



”Hem, ljuva hem”

Redovisning av uppdraget som regeringens
koordinator för ensamkommande barn

Förord

Undertecknad Björn Eriksson fick den 26 november av statsrådet Billström i uppdrag att som regeringens koordinator medverka i arbetet att skapa fler mottagningsplatser för asylsökande ensamkommande barn som anländer till Sverige. Jag har även getts i uppdrag att vid behov framlägga förslag till förbättringar i nuvarande mottagningssystem och att redovisa kommunala argument mot att teckna avtal. Uppdraget skall avrapporteras senast den 12 mars 2010

Jag har valt att kalla slutrapporten **”Hem, ljuva hem”**.

Jag har i detta arbete biträtts av Nima Poushin från Länsstyrelsen Östergötland.

Med överlämnandet av denna slutrapport är uppdraget avslutat.

Stockholm den 12 mars 2010

.....

Björn Eriksson

f.d. Landshövding i Östergötland

.....

Nima Poushin

Rådgivare

Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
Inledning och allmän bakgrund	6
Värderingsmässiga utgångspunkter	8
Utgångspunkter för förhandlingarna	9
Genomförda förhandlingar	10
Det kommunala perspektivet	12
Frågeställningar och förslag	15
Utredningsfrågor och slutkommentarer	21
Bilaga 1, Loggbok	23
Bilaga 2, Förhandlingsresultat	26

Sammanfattning

Mitt uppdrag har varit att som regeringens koordinator medverka i arbetet att skyndsamt få till stånd en högre mottagningskapacitet i kommunerna för ensamkommande barn. I uppdraget har ingått att redovisa de argument som anförs av kommuner mot att teckna avtal. Härutöver har jag ombetts att peka på möjliga förbättringar av nuvarande system. Det har inte ingått i mitt uppdrag att ifrågasätta fundamenten i det system riksdagen antagit.

Ett antal av de kontakter jag haft med kommuner, myndigheter, regionföreträdare, länsstyrelser m.fl. framgår av bifogade loggbok.

Rapporten är i enlighet med uppdragsgivarens önskemål mer avgränsad än en traditionell utredning.

Problemet är att mottagningssystemet skapades utifrån en prognos om 300-400 barn per år medan den faktiska inströmningen av barn har ökat till ungefär 2 500 barn per år med tendens till fortsatt ökning. Platsbristen leder till låg genomströmning och lång väntan för barnen. För närvarande väntar nästan 800 barn i ankomstkommunerna på en stadigvarande kommunplacering.

Några av utgångspunkterna för mitt arbete är att Sverige behöver fler produktiva händer och att de ensamkommande barn som anländer ofta är fyllda av ambition, företagsamma och redo att göra rätt för sig. Förvisso finns i denna kategori också personer med allvarliga problem, t.ex. beroende på det kaos de upplevt i sitt hemland eller under flykten till Sverige. Likväl visar våra hittillsvarande erfarenheter att anpassningen till det nya hemlandet ofta fungerar väl.

Om man gör tankeexperimentet att vi talar om inhemskt födda barn ses detta sällan som ett problem. Att ordna boende, skolplats m.m. blir en självklarhet. En ökad nativitet ses normalt som en *nationalekonomisk gåva*. Jag kan inte undgå att notera att t.ex. många kommuner i norra Sverige och på en del andra håll resonerar på detta sätt.

Begreppet barn är i detta sammanhang något missvisande. Det handlar vanligen om pojkar i tonåren. Termen ensamkommande barn har dock använts av praktiska skäl i rapporten.

Vi har ett *nationellt ansvar* att lösa situationen. Staten kan aldrig abdikera från detta. Fungerar inte nuvarande frivilligmodell i den modifierade form jag föreslår så tvingas enligt min mening regeringen att överväga plikttagstiftning.

Argumenten från vissa kommuner mot att ta emot ensamkommande barn är av skiftande karaktär. De kan till exempel avse rena missuppfattningar eller bristande tilltro till den egna förmågan. I några fall är de av halvkväden karaktär. Jag menar att framförda argument väl kan bemötas i en öppen debatt.

Successivt har vuxit fram tre bärande teman:

1. Ta fasta på den klara kommunala viljan att ställa upp med ytterligare insatser.
2. Att skapa ett nytt instrument ”regionala avsiktsförklaringar” för att bland annat bättre möjliggöra medverkan från såväl stora som små kommuner och nyttja befintlig

rationaliseringspotential. Grundidén är regionalisering snarare än en ensidig kommunal ansats.

3. Att öka antalet platser eftersom dessa – i motsats till familjehem – är omsättningsbara. Varje asylplats ger förenklat uttryckt möjlighet att ta emot tre barn per år. Att bara eliminera nuvarande kö räcker inte eftersom f.n. 50 barn ankommer per vecka

När mitt arbete påbörjades var den faktiska situationen att 104 kommuner hade överenskommelser motsvarande knappt 1300 platser (läget 1 december 2009). Min bedömning i dagsläget är att de sex mest stabila regionala avsiktsförklaringarna motsvarar i runda tal 700 platser. Härtill kommer regionala åtaganden om uppskattningsvis 150 platser i övriga fem län som jag har besökt. Med tanke på ambitionen att nå nivån 800 nya platser får detta sägas vara ett acceptabelt resultat. Grundat på mina kontakter med resterande län räknar jag med att 50-100 platser tillkommer i nya kommunavtal. Flertalet av de nytillkomna platserna avser södra och mellersta Sverige men likväl kvarstår en ”snedbelastning”, givet befolkningsfördelningen, till Norrlandslänens fördel. Det torde vara möjligt att ytterligare flytta fram positionerna i våra mer tätbefolkade regioner.

I rapporten redovisas 17 förslag till förbättringar av nuvarande system.

Vad gäller förhandlingsordningen anser jag att länsstyrelserna från och med 2011 bör ges ansvaret att, under Migrationsverkets ledning, svara för verksamheten i likhet med vad som gäller för flyktningmottagandet i stort. Migrationsverket bör ansvara för övergripande strategier, ledning och uppföljning på nationell nivå.

Socialstyrelsens och Skolverkets roll måste byggas ut och ersättningssystemet till kommunerna ses över på några punkter. Detta gäller i speciellt hög grad återbetalningsrutinerna.

Förslag lämnas angående de regionala avsiktsförklaringarna och möjligheten att sluta avtal på kommunalförbunds nivå.

Ankomstkommunerna bör sinsemellan teckna avtal om att fördela asylsökande, ensamkommande barn på befintliga platser för att maximera effekten av att nya ankomstkommuner tillkommer.

Vad gäller kommunerna måste den intrakommunala samverkan förbättras liksom samverkan mellan kommunerna för att gemensamt kunna skapa och driva institutionella platser. Alternativet att köpa platser, kontra att driva i egen regi, observeras inte alltid. Vidare bör Sveriges Kommuner och Landsting kunna spela en mer framträdande roll, t.ex. för att identifiera goda exempel och sprida kunskap mellan kommunerna.

I det sista kapitlet ges några synpunkter kring den översyn av dagens system som regeringen aviserat. Jag har också i min slutkommentar pekat på vikten av att förbereda sig för ett tänkbart ”katastrofscenario” som kan inträffa innan en sådan översyn hinner verkställas.

Avslutningsvis måste betonas betydelsen av att de regionala avsiktsförklaringarna omsätts i avtal och faktiskt mottagande efter att jag har frånträtt mitt uppdrag. Detta förutsätter att den statliga huvudmannen med kraft agerar för att inte värdefull tid ska gå till spillo. Denna fråga har jag påtalat för Migrationsverkets generaldirektör.

Inledning och allmän bakgrund

Uppdragets genomförande

Jag har betraktat förhandlingsarbetet som ett samarbete med berörda aktörer och inte uppfattat mig själv som någon form av torped. Under arbetet har jag haft förmånen att samråda med bland andra Migrationsverket, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), regioner, landsting, länsstyrelser och ett stort antal kommuner och kommunalförbund. Även ett antal ideella organisationer och företag har konsulterats. Besök och konferenser har ägt rum i Skånes, Västra Götalands, Kronobergs, Jönköpings, Stockholms, Västmanlands, Örebros, Östergötlands, Västerbottens, Dalarnas och Södermanlands län. Landshövdingarna i övriga län har kontaktats per brev och telefon. Samråd har även skett med Socialstyrelsen, Skolverket, Ungdomsstyrelsen, Rikskriminalpolisen och Barnombudsmannen.

Den bilagda loggboken omfattar en grov översikt av aktiviteter och kontakter.

Uppdragets genomförande har indelats i tre etapper. Den första har avsett att bidra i det akuta förhandlingsarbetet att öka mottagningskapaciteten för ensamkommande barn; arbetet beskrivs närmare i senare kapitel. Termen ensamkommande *barn* används därför att den är kortfattad och juridiskt korrekt. Jag är överens med många kommuner om att det är viktigt att också tydliggöra målgruppens ålder i planeringen av mottagandet eftersom 16-17-åringar generellt sett behöver ett annat mottagande än små barn.

Den andra etappen har inriktats på att lägga förslag till möjliga förbättringar inom ramen för nuvarande system men också att föreslå centrala policyfrågor som bör tas upp av den utredning regeringen har aviserat. I en avslutande tredje etapp har uppgiften varit att redovisa de argument som anförs av kommuner mot att teckna avtal. Kontakterna med bland andra ovan nämnda aktörer har varit värdefulla under alla tre etapperna.

Avgränsningar

Uppdraget har i enlighet med uppdragsgivarens önskemål varit mer praktiskt inriktat och avgränsat jämfört med utredningar som syftar till att genomlysna en fråga, beskriva befintliga fakta och föreslå nödvändiga författningsändringar. Föreliggande rapport omfattar de observationer och reflektioner som har gjorts under uppdragets gång och vilka slutsatser dessa har lett till. Tiden har inte medgivit jämförelser med andra länder och djuplodande analyser.

Allmän bakgrund

Grundproblemet beskrivs på olika sätt beroende på vem man frågar. Enligt mitt sätt att se saken är problemet att mottagningskapaciteten, definierad som praktiska åtaganden från kommunerna sida, inte svarar mot inströmningen av barn och ungdomar till Sverige. Det är viktigt att understryka att det inte liktydigt med att kommunerna är orsaken till problemet.

Kommunkollektivet har av olika skäl valt att inte ta emot tillräckligt många av de ensamkommande asylsökande barn som kommit till Sverige. Därför försöker jag besvara frågorna: vad beror det på? Hur ska vi lösa problemen på kort sikt? Vilka frågor måste utredas vidare? I senare kapitel beskrivs och diskuteras de hinder och argument som ofta framförs från

kommuner som inte tar emot ensamkommande asylsökande barn och ungdomar. Men jag återkommer också till de hinder och möjligheter som engagerade kommuner redogjort för liksom problem som tagits upp av de statliga aktörerna.

En ny ansvarsfördelning, med ett större ansvar för kommunerna, och ett delvis nytt ersättningsystem beslutades av en enig riksdag utifrån premissen att 15-20 kommuner i Sverige skulle specialisera sig på att ta emot uppskattningsvis 300-400 ensamkommande asylsökande barn per år¹. I fyra kommuner - Malmö, Mölndal, Sigtuna och Solna - hade Migrationsverket särskilda enheter för att ta emot asylansökningar från ensamkommande barn. Dessa kommuner blev därmed s.k. ankomstkommuner med olika förpliktelser gentemot de barn som ger sig tillkänna. Sedan dess har inströmningen ökat kraftigt till ungefär 2500 barn per år och Migrationsverket bedömer att trenden håller i sig under 2010 och 2011². Ungefär 30 % av barnen bosätter sig på eget initiativ hos någon släkting eller annan bekant varefter Migrationsverket underrättar den berörda kommunen om barnets existens. Majoriteten av de övriga barnen kommer till ankomstkommunerna. Migrationsverket har under den senaste tiden fördubblat antalet ankomstkommuner³ och behöver sannolikt ytterligare några enheter för att åstadkomma tryckutjämning på kort sikt.

Under de rådande omständigheterna måste i princip alla landets kommuner betraktas som potentiella mottagningskommuner vilket innebär att Migrationsverkets förhandlingsuppdrag har vuxit enormt. Härigenom har inte Migrationsverkets resurser motsvarat det reella behovet. Det fåtal som engageras i förhandlingsfunktionen har dock arbetat i konstruktiv anda.

Situationen i Sverige – med kraftigt ökad inströmning av ensamkommande barn - speglar trenden i övriga Europa. T.ex. tar Spanien emot ca 8000 ensamkommande barn per år och Norge ca 3000.

Ungefär 90 % av de ensamkommande barnen är i åldern 13-18 år. Under senare tid har funnits en tendens att andelen yngre barn ökar. Knappt 80 % är pojkar och drygt 20 % är flickor. De flesta kommer från Afghanistan och Somalia.⁴

¹ Prop. 2005/06:46 *Mottagande av ensamkommande barn*

² *Aktuellt om ensamkommande barn och ungdomar*, december 2009, samt *verksamhetsprognos till regeringen 2009-10-29*, Migrationsverket

³ Nya ankomstkommuner är Gävle, Norrköping, Skellefteå, Umeå och Örebro.

⁴ *Ett gemensamt ansvar*, september 2007, Migrationsverket, Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting samt *"Aktuellt om ensamkommande barn och ungdomar"*, Migrationsverket mars 2010.

Värderingsmässiga utgångspunkter

Min utgångspunkt är att Sverige behöver fler produktiva händer. De ensamkommande barn som anländer är ofta fyllda av ambition, företagsamma och redo att göra rätt för sig. Förvisso finns i denna kategori också personer med allvarliga problem, t.ex. beroende på det kaos de upplevt i sitt hemland eller under flykten till Sverige. Likväl visar våra hittillsvarande erfarenheter att etableringen i det nya hemlandet ofta fungerar mycket väl⁵.

Om man gör tankeexperimentet att vi talar om inhemskt födda barn ses detta sällan som ett problem. Ökad nativitet är i Sverige en **nationalekonomisk gåva** och att ordna boende, utbildningsplatser m.m. betraktas inte som ett samhällsproblem även om det kan vara en resursfråga på kort sikt. Varför kan vi inte se tillskottet av ensamkommande barn på samma sätt?

Det handlar ofta om unga män i övre tonåren eller i realiteten ibland däröver. I sitt eget hemland är de i medelåldern om man ser till livslängden i ursprungslandet. Med våra mått mätt har de ett helt arbetsliv framför sig. Hur ska vi då kunna avstå från att se detta som ett spännande bidrag? Jag kan inte undgå att notera att många kommuner i norra Sverige, till exempel Skellefteå och Umeå, resonerat på detta positiva sätt såväl beträffande vuxna flyktingar som ensamkommande barn. Liknande resonemang förs också i flera kommuner i södra Sverige t.ex. Lessebo och Mjölby.

Det bör också noteras att av alla de flyktingar och deras anhöriga som efter uppehållstillstånd togs emot i kommunerna under år 2009 var drygt 40 % under 18 år⁶. Detta talar för att så lite som möjligt särbehandla ensamkommande barn i integrationspolitiken.

Själv **begreppet ”ensamkommande barn”** är något missvisande eftersom flickorna och pojkarna, framförallt pojkarna, vanligen är tonåringar. I juridisk bemärkelse är man barn under 18 års ålder, därom råder inget tvivel. I flyktingmottagandet är åldern en viktig faktor för planeringen. Av pedagogiska och praktiska skäl kan det därför vara lämpligt att använda termen ”ensamkommande barn och ungdomar”⁷.

Vi har ett **nationellt ansvar** som följer av våra internationella åtaganden, inte minst Flyktingkonventionen, Europakonventionen, Barnkonventionen och Kvinnokonventionen. Migrationsverket ansvarar för att tillämpa Utlänningslagen (SFS 2005:716) som reglerar

⁵ Flera kommuner vittnar om att dessa barn och ungdomar är mer motiverade att ta sig an introduktionsinsatser, framförallt utbildning, än vad nyanlända i genomsnitt är. Även avhandlingen ”Ensamkommande men inte ensamma”, av Marie Hessle visar att ensamkommande barn och ungdomar klarar sig bättre än nyanlända i stort.

⁶ Migrationsverket statistik t.o.m. november 2009, tillgänglig via www.migrationsverket.se, baserad på utbetalade statsbidrag enligt Ersättningsförordningen (ErsF) SFS 1990:927. Därmed ingår inte de anhöriga som inte omfattas av ErsF.

⁷ Termen används av Sveriges Kommuner och Landsting och ibland av Migrationsverket och andra. Jag gör inte anspråk på att ha myntat begreppet utan ansluter mig till bruket av detsamma utanför juridiken.

invandring till Sverige⁸. När det gäller ensamkommande barn och ungdomar är mottagandet såväl före som efter uppehållstillstånd en kommunal uppgift. Under dessa omständigheter anser jag att ensidig vägran från kommunernas sida är lika oacceptabel som oskäliga eller strukturellt underfinansierade ålägganden från statens sida. Hela idén med nuvarande system är att det bygger på en frivillighetsprincip inom ramen för statlig påverkan via regelsystem och ekonomiska stimulansmedel. Fallerar frivilligheten återstår att överväga olika former av tvångslagstiftning.

Utgångspunkter för förhandlingarna

Jag har i arbetet med att skapa högre och bättre mottagningskapacitet utgått från några bärande principer.

Svenska kommuner har olika storlek och förutsättningar men alla kan bidra. Jag anser att tiden är mogen att se på mottagandet som en *regional* fråga. Den regionala nivån har bättre förutsättningar att klokt fördela arbetet mellan kommunerna i regionen än vad staten centralt har. Både statliga myndigheter och kommunerna själva har mycket att vinna på att ta sig an mottagandet i ett regionalt perspektiv, t.ex. kapacitetsbedömning, utvecklingsfrågor och kunskapsuppbyggnad. I begreppet regionalisering lägger jag också olika former av subregionala lösningar. Att arbeta med kommunalförbund och regionala överenskommelser har på andra områden långa traditioner vilket underlättar en systemförändring också vad avser ensamkommande barn. Jag har i mina diskussioner mött ett stort gensvar för detta synsätt från kommunala och regionala företrädare. Detsamma gäller länsstyrelser som bör ges en utvidgad roll i sin egenskap av regeringens förlängda arm i länet. Regionala avsiktsförklaringar kan i sammanhanget betecknas som moraliskt bindande.

Huvudinriktningen har varit att skapa *platser* som kan omsättas. Nuvarande nationella genomströmningshastighet per år är av storleksordningen 3 barn per plats. Mottagande i familjehem bör vara ett behovsprövat komplement, företrädesvis för yngre barn. Jag tycker mig stundtals ana att viljan att ta emot t.ex. fem barn (statsbidragsgränsen) är ett sätt att söka undvika att hamna på Migrationsverkets ”svarta lista” över kommuner som inte ”ställer upp”. Varje vecka anländer ca 50 barn. Att bara eliminera nuvarande kö räcker inte varför omsättningsbara platser måste vara ett huvudspår.

Inomkommunal samverkan är en viktig förutsättning för att få ett fungerande arbetssätt. Flera kommunala förvaltningar är normalt involverade. Det är inte bara staten som har problem med ett stuprörstänkande. Bristande koordinering inom många kommuner gör processen svårbehandlad och långsam. Ledtiderna kan förkortas genom bättre samordning mellan politisk nivå och tjänstemannanivå. Det underlättar också avsevärt om stat och kommun överlägger på beslutsfattande nivå.

⁸ Den nya instans- och processordningen beskrivs i proposition 2004/05:170 och utvärderades nyligen i SOU 2009:56

Utöver dessa grundläggande principer har en avgörande faktor varit *tidsbristen*. I nuläget måste vi helt enkelt skapa plats åt de nästan 800 barn och ungdomar som i dag väntar i ankomstkommunerna och säkra ett värdigt mottagande för de 50 barn och ungdomar per vecka som kommer till Sverige⁹. Det har varit en utmaning i mitt arbete men det finns all anledning att tro att tidsbrist och hastiga svängningar i behovsbilden kommer att vara ett problem också framöver.

Genomförda förhandlingar

Innan jag sammanfattar resultaten av förhandlingsarbetet (se vidare bilaga 2) vill jag göra några konstateranden.

I de samtal jag fört med ett stort antal kommuner, kommunalförbund, regionföreträdare, länsstyrelser m.fl. har man genomgående poängterat att man *vill* medverka till att lösa problemet. Den övervägande majoriteten betonar att det inte är acceptabelt med nuvarande köbildning och att vi tillsammans och solidariskt måste finna en lösning. Det finns olika meningar om hur fort det kan gå och hur ansvaret ska fördelas centralt, regionalt och lokalt men få ryggar för utmaningen.

Migrationsverkets fältpersonal gör enligt min mening ett gott arbete. Problemen de stöter på sammanhänger med formerna under vilka förhandlingsarbetet bedrivs. Alltför sällan bereds de tillfälle att möta de avgörande beslutsfattarna och i alltför hög grad underskattas möjligheterna till kommunal samverkan i olika former. Jag har haft förmånen att direkt få överlägga med förtroendevalda i beslutsfattande position. Grovt förenklat kan sägas att det varit möjligt att föra diskussionerna ”uppifrån och ned” i stället för ”nedifrån och upp”. Detta har varit en stor fördel givet den tidspress som råder i frågan. Staten måste återta det geografiska initiativet och skapa en gemensam målbild.

I den välvilliga avsikten att underlätta för den kommunala sektorn har Migrationsverket, synes det mig, stundtals dragit ut på handläggningen kring uppehållstillstånd, i strid med förvaltningslagen (SFS 1986:223). Detta kommer inte att vara en framkomlig väg framöver.

Som framgår av inledningen har jag genomfört ett antal överläggningar med regionala och kommunala företrädare. Min målsättning har varit att skapa frivilliga regionala åtaganden genom avsiktsförklaringar som senare materialiseras i kommunala avtal. Tidsutrymmet har inte möjliggjort att via fysiska möten överlägga med samtliga län. Urvalskriterierna har varit en blandning av regionernas befolkningsmängd och att de till synes underpresterat, alternativt visat osedvanligt imponerande resultat. Härutöver har jag telefonledes eller på annat sätt haft kontakt med ytterligare ett antal kommuner och med samtliga län.

Utfallet i fysiska platser kan inte av praktiska skäl ske annat än successivt under 2010. Kommunala beslutsprocesser kräver sin tid; att ingå avtal ska vanligtvis beslutas av fullmäktige

⁹ *Aktuellt om ensamkommande barn och ungdomar*, Migrationsverket mars 2010

efter rekommendation av kommunstyrelsen vars beredning omfattar remisser till berörda nämnder eller utskott samt till utförare. Det är angeläget att Regeringskansliet följer upp denna process.

I vissa fall väljer kommunerna att genomföra utbyggnaden av platser i helt egen regi. I andra fall kan alternativet vara att köpa kompetens via kommunägda eller privata bolag. Denna valmöjlighet är viktig att medvetandegöra.

När mitt arbete påbörjades var den faktiska situationen att 104 kommuner hade överenskommelser motsvarande knappt 1 300 platser. Härtill kom uppgörelser som avsåg ett visst antal barn. Dessa uppgörelser summerade till drygt 200 barn.

Min bedömning av dagsläget är följande: De sex mest stabila regionala avsiktsförklaringarna motsvarar i runda tal 700 platser. Härtill kommer regionala åtaganden om uppskattningsvis 150 platser i övriga fem län som jag har besökt. Det bör dock observeras att när själva avtalen skrivs kan vissa kommuner komma att välja uppgörelser som avser ett visst antal barn, istället för platser. Grundat på mina kontakter med resterande tio län räknar jag med att det tillkommer 50-100 platser i nya kommunavtal. Med tanke på ambitionen att söka nå nivån 800 platser får detta sägas vara ett acceptabelt resultat. Det hindrar inte att arbetet med skapa ytterligare platser måste fortgå med oförminskad intensitet.

I utgångsläget svarade Norrlandslänet för drygt 500 platser vilket är en ytterst imponerande prestation. Av tillkommande platser under arbetet med regionala avsiktsförklaringar svarar övriga län för 815 stycken (drygt 90 %). Även om ökningen av antalet platser främst ägt rum utanför Norrlandslänet kvarstår intrycket att ”snedbalansen” finns kvar. Mer torde finnas att göra i våra tätbefolkade regioner.

Det är i dagsläget inte möjligt att specificera balansen mellan små, medelstora och stora kommuner eftersom formella avtal kommunvis i flertalet fall inte hunnit slutas. Mitt intryck är dock att små och medelstora kommuner ökat sin andel eftersom de ofta väljer tätare samarbetsformer. Framtagandet av institutionella platser blir ekonomiskt mer lönsamt om enheterna omfattar minst 8 till 10 platser vilket är ett starkt motiv för samverkan över kommungränserna.

För en mer teknisk beskrivning hänvisas till Bilaga 2.

Avslutningsvis är min uppfattning att gjorda regionala avsiktsförklaringar nogt måste följas upp av Migrationsverket med konkreta avtal per kommun när mitt arbete avslutats. Till detta återkommer jag längre fram.

Det kommunala perspektivet

Det är av stort intresse att redovisa och diskutera de skäl och argument som anförs av kommunerna mot att teckna avtal om mottagande av ensamkommande barn. Vissa argument framförs öppet, andra implicit eller halvkvädet. Bland de kommuner som är engagerade på olika sätt förekommer en del av nedanstående resonemang som utmaningar eller hinder i den verksamhet man bedriver.

Information och dialog

Ett skäl som anförs från vissa kommuner och kommunalförbund, intressant nog också sådana som är engagerade i frågan, och som kan te sig förvånande för oss statliga företrädare är att man helt enkelt inte insett problemets vidd trots skickade skrivelser och påstötningar i olika former. I detta sammanhang har uttrycket ”mental omställning” använts. Flera kommunala företrädare har framfört att det tar tid att ta till sig situationens allvar och reagera på kommunal nivå.

Vissa kommuner berättar att deras utredningar och politiska diskussioner fördröjs av att de får vänta lång tid på möten med Migrationsverket. I något enstaka fall har till och med kommuner fattat beslut som inte har verkställts utan att verket har följt upp frågan.

Resurser

De vanligaste argumenten mot att teckna avtal om att ta emot ensamkommande barn och ungdomar har med resurser att göra, det vill säga brist på pengar, lämpliga lokaler, erforderlig kompetens, gode män, familjehem eller andra resurser.

Frågan om pengar har åtminstone fyra aspekter. En är att man inte tror sig få täckning för sina kostnader inom socialtjänst eller skola, en annan är att man inte har råd att reparera och iordningställa lämpliga lokaler, en tredje är att man inte får någon särskild ersättning för överförmyndarens arbete och en fjärde aspekt är att man befävar att det ska uppstå eller kvarstå vård- eller försörjningskostnader för barnet, ungdomen eller eventuella anhöriga efter att den statliga ersättningen har upphört. Ofta återopas betänkandet ”Aktiv väntan” som utredaren Sören Häggroth överlämnade till regeringen våren 2009¹⁰.

Att det saknas lämpliga lokaler är ett vanligt argument, inte minst i kommuner som redovisar bostadsbrist¹¹.

Kompetensförsörjning som problem beskrivs antingen som att kommunen inte vet vad som krävs, inte har det som krävs eller inte tror sig kunna rekrytera den kompetens som behövs. Det kan också handla om att kommunen befävar att landstinget inte har den vårdkapacitet som man förväntar sig krävs. Därtill tror vissa kommuner felaktigt att betalningsansvaret för diverse vårdkostnader, enligt hälso- och sjukvårdslagen, faller på kommunerna och inte landstingen.

Många kommuner redovisar generella svårigheter att rekrytera gode män och familjehem.

¹⁰ SOU 2009:19

¹¹ Enligt länsstyrelsernas regionala bostadsmarknadsanalyser.

En något mer långsökt, men ändå intressant, variant på resursbrist är att vissa små kommuner inte tycker sig kunna erbjuda tonåringar någon givande fritid.

Polemik mot staten

En ståndpunkt, som i den allmänna debatten främst kommit att förknippas med Vellinge kommun men som jag har hört från ytterligare några kommuner, är att staten borde ha operativt ansvar för de asylsökande ensamkommande barnen och ungdomarna och att man från kommunens sida säger nej så länge möjligheten finns.

Flera mellanstora eller stora kommuner som tar emot många flyktingar och ofta ett antal ensamkommande barn och ungdomar i s.k. eget boende har hittills tvekat att teckna avtal därför att de tycker sig ta tillräckligt ansvar och hävdar att andra kommuner borde bidra mer. Några av dessa kommuner menar också att deras negativa inställning till att teckna avtal om mottagande av ensamkommande barn och ungdomar har att göra med att Migrationsverket polariserar frågan om avtal, via media, och förringar deras övriga insatser i flyktingmottagandet.

Migrationsverkets handläggning av ersättningen till kommunerna kritiserar skarpt av flera kommuner som tar emot ensamkommande barn och ungdomar. Det är dock inte ett enskilt avgörande argument mot att teckna avtal men påverkar alldeles uppenbart en del av kommunerna som jag har talat med.

Osäkerhet och valfrihet

Ytterligare en typ av argument karaktäriseras av begreppet osäkerhet. Vissa kommuner oroas av att antalet barn som ska tas emot inte går att specificera om man tecknar avtal om platser. Man menar att det högst kan bli fråga om att ställa upp med ett begränsat antal familjehem. Vissa anför vidare att ”socialtjänsten har så många lagstadgade uppgifter att man väljer bort de frivilliga”¹².

Andra kommuner är osäkra på vilka krav som ställs på verksamheten från staten, t.ex. genom tillsyn, om man väljer att ta emot ensamkommande barn och ungdomar.

Det florerar vissa vanföreställningar av vilka jag bedömer den om s.k. ankarbarn vara allvarligast. Det vill säga en kommunal rädsla för omfattande anhöriginvandring som en följd av mottagandet av ensamkommande barn.

Valtaktik

Jag har uppfattat ett valtaktiskt resonemang som måste nämnas. Vissa kommunala företrädare för etablerade riksdagspartier väljer att mer eller mindre öppet överge sina partiers ståndpunkter i frågan om att teckna avtal om mottagande av ensamkommande barn och ungdomar för att istället anamma betydligt mer invandringskritiska eller främlingsfientliga partiers ståndpunkter

¹² I sammanhanget avsågs att tecknandet av avtal om mottagande av ensamkommande barn är frivilligt för kommunen.

och förfäktar tesen att detta kommer att göra de sistnämnda partierna mindre attraktiva för väljarna hösten 2010.

Mina kommentarer

Det faller knappast på mig som koordinator att i detalj analysera de argument som kommunerna under resans gång framfört mot att teckna avtal. Intressant nog kan konstateras att många argument inte längre anses förhindra avtalstecknande.

Jag noterar dock att de besvärligaste argumenten att hantera är de halvkvädna. Vissa kommuner framför att invånarna är emot, att ett mottagande ekonomiskt drabbar andra socialt utsatta eller att ett omhändertagande vore att uppmuntra till ökad främlingsfientlighet. Närvaron eller hot om närvaro i kommunala församlingar från partier som uppfattas ha detta på sin agenda spelar uppenbarligen in.

Enligt min mening kan denna argumentation inte godtas. Det uppstår ett demokratiskt underskott om företrädare för rikspartier hittar på en egen lokal migrationspolitik som man inte svarar för i val utan bara tillämpar för att göra Sverigedemokrater och liknande partier överflödiga. Det åligger staten att tillse att gällande stödssystem är kostnadsmässigt neutralt och att kommuner inte tvingas agera bank åt staten på grund av illa fungerande betalningsrutiner.

Ett antal kommuner upplever att Migrationsverket arbetar med en ”förmyndarattityd”. Vare sig detta är en faktisk eller upplevd realitet måste sådana föreställningar motverkas genom en öppen och förtroendefull dialog. Jag har också noterat att denna kritik inte avser Migrationsverkets ordinarie förhandlingsfunktion. Det är också uppenbart att verkets tillkortakommanden vad avser återbetalningsrutiner är ett allvarligt avbräck samt att landstingens roll enligt Hälso- och sjukvårdslagen måste klarläggas.

Farhågan att mottagandet av ensamkommande barn åtföljs av betydande anhöriginvandring har svagt stöd i empirin¹³. Det bör i sammanhanget påpekas att familjeåterförening är någonting positivt som dock inte alltid per automatik ska ske i Sverige om föräldrarna och barnet är medborgare i ett annat land. Ansökningar prövas alltid individuellt av Migrationsverket.

Sammanfattningsvis visar de kommunala reaktionerna på vikten av tätare samverkan med statliga företrädare samt på behovet av tydliga och klara spelregler.

¹³ Det förs ingen särskild statistik över anhöriga just till ensamkommande barn. Arbetsmaterial på Migrationsverket med provisoriska beräkningar, baserade på ett visst år, tyder på att det i ungefär 5 % av fallen kommit ansökningar från anhöriga till det ensamkommande barnet.

Frågeställningar och förslag

Politiska och principiella frågor liksom frågor som kräver betydande lagändringar avhandlas i nästa kapitel. Regeringen har aviserat sin avsikt att se över grunderna för mottagandet av ensamkommande barn. Jag har erfarit att inriktningen på denna översyn avses att presenteras under första halvåret 2010 och jag har fått i uppgift att reflektera över tänkbara utgångspunkter. Utredningen bör enligt min mening inte bli en ”slasktratt” för ett antal trängande frågor som pockar på sin lösning. Med tanke på att tiden från att en utredning börjar till att man fattar beslut i riksdagen sällan underskrider tre år måste ett antal viktiga frågor få sin lösning vid sidan av utredningen.

Nedan följer mina förslag till åtgärder på kort sikt. Jag delar upp frågeställningarna i tre områden: förhandlingsprocessen, resursläget och utvecklingsfrågor.

De samrådsförfaranden som föreslås är inriktade på statliga myndigheter och Sveriges Kommuner och Landsting. I vissa fall kan de formuleras som uppdrag. Vad gäller statliga myndigheter bör Regeringskansliets direktiv rätt kunna utnyttjas.

Det är också önskvärt att även ideell sektor inkluderas i arbetet. Jag har noterat att organisationer som Rädda Barnen och Röda Korset spelar en högst väsentlig roll i det praktiska vardagsarbetet med dessa frågor.

En annan faktor är den bristande kunskapen kring verksamhetens effekter. Behovet av forskningsinsatser är betydande. Ett undantag är Marie Hessles avhandling ”Ensamkommande men inte ensamma”.

Vem förhandlar för staten?

Jag har haft anledning att begrunda ansvarsfrågorna kring statens förhandlande om platser för ensamkommande barn. Som framgått av det föregående svarar Migrationsverket för denna funktion. Åtminstone i ett tillbakablickande perspektiv med klart underdimensionerade resurser. Ett alternativ är att behålla denna struktur men bygga ut den, kvalitativt och kvantitativt.

En annan aktör är Länsstyrelserna som är statens förlängda arm ute i länen. På länsstyrelserna finns väl utbyggda kontakter med kommunerna, och då också till beslutsfattande kommunala politiker och tjänstemän. Länsstyrelserna har vidare sedan nedläggningen av Integrationsverket 2007, under ledning av Migrationsverket, ansvaret för förhandlingsarbetet inom flyktingmottagandet.

Mycket talar enligt min mening för att ge Länsstyrelserna ansvaret, att under Migrationsverkets ledning, svara för förhandlingsverksamheten även för ensamkommande barn. Det blir allt vanligare att centrala verk får delegera uppgifter till länsstyrelserna, så har till exempel skett på Jordbruksverkets och Naturvårdsverkets områden. Ett sådant handlingsalternativ stärks av att det egentligen inte är Migrationsverkets kärnverksamhet att arbeta med denna typ av förhandlingsarbete. Ekonomiskt måste Länsstyrelserna kompenseras för merarbetet. Med tanke på statens ersättningskostnader till ankomstkommunerna medför detta, netto räknat, klara besparingar.

Om ett dygn i ankomstkommun kostar i genomsnitt 3000 kr per barn så innebär en månads förkortning av kötiden 90000 kr i besparing per barn. Med c:a 770 barn i kö blir den totala månadsbesparingen ungefär 70 miljoner kr.

Länsstyrelserna behöver en resursförstärkning på c:a 15 miljoner kr för att överta förhandlingsarbetet och integrera frågan om ensamkommande barn i regionala flyktingsamverkan. Delar av detta belopp skulle också kunna täckas genom en omfördelning mellan myndigheternas förvaltningsanslag.

Om man i nuläget inte helt vill gå på denna linje föreslår jag att man åtminstone i vissa län prövar denna möjlighet, förslagsvis på delegation av regeringen eller Migrationsverket.

Den förändrade ansvarsfördelningen bör gälla från år 2011. Oberoende härav krävs under innevarande år en kraftsamling från Migrationsverkets sida för att följa upp de regionala avsiktsförklaringarna med bindande kommunala avtal.

Följs huvudförslaget är det nödvändigt att Migrationsverket svarar för övergripande strategier, ledning och uppföljning på nationell nivå. Detta innebär att det inom verket måste skapas en tydlig funktion med ansvar och mandat att driva frågor över verksamhetsområden och geografiska gränser. Självfallet bör Migrationsverket också behålla uppgiften att bedöma nationella behov, administrera statsbidrag och utföra annan nödvändig övergripande administration, t.ex. att anvisa barn från ankomstkommunerna till mottagningskommunerna.

Regeringen bör i detta alternativ uppdraga åt Länsstyrelserna och Migrationsverket att samordna sina respektive förhandlingar.

Inom vissa politikområden har utsetts regionala samordnare. Det gäller till exempel varselsituationen, energiområdet, krishantering och ekobrottsbekämpning. Landshövdingen inom respektive län bör vid fortsatt huvudansvar för Migrationsverket ges ett motsvarande uppdrag.

Förslag:

- Länsstyrelserna bör, under Migrationsverkets ledning, ges det förhandlingsuppdrag rörande ensamkommande barn som för närvarande åvilar verket.
- Om regeringen bedömer detta mindre lämpligt bör ovanstående regionala samordningsdirektiv för landets landshövdingar utfärdas.

Förhandlingsprocessen

Det behövs mer samlad information om vilket ansvar kommunerna faktiskt har och vad mottagandet av ensamkommande barn och ungdomar kräver.

Mediedebatten har gett frågan om mottagande av ensamkommande barn nödvändig uppmärksamhet. Baksidan av medieintresset är dock att själva avtalstecknandet överskuggar såväl vilken typ av avtal kommuner tecknar som när de faktiskt börjar ta emot barn. Risken är att kommuner snabbt tecknar avtal om minsta möjliga antal barn, som kan tas emot utspridda under ett år, utan hänsyn till att det behövs *platser* och utan att försäkra sig om kvaliteten i mottagandet.

Man bidrar då inte i någon nämnvärd utsträckning till att lösa det övergripande problemet men garderar sig mot att bli uthängd i media eller hamna på ”svarta listan” över avtalslösa kommuner.

Berörda myndigheter behöver regeringens stöd och uppföljning i arbetet att öka mottagningskapaciteten.

Ansvariga myndigheter måste ha kapacitet att initiera, följa och påverka många lokala och regionala processer samtidigt. Det räcker inte med att skicka brev eller ringa till kommunerna och dela upp 290 kommuner mellan två experter.

Det kan vara lämpligt att senare under 2010 sammankalla länen till ett möte där uppnådda resultat redovisas.

Det behövs ökad statlig samordning, både internt och i förhållande till kommunerna. Framförallt Socialstyrelsen riskerar att hamna i målkonflikt med Migrationsverket i frågan om fler platser kontra lagstadgade minimikrav på verksamheten. Självklart är det en kvalitetsfråga som ska syfta till värdigt mottagande men betydelsen av trovärdighet och samordning på den statliga sidan ska inte underskattas i förhandlingsprocessen.

En synpunkt hos kommunerna är att man skulle vilja sluta avtal på kommunalförbunds nivå. Som tidigare tagits upp är detta ett vanligt förfarande på många politikområden. Inte minst skulle det underlätta för små kommuner att ge sitt bidrag också vad avser skapandet av nya platser.

Förslag:

- Utgångspunkten för förhandlingsarbetet bör om möjligt vara regionala och subregionala avsiktsförklaringar. Migrationsverket bör, i samråd med länsstyrelserna, kvartalsvis lämna en uppföljning av förhandlingsläget till regeringen.
- Regeringen bör överväga hur man ska stödja och följa upp de pågående regionala processerna för att nå tillräcklig mottagningskapacitet.
- Möjligheten bör införas att sluta avtal på kommunalförbunds nivå om mottagande av ensamkommande barn.
- Regeringen bör uppdraga åt Socialstyrelsen och Migrationsverket att, i samråd med Sveriges Kommuner och Landsting, länsstyrelserna och andra ansvariga myndigheter, skapa ett introduktionspaket som kompletterar broschyren ”Ett gemensamt ansvar”.

Resurser

Frågan om resurser är av naturliga skäl central för kommunerna. Min bild efter samtal med många kommuner är att den totala statliga ersättningen är tillfyllest men att det ekonomiska utfallet per kommun kan gynna eller missgynna beroende på vilka barn som anländer. Mycket torde stå att vinna på att ekonomisystemet förenklas.

Nedanstående förslag är främst inriktade på att lösa bristen på pengar och lokaler. Min uppfattning är att argumentet om lokaler används alltför lättvindigt av relativt många kommuner

och att det ofta är en ursäkt för uteblivet agerande. Det framgår också av att flera vårdföretag lyckats hitta lämpliga lokaler i kommuner där det råder bostadsbrist.

Beträffande kompetens hänvisar jag till det ovan nämnda förslaget om introduktionspaket men jag vill också varna för att överdrivet problematisera målgruppens förutsättningar och behov utifrån egna föreställningar om barn och ungdomar med utländsk bakgrund. Socialtjänsten och vården ska utgå ifrån individens behov och gällande regler och råd, inte etnisk bakgrund eller egna föreställningar om krigstrauman och andra kulturer.

Det är fullt förståeligt att kommunernas generella svårigheter att rekrytera gode män och familjehem även drabbar ensamkommande barn. När det gäller gode män är mitt förslag att förstärka överförmyndarna men också att utvidga det projekt som Röda Korset med flera drivit för att utbilda gode män för ensamkommande barn och ungdomar.

Problemet med bristen på familjehem är egentligen inte så allvarligt för ensamkommande barn och ungdomar. Med tanke på målgruppens ålderssammansättning är olika former av institutionsboende ett mer realistiskt alternativ för mottagande än familjehem. Om fler kommuner ställde platser till förfogande skulle Migrationsverket kunna avtala med ett fåtal kommuner om familjehem, företrädesvis för yngre barn. En sådan specialisering sker idag inom mottagandet av flickor för vilka verket har avtal om särskilt mottagande med ett fåtal kommuner.

Driftsformer för boende kan variera beroende på situationen i enskilda kommuner. Vissa föredrar drift i egen regi. Andra kan se fördelar i att nyttja upphandlingsinstrumentet. Möjligheterna till alternativa driftsformer är inte alltid uppmärksammade inom kommunsektorn.

Ett stort antal kommuner har luftat sitt missnöje med Migrationsverkets handläggning av ersättningar till kommunerna. Kritiken har bland annat avsett vad man uppfattar som brist på enhetlig praxis vid prövning av kommunernas återsökningar. I vissa fall har reaktionen blivit att man dragit sig för att sluta avtal mot bakgrund av engagerade kommuners erfarenheter. Enligt min mening skulle verket vinna på att centralisera denna funktion, vilket har utretts och diskuterats inom verket.

Förslag:

- Inom ramen för nuvarande anslagsvolym bör en översyn genomföras av statsbidragens fördelning med särskild tonvikt på kostnaderna för överförmyndare och asylsökandes skolgång. I uppdraget bör också ingå att analysera redovisningar från några kommuner som enligt utsago klarar sitt mottagande inom befintligt ekonomiskt ramverk.
- Handläggningen av återsökningar bör skyndsamt centraliseras och förenklas med målet att göra den transparent och förutsägbar.
- Migrationsverket bör anordna ett antal nationella utbildningstillfällen om återsökningar för handläggare från kommuner och landsting.
- Migrationsverket bör komplettera tidigare föreslagna introduktionspaket med en bilaga om möjligheterna att söka medel ur Europeiska Flyktingfonden för projekt som rör ensamkommande barn och ungdomar.

- Migrationsverket och Socialstyrelsen bör efter samråd med Sverige Kommuner och Landsting och Boverket tillsammans med Statens Bostadsomvandling AB (SBO) verka för att väsentligt öka nyttjandet av SBO:s tjänster för att skapa boenden för ensamkommande barn och ungdomar.
- Sveriges Kommuner och Landsting, Migrationsverket och Socialstyrelsen bör bjuda in vårdföretag och entreprenörer för att diskutera deras möjligheter att erbjuda kommunerna att snabbt skapa och driva boenden för ensamkommande barn och ungdomar.
- Regeringen bör förtydliga länsstyrelsernas uppdrag i Föräldrabalken att med råd stödja överförmyndarna och se till att utbildningen av överförmyndarna är tillfredsställande.
- Länsstyrelserna bör i samråd med Sveriges Kommuner och Landsting, Socialstyrelsen och Migrationsverket överlägga med Röda Korset om möjligheten att utvidga deras insatser i berörda regioner, t.ex. genom utbildningsprojekt för gode män och samarbete kring efterforskning av anhöriga.

Utvecklingsfrågor

En framgångsfaktor i diskussionen om avtal är att inkludera kvalitetsfrågor rörande mottagandet. Det ger kommunerna bättre planeringsförutsättningar. Det finns t.ex. en potentiell motsättning mellan Migrationsverkets uppdrag att skyndsamt förhandla fram fler platser och Socialstyrelsens uppdrag att utöva tillsyn över kommunala hem för vård och boende, s.k. HVB. Det kräver samordning och tydlighet i dialog med kommunerna men det förutsätter också att de statliga myndigheterna är beredda att ge kommunerna strategiskt stöd i verksamheten.

Socialstyrelsens uppdrag är bland annat att utöva systematisk tillsyn över hem för vård och boende (HVB). Det är den institutionella boendeform som juridiskt står kommunerna till buds för ensamkommande barn. Utmaningen är att tillfredsställa de ensamkommande barnens eventuella vårdbehov trots att de inte är på förhand definierade; **samtidigt** som man främjar deras etablering i Sverige för det fall de beviljas uppehållstillstånd. Enligt vad jag inhämtat avser Socialstyrelsen utfärda praktisk vägledning till socialtjänsten i kommunerna samt se över sina allmänna råd för HVB. Det bedömer jag som ett lovligt initiativ. Enligt min mening finns i detta sammanhang skäl att se över de allmänna råden *speciellt* vad avser denna kategori barn som skiljer sig från det klientel som normalt är aktuellt för HVB.

Ett problem som anmälts till mig är en ojämn belastning vad avser mängden barn som tas emot i ankomstkommuner. Från speciellt de nya ankomstkommunerna har uttryckts en farhåga för att bygga upp resurser utan att motsvarande antal barn anländer. Här krävs en tryckutjämning.

Det faktum att barn och ungdomar med uppehållstillstånd respektive med avslagsbeslut ofta kan vistas sida vid sida försvårar allvarligt möjligheterna att driva ett kvalitativt omhändertagande. I det sammanhanget diskuteras frågan om separata boenden för barn med respektive utan uppehållstillstånd. Denna fråga äger dock kommunerna själva eftersom man kan organisera verksamheten på olika sätt. Vissa kommuner har valt lösningen med separata boenden. Det kräver dock en större kritisk massa av platser.

Insatser inom skolektorn är ett viktigt utvecklingsområde. Mina överläggningar med bland annat Skolverket visar att nuvarande system har brister och att mer av ett nationellt och regionalt angreppssätt fordras. Detta gäller områden som studiehandledning, studievägledning och samverkan över kommungränserna.

Från organisationen ECPAT - End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking in Children for Sexual Purposes - har framförts att man inte kan utesluta att barn kan komma i riskzonen för kommersiell sexuell exploatering i asylärenden. Även om polisiära belegg saknas för att så är fallet kräver frågan om barn som avviker stor uppmärksamhet.

En ofta framförd oro är att vissa barn som ankommer är äldre än 18 år. Frågan om åldersbestämning blir därför av viss betydelse. Teknik och regelsystem kring åldersbestämning kommer att få ökad aktualitet.

Projektet "Ett gemensamt ansvar" som drivits av Migrationsverket och Sveriges Kommuner och Landsting kommer att fortsätta arbeta med ett antal utvecklingsområden. Det är ett gott initiativ som på sikt kan ge värdefulla bidrag till mottagandet.

Jag har fått höra många intressanta idéer som utvecklas och tillämpas runtom i landet. Det är angeläget att sprida goda exempel och att undvika dubbelarbete. Det är otvetydigt så att olika kommuners handläggare utreder samma frågor samtidigt. Detta är beklagligt under de akuta omständigheterna.

Förslag:

- Socialstyrelsen bör få i uppdrag att se över sina allmänna råd för Hem för vård och boende med en tydligare inriktning på etablering i Sverige.
- Länsstyrelserna och Migrationsverket bör verka för att mottagandet av ensamkommande barn och ungdomar inkluderas i de olika regionala överenskommelser som existerar för flyktmottagande. I detta arbete bör även Skolverket, Socialstyrelsen och andra relevanta aktörer ges i uppdrag att bistå.
- Ankomstkommunerna bör sinsemellan teckna avtal om att fördela asylsökande, ensamkommande barn på befintliga platser för att maximera effekten av att nya ankomstkommuner tillkommer.
- Regeringen bör uppdra åt Skolverket att i samråd med berörda myndigheter utreda nationella stöd- och utvecklingsinsatser med hänsyn till kommunernas arbete med etablering.
- Migrationsverket och Sverige Kommuner och Landsting bör i samråd med Socialstyrelsen, Skolverket, länsstyrelserna och andra ansvariga myndigheter sammanställa goda exempel på arbetet med ensamkommande barn.

Utredningsfrågor och slutkommentarer

Vilka frågor bör hanteras av en kommande utredning?

Med tanke på kontinuiteten är det önskvärt att den principiella inriktningen får samma breda politiska enighet som kännetecknat tillkomsten av nuvarande system för mottagandet av ensamkommande barn och ungdomar. Idag har varje kommun rätt att själv avgöra om man ska teckna avtal om att ta emot ensamkommande barn och ungdomar. Statens styrning utövas via ett regelverk, ett finansiellt stödsystem samt möjligheten att utse s.k. ankomstkommuner. Det råder dock viss oklarhet om det fortfarande föreligger en blocköverskridande enighet om grunderna¹⁴.

Utredningen måste ta ställning till frågan hur tillräcklig kapacitet att ta emot ensamkommande asylsökande barn ska säkerställas. Det finns åtminstone tre breda inriktningar: nuvarande system med förändrade incitament och förutsättningar, obligatoriskt kommunalt mottagande och statligt operativt ansvar. Eftersom dagens system inte är tillräckligt och statligt operativt ansvar så sent som för tre år sedan dömdes ut kan något av de två andra alternativen tyckas ligga nära till hands. Nyligen beslutade regeringen att inte införa kommunalt obligatorium beträffande flyktningmottagande i övrigt vilket talar emot att man frångår principen om frivillighet på ett så näralliggande område. Att formerna för en eventuell pliktlag utreds är naturligt men lika naturligt kan vara att ge en modifierad frivilligmodell av den typ jag föreslår en chans att fungera.

En annan fråga som bör undersökas är Migrationsverkets nuvarande möjlighet att egenmäktigt skapa s.k. ankomstkommuner, genom att upprätta ansökningsenheter för ensamkommande barn på orten, med de kommunala skyldigheter som det innebär i förhållande till barnen.

När reformen genomfördes var intentionen att staten genom Migrationsverket skulle teckna avtal med ett fåtal kommuner om omsättningsbara mottagningsplatser, som vid behov kunde kompletteras med familjehem. Köbildningen i ankomstkommunerna beror delvis på att många kommuner väljer att ta emot ett visst antal barn i familjehem, vanligen fem eftersom det är minimigränsen för att få statlig grundersättning. Det gör att den tänkta genomströmningen uteblir. Utredningen bör ta ställning till hur man kan minska antalet avtal om familjehem samtidigt som man säkerställer tillräcklig total kapacitet för mottagande.

Det är också angeläget att se över rättssäkerhetsfrågor och kommunala åtaganden vad avser de s.k. EBO-barnen.

Vidare vore det rimligt att utreda om inte kommunerna borde ha rätt att överklaga fler av Migrationsverkets beslut om att avslå återsökningar av olika kostnader.

Sammanfattningsvis anser jag att en utredning bör inriktas mot de stora värderingsmässiga avvägandena. Det kan naturligtvis övervägas att hantera några av ovanstående frågor i annan ordning.

¹⁴ Se exempelvis DN-debattartikeln 19 februari (2010) angående Socialdemokraternas nya integrationspolitik.

Slutkommentarer

De resultat som uppnåtts inom ramen för mitt uppdrag ger förhoppningsvis andrum att fundera över vad man ska göra på ett års sikt och i ett längre perspektiv om antalet ensamkommande barn fortsätter att öka. Det ligger utanför mitt uppdrag att formulera en strategi för ett eventuellt ”katastrofscenario”. Ett sådant scenario skulle kunna vara att väsentligt fler ensamkommande barn än prognostiserade 3000 skulle komma under 2010 och att inströmningen ytterligare stiger under 2011. På knappt ett års sikt kommer inte den aviserade utredningen att hinna ge något bidrag till lösningen varför Regeringskansliet och ansvariga myndigheter, parallellt med årets akuta arbete, måste utarbeta någon form av akutberedskap för år 2011. Det torde vara svårt att upprepa årets koordinatorsinsats år 2011 av det enkla skälet att det sannolikt kommer att finnas betydligt färre kommuner helt utan mottagande att mobilisera. Vad jag menar är att det finns en gräns för vad mottagningssystemet klarar och att planeringen framgent måste omfatta variabler som återvändande, ekonomiska incitament, statlig styrning, boendeformer och tillsyn som komplement till att öka antalet platser. Här kan frågan om förebyggande utvecklingsbistånd vara ett intressant uppslag.

Mitt arbete har som framgått fått bedrivas under en mycket kort och intensiv period. Flertalet av de förslag som framläggs kan relativt omgående genomföras. Många av de förslag som tas upp kring exempelvis Migrationsverket har jag diskuterat med verkets ledning och fått uppfattningen att de kommer att prövas. I vissa fall handlar det om tankegångar som redan finns inom verket.

En slående iakttagelse är bristen på forskning kring mottagandet av ensamkommande barn. Jag konstaterar bland annat att många kommuner påtalar bristen på forskning om hur ensamkommande barn har etablerat sig i Sverige. Här har forskarsamhället en viktig uppgift.

Det bör påpekas att det inte ingått i mitt arbete att studera frågor som rör problematiken kring ensamkommande barn i ett större europeiskt sammanhang. Sveriges situation liknar många andra länders varför naturligtvis harmonisering och samverkan i ett EU-perspektiv är av utomordentligt stor betydelse. Detsamma gäller de så kallade återvändandefrågorna, det vill säga hur effektivt vi hanterar problemen kring avvisning av de personer som inte beviljats uppehållstillstånd.

Jag vill sluta min rapport med konstaterandet att utmaningen att ta emot den nuvarande strömmen av ensamkommande barn och ungdomar *inte* är ett oöverstigligt problem. Som rikspolischef nyttjade jag ofta uttrycket; en kan inte göra allt, alla kan göra något, tillsammans kan vi göra mycket. Det gäller förvisso även på detta område.

BILAGA 1

Loggbok

”Loggboken” är en kronologisk förteckning i urval över olika kontakter under uppdragets gång. Den gör sålunda inte anspråk att vara fullständig men ger en bild av det kontaktnät som byggts upp.

23 november, 26 november och 30 november: efter möten med Migrationsverkets respektive Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) ledningar och tjänstemän valdes storstadslänen som utgångspunkter

5-6 december: informell diskussion med landshövdingarna i Jämtland och Västernorrland

7-8 december: möten med Region Skåne, Länsstyrelsen i Skåne samt kommunerna Malmö, Vellinge och Helsingborg

Utifrån Migrationsverkets underlag konstateras att det utöver i storstadslänen finns stor, outnyttjad kapacitet i Jönköpings, Västmanlands och Örebro län. Landshövdingen i respektive län kontaktas angående regional samling

9 december: möte med Lars Stjernkvist, kommunalråd i Norrköpings kommun

10 december: anförande på SKL:s konferens för organisationens förtroendevalda

15-17 december: möten med Länsstyrelsen i Västra Götaland samt delregionala möten i Göteborg, Uddevalla, Skövde och Borås i samarbete med kommunalförbunden. Bland många andra medverkande kommuner kan nämnas Göteborg, Mölndal, Borås och Lilla Edet.

18 december: möte med Landshövdingen i Stockholms län

18 december: avstämning med ämnesrådet Johan von Sydow, Justitiedepartementet

22 december: samtal med Lars-Ingvar Ljungman, kommunalråd i Vellinge kommun

22 december: samtal med ECPAT (End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking in Children for Sexual Purposes)

11 januari: samtal med Anders Eksmo, kommunalråd i Söderköpings kommun

12 januari: samtal med Lars-Ingvar Ljungman, kommunalråd i Vellinge kommun

13 januari: regionalt möte i Västmanlands län

13 januari: samtal med Tommy Hydfor, biträdande chef för Rikskriminalpolisen

14 januari: regionalt möte i Skåne län

14 januari: samtal med generaldirektör Per Nilsson, Ungdomsstyrelsen

15 januari: regionalt möte i Örebro län

17 januari: samtal med landshövdingen i Södermanland respektive Dalarna

18 januari: regionalt möte i Västra Götalands län

19 januari: avstämning med ämnesrådet Johan von Sydow, Justitiedepartementet

20 januari: möte med Marie Hessle angående hennes doktorsavhandling om ensamkommande barn

20 januari: regionalt tjänstemannamöte i Stockholms län

22 januari: regionalt möte i Östergötlands län

27 januari: möte med statssekreteraren Minna Ljunggren, Justitiedepartementet

27 januari: regionalt möte i Jönköpings län

28 januari: möte med Sigtuna kommun

28 januari: möte med Röda Korset

28 januari: muntlig delrapport till statsrådet Tobias Billström, Justitiedepartementet

30 januari: samtal med Håkan Lack, kommunalråd i Torsby kommun

2 februari: möte med Solna kommun

3 februari: möte med generaldirektör Per Thullberg, Skolverket

4 februari: samtal med landshövdingen i Värmland

4 februari: samtal med landshövdingen i Norrbottens län

4 februari: samtal med landshövdingen i Kalmar län

4 februari: samtal med landshövdingen i Västernorrlands län

4 februari: samtal med landshövdingen i Hallands län

4 februari: samtal med landshövdingen i Uppsala län

4 februari: regionalt möte i Kronobergs län

5 februari: avstämning med Migrationsverkets ledning

5 februari: samtal med Bengt Westerberg, ordförande för Röda Korset

5 februari: samtal med landshövdingen i Blekinge län

5 februari: samtal med landshövdingen i Gotlands län

8 februari: samtal med landshövdingen i Gävleborgs län

10 februari: möte med Migrationsverkets anvisningsfunktion för ensamkommande barn

10 februari: samtal med landshövdingen i Jämtlands län

11 februari: regionalt möte i Västerbottens län

[13-22 februari: Uppehåll med anledning av vinter-OS i Kanada]

23 februari: regionalt möte i Södermanlands län

24 februari: möte med överdirektör Håkan Ceder, Socialstyrelsen

25 februari: möte med SKL:s ledning

26 februari: avstämning med ämnesrådet Johan von Sydow, Justitiedepartementet

4 mars: regionalt möte i Dalarnas län

5 mars: möte med Samverkansdelegationen för flyktingfrågor (Migrationsverket, länsstyrelserna, Arbetsförmedlingen och SKL)

5 mars: samtal med statssekreteraren Dan Ericsson, Finansdepartementet

8 mars: samtal med statsrådet Tobias Billström, Justitiedepartementet

10 mars: avstämning med ämnesrådet Johan von Sydow, Justitiedepartementet

10 mars: möte med Barnombudsmannen

12 mars: slutrapport till statsrådet Tobias Billström, Justitiedepartementet

BILAGA 2

Förhandlingsresultat

Nedan redovisas en tabell över antalet platser som fanns vid uppdragets början och antalet potentiella platser om utfästelserna som gjorts i förhandlingar omsätts i verklighet. Kolumnen Avsiktsförklaringar speglar vår bedömning av utfästelser som gjorts vid regionala möten och förhandlingar. Dessa är av naturliga skäl inte enhetligt utformade men utgör en god utgångspunkt för avtalstecknande utifrån en gemensam målbild. Vissa avsiktsförklaringar är skriftliga till exempel i Stockholms och Östergötlands län, andra bygger på muntliga överenskommelser till exempel i Södermanlands län. Förhandlingsprocessen måste genomföras skyndsamt men själva mottagandet kommer att påbörjas successivt under året.

Raden övriga län avser de län som jag inte har hunnit besöka utan i huvudsak kommunicerat med skriftligen och per telefon.

En fjärdedel av platserna beräknas vara asylplatser. Asylplatser omsätts i genomsnitt tre gånger per år.

2-3 familjhem kan sägas motsvara en asylplats under ett år rent statistiskt. Familjehemslösningen innebär dock mer administrativt arbete för kommunen.

Län	Platser 091201	Avsiktsförklaringar om nya platser	Kommentar
Dalarna	58	35	
Jönköping	8	60	
Kronoberg	86	25	
Skåne	10	150	
Stockholm	125	200	
Södermanland	45	30	
Västerbotten	162	25	
Västmanland	10	80	
Västra Götaland	41	150	
Örebro	22	70	
Östergötland	57	50	
Övriga län	642	68	Platser i avtal
Riket	1266	943	