i praktiken inte något mottagande eller någon verksamhet för målgruppen att tala om. Detta medför utmaningar och frågeställningar avseende länsstyrelsernas uppdrag inom området gentemot dessa kommuner.

Parallellt med att antalet asylsökande ensamkommande barn har minskat stadigt har vi under de senaste åren också sett en tydlig trend med allt fler ensamkommande barn som får skydd i Sverige genom UNHCR:s kvotsystem för vidarebosättning. De parallella trenderna har gjort att ensamkommande barn på kvot har kommit att utgöra en avsevärd andel av Sveriges och kommunernas mottagande av ensamkommande barn under året. Utvecklingen har ytterligare satt fokus på frågor som rör samordning av de olika systemen för mottagande av asylsökande respektive vidarebosatta ensamkommande barn.

Samverkan för att motverka människohandel och exploatering

En ny del av uppdraget har under året varit att ”samverka med berörda aktörer för att motverka att ensamkommande barn och unga utsätts för människohandel och exploatering”. Länsstyrelserna har med bakgrund av tidigare uppdrag avseende ensamkommande barn som försvinner en erfarenhet av att jobba med relaterade frågor, och har inom uppdraget avseende mäns våld mot kvinnor även i uppdrag att arbeta särskilt med frågan om människohandel och exploatering för sexuella ändamål. På nationell nivå har länsstyrelserna sedan tidigare identifierat ett behov av förstärkta insatser inom området, vilket under året har diskuterats i en samrådsprocess med berörda nationella aktörer.

Ensamkommande unga med uppehållstillstånd för studier

Länsstyrelserna har under 2020 haft som särskild prioriteringsgrund för beviljande av utvecklingsmedel att utveckla boendelösningar för målgruppen nyanlända med uppehållstillstånd för studier på gymnasienivå, en målgrupp som tidigare varit ensamkommande barn. Målgruppens problematiska boendesituation uppmärksammades i en särskild kartläggning som länsstyrelserna genomförde under 2019 och situationen försvårades ytterligare under slutet av 2019 när de som fram till dess hade bott på anläggningsboende blev tvungna att flytta ut efter beslut från Migrationsverket. I länsstyrelsernas arbete inom integrationsområdet har frågor rörande denna målgrupp funnits

kvar under det gångna året med särskilt fokus på att möjliggöra boendelösningar enligt den särskilda prioriteringsgrunden.

Mottagandet av ensamkommande barn och unga

Mottagandet av ensamkommande barn och unga innefattar på ett övergripande plan tre typer av mottagande. Dels mottagande av asylsökande minderåriga utan vårdnadshavare, dels mottagande och bosättning av barn utan vårdnadshavare som ingår i UNHCR:s system för vidarebosättning och dels bosättning och fortsatta stödinsatser till ensamkommande barn och unga som sökt asyl och beviljats uppehållstillstånd.

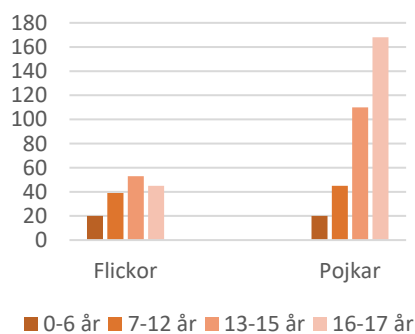
Mottagandet av minderåriga utan vårdnadshavare, oavsett om de är asylsökande eller har uppehållstillstånd vid ankomsten till Sverige, måste ske på ett sätt som tillgodoser barnets rättigheter inklusive rätten till säkerhet, boende, omsorg, utbildning, hälsa och rättsligt skydd. Mottagandet av ensamkommande unga över arton år med uppehållstillstånd handlar i hög grad om att kunna erbjuda det stöd som dessa ungdomar behöver på den fortsatta vägen ut i vuxenlivet och med fokus på att klara gymnasiet.

Ensamkommande barn till Sverige

Under 2020 tog landets kommuner emot 718 ensamkommande barn efter anvisning från Migrationsverket. Av dessa var 495 ensamkommande barn som sökte asyl i Sverige¹ och övriga 223 direktinresande som överfördes till Sverige inom UNHCR:s system för vidarebosättning. Detta innebär att de senaste årens trend med ett minskat antal asylsökande har fortsatt parallellt med att antalet överförda inom kvotsystemet har fortsatt öka och under det gångna året utgjort nästan en tredjedel av kommunernas totala mottagande av ensamkommande barn.

I historisk jämförelse finner vi motsvarande nivå på antal asylsökande ensamkommande barn vid åren 2005-2006 då kommunerna tog över ansvaret för mottagandet från Migrationsverket. De vanligaste ursprungsländerna bland asylsökande ensamkommande barn under 2020 var Syrien (22 procent), Afghanistan (17 procent), Somalia (14 procent) och Marocko (12 procent). Andelen flickor var fortsatt relativt hög (31 procent), vilket följer tendensen att andelen flickor ökar när det totala antalet asylsökande barn minskar. Likaså består trenden med en hög andel mindre barn bland gruppen asylsökande, då andelen barn under tretton år under året uppgår till 25 procent.

Fördelning ålder/kön



Mottagandets fördelning

Fördelningen av ensamkommande barn mellan landets kommuner är dels beroende på hur många som anvisas på anknytning till en viss kommun, dels på hur många som kommer som asylsökande respektive vidarebosatta inom kvotsystemet. Utgångspunkten i denna

¹ Antalet asylsökande ensamkommande barn uppgick till 500 under 2020, men antalet genomförda kommunanvisningar till 495.

sammanställning är att anvisningsmodellen av asylsökande ensamkommande barn är avsedd att utgöra den grundläggande strukturen för mottagandets fördelning, vilken mottagandet av ensamkommande barn för vidarebosättning inverkar på. Av detta skäl redovisas utfallet av fördelningsmodellen för asylsökande ensamkommande barn först, för att sedan kompletteras med en beskrivning av hur denna fördelning i nästa steg har påverkats av det relativt stora antal anvisningar av ensamkommande barn inom kvotsystemet.

Utfall av anvisningsmodellen för asylsökande ensamkommande barn

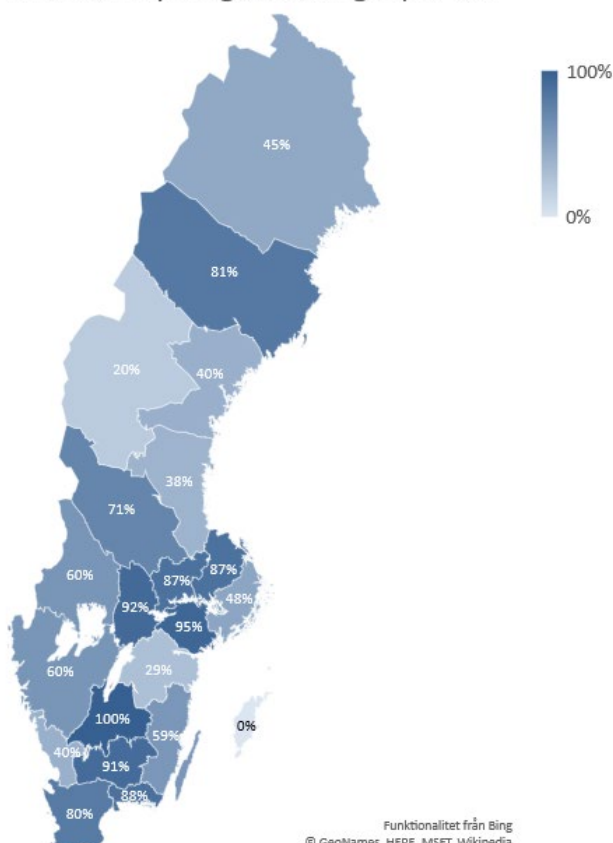
Vid en analys av gjorda anvisningar inom fördelningsmodellen för asylsökande ensamkommande barn kan vi först konstatera att av 495 anvisningar under året gjordes 63 procent på anknytning (78 procent av gruppen flickor och 56 procent av gruppen pojkar). Drygt hälften av anknytningsanvisningarna gjordes utifrån att en anhörig till barnet som redan fanns i landet följt med vid ansökningstillfället ("medföljande"). Endast i ett fåtal fall har anknytningsanvisning gjorts på basis av att barnet kommer i sällskap med andra asylsökande anknytningspersoner ("medsökande"). Dessa två kategorier där barnet anvisas på anknytning till en eller flera anhöriga vuxna utanför den närmaste familjen, utgjorde under året 36 procent av det totala antalet anvisningar.

Fördelning av anknytningstyp

Typ av anknytningsanvisning	Antal
Medföljande	166
Vuxet syskon i kommunen	36
Enl. Dublinförordningen	36
Övergiven/utan vårdnadshavare	24
Återanvisning efter avvikning	22
Medsökande	15
På begäran av kommun	8
Minderårigt syskon i kommunen	3
Nedskrivna i ålder	2
Särskilt vårdbehov	0
Har ej skäl	0

Värt att notera är att andelen anknytningsanvisningar skiljer sig påtagligt mellan olika län, som framgår i kartbilden här nedan. Sammanlagt nio av länen ligger mellan 80-100 procent anknytningsanvisningar, medan sex av länen ligger på 40 procent eller lägre. Överlag finns länen med högst andel anknytningsanvisningar i Syd- och Mellansverige medan de norra länen, med undantag av Västerbotten, har fått en större andel utjämnande anvisningar.

Andel anknytningsanvisningar per län



Av statistiken som länsstyrelserna har fått ta del av avseende anvisade ensamkommande barn på kvot framgår inte om anvisning har gjorts efter kommunens önskemål, efter godkännande av kommunen eller om Migrationsverket behövt göra anvisningen utan kommunens medgivande. Enligt uppgift från Migrationsverkets bosättningsenhet är det dock inte i någon större omfattning som Migrationsverket behövt anvisa utan att det föregåtts av ett medgivande från kommunen. Vid en granskning av dessa anvisningars fördelning mellan landets kommuner bör det alltså beaktas att de i de allra flesta fall föregåtts av ett medgivande från kommunen, och i en del fall ett uttryckt önskemål.

Gruppen kommuner som tagit emot ensamkommande barn på kvot under året, totalt 68 stycken enligt statistiken², innefattar såväl kommuner med ett högt såväl som lågt mottagande av asylsökande ensamkommande barn. Tretton av de kommuner som tog emot ensamkommande barn på kvot var kommuner som inte fick någon asylanvisning alls under året, inklusive Överkalix som tog emot fem ensamkommande barn på kvot. Tolv var kommuner som enbart tagit emot en asylanvisning under året. Av dessa sticker Piteå och Kiruna ut med tio respektive åtta mottagna ensamkommande barn inom kvot.

Bland kommuner med något fler asylanvisningar kan noteras Östersund och Järfälla som förutom tre asylsökande barn vardera under året tog emot sju respektive sex barn på kvot, samt Karlstad och Skellefteå som utöver sina fem asylanvisade vardera tog emot tretton respektive åtta ytterligare på kvot.

Bland de allra största kommunerna fördelar sig kvotmottagandet mycket ojämnt. Stockholm tog emot 37 barn på kvot, Göteborg tog emot sju och Malmö ingen alls.

Fördelning av ensamkommande barn på kvot i relation till asylanvisade

Antal asylanvisade per kommun	Antal kommuner som tagit emot ekb på kvot	Antal mottagna ekb på kvot i berörda kommuner	Kommun med flest mottagna
0 anvisade	13	21	Överkalix (5)
1 anvisad	12	30	Piteå (10)
2-3 anvisade	21	56	Östersund (17)
4-6 anvisade	16	51	Karlstad (13)
7-10 anvisade	4	19	Umeå (13)
10 < anvisade	2	44	Stockholm (37)

Mottagandets fördelning på regional nivå

För att ge en bild av hur mottagandets fördelning skiljer sig mellan olika län är det relevant att titta på tre olika värden för respektive län i relation till varandra. Det första är värdet av de sammanslagna kommunandelarna i länet, det vill säga hur stor andel av mottagandet som varje län var avsedd att stå för enligt gällande fördelningsmodell (blå staplar i diagrammet nedan). Det andra är det faktiska antalet anvisningar som fördelningsmodellen har gett till respektive län (orange staplar), som visar i vilken grad utfallet stämmer med de beräknade andelarna och i vilken grad differens har uppstått till följd av anknytningsanvisningar och måluppfyllelse. Till exempel kan vi här notera att Västra Götaland och Skåne i praktiken har fått lika många anvisningar genom fördelningsystemet, trots att de beräknade andelarna skiljer mer än två procentenheter mellan länen. Vi kan också se att län som Jönköping och Gävleborg fått avsevärt färre anvisningar än vad anvisningsandelarna antyder, medan län som Kalmar, Södermanland och framförallt Stockholm fått avsevärt fler.

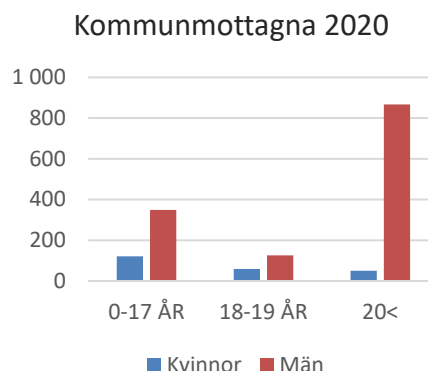
² Totalt 223 anvisningar gjordes av ensamkommande barn inom kvot till landets kommuner under 2020. Avseende två av dessa saknas uppgift om mottagande kommun, varför sammanställningen endast innefattar 221 anvisningar.

Det sista värdet som är intressant att belysa är hur anvisningarna av ensamkommande barn för vidarebosättning påverkar denna fördelning. De gråa staplarna visar fördelningen av ensamkommande barn totalt mellan länen, även inräknat anvisningar inom kvotsystemet. Detta påverkar fördelningen mellan länen i olika grad, med en särskilt stor påverkan i några län. För Norrbottens del innebär 29 mottagna barn inom kvot, utöver de 11 som anvisades som asylsökande, att länets andel av det totala mottagandet i praktiken fördubblades. För Jämtlands del innebär Östersunds mottagande av 17 ensamkommande barn på kvot en tredubbling av länets andel av det totala mottagandet. I Västerbotten tog Umeå och Piteå emot sammanlagt 21 barn på kvot, vilket kan jämföras med länets samlade mottagande av totalt 16 asylsökande ensamkommande barn. I Värmland motsvarade Karlstads och Kristinehamns mottagande av 13 respektive 2 barn på kvot lika många som länets samlade antal mottagna asylsökande ensamkommande barn.

Län som under året sammantaget har stått för en påtagligt lägre andel av mottagandet som en effekt av andra läns mottagande av ensamkommande barn på kvot är Skåne och Västra Götaland.

Kommunmottagna ensamkommande barn och unga

Enligt Migrationsverkets statistik över antal kommunmottagna 2020 enligt ersättningsförordningen är det totalt 1572 ensamkommande barn och unga som har bosatts i landets kommuner efter beviljat uppehållstillstånd, vilket är en påtaglig minskning från 4762 under 2019. Av dessa var 233 vidarebosatta ensamkommande barn³. Av statistiken framgår att 30 procent av de bosatta var under arton år och den allra största gruppen (58 procent) var unga vuxna över 20 år, varav flertalet är personer med beslut om fortsatt vård från socialtjänsten.



Tabellen nedan visar fördelningen av målgruppen som sökt uppehållstillstånd för studier per februari 2021. Av avgjorda ärenden ligger andelen bifall på 69 procent. Uppgifterna redovisas för kännedom då målgruppen är tidigare ensamkommande barn, även om en stor del av gruppen sannolikt inte längre omfattas av ersättningssystemet för ensamkommande barn och unga.

Ensamkommande unga med uppehållstillstånd för studier

	Inkomna	Avgjorda	varav bifall	varav avslag	Öppna
Blekinge	114	111	100	11	3
Dalarna	381	375	294	81	6
Gotland	64	63	52	11	1
Gävleborg	285	277	211	65	8
Halland	396	351	286	60	45
Jämtland	182	180	149	30	2
Jönköping	462	447	382	62	15
Kalmar	263	258	205	52	5
Kronoberg	199	192	157	33	7
Norrbottnen	292	285	237	47	7
Skåne	676	660	522	137	16
Stockholm	262	253	190	59	9
Södermanland	1317	1296	1056	228	21
Uppsala	522	513	409	99	9
Värmland	440	409	357	48	31
Västerbotten	264	258	213	44	6
Västernorrland	323	309	239	69	14
Västmanland	306	298	258	37	8
Västra Götaland	2453	2223	1875	329	230
Örebro	345	334	272	59	11
Östergötland	385	374	337	36	11
-	1892	1859	55	1746	33
TOTAL	11823	11325	7856	3343	498

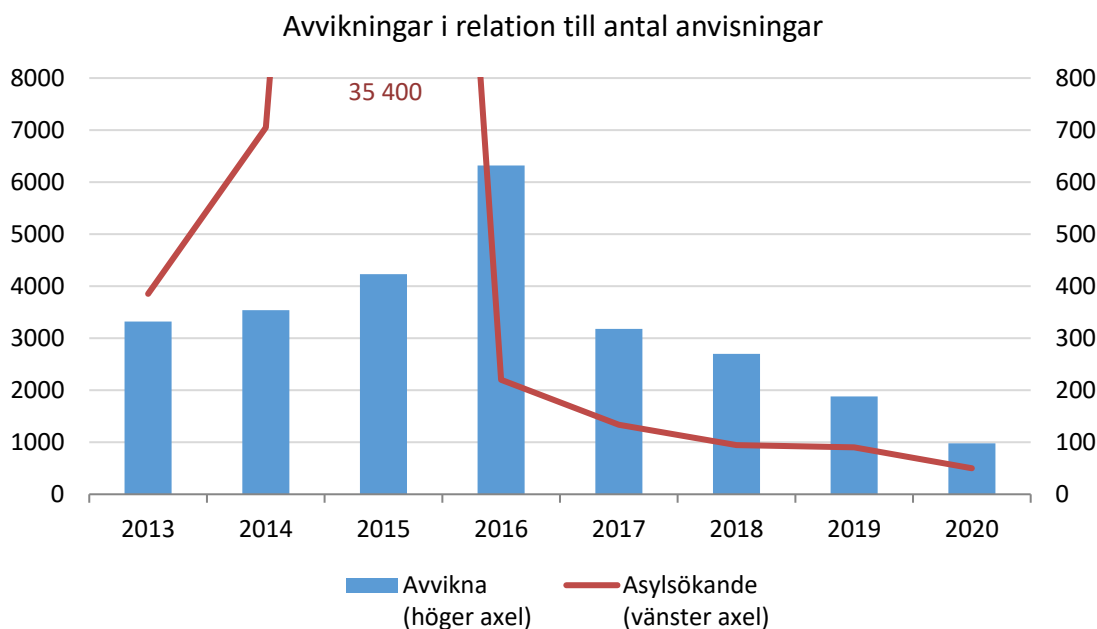
³ Statistiken utgår från utbetalningar enligt förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlännningar. Statistiken har en månads eftersläpning och en felkälla är om kommunen missat att meddela Migrationsverket de uppgifter som krävs för utbetalning av ersättning. Kategorin ensamkommande barn och unga i statistiken omfattar även personer över arton som kommit som ensamkommande barn, inklusive ensamkommande unga med uppehållstillstånd för studier.

Ensamkommande barn som försvinner

Länsstyrelserna har inhämtat statistik från Migrationsverket avseende antal ensamkommande barn som registrerats som avvikna sedan 2013. En begränsning i den statistiken är att den enbart omfattar personer som avvikit under den tid de varit inskrivna hos Migrationsverket. Statistiken innefattar vidare enbart personer som var registrerade som minderåriga vid avvikningstillfället. Länsstyrelserna noterar även att uppgifterna om antal avvikna för ett visst år har varierat något i olika statistikunderlag. Ett arbete för att kvalitetssäkra statistiken har påbörjats i samverkan med Migrationsverket, men tills vidare får uppgifterna läsas med reservation för mindre felaktigheter.

I statistiken kan vi se att antalet avvikningar under flera år har legat runt tre hundra per år, med en topp under 2016 och en minskning under senare år. I diagrammet nedan är skalan för antalet avvikna 1/10 av skalan för antalet asylsökande, och där framkommer att antalet avvikningar 2013 låg på ungefär 10 procent av antalet asylsökande samma år. Under några år steg sedan antalet asylsökande ensamkommande barn kraftigt medan antalet avvikningar inte steg lika mycket och låg då endast på enstaka procent i förhållande till antalet asylsökande. När antalet asylsökande sedan minskade kraftigt igen 2016 blev förhållandet det motsatta.

Under åren 2016-2018 låg avvikningarna på en nivå motsvarande ca 25 procent i relation till antalet asylsökande och under 2019-2020 har den nivån legat på ungefär 20 procent. Samtidigt som det faktiska antalet avvikningar har minskat över tid sedan 2016 kan vi alltså se att i relation till hur mycket mottagandet har minskat så ligger antalet avvikningar på en fortsatt anmärkningsvärt hög nivå. Eftersom statistiken enbart innefattar ensamkommande barn som var registrerade som minderåriga vid avvikningstillfället kan utvecklingen sannolikt inte heller förklaras av att det är en större grupp av de som avvikit på senare år som kom under åren med ett högre mottagande.



I statistiken över genomförda anknytningsanvisningar framgår att 22 anknytningsanvisningar under 2020 avsåg barn som avvikit och anvisades på nytt. Samtidigt framgår av statistik från Migrationsverket om antalet avvikna sedan 2018 att det per februari 2021 finns 194 ensamkommande barn som fortfarande är noterade som avvikna. Ytterligare 545 avvikna är åldersuppskrivna tidigare noterade som ensamkommande barn och utöver det 658 tidigare

ensamkommande barn som nu är över arton år. Dessa uppgår till totalt 1397 personer, och innefattar då ej personer som registrerats som avvikna innan 2018.

Boendeinsatser för målgruppen

En tydlig bild från länen är att tidigare boendeverksamhet, och framförallt HVB-boenden för målgruppen, i hög utsträckning är avvecklad. Ett flertal länsstyrelser rapporterar att det endast finns något enstaka HVB kvar i länet, om något alls, och att kommunerna är alltmer beroende av att kunna placera i familjehem. Samtidigt är det en återkommande bild att rekrytering av familjehem är en utmaning för kommunerna och det finns exempel på kommuner som placerar ensamkommande barn utanför den egna kommunen för att tillgodose behovet av boendeinsats.

Länsstyrelserna har tagit del av statistik från Inspektionen för Vård och Omsorg (IVO) avseende antalet registrerade boendeverksamheter vid månadsskiftet januari/februari för åren 2020 samt 2021. Statistiken bekräftar bilden av en fortsatt kraftig avveckling av framförallt HVB-boenden under det gångna året. Det är dock viktigt att påtala att denna statistik avser registrerade verksamheter och inte boenden som faktiskt är i drift då det finns en eftersläpning avseende när verksamheter som upphört tas bort från registret. Därför är det förändringen över tid som framförallt är intressant att titta på snarare än faktiskt antal verksamheter i statistiken. Till exempel kan vi notera en kraftig avregistrering av HVB-verksamheter i framförallt Stockholms respektive Västra Götalands län, medan Skåne numera är det län med flest registrerade HVB-verksamheter för målgruppen.

Boendeverksamhet per län

LÄN	HVB		Stödboende	
	2020	2021	2020	2021
Blekinge	3	3	4	4
Dalarna	0	0	10	9
Gotland	1	1	6	4
Gävleborg	5	4	6	5
Halland	9	2	8	6
Jämtland	4	2	10	3
Jönköping	4	2	10	7
Kalmar	2	2	12	7
Kronoberg	7	3	7	5
Norrbottn	4	5	10	6
Skåne	31	22	54	39
Stockholm	58	16	76	58
Södermanland	3	2	13	6
Uppsala	4	2	23	19
Värmland	6	2	7	3
Västerbotten	8	7	14	9
Västernorrland	5	1	6	6
Västmanland	2	2	10	8
Västra Götaland	53	9	79	50
Örebro	2	2	10	7
Östergötland	5	4	12	9
TOTAL	216	93	387	270

Den avgörande skillnaden mellan de funktioner som HVB-verksamheter respektive stödboenden fyller i mottagandet är att stödboenden utgör en mer självständig boendeform där den unge i stor utsträckning ska klara sin dagliga livsföring utan hjälp. Stödboende är också en insats som är avsedd att användas för unga vuxna. Minderåriga, som lägst sexton år gamla, får endast tas emot i stödboende om det finns särskilda skäl till det (6 kap 1§ SoL). När det gäller kommunernas kapacitet att ta emot nya barn i asylprocess eller inom kvotsystemet är det därmed tillgången till HVB-verksamhet alternativt familjehem som är den avgörande faktorn, medan stödboende är mer aktuellt för unga som befunnit sig i landet en tid och är redo att ta nästa steg mot ett mer självständigt boende.

En trend som också noteras är att både HVB-verksamheter och stödboenden för målgruppen i allt högre grad har vidgat sin verksamhet till att även innefatta andra målgrupper än enbart ensamkommande barn och unga. Av 270 registrerade stödboenden i januari 2021 var 237 registrerade för en bredare målgrupp barn och unga utöver enbart ensamkommande barn. Av 93 registrerade HVB-verksamheter var 15 registrerade som enbart för målgruppen ensamkommande barn, 72 för en bredare målgrupp av barn och unga och ytterligare sex boenden med någon form av specialisering mot särskild problematik eller behov såsom missbruk, kriminalitet eller funktionsnedsättning.

Fördelning av mottagandet utifrån placeringsform

Mot bakgrund av den avveckling som skett av boendeverksamhet över hela landet är det intressant att titta på i vilken omfattning socialtjänsten använder sig av olika placeringsformer och hur stor andel av mottagandet som sker i form av familjehemsplaceringar. Med en fortsatt hög andel anknytningsanvisningar är det särskilt intressant att titta på hur stor andel av familjehemsplacerade ensamkommande barn som utgörs av så kallade ”nätverksplaceringar”, då denna placeringsform är omdiskuterad⁴.

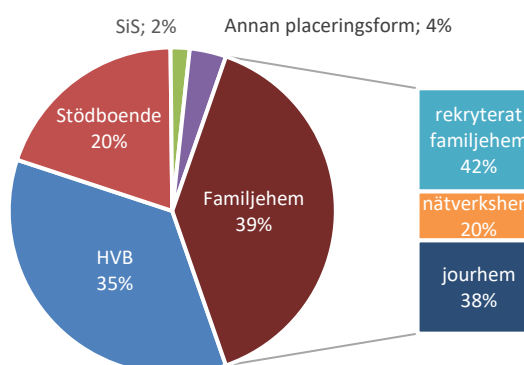
Den statistik som finns att tillgå när det gäller fördelning av beviljade boendeinsatser för målgruppen inhämtas och sammanställs av Socialstyrelsen på årsbasis med ett års eftersläpning, varför de senaste tillgängliga uppgifterna avser 2019. Av denna statistik framgår att av de placeringar som socialtjänsten beslutade om avseende ensamkommande barn och unga under 2019 hade familjehemsplaceringar gått om HVB-placeringar som vanligaste placeringsformen för målgruppen vid nyplacering. Från 2018 hade andelen familjehemsplaceringar gått från 25 procent till 39 procent medan andelen HVB-placeringar backade något under samma period. Med tanke på den tydliga trend som framgår av IVO:s statistik över registrerade boendeverksamheter finns det goda skäl att anta att familjehemsplaceringar fortsatt att utgöra en allt större del av beviljade boendeinsatser för målgruppen under 2020.

En närmare granskning av de familjehemsplaceringar som gjordes av ensamkommande barn och unga under 2019 visar att 42 procent gjordes i rekryterade familjehem och 20 procent hos anhöriga i barnets eget nätverk. En stor andel av familjehemsplaceringarna (38 procent) gjordes också som kortare jourhemsplaceringar.

Den största förändringen i familjehemsplaceringar av målgruppen jämfört med året dessförinnan var att andelen rekryterade familjehem sjönk från 54 procent till 42 procent och andelen nätverksplaceringar steg från 16 procent till 20 procent. I relation till det totala antalet HVB- samt familjehemsplaceringar som gjordes under 2019 utgjorde nätverksplaceringar 12 procent. Enligt information som inhämtats direkt från Statens Institutionsstyrelse (SiS) tog de emot 95 ensamkommande barn och unga i sina särskilda ungdomshem under 2019, en siffra som har sjunkit till 53 intagna under 2020.

En annan trend som länsstyrelserna noterar under året är att kommunerna har fortsatt att avveckla specialiserade enheter i mottagandet av målgruppen, och att de fåtal barn som har

Nya placeringar under 2019



⁴ Se föregående års återrapportering av uppdraget om ensamkommande barn och unga. Se även:

- Socialstyrelsen (2017) Analys av situationen i socialtjänsten våren 2017 - Fokus på ensamkommande flickor, yngre barn, nätverksplaceringar samt suicidrisk – delrapport 3;
- Länsstyrelsen Stockholm (2018) ”De kan alltid hitta mig”. Studie om människohandel och utsatta barngruppers livsvillkor;
- Socialstyrelsen (2019) Förstudie om stöd för socialtjänsten i deras arbete med placeringar av barn och unga i nätverkshem;
- Rädda Barnen (2019) Ensamkommande barn i nätverkshem. Erfarenheter från projektet Access

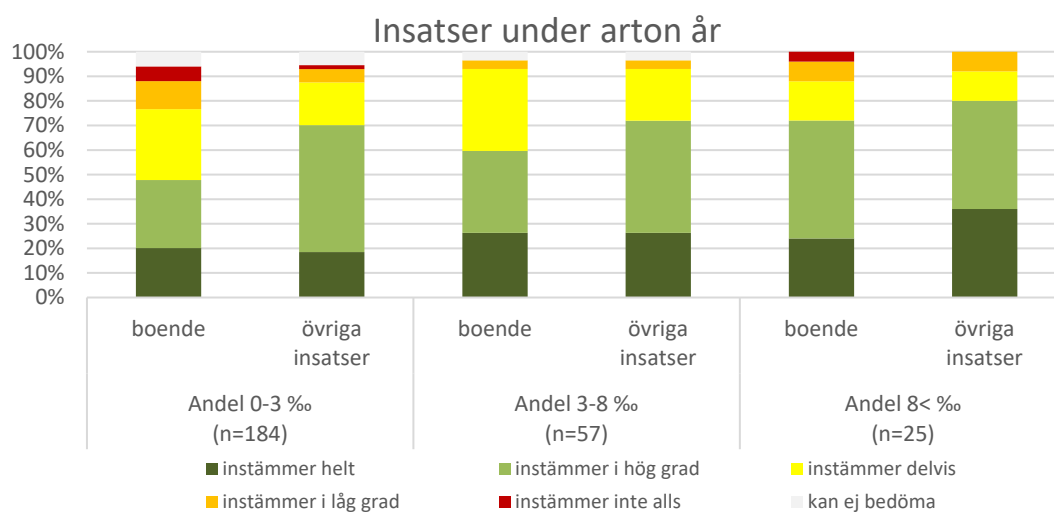
anvisats istället har fått ingå i socialtjänstens ordinarie enheter för barn och unga. En farhåga som flera länsstyrelser lyfter är att målgruppsspecifik kompetens därmed riskerar att gå förlorad.

Kommunernas kapacitet i mottagandet

Av de tre alternativen *underkapacitet*, *balans* respektive *överkapacitet* rapporterar samtliga länsstyrelser utom två att de överlag bedömer att mottagandekapaciteten varit i balans under 2020. Undantagen är Norrbotten och Västernorrland som rapporterar överkapacitet med hänvisning till att det finns ett överskott av boendeplatser som kommunerna har svårt att fylla.

Länsstyrelsernas lägesbildsenkät ger en närmare bild av hur kommunerna bedömer sin egen förmåga att tillgodose behovet av boende och övriga insatser för gruppen ensamkommande barn och unga⁵. I syfte att tydliggöra eventuella skillnader mellan kommuner med ett lägre respektive högre mottagande har enkätsvaren kategoriserats utifrån kommunernas andelstal under 2020.

När det gäller kommunernas förmåga att tillgodose behovet av insatser från socialtjänsten åt ensamkommande barn under arton år finns det ett tydligt mönster att kommuner med ett större mottagande gör högre skattningar än kommuner med ett lägre mottagande, särskilt när det kommer till förmågan att tillhandahålla boende för målgruppen. I gruppen kommuner med en kommunandel på 0-3 promille ger knappt hälften (48 procent) en positiv bedömning ("instämmer i hög grad" eller "instämmer helt"), medan andelen positiva bedömningar i kommuner med en kommunandel överstigande 8 promille är hela 75 procent.



Förändringen från föregående år avseende kommunernas förmåga att tillhandahålla boende till gruppen minderåriga är påtaglig, då andelen kommuner som bedömde denna överlag positivt ("instämmer helt" eller "instämmer delvis") minskade från 70 procent 2019 till 53

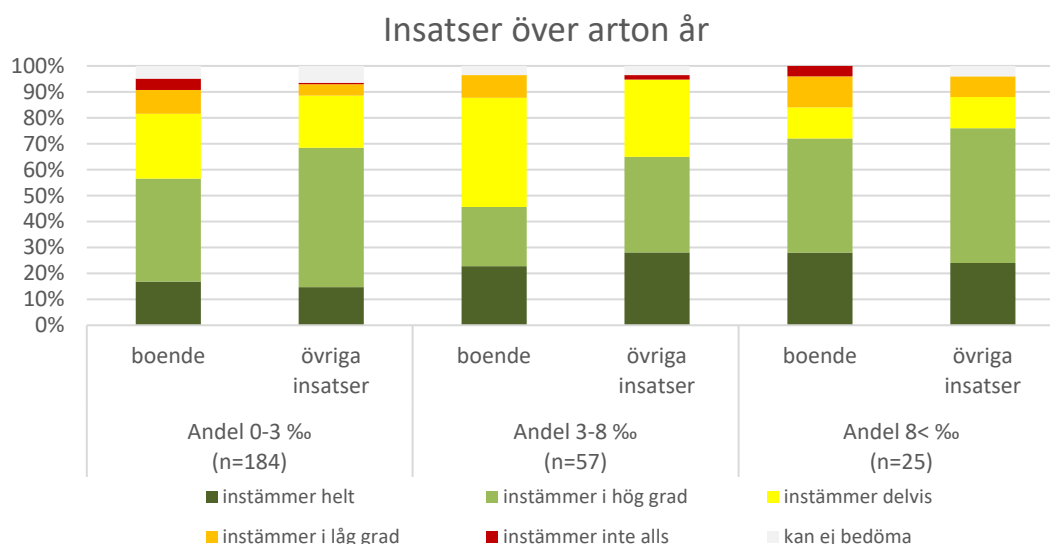
⁵ Totalt 267 kommuner besvarade enkäten, varav 266 besvarade frågorna om ensamkommande barn och unga. Gruppen unga med uppehållstillstånd för studier omfattas inte av dessa frågor. Kommunernas kännedom om och förmåga att möta bostadsbehoven hos denna grupp kan i viss mån utläsas av resultaten avseende självbosatta i åiterrapporteringen av lägesbildsuppdraget (uppdrag 16).

procent 2020, med störst minskning på över 20 procentenheter inom gruppen kommuner med ett andelstal på 3-8 promille.

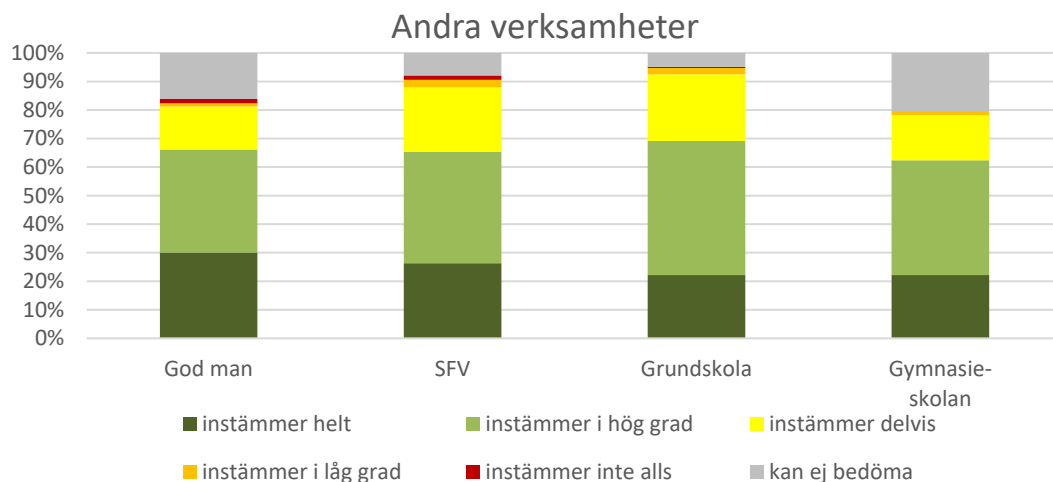
Avseende förmågan att tillgodose behovet av boende för gruppen unga vuxna över arton år är förändringen nästan lika stor som för minderåriga, med en minskning av antalet kommuner som gör en positiv bedömning från 68 procent 2019 till 56 procent 2020. Gällande denna grupp går dock förändringen åt olika håll beroende på vilka kommuner som svarar. Inom gruppen kommuner med ett medelstort mottagande har andelen kommuner som gör en positiv bedömning sjunkit med hela 30 procentenheter, och går från att utgöra en klar majoritet (76 procent) till att utgöra färre än hälften (46 procent). Samtidigt ser vi att bland kommuner med ett större mottagande så ökar de positiva bedömningarna påtagligt under samma period, från att ha utgjort en knapp majoritet (55 procent) 2019 till att utgöra en klar majoritet (75 procent) 2020.

En tänkbar förklaring kan vara att kommuner med ett medelstort mottagande sett en kraftigare avveckling av stödboendeverksamhet, medan kommuner med ett större mottagande fortfarande har underlag för dessa. I större kommuner som ofta har en ansträngd boendesituation kan den fortsatt minskade nivån på mottagandet också ha bidragit till att underlätta för kommunerna att tillhandahålla boende.

Vad gäller övriga insatser vid sidan av boende är svaren på en jämnare nivå oavsett omfattning på mottagandet och oavsett om det rör sig om minderåriga eller unga vuxna. Förändringarna mot föregående år är också mindre.



I lägesbildsenkäten ingår även frågor om hur kommunerna bedömer förmåga att skyndsamt utse en god man till ensamkommande barn respektive anmäla behov av särskilt förordnad vårdnadshavare. Ca 65 procent av kommunerna bedömer dessa som goda ("instämmer helt" eller "instämmer i hög grad"). När det gäller förmågan att erbjuda introduktionsinsatser till nyanlända och asylsökande inom grundskola och gymnasieskola är svarsresultatet liknande, även om det är marginellt lägre och med högre osäkerhet för gymnasieskolan.

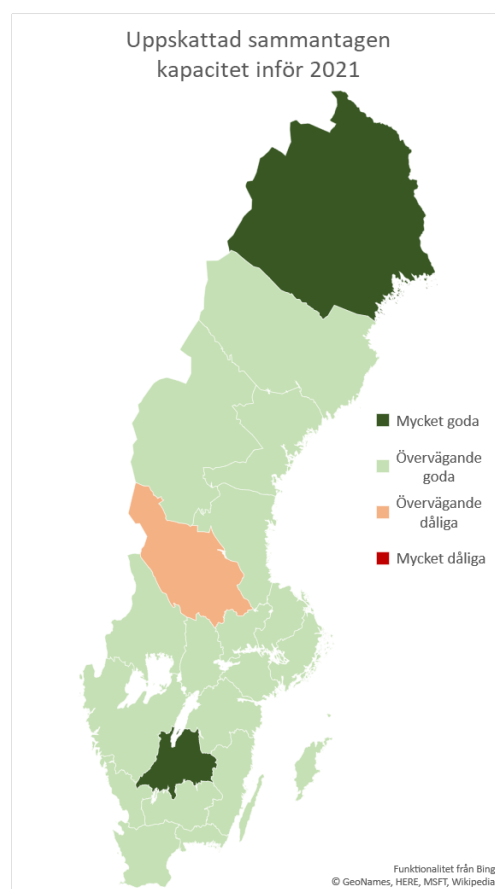


Kommunernas kapacitet att möta behoven framåt

Varje länsstyrelse har fått bedöma förutsättningarna i länet att möta det väntade kapacitetsbehovet inför 2021 och framåt på en fyrgradig skala som mycket dåliga, övervägande dåliga, övervägande goda eller mycket goda.

Merparten av länsstyrelserna bedömer förutsättningarna som övervägande goda med undantag för Norrbotten och Jönköping som bedömer dessa som mycket goda, medan Dalarna bedömer förutsättningarna som övervägande dåliga.

En viktig reservation, som omkring hälften av länsstyrelserna lyfter, är att denna bedömning bygger på det väntade kapacitetsbehovet, men att det saknas beredskap och förutsättningar för att anpassa kapaciteten i händelse av en oförutsedd ökning. När nivån på mottagandet ligger så lågt behövs det inga stora förändringar i antal individer för att det ska utgöra en avsevärd procentuell förändring på verksamhetsnivå. Norrbotten, som lyckats bibehålla boendeverksamhet genom omfördelning av kommunandelar samt mottagande av barn inom kvotsystemet och som bedömer förutsättningarna att möta det väntade kapacitetsbehovet som "mycket god", skriver såhär i sin länsredovisning:



Kommuner som stänger ner HVB-hem överlåter lokalerna till annan verksamhet och personal med kompetens flyttas till annan verksamhet eller sägs upp. Det innebär att vid ett eventuellt större behov av mottagningsplatser kommer det att vara svårt att hitta lokaler och kompetent personal för att snabbt starta upp en organisation. Ingen kommun sitter med en beredskap för detta då det inte finns ekonomiska och personella resurser för att bibehålla en beredskap.

Länsstyrelsen Skåne, som numera är det län med flest antal HVB-boenden kvar för målgruppen, för ett liknande resonemang:

De flesta kommuner kan fortsatt förvänta sig ett väldigt lågt mottagande, med inga eller enstaka anvisningar. Ett eventuellt mottagande löses då med placeringar i nätverkshem eller familjehem, inom eller utanför kommunen. /.../ Det bör dock tilläggas att ett hastigt ökat mottagande skulle innebära stora utmaningar för kommunerna i Skåne, då det inte finns beredskap för ett sådant scenario. Endast ett fåtal kommuner har en verksamhet som snabbt skulle kunna ställas om för att kunna klara ett ökat mottagande.

Förmåga att möta behovet av individanpassade insatser

En viktig fråga gällande mottagandets utformning och förutsättningar är förmågan att anpassa insatser utifrån faktorer som ålder, kön eller särskilda behov. Sambandet mellan förekomst av HVB-verksamhet och förmågan att möta behovet av individanpassade insatser är komplext. Bedömningen från Länsstyrelsen Skåne är intressant då den visar på en motsägelsefull utveckling. Å ena sidan bedöms skillnaderna i mottagandet mellan pojkar och flickor ha minskat i och med stängningen av många HVB-verksamheter, då placering i familjehem nu sker i högre utsträckning för såväl pojkar som flickor. Samtidigt framstår bristen på tillgång till HVB-verksamhet som ett problem inte bara när det gäller långsiktig kapacitet i mottagandet utan även för att det begränsar möjligheten att bevilja insatser utifrån individuella behov. Ett annan länsstyrelse som gör en liknande beskrivning är Västra Götaland:

Förutsättningarna att anpassa verksamhet utifrån behov varierar mellan kommunerna. Enligt vissa kommuner innebär det låga mottagandet ett ökat utrymme för individuella bedömningar och anpassningar. Andra kommuner beskriver istället att boenden och andra verksamheter för ensamkommande barn har stängts eller begränsats på olika sätt, och att möjligheterna att anpassa verksamheten utifrån individuella behov snarare försämrats.

En stark tendens genom åren har varit att pojkar placeras på HVB-boenden medan flickor i hög grad har placerats antingen i särskilda HVB-boenden för flickor eller i familjehem, inklusive nätverkshem. Då HVB-verksamhet har avvecklats placeras även pojkar nu i högre grad i familjehem inklusive nätverkshem. Denna utveckling behöver ses med bakgrund av att stora skillnader har konstaterats mellan HVB-verksamhet för målgruppen ensamkommande barn och unga respektive andra målgrupper inom den sociala barn- och ungdomsvården. En kartläggning av Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (MYVA) visar att HVB-verksamhet för denna grupp i mindre utsträckning innefattat utrednings- och behandlingsinsatser och att dessa boenden även haft fler inskrivna barn, lägre personalitet, lägre kvalificerad personal och fler anmärkningar vid tillsyn. I rapporten står vidare:

Några av de skillnaderna kan förstås och motiveras utifrån att gruppen som helhet har ett mindre behandlingsbehov. Samtidigt visar vår enkät att olika psykiatriska diagnoser, självskadebeteende och utåtagerande beteende är förhållandevis vanligt förekommande och att många av barnen lider av sömnsvårigheter, stress, oro, ångest, nedstämdhet och otrygghet. (MYVA, 2016:5, Hittar vi hem?)

Kunskapen saknas idag för att kunna göra en generell bedömning av om denna utveckling överlag är till fördel eller nackdel för de berörda barnen. Den ena sidan av utvecklingen är att pojkar har större chans att få placering i ett familjehem nu jämfört med tidigare, vilket får antas ha ett stort värde för de som har ett sådant behov. Den standardlösning som HVB-

boenden uppfattas ha utgjort för placering av ensamkommande pojkar har i sig sannolikt stått i vägen för förutsättningslösa individuella bedömningar i alla lägen. Samtidigt konstaterar Myndigheten för vård- och omsorgsanalys i ovan nämnda rapport att HVB-verksamhet för målgruppen i flera avseenden hållit en lägre standard än HVB-verksamhet för andra målgrupper.

Den andra sidan är att frånvaro av HVB-verksamhet som boendialternativ för målgruppen på många håll i praktiken innebär att färre reella boendialternativ finns att tillgå när socialtjänsten överväger lämplig placeringsform. För till exempel äldre barn som närmar sig vuxen ålder eller av något skäl har svårt att anpassa sig till att bo i en familj, kan det vara problematiskt. Det kan även tänkas gälla gruppen äldre flickor som själva har barn eller är gravida vid ankomsten till Sverige och behöver en högre grad av självständighet och förutsättningar att i ung ålder kliva in i föräldrarollen och planera för sitt eget familjeliv.

Samtidigt har barnkonventionen har som en av sina utgångspunkter att barn bör få möjlighet att växa upp i en familjemiljö för att kunna utvecklas på mest gynnsamma vis, och att institutionsplacering endast ska användas ”om nödvändigt” (art. 20) i de fall ett barn behöver ordnas boende utanför det egna hemmet. Vidare slår FN:s barnrättskommitté fast att ensamkommande barn bör ges möjlighet att bo hos sina anhöriga när så är möjligt och bedöms lämpligt utifrån barnets bästa.⁶

Barn som anländer med vuxna släktingar eller som har vuxna släktingar som redan bor i asyllandet ska tillåtas att bo med dem, såvida detta inte är oförenligt med barnets bästa. Med tanke på barnets särskilda utsatthet bör socialtjänstpersonal göra regelbundna bedömningar.

Länsstyrelsernas åtgärder inom uppdraget

Regional samordning

En central del i länsstyrelsernas arbete inom uppdraget utgörs av att främja samverkan inom mottagandet i länen. I takt med att mottagandet har avvecklats har dock förutsättningarna för samverkan också i hög grad förändrats. När det inte längre finns boendeverksamhet kvar specifikt för målgruppen och specialiserade enheter inom socialtjänsten har avvecklats har länsstyrelserna inte längre lika självklara kontaktvägar ut i kommunerna och nyckelpersoner att strukturera samverkan utifrån. Sådär skriver Länsstyrelsen i Jönköpings län:

Arbetet med ensamkommande barn och ungdomar har idag en annan form än för några år sedan. Arbetet med målgruppen smälter in i kommunernas ordinarie arbete och inga särskilda nätverk eller enheter är specialiserade just för arbetet. Detta tvingar oss på länsstyrelsen att hitta nya metoder för dialog, samverkan och kompetensutveckling.

I viss mån har samverkan istället kunnat ske med utgångspunkt i kommunernas socialchefs nätverk (t.ex. i Dalarna) och i viss mån i mer övergripande strategiska samverkansforum för mottagandet i stort (t.ex. i Halland). Det finns också ett exempel på tre län (Dalarna, Örebro, Värmland) som under året påbörjat ett gemensamt arbete med ett länsöverskridande och tvärprofessionellt resursnätverk som har fördjupad kompetens inom området ensamkommande barn och unga.

⁶ Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 6 (2005) *Behandlingen av ensamkommande barn och barn som har skilts från föräldrarna utanför ursprungslandet*. Översättning från engelska av Barnombudsmannen.

Syftet med resursnätverket har varit att stärka barnrättsperspektivet i mottagandet av ensamkommande barn och unga utifrån Barnkonventionen, och säkerställa att det finns ett antal nyckelpersoner med fördjupad kunskap om mottagandet av ensamkommande barn och unga inom olika verksamhetsområden. Resursnätverket består av cirka 20 personer från olika professioner såsom socialtjänst, skola, överförmyndare, Migrationsverket och civilsamhället. Under året har länsstyrelserna genomfört fyra digitala träffar med resursnätverket och projektet har inneburit att deltagarna har fått ökad kunskap inom en rad prioriterade områden som exempelvis barnkonventionen, hedersrelaterat våld och förtryck samt hur man samtalar med ensamkommande barn och unga i asyl- och återvändandeprocess.

Regionala omfördelningsprocesser

En annan viktig del i länsstyrelsernas arbete handlar om att möjliggöra omfördelningar av kommunandelarna inom länen. Av de tjugo länsstyrelser som har möjlighet att omfördela (alla utom Gotland) anger tolv uttryckligen att dialogprocessen i länen samordnats med fördelningen av kommuntalen avseende mottagandet av nyanlända. I de allra flesta län har dock intresset för en omfördelning av kommunandelarna varit lågt. Skäl till detta som länsstyrelserna lyfter fram är att många kommuner uppger att de trots allt klarar det fåtal anvisningar som kommer på egen hand. Flera län uppger också att det finns kommuner som visat intresse att lämna ifrån sig andelar, men ingen kommun i länet som varit beredd att ta emot. Frågan om omfördelning omgärdas också i flera fall av en diskussion om ekonomisk kompensation till den kommun som i sådana fall skulle ta emot andelar från annan kommun, då många kommuner anser att de statliga ersättningarna inte motsvara de faktiska kostnaderna. När ekonomiska transaktioner mellan kommunerna kommer in i bilden blir det också en utmaning för länsstyrelserna att förhålla sig till, då lagstodet för sådana transaktioner enligt vad länsstyrelserna uppfattat är högst tveksamt. En annan omständighet som kan tänkas förklara det relativt låga intresset för omfördelning är en fortsatt hög andel anknävningsanvisningar som omfördelningar inte har någon effekt över.

Samverkan i länen för att motverka människohandel och exploatering

En ny skrivning i länsstyrelsernas uppdrag avseende ensamkommande barn och unga för det gångna året har varit att ”samverka med berörda aktörer för att motverka att ensamkommande barn och unga utsätts för människohandel och exploatering.”

Eftersom det har varit första året med denna skrivning har detta område varit under särskild fokus för intern dialog under våren. Hur mycket som länsstyrelserna har ansett sig kunna göra har varierat beroende på olika förutsättningar i olika län, inte minst kopplat till prioriteringar av personalresurser kopplat till pandemin, men ett tydligt resultat är att den interna samordningen mellan berörda länsstyrelseuppdrag uppfattas ha stärkts i stort sett samtliga län. Främst gäller det samordningen med länsstyrelsernas uppdrag om mäns våld mot kvinnor där människohandel och exploatering ingår.

Ett exempel på detta är Länsstyrelsen i Jämtlands län där berörda samordnare inom uppdragen tagit fram en enkel gemensam årsplanering för vad som ska göras inom respektive uppdrag för att föra arbetet vidare. Länsstyrelserna i Norrbotten, Västerbotten, Jämtland och Västernorrland genomförde också en gemensam samverkanskonferens där kommuner, Polisen, Migrationsverket och länsstyrelserna träffades digitalt och fokuserade på utsatthet kopplat till både hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel, där ensamkommande barn och unga lyftes upp som en särskilt utsatt grupp. Länsstyrelserna i Skåne och Kronoberg anordnade ett gemensamt samverkansmöte mellan berörda länsstyrelseuppdrag, Polisen, Migrationsverket samt Jämställdhetsmyndighetens regionkoordinatorer i syd. Det resulterade bland annat i en utbildningsinsats som anordnades av Jämställdhetsmyndigheten tillsammans med länsstyrelserna.

Människohandel, exploatering och barn som försvinner

Med anledning av den nya skrivelsen i länsstyrelsernas uppdrag avseende ensamkommande barn och unga, att samverka med berörda aktörer i länen för att motverka människohandel och exploatering, och länsstyrelsernas tidigare arbete avseende ensamkommande barn som försvinner, har ett prioriterat område i det nationella arbetet varit att komma vidare i dialogen med berörda nationella aktörer om hur arbetet med att komma tillrätta med problematiken avseende ensamkommande barn som försvinner kan tas vidare.

Länsstyrelsernas bedömning är att frågan om utsatthet för människohandel och exploatering är nära sammanlänkad med problematiken avseende försvinnanden, och att ett fortsatt långsiktigt arbete för att minimera antalet avvikningar och stärka samverkan när dessa sker är grundläggande för att trygga upp mottagandet i sin helhet på ett sätt som tillgodoser målgruppens behov och rättigheter. Behovet som länsstyrelserna har identifierat är att nationella riktlinjer och vägledning bör tas fram i problematikens samtliga tre delar: 1) trygghetsskapande och förebyggande åtgärder, 2) effektiv samordning i händelse av ett försvinnande, samt 3) samordnade insatser avseende avvikna barn och unga i gatusituation.

Utmaningen är att flera olika myndigheter har olika roller och uppdrag i relation till denna problematik, men ingen myndighet har ett utpekat samordnande ansvar. Med denna utgångspunkt tog länsstyrelserna initiativ till en samrådsprocess där Jämställdhetsmyndigheten, Socialstyrelsen, Migrationsverket och Polismyndigheten bjöds in för att sondera förutsättningarna för ett utvecklingsarbete gällande ensamkommande barn som försvinner, inom ramen för respektive myndigheters befintliga uppdrag. Fyra samverkansträffar har genomförts med kunskapsutbyte och dialog gällande försvinnanden och målgruppens utsatthet för människohandel och exploatering. Samrådsprocessen avslutades innan årsskiftet med beslut om att föra tillbaka frågan till den nationella EKB-gruppen för vidare bevakning.

Som en del i samrådsprocessen genomförde länsstyrelserna under året en intern uppföljning av hur de regionala rutinerna förankrats och följts upp i länen efter att de färdigställdes. Den sammantagna bilden är att kännedomen om rutinerna var god i samband med att de togs fram och lanserades men att rutinerna i de flesta län sedan dess inte har uppdaterats och kännedomen om i vilken grad de används idag är begränsad. Flertalet länsstyrelser uppger att det i dagsläget inte finns något aktivt arbete kring rutinerna. Då många kommuner tar emot ytterst få barn och har få barn kvar i verksamheterna är detta ingen prioriterad fråga i kommunerna, även om statistiken på aggregerad nivå tydligt visar att problemet inte på något sätt har upphört.

Kopplat till frågan om ensamkommande barn som försvinner medverkade även länsstyrelserna i en konferens som anordnades av nordiska ministerrådet för att presentera länsstyrelsernas arbete inom området och de erfarenheter och kunskaper som det har gett.

Ensamkommande barn inom kvot

Ett annan fortsatt prioriterad fråga under året har varit mottagandet av ensamkommande barn inom UNHCR:s system för vidarebosättning. De senaste åren har denna grupp ökat avsevärt från att ha utgjort ett fåtal varje år till att sedan 2018 omfatta allt fler och utgöra en allt större andel av det totala mottagandet av ensamkommande barn. Detta har väckt frågor både avseende praktiska arrangemang vid ankomsten till Sverige och andra skillnader som uppstår i mottagandet av dessa jämfört med asylsökande som kommunerna är vana att ta emot. Det gäller såväl skillnader i anvisningssystemet, då kvotgruppen anvisas utifrån bosättningslagen, som skillnader i vilka statliga ersättningar till kommunerna som aktualiseras. Länsstyrelserna har påtalat behovet av att ta fram rutiner för hur mottagandet av denna grupp ska organiseras och ser mycket positivt på att Migrationsverket också har

påbörjat ett sådant arbete här under året. Länsstyrelserna har under hösten utgjort remissinstans till de rutiner som Migrationsverket tar fram.

En viktig fråga som kvarstår att lösa är frågan om behovet av att kunna utse en god man för dessa barn i samband med anvisning till kommun. Eftersom de har uppehållstillstånd vid ankomsten ska de enligt föräldrabalken (1949:381) förordnas en särskilt förordnad vårdnadshavare av tingsrätten, men då detta ofta tar många månader innebär det i praktiken att barnet många gånger står helt utan ställföreträdare under sin första tid i Sverige, vilket bland annat påverkar möjligheterna att anmäla barnet till att börja skolan samt bokning av hälsoundersökning. Frågan har inte kommit till någon lösning då SKR och Socialstyrelsen gör olika bedömningar om huruvida lagen om god man för ensamkommande barn (2005:429) är tillämplig för denna grupp eller ej. Detta försvårar avsevärt kommunernas hantering av situationen och innebär att ett stort antal barn i mottagandet fortsätter att drabbas av en påtaglig rättsförlust till dess att frågan blivit löst.

Samlad bedömning

Länsstyrelserna ser en utveckling där mottagandet av ensamkommande barn och unga har fortsatt minska i omfattning till en historiskt låg nivå. På ett övergripande plan är den samlade bilden att mottagandekapaciteten i stort varit i balans under året, och att förutsättningarna att möta det väntade kapacitetsbehovet för åtminstone det närmaste året är övervägande goda. Denna bild grundar sig på länens egna bedömningar men också på de uppgifter som kommunerna själva lämnat i lägesbildsenkäten.

Samtidigt bedömer kommunerna sin egen förmåga att tillgodose behovet av boende och andra insatser till målgruppen alltmer negativt och många län gör bedömningen att beredskapen i kommunerna att vid behov ställa om till ett ökat mottagande är mycket begränsad. Det finns också en tydlig tendens att de boendeverksamheter som ännu finns kvar för målgruppen öppnas upp för en bredare målgrupp av barn och unga som är i behov av insatser från den sociala barn och ungdomsvården av andra skäl, en utveckling som vi i dagsläget vet för lite om för att kunna dra några slutsatser om hur den påverkar målgruppen ensamkommande barn och unga. Trots det låga mottagandet kan vi också konstatera att tidigare uppmärksammat problematik avseende avvikningar är fortsatt omfattande.

Bedömning av egna insatser och resultat

Länsstyrelsernas insatser för att möta behoven kopplade till den aktuella utvecklingen har skett på olika nivåer och varierat över landet. Förutsättningarna för regional samverkan har påverkats i hög grad av det minskade mottagandet och länsstyrelserna har i sitt arbete bidragit till att upprätthålla den regionala samverkan kring mottagandet på åtminstone en grundläggande nivå. I storstadslänen är bilden att det funnits generellt bättre förutsättningar än i andra län att upprätthålla strukturer för regional samverkan i form av nätverk med kommunrepresentanter som kanske visserligen inte representerar specialiserade verksamheter för målgruppen på samma sätt som tidigare men som ändå företräder verksamheter i kommuner där ensamkommande barn och unga ingår i målgruppen i mer än något enstaka fall. I vissa andra län med ett lägre mottagande har länsstyrelserna kunnat samla kommunerna till att ta ett gemensamt regionalt grepp kring mottagandets organisering framåt. I det arbetet har omfördelningar av kommunandelar inom länen varit en nyckelfaktor, men också möjligheten för kommuner att anmäla intresse till Migrationsverket att ta emot ensamkommande barn inom kvotsystemet vilket på ett avgörande sätt har påverkat mottagandet i vissa kommuner och län och kommit att utgöra en viktigt strategisk funktion för att kunna upprätthålla ett mottagande.

I arbetet med att motverka människohandel och exploatering har länsstyrelserna regionalt bidragit till att belysa problematiken och att synliggöra riskfaktorer kopplade både till strukturer i mottagandet och till den sårbarhet som det innebär att vara minderårig i en migrationsprocess utan skyddet av en förälder. På den nationella nivån har länsstyrelsernas initiativ till samrådsprocess med berörda nationella myndigheter bidragit till att hålla frågan levande om behovet av en nationell samordning för att kunna arbeta långsiktigt och strategiskt för att motverka avvikningar och säkerställa ensamkommande barn och ungas fullvärdiga skydd genom alla faser i mottagningssystemet. När processen initierades var det med målsättningen att ge ett tydligt svar på frågan om huruvida det finns förutsättningar att gå vidare med ett samordnat utvecklingsarbete kring detta inom ramen för berörda myndigheters befintliga uppdrag, eller om ett sådant arbete skulle kräva ett uttalat uppdrag från regeringen. Ett tydligt resultat av samrådsprocessen är att den visat på behovet av ett uttalat uppdrag till berörda myndigheter för att rikta fokus på barn i migration som riskgrupp för människohandel och exploatering, och i synnerhet barn utan vårdnadshavare.

När det gäller arbetet med utvecklingsmedel har intresset för riktade projekt specifikt gentemot målgruppen ensamkommande barn och unga varit påtagligt mindre än föregående år. Det framgår av att merparten av de projekt där målgruppen uttryckligen har ingått har varit som del av en bredare målgrupp asylsökande och/eller nyanlända. Det stora undantaget har varit möjligheten att söka medel för att utveckla boendelösningar för målgruppen ensamkommande unga med uppehållstillstånd för studier. Två kommuner där möjligheten att söka medel för detta ändamål var av särskild vikt, på grund av det höga antalet utskrivningar av målgruppen från Migrationsverkets anläggningsboenden, var Halmstad och Vänersborg.

Prioriteringar i det fortsatta arbetet

Då det gångna året inneburit utmaningar i uppdraget både med anledning av ett ytterligare minskat mottagande och andra effekter av pandemin så är den sammantagna bilden att det finns ett behov framåt att fokusera på kärnan i uppdraget. Med ett mottagande som i hög grad är avvecklat och de digitaliserade mötesformer som omständigheterna kräver har länsstyrelserna ett fortsatt arbete att göra för att hitta ändamålsenliga arbetsformer för uppdragets genomförande. Ett område där länsstyrelserna har kommit olika långt, och där det därmed finns en stor potential i erfarenhetsutbyte mellan länen, är frågan om strukturer för hur regionala samverkan och kommundialoger kan bedrivas på ett framgångsrikt sätt. Regional samverkan är en central del i uppdraget eftersom den berör såväl uppföljning som kompetenshöjande insatser och dessutom är avgörande för förutsättningen att kunna genomföra omfördelningar inom länen under ordnade former.

Beredskap och kapacitet

När det gäller beredskap och kapacitet i mottagandet har länsstyrelserna ett viktigt arbete att göra framåt eftersom erfarenheterna sedan 2015, både med en kraftig expansion och sedan en lika omfattande avveckling, har ställt dessa begrepp på sin spets. Ytterst handlar det om samhällets förmåga att möta behoven på ett professionellt och kunskapsbaserat sätt hos de barn som söker skydd i Sverige utan medföljande vårdnadshavare.

Eftersom kommunerna har ansvaret för omsorgen om de barn som kommer, och i regel inte vet någonting om barnet förrän det befinner sig i kommunen, finns det en inbyggd utmaning när det gäller förmågan att anpassa insatser i mottagandet utifrån faktorer som exempelvis ålder, kön eller särskilda behov. Kommunerna ska ha beredskap för att ta emot ett visst antal barn, men vet i förväg i princip ingenting om de barn de ska ha beredskap att ta emot.

Eftersom omsorgen om barnet alltid måste utgå från en bedömning av barnets behov och intresse räcker det alltså inte för kommunerna att se till att det finns någonstans för barnet att

Avslutande kommentarer

Migrationsverkets betydelse i den regionala samverkan

Migrationsverket har nyligen genomgått en större omorganisering där myndigheten delats in i tre regioner. Migrationsverket har av naturliga skäl en särskild ställning som central aktör för en fungerande samverkan kring mottagandet på regional nivå. I den rollen har Migrationsverkets regionala experter varit av särskilt stor vikt då de i sin roll har kunnat redogöra för och representera helheten i myndighetens verksamhet och fungera som en ovärderlig länk för både kommuner och länsstyrelser till berörda delar av myndighetens verksamhet. Länsstyrelsen vill därför understryka betydelsen av att denna roll finns kvar även fortsättningsvis, och att denna roll över tid har blivit mer avgörande för den regionala samverkan i samband med att Migrationsverket avvecklat verksamhet på allt fler orter över landet.

Boendesituationen för ensamkommande unga med uppehållstillstånd för studier

När det gäller gruppen ensamkommande unga med uppehållstillstånd för studier konstaterar Länsstyrelsen att den statliga ersättning till ideella organisationer som varit av vikt för att kunna genomföra insatser avseende exempelvis boende och psykisk hälsa för denna målgrupp nu har upphört. Olyckligtvis sammanfaller det med att Socialstyrelsens kunskapscentrum för ensamkommande barn, som fyllt en central roll när det gäller dialog och samverkan kring denna grupp på nationell nivå, har avvecklats vid årsskiftet. Under 2020 har länsstyrelserna också haft riktade utvecklingsmedel för att utveckla boendelösningar till målgruppen, vilket inte heller kvarstår. Boendesituation för målgruppen har konstaterats vara svår sedan länge och en farhåga är nu att den kan förvärras ytterligare som en effekt av det avslutade statsbidraget till civilsamhället, samtidigt som tidigare samverkansforum för informationsutbyte har upphört.

Nationella åtgärder för att stärka skyddet av barn och unga i migration

Nationella resurser avseende kompetens och vägledning gällande barn och unga i migration, och särskilt barn utan vårdnadshavare, som riskgrupp för människohandel och exploatering behöver stärkas. Jämställdhetsmyndigheten är den myndighet som har det övergripande ansvaret för arbetet mot människohandel och exploatering där denna målgrupp också ingår. För att leva upp till Sveriges åtaganden avseende barnets rättigheter och stärka skyddet av barn och unga i migration är det avgörande att arbetet inom området förstärks på nationell nivå inklusive samordningen med berörda nationella myndigheter. Länsstyrelsen förordar därför att detta arbete regleras i ett eget långsiktigt uppdrag till Jämställdhetsmyndigheten, och att andra berörda nationella myndigheter (Socialstyrelsen, Polisen, Migrationsverket) får i uppdrag att bistå Jämställdhetsmyndigheten i det arbetet. I uppdraget bör ingå att ta fram en nationell vägledning och riktlinjer tillsammans med berörda aktörer för att samordna och följa upp arbetet avseende ensamkommande barn och unga som försvinner. En lämplig avgränsning i ålder skulle vara 0-20 år, som är maxgränsen för skyddsåtgärder genom LVU.

Översyn av anvisningsmodellen och förutsättningarna för omfördelning

Anvisningsmodellen för ensamkommande barn behöver ses över, med fokus på att ytterligare underlätta möjligheten att göra omfördelningar i mottagandet samt om möjligt inkludera gruppen ensamkommande barn som anvisas för vidarebosättning. En viktig påverkansfaktor för omfördelning av kommunandelar är de statliga ersättningarna som bör ses över i sammanhanget. Andra åtgärder som kan övervägas är möjligheten att göra omfördelningar över länsgränserna, eller att låta anknytningsanvisningar till anhöriga vuxna

(ej syskon) följa med vid en omfördelning inom länet för att en omfördelning ska få större effekt även vid anknytningsanvisning. Hur anvisningsmodellen bäst skulle kunna anpassas för att stärka kapaciteten i mottagandet bör utredas närmare. Samtidigt är det viktigt att kapacitetshöjande åtgärder inte görs på bekostnad av möjligheten att tillgodose det enskilda barnets behov och rättigheter. Befintliga direktiv till Migrationsverket att i möjligaste mån begränsa anknytningsanvisningar av ensamkommande barn står här i direkt konflikt med direktiven från FN:s barnrättskommitté (Allmän kommentar nr 6, 2005).

Åtgärda behov av ställföreträdare för ensamkommande barn på kvot

Problemet gällande avsaknad av ställföreträdare för ensamkommande barn som anvisas för vidarebosättning behöver adresseras skyndsamt. För de enskilda barn som drabbas, som nu kan räknas i hundratal per år, är det en avsevärd och oacceptabel rättsförlust att stå utan ställföreträdare i många månader efter ankomsten till Sverige och därmed riskera att inte få övriga rättigheter avseende skolgång och tillgång till hälso- och sjukvård tillgodosedda under denna tid.

Systemet med gode män för ensamkommande barn är i behov av översyn av flera skäl och länsstyrelserna ser med förväntan fram emot att ta del av de förslag som Ställföreträdarutredningen har i uppdrag att redovisa i april 2021 (Ju 2019:03). I de åtgärder som vidtas efter att utredningen redovisat sitt uppdrag är det utifrån länsstyrelsernas uppdrag avseende ensamkommande barn och unga särskilt angeläget är att finna en lösning på ovan beskrivna problem samt att tydliggöra ansvaret för adekvat utbildning och stöd till gode män.

Stärka kunskapen om insatser för långsiktig kvalitet och hållbarhet

Initiativ behövs för att stärka kunskapsläget om resultaten avseende olika placeringsalternativ och andra insatser för målgruppen ensamkommande barn och unga. De senaste årens utveckling har inneburit att mottagandet nu är en integrerad del av socialtjänstens övriga arbete inom den sociala barn- och ungdomsvården, såväl avseende handläggning som insatser. Det bristande kunskapsläget innebär dock att det är svårt att dra några slutsatser om huruvida denna utveckling är huvudsakligen av godo för målgruppen eller ej.

Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) publicerade 2018 en systematisk litteraturoversikt (SBU, 294/2018) av dokumenterade effekter av olika stödjande insatser för målgruppen ensamkommande barn och unga och konstaterade att inte en enda studie (av en ursprunglig sökning på närmare 3000 abstrakt) kunde identifieras som, undersökte effekten av stödjande insatser till målgruppen.

Med den erfarenhet som finns av mottagande av ensamkommande barn och unga och den forskning som är gjord inom området finns det både indikationer på att målgruppen har ett generellt lägre vårdbehov än andra barn och unga inom den sociala dygnsvården, samtidigt som det finns mycket som talar för att denna grupp istället har andra behov relaterade till faktorer som erfarenheter av förtryck, krig, flykt, migration och familjeseparation som särskiljer gruppen från andra målgrupper inom den sociala barn- och ungdomsvården.

Åtgärder för att stärka kunskapen om effekter av olika insatser inom den sociala barn- och ungdomsvården, liksom de som framförts av Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (MYVA, 2018:9), är därför av stor vikt. Ett riktat uppdrag till MYVA för att stärka kunskapsläget avseende effekten av olika varianter av dygnsvård för målgruppen ensamkommande barn bör också övervägas.

Med den nuvarande historiskt låga nivån på mottagandet kan en bättre kunskap om målgruppens behov och effekten av olika insatser vara vägledande för hur ett framtida

