



BARNETS BÄSTA?

En studie om asylsökande barn i socialtjänstens barnavård



UNICEF kämpar för alla barn

UNICEFs uppdrag är att arbeta för att barnkonventionen ska följas överallt i världen. I över 190 länder och territorier kämpar vi för alla barns rätt till överlevnad, trygghet, inflytande och utveckling. Eftersom vi är ett oberoende FN-organ har vi en unik möjlighet att påverka makthavare över hela världen för att de ska prioritera barnen i budgetar och lagstiftning. Vi har ständig katastrofberedskap och driver långsiktiga utvecklingsprogram för att hjälpa barn med det mest grundläggande under deras uppväxt. Som till exempel hälsovård, rent vatten, utbildning och skydd mot våld, övergrepp och diskriminering. För att kunna skapa varaktiga förändringar samarbetar vi med alla – med barnen och deras familjer, lokala hjälporganisationer, myndigheter och regeringar.

Vårt uppdrag i Sverige

I Sverige har vi tre viktiga uppgifter – samla in pengar till UNICEFs internationella verksamhet, bilda opinion i barnrättsfrågor samt sprida information om barns situation och rättigheter. Vi lägger oss i där lagar stiftas och beslut fattas och gör allt vi kan för att påverka svenska politiker och beslutsfattare inom områden där barn har behov av extra stöd och hjälp. Vi fokuserar på de områden där Sverige inte lever upp till barnkonventionens bestämmelser och där regeringen har fått kritik av FN:s barnrättskommitté för att inte göra tillräckligt för barns rättigheter. Ett av våra mål är att barnkonventionen ska bli svensk lag.

Projektledare:

Emma Schönberg, barnrättsjurist UNICEF Sverige

Författare:

Åsa Backlund, fil.dr. i socialt arbete och knuten till Forskning och Utveckling (FoU) Nordväst samt Institutionen för socialt arbete vid Socialhögskolan i Stockholm och Jenny Malmsten, fil.dr. i internationell migration och etniska relationer, knuten till Forskning och Utveckling (FoU) Malmö.

Illustrationer:

Jenny Palén

Grafisk form:

Kaplan RM

INNEHÅLL

FÖRORD	5
SAMMANFATTNING	6
BAKGRUND	7
Studiens syfte och upplägg	9
DISPOSITION	10
METOD OCH MATERIAL	10
Delstudie 1 - Kartläggningen	10
Delstudie 2 - Intervjuer	11
BARN I ASYLPROCESSEN	13
Att söka asyl	13
Asylsökande barn och barnets bästa	14
ASYLSÖKANDE BARN I SOCIALTJÄNSTEN	15
Ramar för socialtjänstens arbete med asylsökande barn	15
Forskning om socialtjänstens barnavård och socialt arbete med asylsökande barn	16
KARTLÄGGNING OCH ERFARENHETER FRÅN SOCIALTJÄNSTEN	18
Delstudie 1 - Kartläggningen	18
Delstudie 2 - Socialsekreterarnas erfarenheter och förhållningssätt	22
SAMMANFATTANDE REFLEKTION OCH TOLKNING	30
Slutsatser utifrån delstudierna	30
Diskrimineras asylsökande barn i den sociala barnavården?	30
Handlingsutrymme och institutionella logiker i relation till barnets bästa	32
Implikationer för praktik och fortsatt forskning	34
REFERENSER	36
Juridiska källor	38
Internetkällor	38



FÖRORD

UNICEF Sverige har sedan 2011 haft kontakt med eller fått kännedom om 25 barn som utvisats eller riskerat utvisning tillsammans med föräldrar som har utgjort en risk för deras hälsa, liv och utveckling. Barnen har varit placerade i familjehem på grund av förhållanden i hemmet, såsom misshandel eller allvarliga brister i omsorgen. I och med utvisningen har deras rättigheter enligt barnkonventionen kränkts. Barnkonventionen ger alla barn, utan åtskillnad, lika tillgång till sina rättigheter. Alla barn i Sverige ska, utan åtskillnad, ha rätt till skydd mot våld och omsorgsbrister i hemmet.


Vi har krävt lagändringar för att barn som söker uppehållstillstånd och samtidigt samhällsvårdas ska få sina rättigheter enligt barnkonventionen tillgodosedda. Svaret från regeringen har varit att nuvarande lagstiftning är tillfredsställande. UNICEF Sverige har fått tydliga indikationer på att så inte är fallet. Många av de barn vi har varit i kontakt med har varit i mycket dåligt fysiskt eller psykiskt skick. De har haft svårt att göra sina röster hörda. Fråga har uppkommit kring huruvida barnets bästa får verkligt utrymme i beslutsfattandet kring dessa barn. För att få mer kunskap om hanteringen av dessa ärenden samt socialtjänstens – som har det yttersta ansvaret för barn som far illa – möjligheter att tillgodose dessa barns rättigheter, har vi gett i uppdrag till Åsa Backlund (fil.dr i socialt arbete och knuten till Forskning och Utveckling (FoU) Nordväst i Stockholm) samt Jenny Malmsten (fil.dr i internationell migration och etniska relationer, knuten till Forskning och Utveckling (FoU) Malmö) att undersöka frågan närmare. Ett stort tack till författarna, samt alla socialsekreterare som ställt upp med tid och erfarenheter till rapporten. Ett stort tack även till Jenny Palén som gjort illustrationerna i rapporten utifrån barns berättelser om att vara på flykt.

Barn flyr från sina hemländer av olika anledningar, såsom förtryck, krig eller katastrofer. Det kan också handla om att barnen och deras familjer har förföljts och diskriminerats, eller har utsatts för våld och sexuella övergrepp. Det är ofta med svåra upplevelser i bagaget dessa barn kommer till Sverige. Att det här adderas ytterligare dimensioner av sårbarhet – våld, övergrepp eller omsorgsbrister i hemmet, separation från familjen och förflyttningar till

ytterligare okända miljöer – borde tala sitt eget tydliga språk. Det är absolut nödvändigt att barnen får sina behov och rättigheter tillgodosedda här. **UNICEF Sverige ser att följande lagändringar krävs för att så ska kunna ske:**

- **Barnkonventionen måste bli svensk lag** så att barnets alla rättigheter ges verkligt utrymme i beslutsprocesser. En helhetssyn på barns behov och rättigheter är nödvändig vid beslutsfattande som berör barn. Beslutsfattare måste ta barnets rättigheter på större allvar och kunskaperna om barnets rättigheter måste öka. Att göra barnkonventionen till svensk lag är en viktig förändring som skulle stärka barnets rättigheter både generellt och i enskilda fall.
- **Barnets bästa måste få en bättre och tydligare tillämpning** inom migrationsprocesser. Enligt barnkonventionen ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vilket är en starkare formulering än i utlänningslagen.
- Alla barn har enligt barnkonventionen rätt till skydd och stöd från socialtjänsten. **Inga barn ska kunna utvisas under pågående samhällsvård.** Lagen om vård av unga måste ges företräde framför utlänningslagen.
- **Det krävs en ökad och förbättrad samverkan** mellan socialtjänsten, BUP och migrationsmyndigheterna i dessa ärenden. Migrationsverket och migrationsdomstolarna ska i sina bedömningar av barns ärenden ta hänsyn till socialtjänstens underlag, läkarintyg och andra utlåtanden, **vilket tydligare måste framgå av lagen.**

De här fallen handlar om barn som inte har föräldrar som kan sörja för deras behov och rättigheter. Då måste samhället – politiker, beslutsfattare och myndigheter – ta ett stort ansvar och agera. De krav på lagändringar vi har ställt måste bli verklighet nu så att de här barnen får det skydd och stöd de har rätt till enligt barnkonventionen.



Véronique Lönnblad,
Generalsekreterare UNICEF Sverige

SAMMANFATTNING

Asylsökande barn som är placerade i samhällsvård enligt socialtjänstlagen (SoL) eller lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) kan samtidigt komma att utvisas enligt utlänningslagen (UtlL). Detta innebär att barnen kan komma att utvisas med sin familj under pågående vårdinsats, även om barnet omhändertagits med tvång. I dagsläget saknas kunskap om hur vanligt det är att asylsökande barn, som kommit till Sverige tillsammans med familj eller vårdnadshavare, får vårdinsatser av detta slag via socialtjänsten. Vi vet inte heller hur de som arbetar inom socialtjänstens barnavård förhåller sig till att barnen kan komma att utvisas eller hur samverkan med Migrationsverket fungerar vid denna typ av ärenden. Detta är bakgrunden till den här studien som syftar till att undersöka hur vanligt det är att asylsökande barn som kommit med sina familjer, placeras i samhällsvård, samt att få kunskap om socialtjänstens erfarenheter av och förhållningssätt i sådana fall. En kvantitativ kartläggning, baserad på telefonintervjuer med företrädare för socialtjänsten, har genomförts i Stockholms och Skåne län. Sammanlagt har representanter för 81 kommuner/stadsdelar kontaktats, varav 78 svarande. Erfarenhet och förhållningssätt inom socialtjänsten har undersökts genom kvalitativa intervjuer med fem socialsekreterare. I studien undersöks vilken betydelse det får för socialtjänstens arbete att barnen är asylsökande.

Kartläggningen visar att det i Stockholm och Skåne län under 2010-2012 sammanlagt genomförts 13 LVU-placeringar och 73 SoL-placeringar av asylsökande barn som kommit hit med sina familjer. Det finns en viss osäkerhet i siffrorna, då alla kommuner inte har kunnat ge fullständiga svar. Utöver det är uppgifterna delvis baserade på personalens minnesbilder av antalet fall under studieperioden, eftersom det saknas registerdata på dessa uppgifter. Det är rimligt att anta att resultatet snarare är en underskattning än en överskattning. Mot bakgrund av vad som framkommit i intervjuerna med socialsekreterare, finns också skäl att anta att det bland SoL-placeringarna kan finnas barn som skulle ha omhändertagits enligt LVU om de inte varit asylsökande. [Enligt beräkningar med utgångspunkt i kartläggningens resultat samt Migrationsverkets uppgifter](#)

[om antalet asylsökande barn i landet, har under denna tidsperiod uppskattningsvis cirka 190 asylsökande barn om året \(exklusive ensamkommande barn\) placerats i samhällsvård, varav cirka 30 i tvångsvård i enlighet med LVU.](#) Då det finns osäkerhetsfaktorer i beräkningen bör dessa uppgifter tolkas med försiktighet och betraktas som en ungefärlig uppskattning.

Intervjuerna med socialsekreterare visar att de generellt tycker att det är svårt att tillgodose asylsökande barns behov i den sociala barnavården. Arbetet innebär svåra dilemman och det saknas kunskap och riktlinjer i socialtjänstens organisation. Den bild socialsekreterarna ger är att det stöd som barnen ges är avhängigt erfarenheter och engagemang hos den enskilde socialsekreteraren och det lokala socialkontoret. Socialsekreterarna strävar efter att agera utifrån barnets bästa, men ser sitt handlingsutrymme som begränsat då barnen kan utvisas under pågående samhällsvård, vilket får betydelse för deras möjlighet att planera insatser för barnen. [Det kan göra att socialsekreterarna avvaktar med ingripanden och behandling insatser till dess att Migrationsverket fattat beslut om asylansökan, även om situationen i familjen bedöms vara olämplig för barnet.](#) Det sker med barnets bästa i åtanke, då socialsekreterarna menar att det kan vara olämpligt att påbörja en placering eller behandlingsinsats om barnet riskerar att kort därefter utvisas tillsammans med sin familj. Socialsekreterarna upplever inte att deras kunskap beaktas i tillräcklig utsträckning i Migrationsverkets hantering av dessa ärenden. I intervjuerna framträder olikheter i och en osäkerhet kring hur långt socialtjänstens ansvar sträcker sig för asylsökande barn, till exempel när det gäller förberedande för återvändande.

[Erfarenheterna från socialsekreterarna visar att det kan förekomma fall där asylsökande barn riskerar att utsätts för strukturell diskriminering, såtillvida att de inte får samma insatser av socialtjänsten som övriga barn i Sverige skulle få under liknande familjeomständigheter.](#) Det är dock svårt att göra en direkt jämförelse, eftersom det faktum att barnen är i en asylprocess påverkar hela deras livs- och familjesituation, samt socialtjänstens förutsättningar i arbetet.

BAKGRUND

Under perioden 2010-2012 sökte drygt 25 000 barn asyl i Sverige tillsammans med sin familj eller vårdnadshavare. Asylsökande barn kan betraktas som en särskilt utsatt grupp. En del av barnen och deras föräldrar bär med sig svåra och traumatiska upplevelser från ursprungslandet eller tiden på flykt. Själva asylprocessen kan också innebära stora påfrestningar för både barn och föräldrar (Eastmond 2010). Liksom bland övriga familjer i Sverige finns det asylsökande föräldrar som av olika skäl inte klarar av att ge sina barn det stöd och den omsorg som de behöver. Det är dessa barn som är i fokus i denna rapport.

Socialtjänsten har det yttersta ansvaret för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden. Insatser för barn och unga ska i första hand ske i samförstånd med barnet och dess vårdnadshavare, i enlighet med bestämmelser i Socialtjänstlagen. Om det finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas, kan socialnämnden ansöka om vård enligt lag med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) hos förvaltningsrätten (1 § LVU). En placering utanför hemmet kan då bli aktuell oavsett samtycke från barn och vårdnadshavare, för att barnet ska få det skydd och stöd som det behöver.

Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter som Sverige ratificerade år 1990, ska Sverige respektera och tillförsäkra varje barn som befinner sig i landet dess rättigheter, utan åtskillnad av något slag. Inget barn får diskrimineras på grund av faktorer som exempelvis hudfärg, kön, nationellt eller etniskt ursprung. Vad gäller svensk lagstiftning så är socialnämndens ansvar i princip detsamma för asylsökande barn som för andra barn. Det innebär att även asylsökande barn har rätt till stöd av socialtjänsten och omvänt har socialtjänsten skyldighet att agera då det finns anledning att tro att asylsökande barn far illa. Vissa undantag finns, såsom regler om förmåner som regleras av lagen om mottagande av asylsökande med flera (LMA). Denna lag reglerar frågor om sysselsättning och bistånd till asylsökande. Söderman (2008) konstaterar, utifrån en jämförande studie av hur barnets bästa regleras inom SoL respektive LMA samt till dessa lagar kopplade förarbeten, att barn som söker asyl inte tillförsäkras en skälig levnadsstandard på samma sätt som andra barn och menar att barn som söker asyl däri-genom diskrimineras.

En annan viktig skillnad är att beslut om vård enligt LVU kan hävas om asylansökan avslås och det beslutas att barnets familj ska utvisas enligt utlänningslagen. Detta framgår av 21 a § LVU. Asylsökande barn kan således bli utvisade med sin familj under pågående samhällsvård, även om samhällsvården har skett med tvingande myndighetsbeslut för att skydda barnen från vårdnadshavare som inte bedöms kapabla att ta hand om barnen.

Massmedia har de senaste åren uppmärksammat ett antal fall där barn har utvisats eller hotats av utvisning tillsammans med sin familj under pågående samhällsvård. Ett fall som varit aktuellt sommaren 2013 handlar om två syskon, sju och nio år gamla, som varit familjehemsplacerade i över två år då Migrationsverket beslutade att de skulle utvisas tillsammans med sina psykiskt sjuka föräldrar till Azerbadjan¹. Ett annat exempel gäller två mindre barn, två och fyra år gamla, omhändertagna i familjehem på grund av att föräldrarna misshandlat dem, som utvisades tillsammans med sina föräldrar². Utifrån dessa och andra uppmärksammade fall har det uppstått en debatt om dubbla budskap från det svenska samhället, om vad som utgör barnets bästa i denna typ av ärenden, samt huruvida samverkan mellan sociala myndigheter och Migrationsverket fungerar i dylika fall. Bland socialarbetare initierades ett upprop med rubriken *Socialvård för utvisningshotade och papperslösa barn*³. UNICEF Sverige har kontaktat politiker och begärt lagändring för att skydda barn som söker uppehållstillstånd och som är placerade enligt LVU.

Generellt kan sägas att asylsökande barn är en utsatt grupp med hög risk för psykisk ohälsa och att själva asylprocessen kan vara psykiskt nedbrytande (se till exempel Andersson, Asher, Björnberg & Eastmond 2010 för en samlad bild av forskning kring asylsökande barns hälsa och välbefinnande). Samtidigt visar forskning att villkoren i mottagarlandet kan få stor betydelse för barnens hälsa (a.a.). En grupp av asylsökande barn vars hälsotillstånd fått stor uppmärksamhet är de så kallade apatiska barnen, barn som har drabbats av uppgivenhetssyndrom. Under en period pågick en intensiv debatt om huruvida barnen fejkade symptom, alternativt tvingades av föräldrarna att uppvisa symptom (Tamas 2009). Enligt Tamas finns inte ett enda belagt fall av simulering, men debatten fick konsekvenser för barn med uppgivenhetssyndrom som misstänkliggjordes i massmedia. Ett flertal apatiska barn utvisades ur Sverige tillsammans med sina familjer, fastän de vid tiden för utvisning var under medicinsk behandling för sitt apatiska tillstånd.

1. Barn utvisas till Azerbajdzjan trots dödshot från föräldrarna.
<http://www.aftonbladet.se/nyheter/article17105466ab>. Hämtat 2013-07-10.
2. Två misshandlade barn utvisades. Dagens Nyheter 2011-09-28.
3. [Upprop.nu/RCEC](http://upprop.nu/RCEC)



En annan grupp som uppmärksammats inom såväl forskning som i massmedia är ensamkommande barn, alltså barn som kommer utan föräldrar eller annan vårdnadshavare (se till exempel Backlund, Eriksson, von Greiff & Åkerlund, 2012; Lundberg & Dahlquist 2012; Malmsten 2012 med flera). Ett flertal statliga publikationer belyser ansvarsområden för olika parter som ansvarar för mottagandet av ensamkommande barn, så som socialtjänst, skola och gode män. Dessa barn får, i egenskap av ensamkommande, i regel insatser av socialtjänsten som en viktig del av det organiserade mottagandet, något som också uppmärksammas i forskning (se till exempel Backlund m.fl. 2012; Kohli 2006).

När det gäller den sociala barnvårdens arbete med asylsökande barn som kommit till Sverige tillsammans med vårdnadshavare, finns mindre forskning att tillgå. Det saknas i dagsläget kunskap om hur vanligt det är att asylsökande barn som kommit till Sverige tillsammans med familj eller vårdnadshavare, får vårdinsatser via socialtjänsten. Vi vet inte heller hur socialtjänsten förhåller sig till att barnen kan komma att utvisas eller hur samverkan med Migrationsverket fungerar vid denna typ av ärenden. Forskning och Utveckling (FoU) Nordväst i Stockholm och Forskning och Utveckling (FoU) Malmö har därför fått i uppdrag av UNICEF Sverige att undersöka dessa frågor som i grunden handlar om en av barnkonventionens huvudprinciper, nämligen lika rättigheter för alla barn.

Studiens syfte och upplägg

Mot bakgrund av ovanstående är det övergripande syftet med studien att få kunskap om omfattningen av asylsökande barn som placeras i samhällsvård enligt SoL eller LVU, samt om socialtjänstens erfarenheter och förhållningssätt i denna typ av ärenden. Studien omfattar placeringar både enligt SoL och LVU (där det senare innebär tvingande insatser), eftersom skillnaden mellan dessa ibland kan vara hårfin när det handlar om problemens tyngd, samt att ett fokus i studien är att få kunskap om hur socialsekreterarna resonerar i samband med att en tvingande insats övervägs. Med barn menas i denna studie barn och ungdomar mellan 0-18 år. Studien omfattar inte ensamkommande barn, eftersom placering av dessa i första hand sker på grund av avsaknad av familj och inte med anledning av den sociala situationen i familjen eller på grund av att barnets egna beteendet föranlett en vårdinsats. Undersökningstiden är 2010-2012. Denna tidsperiod valdes dels för att få en tidsperiod som vi kan anta finns med i socialkontorens "minne" och dels för att

få en tillräckligt lång tidsperiod för att få ett tillfredsställande underlag. Då det inte varit möjligt att inom ramen för denna studies resurser göra en totalundersökning i landet, har studien begränsats till att omfatta Stockholms och Skåne län. Detta utifrån att författarna har haft en lokal förankring i dessa län, men också utifrån antagandet att länen fångar upp en stor variation av kommuner som omfattar såväl storstadsområden som landsbyggd. Studiens syfte är:

- a) Att kartlägga omfattningen av fall i Stockholms och Skåne län där socialtjänsten har gjort placeringar av asylsökande barn (ej ensamkommande) enligt LVU eller SoL eller övervägt att göra sådana placeringar, under åren 2010-2012.
- b) Att undersöka socialtjänstens erfarenheter och förhållningssätt vid ärenden av detta slag.

Rapporten består av två delstudier, som beskrivs närmare nedan under rubriken Metod och material. Med utgångspunkt i syftet har ett antal mer specifika frågeställningar utformats. Dessa har varit vägledande under arbetet med studien och legat till grund för insamlingen av det empiriska materialet. Frågeställningar är:

- I hur många fall har asylsökande barn (ej ensamkommande) placerats enligt LVU respektive SoL av socialtjänsten i Stockholm och Skåne län under 2010-2012?
- I hur många fall under samma period har sådana placeringar övervägts⁴?
- I vilken mån finns erfarenheter inom socialtjänsten av att barn fått utvisningsbeslut under tiden de varit placerade i samhällsvård?
- Vilken betydelse har det för socialtjänstens arbete att barnen och deras familjer är asylsökande i det fall en placering sker eller övervägs?
- Finns särskilda riktlinjer/policies för arbetet i dessa situationer?
- Vilka erfarenheter har man inom socialtjänsten av samverkan med Migrationsverket i dylika fall?

Frågeställningarna ovan har varit utgångspunkten för arbetet med studien. Under arbetets gång har bearbetningen av intervjumaterialet gett upphov till mer analytiska frågor som handlar om huruvida asylsökande barn i den sociala barnvården diskrimineras och om de organisatoriska förutsättningarna i arbetet. Dessa frågor diskuteras i rapportens avslutande kapitel.

4. Här avses om socialtjänsten övervägt att göra en sådan placering, inte de regelbundna övervägningar som ska göras av en redan beslutad placeringsinsats.

DISPOSITION

Rapporten är upplagd på följande vis: I inledningskapitlet presenteras bakgrunden till studien samt syfte, frågeställningar och metod, det vill säga hur underlaget till rapporten samlats in och bearbetats. Därefter följer två kapitel där juridiska ramar samt forskning kring områdena barn i asylprocessen och asylsökande barn i socialtjänsten kortfattat presenteras. Det empiriska materialet presenteras här efter i form av en kartläggning från delstudie 1 och en sammanställning av utsagor om erfarenheter från socialtjänsten från delstudie 2. Avslutningsvis görs en sammanfattande reflektion och tolkning med utgångspunkt i tre teoretiska begrepp, diskriminering, handlingsutrymme och institutionella logiker. Rapporten avslutas med en diskussion kring implikationer för praktik och fortsatt forskning.

METOD OCH MATERIAL

Denna rapport baseras på två delstudier, varav den ena genomförts med en kvantitativ metod och den andra genom en kvalitativ fördjupning. De båda delstudierna beskrivs närmare var för sig nedan.

Delstudie 1 – Kartläggningen

Stockholms län består av 26 kommuner med en befolkning på cirka 2,1 miljoner invånare och Skåne län består av 33 kommuner och cirka 1,3 miljoner människor. Stockholm stad har 14 stadsdelar som har kontaktats separat. Malmö stad som ligger i Skåne län var vid kartläggningens genomförande indelat i 10 stadsdelar och även dessa har kontaktats separat.

Kartläggningen är kvantitativ och har genomförts genom telefonintervjuer med strukturerade frågor riktade till representanter för socialtjänsten i de kommuner och stadsdelar som studien omfattar. Respondenterna har

fått ange hur många asylsökande barn (ej ensamkommande) under 18 år som varit omhändertagna enligt LVU respektive placerats enligt SoL under perioden 2010-2012. Respondenterna har också fått svara på om de gjort några överväganden om omhändertagande eller placeringar enligt ovanstående. Slutligen har respondenterna tillfrågats om huruvida de har erfarenhet av att asylsökande barn eller unga har utvisats från Sverige under pågående samhällsvård (ja/nej). Arbetet inleddes med att företrädare för socialförvaltningens barn och ungdomsverksamhet i samtliga kommuner och stadsdelar kontaktades via mail för att delges information om kartläggningen. Några respondenter svarade redan i detta skede via mail att de inte haft några fall av det slag som efterfrågas i studien. Av de 81 kommuner och stadsdelar som kontaktats har 78 svarat. Företrädare för de kvarvarande kommunerna har kontaktats ett flertal gånger via telefon och mejl, men har under tiden för kartläggningen inte varit möjliga att nå. I vissa fall har vi fått in svar på några av frågorna, men inte alla och i enstaka fall har det bara kommit in svar gällande delar av åldersgruppen. Som helhet kan dock svarsfrekvensen i kartläggningen betraktas som god.

Kartläggningen har därefter legat till grund för en uppskattning av antalet asylsökande barn i Sverige som får insatser via SoL eller LVU. Tillvägagångssättet för denna beräkning presenteras utförligt under rubriken Delstudie 1 – Kartläggningen. De resultat som presenteras i kartläggningen och den nationella beräkningen ska förstås utifrån respondenternas möjlighet att finna den efterfrågade informationen. Flera har påpekat att detta inte är data som enkelt finns att tillgå i dokumentation, och de har ibland tagit reda på antalet ärenden genom att prata med kollegor och därefter gjort en uppskattning av antalet fall. Det gör att faktorer som personalomsättning kan påverka möjligheten att ge korrekt information – om de personer som handlagt ärendet bytt arbetsplats är det inte säkert

att minnet lever kvar hos kollegor. Från flera av socialtjänstens representanter påpekas dock att eftersom fallen är ganska ovanliga hade de sannolikt hört talas om dem ifall det funnits sådana.

En annan osäker aspekt är tidsramen för studien, 2010-2012. Några respondenter som har haft fall av detta slag är inte säkra på om det var 2009 eller 2010 och enstaka fall som är aktuella under 2013 har också räknats in i kartläggningen. Sammantaget är det dock rimligt att anta att resultaten är en underskattning av antalet ärenden. Dels saknas uppgifter från tre kommuner och dels har några av de kommuner som svarat endast redovisat uppgifter om delar av åldersgruppen. Eftersom uppgifterna i kartläggningen ligger till grund för den nationella uppskattningen av antalet asylsökande barn i den sociala barnvården, är även denna troligen en underskattning. Dessutom tyder statistik från Socialstyrelsen på att de regioner som ingår i denna studie tenderar att placera en lägre andel barn än landet i sin helhet.

Delstudie 2 – Intervjuer

Kartläggningen följdes upp genom intervjuer med sammanlagt fem socialsekreterare från några av de kommuner som svarat att de har erfarenhet av placeringar för asylsökande barn som kommit hit med sina familjer. Intervjuerna genomfördes i form av en så kallad fokusgruppintervju samt två telefonintervjuer.

En fokusgruppintervju innebär i ett forskningssammanhang att en grupp individer med gemensamma erfarenheter samlas, för att under ledning av en forskare diskutera ett tema. I fokusgruppintervjun är kommunikationen mellan deltagarna central. Forskaren agerar moderator och introducerar några öppna frågor som diskuteras gruppdeltagarna emellan. En fokusgruppintervju bygger på att det utvecklas en diskussion mellan deltagarna i gruppen och att moderatorn har en relativt passiv roll. Metoden är särskilt lämplig när man vill få fram hypotesgenererande data om grupprelaterade föreställningar, erfarenheter och motiv. En fördel med metoden är att deltagarna kan jämföra och ifrågasätta varandra inom gruppen och därmed ge mer än summan av separata individuella intervjuer (Wibeck 2000).

I fokusgruppintervjun deltog tre socialsekreterare från två kommuner i Stockholms län, samt författarna som agerade moderatorer. Socialsekreterarna rekryterades via de kontakter med socialtjänsten som togs i samband med kartläggningen. Ytterligare två socialsekreterare var anmälda till intervjun men fick förhinder. Fokusgrupp-

tervjun kompletterades därför med telefonintervjuer med dessa socialsekreterare, båda från Stockholms län. I Skåne län genomfördes ingen fokusgruppintervju, då det endast var ett fåtal kommuner som hade erfarenheter av det slag som efterfrågades. Av dessa tackade alla utom en på grund av tidsbrist nej till att medverka vid en fokusgruppintervju. Mot bakgrund av detta förlades den kvalitativa delen av studien i Stockholm. Såväl fokusgruppsintervju som telefonintervjuer inleddes med att respondenterna fick ge en beskrivning av de fall som de varit involverade i. Därefter kretsade intervjuerna kring tre huvudfrågor:

- Vilken betydelse har det att barnen och deras familjer är asylsökande i fall då det finns en oro för barnen på grund av föräldrarnas omsorgsförmåga?
- Hur uppfattar socialsekreterarna eventuella riktlinjer och policier för dessa situationer och sitt handlingsutrymme som socialsekreterare?
- Vilka erfarenheter har socialsekreterarna av samverkan med Migrationsverket i dylika fall?

Inför intervjun hade varje deltagare informerats skriftligen via e-post om studiens syfte och villkoren för deltagandet. Intervjuerna spelades in för att sedan till delar transkriberas⁵. Analysen har skett genom att utsagorna i de transkriberade intervjuerna har tematiserats och därefter tolkats med utgångspunkt i begreppen diskriminering, handlingsutrymme och institutionella logiker. I redovisningen av intervjumaterialet kommer det av etiska skäl inte att framgå från vilka kommuner intervjupersonerna kommer. Av samma skäl redovisas inte heller några detaljerade fallbeskrivningar. I övrigt har smärre språkliga ändringar av talspråket gjorts i citaten för att göra texten mer läsvänlig.

Det kvalitativa materialet i denna studie är begränsat; det har under tiden för genomförandet inte funnits möjlighet att arrangera fler fokusgrupper eller intervjuer. Det material som presenteras bör därför ses som ett första steg till att undersöka hur socialtjänsten agerar i sådana ärenden som avses i denna studie. I detta material finns inte heller personal från Migrationsverket representerade, och det bör understrykas att det endast är socialsekreterarnas perspektiv på samverkan kring asylsökande barn som beskrivs. Ytterligare studier behövs för att fördjupa kunskapen inom detta område.

5. De delar av intervjuerna som har bestått av ingående fallbeskrivningar har skrivits ut i form av refererat.



BARN I ASYLPROCESSEN

Att söka asyl innebär att försöka finna skydd eller tillflykt. Asylsökande barn som hamnar i den sociala barnvården har alla det gemensamt att de befinner sig i en asylprocess. Den börjar med att barnet och dess familj söker asyl vid en av Migrationsverkets ansökningsenheter och det är sedan Migrationsverket som behandlar och fattar beslut angående ansökan. I detta kapitel är avsikten att ge en övergripande beskrivning av asylprocessen och den lagstiftning som ligger till grund för Migrationsverkets bedömningar. Kapitlet avslutas med en diskussion om hur barnets bästa behandlas i asylprocessen.

Att söka asyl

På Migrationsverkets hemsida finns en genomgång av asylprocessen samt vilka regler som gäller för asylsökande och det är denna information som ligger till grund för följande avsnitt (se www.migrationsverket.se). Innan själva asylprocessen beskrivs kan det dock vara relevant att nämna de lagar och juridiska dokument som ligger till grund för beslut i asylärenden. Det grundläggande dokumentet i ett svenskt sammanhang är utlänningslagen (SFS 2005:716), vilken reglerar invandring till Sverige. Ett annat viktigt dokument är FN:s flyktingkonvention, eller Genèvekonventionen som den också kallas, från 1951. Det är en internationell överenskommelse vars första artikel fastställer att en flykting är en person som: ...flytt sitt land i välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, religion, tillhörighet till en viss samhällsgrupp eller politisk uppfattning, och som befinner sig

utanför det land, vari han är medborgare och som på grund av tidigare nämnd fruktan inte kan eller vill återvända till det landet...

Sverige ratificerade Genèvekonventionen 1954 och formuleringen ovan ligger också till grund för hur utlänningslagen reglerar asylskäl (4 kap. 1 § UtIL). Förutom ovanstående juridiska dokument finns också ett antal EU-reglementen som kan åberopas, till exempel det så kallade skyddsgrundsdirektivet som fastställer miniminormer för flyktingskap och så kallat alternativt skyddsbehov (Rimsten 2006 s. 29-30). För den som söker asyl i Sverige gäller att svenska myndigheter är skyldiga att pröva varje persons ansökan om asyl individuellt och ska då ta hänsyn till flyktingskäl enligt ovan eller alternativa skyddsbehov. Det är Migrationsverket som handlägger och fattar beslut i asylärenden och de har också rätt att begära in yttranden från socialtjänsten i ärenden som berör asylsökande. (Uppehållstillstånd kan även sökas av andra skäl, såsom exempelvis synnerligen ömmande omständigheter eller anknytning.)

Under den tid det tar att handlägga ett asylärende är den asylsökande inskriven vid en mottagningsenhet som bland annat kan bistå med bostad och försörjning. Asylsökande som så önskar kan också ordna eget boende. Den som får avslag på asylansökan har rätt att överklaga beslutet till Migrationsdomstolen och därefter till Migrationsöverdomstolen, annars har den asylsökande 2-4 veckor på sig att frivilligt lämna landet. När det gäller barn

ligger dock huvudansvaret för återvändande och mottagande på Migrationsverket eller polisen som verkställande myndigheter, där en samverkan med socialtjänsten kan ske i förekommande fall (Socialstyrelsen, Migrationsverket & Sveriges Kommuner och Landsting 2013).

Det finns inget krav på att verkställande myndighet ska ansvara för ett ordnat mottagande, på det sätt som finns för ensamkommande barn (a.a.). När ett slutgiltigt beslut har fattats måste den asylsökande lämna Sverige. Det kan finnas undantag till detta, om det till exempel framkommer nya händelser rörande fallet, vilket kallas verkställighetshinder. Exempel på detta kan vara livshotande sjukdom som det inte går att få vård för i ursprungslandet eller att de politiska förhållandena i ursprungslandet förändrats. Migrationsverket har också möjlighet att bevilja barn som är placerade enligt LVU och deras vårdnadshavare ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (se vidare i nästa avsnitt om asylsökande barn i socialtjänsten).

Den som inte beviljas uppehållstillstånd i Sverige kan antingen avvisas eller utvisas beroende på vilka omständigheter som omger ärendet. En avvisning sker med stöd av utlänningslagen (2005:716) och ett avvisningsbeslut på en ansökan om uppehållstillstånd måste ske inom tre månader från att första ansökan lämnats in. Även utvisning sker med stöd i utlänningslagen (8 kap. 7a § samt 8 §) men ett utvisningsbeslut kan först fattas efter tre månader, till exempel om personen saknar pass eller andra giltiga handlingar för att uppehålla sig i Sverige eller av hänsyn till allmän ordning och säkerhet (8 kap. 7a § och 8§). En skillnad mellan avvisning och utvisning är således att det förstnämnda sker inom tre månader efter att ansökan om uppehållstillstånd inkommit, och det sistnämnda efter tre månader⁶. Besluten fattas av Migrationsverket eller polis, polisen får dock inte fatta beslut om asylärenden. I denna studie är det asylsökande barn som varit aktuella i den sociala barnvården och det innebär att de med största sannolikhet varit i Sverige längre än tre månader och därmed riskerar utvisning snarare än avvisning. Framöver kommer således begreppet utvisning att användas även om det i enstaka fall skulle kunna röra sig om avvisningsärenden. Begreppet utvisning ska då inte tolkas som att det handlar om en påföljd på grund av hot mot allmän ordning eller säkerhet.

Asylsökande barn och barnets bästa

Förutom de lagar och förordningar som beskrivs i ovanstående avsnitt ska Migrationsverket i alla beslut som rör barn förhålla sig till barnets bästa, så som det uttrycks i FN:s konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen. Denna antogs den 20 november 1989 och är idag ratificerad av 193 stater. Samtliga stater som skrivit under barnkonventionen åtar sig att säkerställa tillräckliga resurser för

att barnets bästa ska tillgodoses. Principen om barnets bästa finns i artikel 3 och formuleras på följande sätt:

Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner; domstolar; administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, skall barnets bästa komma i främsta rummet.

Principen om barnets bästa är vad som kallas en grundprincip, vilket betyder att innebörden i artikeln ska genomgå alla lagstiftning och alla verksamheter som berör barn. Utifrån perspektivet i barnkonventionen spelar det ingen roll huruvida barn har medborgarskap, uppehållstillstånd eller är asylsökande. Sverige ska i alla verksamheter som berör barn, alla barn, säkerställa att barnets bästa kommer i främsta rummet. I FN:s barnrättskommittés allmänna kommentarer om barnets bästa⁷ förtydligas innebörden av "i främsta rummet" ("primary consideration" på engelska). Att ta hänsyn till barnets bästa i främsta rummet betyder att övervägandet inte sker på samma nivå som andra överväganden, utan har en särställning. Detta motiveras med barns utsatta ställning i samhället och inte minst det faktum att barn sällan har en röst i beslut som gäller dem själva. FN:s barnrättskommitté konstaterar att om barnets intressen inte tydligt poängteras tenderar de att förbises. Vad gäller barn i asylprocessen har de också rätt att, med utgångspunkt i ålder och mognadsnivå, bli hörda i utifrån sina egna skäl till asyl. Med detta som utgångspunkt kan det därför vara relevant att diskutera hur barnets bästa tar sig uttryck för barn i asylprocessen.

Då Migrationsverket fattar beslut om ärenden som berör barn, ska de enligt utlänningslagen **särskilt beakta vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver** (1 kap 10 § UtlL). En barnkonsekvensanalys ska göras för att säkerställa att barnets bästa beaktas. Barnombudsmannen har utvecklat en modell för hur en sådan konsekvensanalys kan göras (Socialstyrelsen med flera 2013, s. 12). Men barnets bästa är inte den enda princip som offentliga institutioner har att förhålla sig till i ärenden som rör barn. När Migrationsverket fattar beslut om uppehållstillstånd kan principen om barnets bästa ställas mot principen om reglerad invandring, så som den uttrycks i utlänningslagen och dess förarbeten (Andersson 2010). En relevant fråga i sammanhanget är därför vilket genomslag ratificeringen av barnkonventionen har på

6. Mer information om skillnader mellan avvisning och utvisning finns att läsa på SKL:s hemsida samt på God man akutens hemsida, se nedanstående länkar: http://ensamkommandebarn.skl.se/utbildningar-och-konferenser/materialutbildningar/fragor_svar_utbildning/skillnad-avvisning-utvisning (2013-06-28) <http://godmanakuten.se/index.php/xxl/85-utvisning-avvisning> (2013-06-28)

7. Barnrättskommitténs yttrande går att läsa i General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), s. 10.

svensk lagstiftning. Ett antal förändringar har skett som direkt kan relateras till barnkonventionen, till exempel kan barn under 18 år inte längre tas i förvar i enlighet med utlänningslagen; den tidigare åldersgränsen var 16 år. En annan förändring är att barns rätt till att få sina egna asylskäl hörda har stärkts. Det är dock oklart om det har blivit lättare för barn att få uppehållstillstånd i Sverige (Andersson 2012). Flera forskare uppmärksammar svårigheten i att fastställa vad principen om barnets bästa egentligen innebär. Schiratzki skriver till exempel att:

Barnets bästa är barnrättens viktigaste princip. En närmare definition av barnets bästa saknas emellertid. Vi vet helt enkelt inte vad barnets bästa är. Inte heller vet vi vem som är bäst ägnad att bedöma vad som är bra för barnet. Valet står mellan föräldrarna eller någon av dem, barnet självt eller någon professionell yrkesgrupp, till exempel psykologer, läkare, lärare, förskollärare eller jurister. Bland jurister råder en relativ enighet om att barnets bästa skall ses som ett "öppet koncept" och tolkas med utgångspunkt i en helhetsbedömning av barnets situation. (Schiratzki 2005 s. 52).

Att fastställa vad som är barnets bästa är således komplext, vilket kan vara en bidragande orsak till att begreppet ofta används i negerande betydelse i beslut som rör barn. Detta konstaterar Lundberg i en studie med fokus på hur principen om barnets bästa tillvaratas i Migrationsdomstolarnas beslutsprocesser. Ofta används det i betydelsen att beslutet inte strider mot barnets bästa. Slutsatsen dras utifrån en genomgång av domar och beslut från år 2007 vid Migrationsdomstolarna i Malmö, Göteborg och Stockholm samt i beslut från Migrationsöverdomstolen. Detta gör att det i domslut sällan definieras vad barnets bästa faktiskt är (Lundberg 2009 s. 67-69, se även Lundberg 2011). I en annan studie ligger fokus på de särskilda barnhandläggare som anställts vid Migrationsverket för att på ett bättre sätt tillvarata barnkonventionens principer (Ottosson 2010). Enligt de intervjuade barnhandläggarna är det i hög grad andra intressen än barnens behov som styr asylmottagandet, och studien visar enligt författaren att barnets bästa står i opposition till ekonomiska och politiska intressen i Migrationsverkets dagliga verksamhet (a.a. s. 80).

Avgöranden om vad som är barnets bästa i asylprocessen är således inte självklara och för myndigheter som arbetar med asylsökande barn finns flera hänsyn att ta gällande lagar och konventioner. Utöver det finns det ingen tydlig linje kring vad barnets bästa egentligen innebär annat än att individuella förutsättningar råder för varje enskilt barn.

ASYLSÖKANDE BARN I SOCIALTJÄNSTEN

Fokus i denna studie är asylsökande barn som får insatser i form av placeringar från socialtjänsten. I detta kapitel beskrivs övergripande juridiska ramar och riktlinjer för socialtjänstens arbete med barn och ungdomar i allmänhet och i relation till asylsökande barn i synnerhet. Här återfinns även en kortfattad forskningsbakgrund om den sociala barnvårdens organisation och om socialtjänstens arbete med asylsökande barn och barnfamiljer.

Ramar för socialtjänstens arbete med asylsökande barn

Socialtjänstens arbete med barn och unga styrs i Sverige av socialtjänstlagen (SoL) och lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Socialtjänsten har det yttersta ansvaret för att barn växer upp under trygga och goda förhållanden och ska ge stöd och skydd till barn som far illa eller riskerar att fara illa, till exempel för att föräldrar misshandlar eller försummar dem. Det är främst utifrån detta yttersta ansvar som socialtjänsten får kontakt med asylsökande barnfamiljer. Kontakten är alltså, precis som när det gäller barn som inte är asylsökande, i princip beroende av att familjerna själva söker stöd, eller att någon anmäler oro för barnet.

När socialtjänsten genom anmälning, ansökan eller på annat sätt fått kännedom om något som kan föranleda en insats kring ett barn, är de skyldiga att inleda en utredning (SoL 11 kap 1 §). Vid alla beslut och åtgärder som rör vård- och behandlingsinsatser för barn ska barnets bästa vara avgörande i socialtjänstens arbete (1 kap 2 § SoL, 1 § LVU). Detta är en starkare formulering än i utlänningslagen, där det endast står att det i fall som rör barn ska särskilt beaktas vad hänsyn till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver (1 kap 10 § Utll). Vad barnets bästa är definieras inte närmare i SoL eller LVU. Socialstyrelsen beskriver barnets bästa som en sammanvägning av barnets behov och uppfattning, föräldrarnas förmåga och uppfattning, faktorer i familj och miljö samt utlåtanden från sakkunniga och referenspersoner (Socialstyrelsen 2012a, s.11).

Socialtjänstens insatser till barn ska i första hand ske i samförstånd med barnet och dess vårdnadshavare, i enlighet med bestämmelser i socialtjänstlagen. Om förhållanden i hemmet eller barnets eget beteende utgör en påtaglig risk för att dess hälsa eller utveckling skadas, kan socialnämnden ansöka om vård enligt LVU hos förvaltningsrätten (1 § LVU).

En placering utanför hemmet kan då bli aktuell, oavsett samtycke från barn och vårdnadshavare. Om ett barn placeras utanför sitt hem, ansvarar socialnämnden för att det upprättas en vårdplan och en genomförandeplan som anger hur vården ska genomföras (11 kap. 3 § SoL). Vidare har socialnämnden ansvar för att följa upp barn som har placerats utanför hemmet, genom regelbundna personliga besök till barnet där det vistas, och genom enskilda samtal med barnet, den som tagit emot barnet och med vårdnadshavare (Socialstyrelsen 2012b). Nämnden ska även noga förbereda för vårdens upphörande och återföreningen med vårdnadshavarna (21 § LVU).

Barn som är asylsökande omfattas fram till en eventuell utvisning, av samma skydd som andra barn när det gäller samhällsvård. Ett beslut om vård enligt LVU hindrar dock inte beslut om utvisning (21 a § LVU), vilket innebär att ett barn kan utvisas tillsammans med sina föräldrar under pågående vård även om vården sker med tvång för att skydda barnet från dess föräldrar. Barn som är placerade enligt LVU och även deras vårdnadshavare kan beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd (5 kap. 12 och 14 § UtIL). I fall där Migrationsverket överväger att inte bevilja uppehållstillstånd för ett barn som är placerat enligt LVU, ska Migrationsverket inhämta yttrande från socialnämnden innan beslut fattas. Detta framkommer i regeringens förarbete till utlänningslagen. Regeringen anser även att detta yttrande bör tillmätas stor vikt (prop. 1996/97:25, s. 268 f., refererad i Socialstyrelsen m.fl. 2013). Ett sådant yttrande kan också begäras in från socialnämnden när Migrationsverket ska pröva om det finns hinder för att verkställa en utvisning för ett barn som är placerat med stöd av SoL. Det är dock Migrationsverket som fattar beslutet. Migrationsverket har således möjlighet att för asylsökande barn som har stödinsatser enligt SoL eller LVU, begära in yttranden från socialnämnden (i praktiken socialtjänsten) för att pröva om det finns hinder för att verkställa en utvisning, och att bevilja tidsbegränsat uppehållstillstånd för barn som är omhändertagna enligt LVU.

Efter påtryckningar från Barnombudsmannen⁸ om behov av tydligare vägledning för socialtjänstens och Migrationsverkets arbete kring asylsökande barn, har det utarbetats en genomgång av ansvar, rättsläge och samverkan kring placerade barn som ska eller eventuellt kommer att utvisas eller avvisas (Socialstyrelsen m.fl. 2013). I denna understryks att ansvaret är komplext och att det är viktigt med en fungerande samverkan mellan Migrationsverket och socialnämnden. Om socialtjänstens ansvar skrivs bland annat att om ett barn saknar uppehållstillstånd i Sverige, är detta en faktor som behöver uppmärksammas i vård- och genomförandeplanen. Man skriver också att socialnämndens ansvar att förbereda för vårdens upphörande och återförening med föräldrarna

”torde med andra ord vara relevant även i situationer när placeringen kommer att upphöra i samband med en utvisning eller avvisning” (a.a. s. 17). Det vill säga den tolkning som görs i denna skrift är att socialtjänsten har ett ansvar för att förbereda att vården kan komma att avslutas och att barnet återförenas med sina föräldrar genom ett utvisningsbeslut.

Socialnämnden har ett särskilt ansvar för att samverka med lämpliga parter när det gäller barn som far illa eller riskerar att fara illa och har även ett förstahandsansvar för att en sådan samverkan kommer till stånd (5 kap 1a§ SoL). I genomgången av ansvar och rättsläge kring placerade barn som riskerar att utvisas, framhålls socialnämndens samverkan mellan Migrationsverket, sociala myndigheter i hemlandet, frivilligorganisationer och samfund i Sverige och ursprungslandet, samt socialnämndens förstahandsansvar för denna samverkan (Socialstyrelsen m.fl. 2013, s. 19). Generellt vid samverkan mellan myndigheter, gäller att barnet och/eller dennes vårdnadshavare/gode man samtycker till att uppgifter om barnet lämnas mellan myndigheter. Socialnämnden är dock skyldig att lämna ut uppgifter om personliga förhållanden, om dessa begärs av en polismyndighet, Säkerhetspolisen, Migrationsverket, Migrationsdomstolen, Migrationsöverdomstolen eller regeringen, om uppgifterna behövs för att avgöra ett ärende om exempelvis uppehållstillstånd (a.a.).

Forskning om socialtjänstens barnavård och socialt arbete med asylsökande barn

Det svenska barnavårdssystemet brukar beskrivas som kännetecknat av preventiva insatser, familjestöd och samverkan med föräldrar. De anmälningar som sker kring barn har, i internationell jämförelse, en relativt låg allvarlighetsgrad (Wiklund 2007). Denna familjestödsorienterade modell brukar ställas i relation till en barnskyddsorienterad modell, vilken innebär en mer kontrollerande inriktning med fokus på att skydda barn från föräldrar (Gilbert 1997). En stor del av de anmälningar och ansökningar som görs kring barn och unga i Sverige sorteras dock ut ur systemet utan insats och forskning visar att arbetet inom den sociala barnvården präglas av akuta, snarare än tidiga och långsiktiga insatser (Östberg 2010). Forskning visar också att olika anmälningspliktiga yrkesgrupper i låg grad anmäler barn som de misstänker far illa. Särskilt gäller det verksamheter som barnavårdscentraler (BVC), förskola och skola (Tingberg, 2010; Svensson & Jansson, 2008; Lundén, 2004; Lagerberg, 1998). I samband med en studie om hur professionella personer inom dessa verksamheter resonerar och agerar vid oro för ett barn, framkom i intervjuer

8. http://barnombudsmannen.blogspot.se/2012_09_23_Skärpning_Socialstyrelsen_och_Migrationsverket/

med personal från BVC en osäkerhet kring asylsökande barnfamiljer, dels utifrån att det är en grupp som har mer oregelbunden kontakt med BVC och dels utifrån en tveksamhet kring socialtjänstens möjlighet att kunna hjälpa familjerna (Backlund, Wiklund & Östberg 2012). Mot bakgrund av att asylsökande barn troligen i lägre grad än andra barn tar del av generella välfärdsinsatser, och därmed i mindre utsträckning blir synliga för anmälningspliktig personal, finns skäl att anta att asylsökande barn som riskerar att fara illa kommer till socialtjänstens kännedom i ett senare skede än andra barn.

När det gäller socialt arbete med asylsökande barn och barnfamiljer finns lite forskningsbaserad kunskap, både nationellt och internationellt. Befintlig forskning har framförallt haft fokus på frågor om hälsa samt ensamkommande barn. Utifrån en genomgång av internationell forskning om socialt arbete med ensamkommande barn och ungdomar, beskriver Kohli (2006) det sociala arbetet som relativt grunt. Barnens berättelser förblir osynliga och det framkommer sällan att socialarbetare aktivt arbetar med psykosociala behov och terapeutiska insatser med denna grupp (a.a.s. 72-73). Liknande resultat har även visats i en svensk studie (Backlund med flera 2011) som också pekar på brist på kunskap i socialtjänstens organisation och att socialsekreterarna har svårt att fånga och bemöta det unika barnets behov. En slags strategi som beskrivs från socialsekreterare i arbetet med ensamkommande barn, är att göra mindre omfattande utredningar under asyltiden. Istället kompletteras uppgifterna om barnet får uppehållstillstånd, alternativt har befunnit sig lite längre tid i landet och vid behov anpassas insatsen (a.a.). Kohli (2006) finner i sin studie av socialarbetares arbete med ensamkommande barn i Storbritannien, tre olika domäner av socialt arbete med dessa barn, som socialarbetarna rörde sig inom och emellan. De olika domänerna handlar bland annat om vilken tyngdpunkt som läggs vid olika dimensioner av barnens liv och hur socialarbetaren använder sin professionella relation i arbetet.

I en litteraturoversikt med syfte att identifiera indikatorer för "good practice" när det handlar om vård och skydd för barn som är flyktingar eller asylsökande, konstaterar Newbigging and Thomas (2011) att det finns mer kunskap om behoven hos ensamkommande barn och unga än om de barn som sökt asyl tillsammans med sin familj. Cemlyn & Briskman (2003) diskuterar situationen för asylsökande barn i Storbritannien och i Australien i relation till det sociala arbetet. De menar att de asylsökandes situation innebär stora utmaningar för socialarbetare och argumenterar för ett mer rättighetsbaserat socialt arbete. Det sociala arbetet och dess organisationer behöver bland annat utveckla mer strategiska sätt att stödja asylsökande, genom ökad kunskap om asylfrågor och allianser med andra organisationer och professioner, såsom frivilligorgani-

sationer och jurister som arbetar med asylfrågor. Alastair (2003) resonerar i en artikel om socialt arbete med asylsökande barn på Irland på ett liknande sätt. Det sociala arbetets professionella ramar, fungerar inte i ett samhälle som alltmer präglas av mobilitet, menar hon och hävdar vidare att asylsökande barn marginaliseras i det sociala arbetet. Särskilt lyfter Alastair fram barn som söker asyl tillsammans med sina föräldrar, en grupp som har lite kontakt med socialtjänsten på Irland, men vars livsvillkor ger anledning till oro för socialarbetare (a.a. s. 227). En relevant service kräver enligt Alastair "post-nationella" former av det sociala arbetets praktik, professionen måste arbeta mer förebyggande och utveckla en antirasistisk policy. Sammanfattningsvis vet vi lite om socialt arbete med asylsökande barn, i synnerhet när det gäller barn som kommer med sina föräldrar och i en svensk kontext. Den forskning som finns belyser hur socialt arbete med asylsökande innebär nya utmaningar och att detta aktualiserar frågor om det sociala arbetet i förhållande till en ökad globalisering, nationalstaten och mänskliga rättigheter.

KARTLÄGGNING OCH ERFARENHETER FRÅN SOCIALTJÄNSTEN

I detta kapitel presenteras det empiriska materialet, det vill säga resultaten av de undersökningar som gjorts i denna studie. Vi börjar med den första delstudien (kartläggningen) som omfattar Stockholms och Skåne län och syftar till att ge svar på frågan om hur vanligt det är att socialtjänsten har erfarenhet av den här typen av placeringar. Därefter redovisas huvuddragen i resonemangen från de kvalitativa intervjuer som gjorts med socialsekreterare i den andra delstudien.

Delstudie 1 – Kartläggningen

Genom kartläggningen har uppgifter om 13 fall där barn har placerats enligt LVU och 73 fall av placering enligt SoL under 2010-2012, inkommit från de kommuner som ingår i studien. Hur dessa fall fördelar sig i Stockholms respektive Skåne län framgår av [tabell 1](#) nedan. I tabellen redovisas även hur många överväganden om placering av asylsökande barn som kommunerna uppgett förekommit under kartläggningsperioden⁹.

Endast tre kommuner/stadsdelar i Stockholms län och tre kommuner i Skåne län uppger att de gjort placeringar enligt LVU (framgår ej av tabell). Det är vanligare med erfarenhet av SoL-placeringar av asylsökande barn, särskilt i Stockholms län, där 13 kommuner/stadsdelar har sådan erfarenhet i jämförelse med 4 i Skåne län. Det är viktigt att kommentera att det finns en viss osäkerhet i uppgifterna och att resultatet kan innebära en underskattning av antalet fall, se Metod och material.

Vilka slutsatser kan dras utifrån kartläggningen gällande placering av asylsökande barn i Sverige? För att få en uppfattning om detta har resultaten relaterats till statistik över antalet asylsökande barn i Migrationsverkets mottagningsystem¹¹ i respektive län under tidsperioden. Denna statistik finns tillgänglig på Migrationsverkets hemsida¹² och med utgångspunkt i dessa uppgifter går det att göra en uppskattning av hur många asylsökande barn i Sverige som placeras enligt SoL eller LVU.

Antal svarande kommuner/stadsdelar (n)	LVU Placering	Övervägande	SoL Placering	Övervägande
Stockholm 39 (39)	8	10	62	11
Skåne 39 (42)	5	5	11	3
Summa 78 (81)	13	15	73	14

Tabell 1. Antal fall av placering och övervägande om placering enligt SoL samt LVU¹⁰ för asylsökande barn (ej ensamkommande) i Stockholms respektive Skåne län 2010-2012

9. I enstaka fall har vi fått kommentaren att sådana övervägningar görs i samtliga fall då ett barn aktualiseras (vilket formellt sett görs genom att socialtjänsten ska bedöma om en insats för barnets stöd eller skydd behövs, här har vi dock varit ute efter fall då ett LVU i praktiken har övervägts som ett konkret alternativ).

10. I enstaka fall har uppgifter lämnats med kommentar om att en LVU-placering har övergått i en SoL-placering, detta har då räknats som två fall även om det handlar om samma barn.

11. Observera att antalet barn inskrivna i Migrationsverkets mottagnings-system skiljer sig från antalet barn som sökt asyl respektive år. Statistiken från mottagningsystemet bygger på siffror från ett givet tillfälle under respektive år och det är fullt möjligt att en person som ankom till Sverige 2010 är inskriven i mottagningsystemet även 2011.

12. <http://www.migrationsverket.se/info/1894.html> Hämtat 2013-07-08.



Den beräkning som har gjorts beskrivs nedan och redovisas även i [tabell 2](#).

Antal barn under 18 år inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem vid årsskiftena de tre år som studien omfattar, var i genomsnitt 1 394 barn i Stockholms län och 824 barn i Skåne län. Om ett motsvarande genomsnitt av antalet ensamkommande i mottagningssystemet per år i respektive län exkluderas, kvarstår ett årsgenomsnitt på 1 071 barn i Stockholms län och 524 barn i Skåne län, som befann sig i mottagningssystemet under denna period. Motsvarande grupp nationellt omfattar 9 454 barn, vilket innebär att de asylsökande barnen i Stockholms och Skåne län tillsammans utgör cirka 17 procent av den totala populationen asylsökande barn, exklusive ensamkommande i landet. Då Migrationsverkets statistik baseras på antalet inskrivna barn vid ett specifikt tillfälle respektive år, är detta att betrakta som en ungefärlig uppskattning utifrån tillgänglig statistik.

Med utgångspunkt i kartläggningens resultat går det därefter att räkna fram ett årsgenomsnitt av antalet fall där asylsökande barn placerats under den treårsperiod som studien omfattar. Det handlar då om 24 fall i Stockholms

län (varav 3 LVU) per år och motsvarande siffror för Skåne län är 6 fall (2 LVU) per år.

Totalt handlar det i de båda länen om ett genomsnitt på cirka 30 fall per år (varav cirka 5 LVU) där asylsökande barn placerats i samhällsvård, vilket utgör knappt 2 procent av den genomsnittliga gruppen asylsökande barn totalt i båda länen. Enbart LVU-placeringarna utgör 0,3 procent. Förutsatt att dessa regioner är representativa för landet i sin helhet avseende andelen asylsökande barn som placeras i samhällsvård, kan en uppskattning göras nationellt utifrån dessa län. Två procent av det genomsnittliga antalet asylsökande barn i landet (9 454 barn) under 2010-2012¹⁴ innebär cirka 190 barn årligen, varav cirka 30 LVU-placeringar (redovisas ej i tabell). Frågan är då hur representativa de län som ingår i denna studie är för landet i sin helhet, när det gäller placeringar enligt SoL och LVU? Enligt Socialstyrelsens statistik över socialtjänstens insatser för 2010-2012, låg både Stockholms och Skåne län under riksgenomsnittet när det handlar om placeringar enligt SoL och/eller LVU för barn 0-12 år. Detta indikerar att de regioner som ingår i denna studie har en något lägre andel placeringar generellt i förhållande till landet i sin helhet, när det gäller yngre barn. Att jämföra med riket när det

STOCKHOLMS LÄN	2010	2011	2012	SUMMA	Genomsnitt per år
Antal barn inskrivna i MV:s mottagningssystem exkl. ensamkommande	1 1285	1 048	1 036	3 212	1 071
Antal placeringar LVU 2010-2012 (ej ensamk.)				8	3
Antal placeringar SoL 2010-2012 (ej ensamk.)				62	21
Andel placeringar SoL/LVU (varav LVU)*					2,2 % (0,3 %)

SKÅNE LÄN	2010	2011	2012	SUMMA	Genomsnitt per år
Antal barn inskrivna i MV:s mottagningssystem exkl. ensamkommande	454	435	684	1 573	524
Antal placeringar LVU 2010-2012 (ej ensamk.)				5	2
Antal placeringar SoL 2010-2012 (ej ensamk.)				11	4
Andel placeringar SoL/LVU (varav LVU)*					1,2 % (0,3 %)

RIKET	2010	2011	2012	SUMMA	Genomsnitt per år
Antal barn inskrivna i MV:s mottagningssystem exkl. ensamkommande	8 237	9 120	11 005	11 005	11 005

Tabell 2. Antal asylsökande barn (0-18) som placerats enligt SoL och LVU i relation till antal asylsökande barn inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem i respektive region¹³.

13. Siffrorna om antal asylsökande barn bygger på Migrationsverkets statistik gällande inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem vid årsskiftet för respektive år. <http://www.migrationsverket.se/info/1894.html> Hämtat den 2013-07-08.

*Antal placeringar (SoL + LVU) i genomsnitt per år dividerat med antal barn (exklusive ensamkommande) inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem (genomsnitt per år), i respektive län.

gäller de äldre barnen är problematiskt, då det inte går att särskilja placeringar för ensamkommande barn och många av dessa placeringar sker i Stockholms och Skåne län. Uppgifterna om placeringar för yngre barn tyder dock på att den uppskattning som görs i denna studie, snarare är en underskattning än en överskattning av hur många asylsökande barn som placeras i samhällsvård. Eftersom det i kartläggningmaterialet rör sig om relativt få placeringar, särskilt gällande LVU, skulle också ytterligare några inrapporterade fall få viss betydelse för den nationella uppskattningen. Tilläggas bör att det finns en inbyggd osäkerhet i beräkningen, dels på grund av att Migrationsverkets statistik över asylsökande barn i regionerna baseras på antalet inskrivna barn vid en viss tidpunkt, och dels då kartläggningen i denna studie utgår från antalet fall där barn har placerats enligt SoL respektive LVU och det kan vara så att samma barn har placerats flera gånger. Uppgifterna från kartläggningen är dock de siffror som i nuläget finns att tillgå och rapportförfattarnas bedömning är att det är möjligt att göra en rimlig uppskattning med utgångspunkt i dessa uppgifter¹⁵. Det är dock viktigt att poängtera att det i ett nationellt perspektiv rör sig om just en uppskattning och inte exakta mått på antalet asylsökande barn i den sociala barnvården.

Enligt Socialstyrelsens uppgifter om socialtjänstens dygnsinsatser¹⁶ påbörjades en insats enligt SoL och/eller LVU för knappt 0,5 procent av antalet barn och unga (0-20 år) totalt i landet under 2010-2012. Andelen barn med LVU-insats ligger på drygt 0,1 procent. Det är alltså, enligt uppskattningen ovan, en högre andel av barnen i asylsökande familjer som får insatser av detta slag än andelen av åldersgruppen i sin helhet. Detta är inte överraskande med tanke på att asylsökande barn och unga kan betraktas som en utsatt grupp i relation till barn och unga generellt i landet¹⁷.

En annan fråga handlar om hur vanligt det är att barn som placerats i samhällsvård faktiskt får ett utvisningsbeslut. I kartläggningen uppges från tre kommuner/stadsdelar att de har erfarenhet av att barn har utvisats under pågående samhällsvård under den period som studien omfattar. Från ytterligare två kommuner meddelas att placerade barn har fått utvisningsbeslut, men att utvisningen inte har verkställts under denna period. Det rör sig således om för få fall för att det ska gå att göra en nationell uppskattning. Uppgifter om asylsökande barn som är samhällsplacerade finns inte att hämta i Migrationsverkets statistik. På förfrågan har Migrationsverket dock tagit fram uppgifter från en rättsdatabas med domar från migrationsdomstolarna¹⁸. Det rör sig alltså om fall som har överklagats. En sökning

för perioden 15 augusti 2010 – den 10 augusti 2013 visar att det sammanlagt under denna period fanns 32 mål där barn hade en insats enligt LVU (varav åtta aktuella efter den period som vår studie omfattar). Det handlar således, utifrån dessa uppgifter, om cirka 10 barn om året som fått beslut om utvisning under pågående tvångsvård (det vill säga en tredjedel av den uppskattade antalet LVU-placerade barn under ett år). Då detta endast baseras på fall som har överklagats är siffran sannolikt en underskattning. Den säger heller inget om utvisningsbeslut gällande barn som placerats enligt SoL.

Sammanfattningsvis visar resultatet av kartläggningen att 73 SoL-placeringar och 13 LVU-placeringar gjorts av asylsökande barn under 2010-2012 i Stockholms och Skåne län. En uppskattning utifrån Migrationsverkets statistik över antalet inskrivna barn i dessa regioner under samma period, är att det handlar om cirka 2 procent av de asylsökande barnen (exklusive ensamkommande) som blir föremål för insatser av dessa slag, varav cirka 0,3 procent för tvångsinsatser enligt LVU. **Med utgångspunkt i Migrationsverkets statistik om antalet asylsökande barn i landet under den studerade perioden, kan det för ett uppskattat genomsnittså handla om cirka 190 barn i landet som får någon form av placeringsinsats, varav cirka 30 LVU-placeringar. Siffran är troligtvis en underskattning av det reella antalet fall, då det finns vissa metodologiska svårigheter med att få fram exakta uppgifter om antalet placerade barn.** Statistik från Migrationsverket rörande barn med LVU i överklaganden av Migrationsverkets beslut, visar att under de senaste tre åren har i genomsnitt åtminstone ett totalt barn om året fått besked om utvisning under pågående tvångsvård. Denna statistik utgår dock bara från de fall som har överklagats.

14. <http://www.socialstyrelsen.se/publikationer>. Rapporter om insatser för barn och unga, Vissa insatser enligt socialtjänstlagen (SoL) och lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), för år 2010, 2011 och 2012. Hämtat den 2013-08-30.

15. Detta har också varit det besked rapportförfattarna fått vid kontakter med Migrationsverket i frågan.

16. Socialstyrelsens insatser för barn och unga 2012, tabell Tidsserie 2, Helydgninsatser. Barn och unga för vilka vård enligt SoL eller insats enligt LVU påbörjades under respektive år, 2005-2012. <http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/19165/2013-6-40.pdf>. Hämtat 2013-07-08

17. Andelen barn som har insats enligt SoL i förhållande till andelen som har insats enligt LVU är emellertid högre i den beräkning som gjorts för de asylsökande barnen i denna studie, än för barn generellt i landet enligt Socialstyrelsens statistik. På grund av osäkerheter i uppgifterna är det dock svårt att dra några slutsatser av detta.

18. Dessa uppgifter finns inte publicerade utan har tagits fram på förfrågan av författarna. En första sådan sökning gjordes på begäran från Barnombudsmannen 2011 (Barnombudsmannen.blogspot.com/2011/10 Migrationsverket och Socialstyrelsen förtydligar samverkan kring omhändertagna barn). Då författarna efterfrågade dessa uppgifter gjordes en ny sökning som även innefattade den period som studien omfattar.

Delstudie 2 – Socialsekreterarnas erfarenheter och förhållningssätt

Nedan presenteras resultaten från de kvalitativa intervjuer som gjorts i samband med studien. Det handlar som tidigare nämnts om en fokusgruppintervju med tre socialsekreterare samt två telefonintervjuer med socialsekreterare, samtliga i Stockholms län. Det övergripande syftet med intervjuerna är att få kunskap om socialtjänstens erfarenheter och förhållningssätt i ärenden av detta slag. Inledningsvis ges en övergripande beskrivning av vilken typ av fall som intervjuerna har kretsat kring.

En återkommande beskrivning av de fall som socialsekreterarna har erfarenhet av, är att det handlar om barn, vars mödrar på grund av psykisk ohälsa eller att de "gått under jorden", inte kan ta hand om dem. Barnen beskrivs må mycket dåligt, de är apatiska eller på annat sätt svårt psykiskt sjuka, och/eller har ett destruktivt beteende såsom utagerande, skolproblem eller matvägran. Fäderna framträder som frånvarande (till exempel på grund av att de utvisats), psykiskt sjuka, våldsamma eller på annat sätt inkapabla att ta hand om sina barn. Det handlar dels om fall där det kan skönjas en historik av omsorgsbrist och/eller övergrepp i familjen, men också om tillstånd som av socialsekreterarna bedöms ha uppstått på grund av asylsituationen och den oro och osäkerhet inför framtiden som denna innebär:

"Så har jag ju jobbat jättemycket med att ta hand om barn till, i vanliga fall välfungerande familjer. Välfungerande föräldrar. Sådana som bryr sig om sina barn, som har en jättegod omsorgsförmåga, men som på grund av den här eviga oron som aldrig tar slut, får sådana här jättesvackor och behöver bli inlagda på psykiatri och så vidare. Och den enda orsaken egentligen till att barnet inte mår bra är att hela familjen går och oroar sig för vad som ska hända. Om de ska få vara kvar eller inte. Och i övrigt så kan det fungera alldeles utmärkt. På alla områden. Föräldrarna går med dem till dagis, till öppna förskolor, till skolan, de har mat, kläder på kroppen, kärlek och så vidare... Men det är det här stora orosmolnet som färgar hela tillvaron. Som får föräldrarna att duka under mellan varven."

I fokusgruppintervjun framkommer också uppfattningen att det ofta rör sig om grupper från vissa länder som hamnar i denna situation, och deltagarna spekulerar kring om det är barn från grupper som har svårare att få uppehållstillstånd som hamnar inom den sociala barnavården. Vidare beskriver socialsekreterarna att de i regel inte får kännedom om dessa barn på samma sätt som andra barn. Anmälningarna kommer från BUP eller vuxenpsykiatri, snarare än från skola och BVC:

"De flesta anmälningar som jag har fått kommer från BUP, när det gäller de här asylsökande barnen som mår så dåligt att de behöver placeras någonstans. Då är det ju BUP. Och de anmäler ju inte förrän det har gått riktigt, riktigt långt. Det är från sjukhusen, som vi får in anmälningar. Från BUP eller... när mödrar har gjort suicidförsök och ligger inskrivna [...], det är då det kommer. Det kommer ju inte från gemene man eller skolan eller BVC. Utan det är från BUP eller vuxenpsyki."

Av citaten framgår att det enligt socialsekreterarna ofta handlar om mycket allvarliga problem när socialtjänsten får kännedom om dessa barn. Bland de intervjuade socialsekreterarna finns också de med erfarenhet av att barnen varit på väg att utvisas när de kommit i kontakt med dem:

"Det låg ju hos gränspolisen förra sommaren. Att de skulle utvisas. De skulle egentligen bara mer eller mindre vänta på ett plan i augusti. Men gränspolisen lämnade tillbaka ärendet till Migrationsverket, för de säger att vi kan inte utvisa ett så här sjukt barn."

I detta fall har polisen kontaktat socialtjänsten med anledning av barnets sjukdomstillstånd i samband med en utvisning. Den bild som framträder i intervjuerna är sammanfattningsvis att asylsökande barn kommer till socialtjänstens kännedom i ett sent skede när barnen ofta mår akut dåligt. I övrigt kan de teman som framträder i intervjuerna kring socialsekreterarnas erfarenheter och förhållningssätt, sorteras in under följande tre huvudkategorier: Förutsättningar i arbetet, förhållningssätt och agerande samt samarbete med Migrationsverket.

Förutsättningar för socialtjänstens arbete med asylsökande familjer

En aspekt som diskuterades under fokusgruppsintervjun var socialarbetarnas förutsättningar att arbeta med asylsökande barn och deras familjer. Med förutsättningar menas strukturella faktorer som lagstiftning och riktlinjer på arbetsplatsen, men också individuella omständigheter som utbildningsbakgrund eller tidigare erfarenheter av att arbeta med asylsökande barn och familjer. I fokusgruppen framkommer att ingen av respondenterna, då de studerade till socionomer, fått någon utbildning i frågor som berör asylsökande barn i den sociala barnavården. Eventuell utbildning har skett senare och utom ramen för grundutbildningen. Som exempel på kunskap som saknas nämns sakkunskap om Migrationsverkets regler och processer, lagstiftning kring god man och utlänningslagen i förhållande till LVU.

Den enskilt viktigaste faktorn vad gäller förutsättningarna för att arbeta med asylsökande barn och familjer handlar om rådande lagstiftning. Som redovisats i rapportens

inledande kapitel har utlänningslagen företrädare framför lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och från en av socialsekreterarna kommenteras detta på följande sätt:

”Det jag har upplevt som problematiskt, det är när man har gjort en bedömning att barnet behöver en insats, placering enligt SoL eller LVU, men man får inte jobba klart med den vården utan det ska avbrytas på grund av utvisning.”

Denna reflektion sammanfattar problematiken på ett kortfattat sätt; barn som bedöms ha ett behov av samhällsvård får inte tillgång till denna om de utvisas, vilket försätter socialsekreterarna i ett dilemma. De har inte möjlighet att erbjuda barnen det stöd som de anser att de behöver utan kan endast erbjuda stöd innan en eventuell utvisning verkställs. Socialsekreterarna i fokusgruppintervjun vittnar om att detta skapar en frustration och efterfrågar större inflytande från socialtjänstens sida gentemot Migrationsverket. En socialsekreterare uttrycker det på följande sätt:

”Ett samarbete på jämlika villkor, så att inte den ena förvaltningens lag ska vara överordnad den andra. Man måste kunna ha en dialog och fatta ett gemensamt beslut.”

Lagstiftningen utgör en del av de formella förutsättningarna för socialsekreterarna. Andra formella förutsättningar skulle kunna vara riktlinjer eller etablerade rutiner på arbetsplatsen. I intervjuerna framkommer dock att det saknas sådana på respondenternas respektive arbetsplatser, eller som en av dem uttrycker det då hon talar om papperslösa och de som fått utvisningsbeslut: *”Man får liksom hantera det lite vid sidan av de vanliga rutinerna.”* En socialsekreterare beskriver till exempel att det kan vara svårt att definiera insatserna då de inte passar in i ordinarie kategorier. Det handlar här om ett skraddarsytt stödboende för en familj:

”Men vad är det? Vi hade det som en jourplacering från början och det har för länge sen passerat den tiden som vi kan ha en jourplacering enligt regelboken.”

En övergripande bild som ges från socialsekreterarna är att det blir mycket upp till erfarenheten hos den enskilde socialsekreteraren, eller vid det lokala kontoret, vilket stöd som ges. *”Och om jag slutar här, och alla andra som jobbade här när det hände, om det händer igen så är ju den kunskapen förlorad”*, säger en socialsekreterare som beskriver att en engagerad medhandläggare hade stor betydelse för vilka insatser som gjordes i det fall hon

varit involverad i. Genomgående i intervjuerna beskrivs en osäkerhet kring hur arbetet med asylsökande barn och familjer ska hanteras. Socialsekreterarna konstaterar också att deras rutinmässiga arbetssätt inte fungerar i arbetet med asylsökande barn och familjer. Förutsättningarna är annorlunda och att ha långsiktiga mål är omöjligt med en grupp klienter vars framtid i Sverige är osvis. Det i sin tur påverkar såväl arbetssätt som målsättningen för arbetet med den enskilde klienten. En av socialsekreterarna diskuterar detta och konstaterar att just långsiktighet är problematiskt:

”Men eftersom man inte kan jobba mer så här målinriktat, med någon sorts långsiktigt arbete, så som vi jobbar i annat fall i socialtjänsten, vi har mål och delmål man jobbar mot och man följer upp och man försöker se att utvecklingskurvan pekar åt rätt håll... Det är ju inte så lätt att ha målen uppsatta för de här familjerna där man inte riktigt vet. Var någonstans slutar vårt ansvar?”

Svårigheten att planera långsiktigt diskuteras i detta sammanhang även utifrån det sociala arbetets karaktär, där behandlingsinsatser innebär att sätta igång psykiska och sociala processer som kan ta lång tid.

Även om det finns flera problematiska aspekter av arbetet med asylsökande barn och familjer lyfter socialsekreterarna fram en positiv aspekt gällande resurstillgången för de här familjerna. I fokusgruppintervjun framträder uppfattningen att det är lättare att få igenom insatser för familjerna så länge de är asylsökande, eftersom det då är Migrationsverket som betalar (och inte kommunen). Samtliga socialsekreterare säger i fokusgruppsintervjun att de har goda erfarenheter av samarbete med Migrationsverket då det gäller att diskutera ekonomiska medel för insatser:

”Så länge som Migrationsverket betalar så kan man sätta in mer insatser för familjen och för barnen. Migrationsverket har mer pengar än socialtjänsten har när det gäller insatser för familjer.”

Såttillvida tycks socialsekreterarna uppleva förutsättningarna för att arbeta med asylsökande barn och dess familjer som goda; det finns medel för att tillgodose behoven, åtminstone under asyltiden¹⁹. Brister beskrivs dock i form av avsaknad av insatser som är anpassade för denna grupp. Detta gäller till exempel boende, där en socialsekreterare konstaterar att *”det finns ingenstans att sätta dem för att de [asylsökande barnfamiljerna, förf anm] är för dåliga”*. En socialsekreterare kommenterar bristen på behandlingsalternativ i relation till barnets bästa och menar att det utifrån denna princip saknas goda alternativ. Ett team som arbetar med asylsökande familjer lyfts fram som ett positivt exempel, som dock bara finns tillgängligt om familjerna bor i Stockholms stad.

19. En studie av barnhandläggare vid Migrationsverket lyfter emellertid tvärtom fram resursbrist som ett av de främsta hindren för att kunna tillgodose barnets bästa (Ottosson 2010).



Ytterligare en aspekt som beskrivs som begränsande i socialtjänstens arbete med dessa familjer, är bristen på tolkar. En socialsekreterare berättar om ett ärende där detta blivit ett akut problem:

“En tolkförmedling berättade för mig, sådär på sidan om, att de vill helst inte jobba med oss på socialtjänsten. Vi betalar mindre än vad domstol och polis gör. Och vi har mycket jobbigare möten. Det är ju jourhem och folk som gråter och det... är eländigt. Och eftersom de själva kommer från de länderna, så blir det jobbigt. Så jag har haft jättesvårt att komma till tals med den här mamman nu. Överhuvudtaget. Jag har pratat svenska med henne och då förstår inte hon. Däremot kan hon berätta några ord själv. På svenska. Så det är svårt. Det har tagit ibland en till två månader för att få en tolk överhuvudtaget. Ens på telefon.”

Bristen på tolk beror, enligt socialsekreteraren som citeras ovan, delvis på att för få finns tillgängliga, men också på att tolkar kan uppleva den här typen av ärenden som tunga att arbeta med och därför hellre väljer andra tolkupdrag om möjlighet ges.

Sammanfattningsvis kan sägas om förutsättningarna för socialtjänstens arbete med asylsökande barn och familjer, att socialsekreterarna uppfattar det som ett svårt dilemma att barn kan utvisas under pågående samhällsvård. Detta försätter dem i en situation där det är svårt att avgöra hur de på bästa sätt ska tillvarata familjernas intressen och barnets bästa. Samtidigt ges en bild av att det saknas kunskap och riktlinjer i socialtjänstens organisation och det sociala arbetet som profession för socialsekreterarnas agerande i dessa situationer. Det stöd som ges blir i denna typ av ärenden därmed avhängigt erfarenhet och engagemang hos den enskilde socialsekreteraren och vid det lokala socialkontoret. Klienternas långa väntan för att få besked på asylansökan nämns av socialsekreterarna som ett problem, liksom svårigheter att hitta lämpliga boenden och behandlingsinsatser. Eftersom de asylsökande familjerna väntar på besked om asylansökan går det inte att veta om de kommer att få stanna i Sverige eller utvisas, vilket påverkar möjligheterna till behandling. Brist på tolkar kan göra det svårt att kommunicera med klienterna. Socialsekreterarnas berättelser ger sammantaget en bild av en utsatt målgrupp, vars intressen det är svårt för dem att tillgodose på ett tillfredsställande sätt.

Socialsekreterarnas förhållningssätt och agerande i arbetet med asylsökande familjer

En central fråga i intervjuerna har varit hur man som socialsekreterare resonerar och agerar i situationer då ett asylsökande barn bedöms fara illa eller riskera att fara illa, och vilken betydelse risken för utvisning kan få för hur

man agerar i socialtjänsten. Det framkommer tydligt att situationer då asylsökande barn bedöms vara i behov av ingripande insatser från socialtjänsten, upplevs som svåra för socialsekreterarna. Vad som bedöms vara barnets bästa kan påverkas av om barnet ska utvisas eller inte och osäkerheten om detta samt den svårighet som följer därav att göra en långsiktig planering, innebär ett dilemma för socialsekreteraren.

“Vi övervägde insatser hit och dit, att får den här familjen inte stanna, ska de åka härifrån, hur grymt är det inte då att separera föräldrar och barn? En svårt sjuk flicka som ska separeras från sin mamma, för vadå? Om hon ska vara på ett behandlingshem i två månader, knappt hinna lära känna personalen, och sen kanske hon blir utvisad?”

I intervjuerna framträder olika strategier från socialsekreterarna i förhållande till detta dilemma. Ett tydligt tema är att en slags oskriven policy kan vara att avvakta Migrationsverkets beslut innan några mer ingripande insatser görs. Fallet läggs ”på vänt” tills man vet om familjen får stanna eller inte. Fokus läggs på ”här och nu och i väntan på”, som en socialsekreterare uttrycker det, och tillägger att detta inte alltid är förenligt med ett långsiktigt perspektiv för barnets hälsa.

“Det som är policyn det är att det är det akuta som görs. Och så avslutas det så fort skyddet är tillgodosett. För barnet då? Sen kan ju det bedömas olika vad som är skydd för olika barn, men det avslutas, man går inte in med långsiktiga behandlingsinsatser.”

En socialsekreterare berättar om ett fall där man gjort en SoL-placering, men menar att de sannolikt hade ansökt om LVU om det inte hade handlat om ett asylsökande barn, eller om lagstiftningen sett annorlunda ut. I detta fall bedömdes vårdnadshavaren som olämplig, men socialsekreteraren beskriver att *“det fanns en hopplöshet där, att det spelar ingen roll om vi tar LVU”*. Detta eftersom ett LVU inte skulle hindra utvisning med samme vårdnadshavare. Att man som socialsekreterare kan känna sig maktlös och pessimistisk angående sina möjligheter att hjälpa familjen, beskrivs av flera. Socialsekreterarna upplever inte att det finns så mycket de kan göra. Upplevelsen av maktlöshet beskrivs kunna leda till att ärendena lågprioriteras i relation till andra ärenden där det går att göra skillnad. *“De hamnar rätt långt ner på listan”*, säger en socialsekreterare och en annan fyller i att de inte heller vill inge familjen falska förhoppningar.

“Det är ju ingen idé att hjälpa den här mamman, mer än självklart psykiatriskt med antidepressiva och sömnmedel och någon att prata med, för att man vet att man mår bra av det – men i övrigt så vet inte hon om hon kommer att

behöva åka till [ursprungslandet, förf. anm] och bli mördad. Och få sina barn på barnhem. Eller vad som kommer att hända. Så det finns inte så mycket att göra.”

I en av telefonintervjuerna ges en annan bild; denna socialsekreterare känner inte igen resonemanget att vänta med insatser på grund av att familjen är asylsökande, utan menar att asylsökande familjer behandlas som alla andra. Hon tror dock att detta kan skilja sig åt i olika kommuner beroende på vilken vana som finns i kommunen av att arbeta med asylsökande – *”då kanske det har normaliserats på något sätt, så att man inte agerar annorlunda om man är asylsökande”*.

Det framgår som nämnts ovan att arbetet, i avsaknad av kunskap och riktlinjer, blir mycket avhängigt erfarenhet och engagemang hos den enskilde socialsekreteraren eller vid det lokala socialkontoret. En socialsekreterare kommenterar det att detta är problematiskt ur ett rättssäkerhetsperspektiv, särskilt utifrån det att det handlar om en utsatt grupp som inte vet sina rättigheter och inte har ett nätverk i landet som kan hjälpa dem.

Olikheter framträder bland annat i hur socialsekreterarna beskriver att de förbereder familjen för en eventuell utvisning. *”Det har varit mer en fråga om en engagerad socialsekreterare som har gjort det lilla extra eller vad man ska kalla det”*, uttrycker en socialsekreterare. Som exempel på *”det lilla extra”* nämns att ta kontakter med ursprungslandet och att söka möjligheter att få medel som ett startbidrag för familjen.

Ett förhållningssätt som beskrivs i intervjuerna är att fokus läggs på att försöka *”jobba ihop”* förälder och barn, för att familjen om de utvisas ska klara sig bättre tillsammans. I vissa fall kan detta agerande gå emot socialsekreterarens uppfattning om vad som är barnets bästa på längre sikt. Detta kan vara fallet om föräldern bidrar till att skapa en otrygg och skadlig situation för barnet.

”Man brukar ju säga när man pratar om barn som har blivit slagna, att förövaren måste vara borta och barnet måste vara skyddat, innan man kan börja jobba behandlande. Och det gäller ju våra asylsökande familjer också.”

Att *”jobba ihop”* förälder och barn inför en eventuell utvisning kan också innebära att gå emot gängse arbets sätt i en situation då barnet är utsatt och behöver skydd. Socialsekreterarna beskriver att detta också kan vara svårt att genomföra i praktiken. En socialsekreterare funderar över hur mycket hon kan *”pressa”* en mor till att träffa sitt barn, då hon kan se att modern egentligen inte orkar:

”Det går inte att tvinga någon som mår så dåligt att se sitt barn växa upp med någon annan. Samtidigt så ska de ut,

då måste vi jobba ihop dem. Så fort som möjligt. Då ska de ju ut tillsammans. Och det blir ett omöjligt dilemma för oss.”

Socialsekreteraren beskriver att hon håller tät kontakt med Migrationsverket och moderns ombud för att se hur asylärendet fortlöper och utifrån det får avgöra hur hon ska agera – *”får hon stanna då är det ingen brådska, då kan man vänta tills hon är stark nog, och sen jobba in henne”*. Även när det handlar om hur socialsekreterarna ser på sin professionella relation till familjerna framträder olikheter i intervjuerna. En socialsekreterare uttrycker att relationen är det arbetsredskap som används i behandlingsarbetet, och när de inte vet om det går att genomföra något behandlingsarbete är det ingen mening med, och kanske även skadligt, att utveckla en relation. *”Så man bygger ju inte de här relationerna”*, säger socialsekreteraren och motiverar detta även med att separationen blir svårare om familjen *”knyter an”* till socialsekreteraren. En annan socialsekreterare lyfter fram att en god relation och att göra *”det där lilla extra inom ramen för sitt arbete”* kan vara betydelsefullt även om det inte förändrar situationen i sig. Ett exempel på det lilla extra är att socialsekreteraren tagit kort på ett barn med sin mamma och gett till mamman som inte kan ta hand om barnet själv. Det kan också handla om att hjälpa familjen att förstå sin situation:

”Men man kan ändå hjälpa föräldrar att styra upp saker, så att de förstår vem som gör vad och var processen är när det gäller de olika sakerna. Sådan konkret hjälp tror jag är bra. Känsla av sammanhang som man pratar om. Det tar inte så lång tid.”

I intervjuerna ges också exempel på att socialsekreterarna har engagerat sig i själva asylärendet. Till exempel genom att söka fördjupad information om ärendet från Migrationsverket, att skriva inlagor till Migrationsverket utifrån sin bedömning av familjens situation, eller kontakta expertis för att få utlåtanden. En socialsekreterare säger att det på så sätt åtminstone går att försöka vinna lite tid till den vård som behövs. Samtidigt finns i intervjuerna exempel på hur socialsekreterare reflekterar över att ett sådant agerande kan ses som ett sätt att motarbeta en annan myndighet – Migrationsverket – och huruvida detta är rätt.

Sammanfattningsvis beskriver socialsekreterarna olika sätt att hantera det dilemma som uppstår för dem i arbetet, i och med hotet om utvisning för de asylsökande barnen. Sådana olikheter kopplas i intervjuerna till bristen på riktlinjer och att kommuner har olika erfarenheter av att arbeta med asylsökande. Olikheter framträder bland annat i hur mycket socialsekreterarna engagerar sig i själva asylärendet och hur de använder den professionella relationen med klienterna, samt i hur de förbereder för ett eventuellt återvändande. Ett förhållningssätt som tydligt framträder är att endast göra

akuta insatser i avvaktan på beslut från Migrationsverket. Det framgår också att risken för utvisning kan innebära att ett LVU-ingripande inte görs, i situationer där detta hade varit aktuellt om barnet inte varit asylsökande. I intervjuerna beskriver socialsekreterarna att de upplever en maktlöshet i dessa situationer, vilket kan leda till att fallen lägprioriteras.

Förutsättningar för socialtjänstens arbete med asylsökande familjer

Tidigare nämndes att det i fokusgruppintervjun framträder positiva erfarenheter av samarbete med Migrationsverket då det gäller att få ekonomiska medel för boende till asylsökande familjer eller stödinsatser av olika slag. Det finns dock andra områden där socialsekreterarna efterlyser fler samarbetsmöjligheter med personal från Migrationsverket. Det handlar dels om hur socialsekreterarnas kunskap tas tillvara i Migrationsverkets handläggning, men också om att få ta del av mer information från Migrationsverket för att underlätta planeringen av det egna arbetet. En socialsekreterare kommenterar samarbetet på detta sätt:

”Jag skulle vilja ha mer samarbete med Migrationsverket, därför att deras beslut ger ju konsekvenser för vårt arbete och för de här familjerna. I första hand familjerna och sen för vårt arbete. Och jag skulle vilja ha dem mer inblandade i det här sociala, inte bara ringa för uppföljning. För att besluten ger ju jättekonsekvenser för familjerna. Och då skulle jag vilja ha mer, tätare.”

Det socialsekreterarna efterlyser i intervjuerna är tätare kontakter och en större helhetssyn från Migrationsverkets sida kring familjernas sociala situation. I detta sammanhang finns ett antal reflektioner från socialsekreterarna som handlar om att de upplever att deras bedömningar inte värderas i asylärenden, medan andra professionella bedömningar, så som till exempel läkarutlåtanden, kan spela roll för hur asylärenden bedöms. Migrationsverket kan begära in yttranden från socialtjänsten för att ta hänsyn till dessa i bedömningen, men i praktiken sker det enligt socialsekreterarna sällan. En socialsekreterare säger: *”Det är jättebra att det har sagts att det ska vara så men jag upplever inte att det har agerats så, det har inte tillämpats.”* En annan socialsekreterare reflekterar kring hur yrkeskompetensen inom socialtjänsten värderas:

”När psykiatrin lägger in någon för dygnetrunt-vård, då brukar inte utlänningspolisen gå och bära ut den personen. Det har väl hänt någon gång vad jag vet, men det är inte vanligt, eller sjukvården samma, man bär inte ut dem på bår liksom. Men när vi har gjort motsvarande bedömning på vårt fält så är det lite som att man kan ignorera det, att den bedömningen är inte så värdefull, att man kör över socialtjänstens bedömningar och gör de här utvisningarna ändå, i strid mot barnets bästa. Och där räcker inte vårt

handlingsutrymme. Även om vi kan göra ganska mycket, så kan vi inte lägga oss över andra myndigheters beslut.”

En av de intervjuade socialsekreterarna berättar om ett fall då ett barn och barnets mamma fått tillfälligt uppehållstillstånd på grund av att mamman var gravid. Annars lyfter ingen av socialsekreterarna att de har erfarenhet av detta. En beskriver dock att de kontaktat Migrationsverket för att undersöka om de kunde göra något för att stoppa en utvisning med den vårdnadshavare som man bedömt olämplig. Detta resulterade enbart i ett konstaterande att det inte spelade någon roll om socialtjänsten omhändertog barnet:

”Vi försökte prata med Migrationsverket, kan vi göra något? Spelar det någon roll? Det var då vi diskuterade detta med LVU, kan man stoppa och såhär, men det kunde vi ju inte.”

Socialsekreterarna ger uttryck för en dubbel frustration, dels över att deras bedömningar inte värderas i sammanhanget, men också över att deras handlingsutrymme är begränsat då asylärenden leder till utvisning och att de inte har möjlighet att agera för barnets bästa utifrån sina professionella bedömningar.

En annan aspekt som tas upp i fokusgruppintervjun när det handlar om samarbete med Migrationsverket, är en önskan att kunna *”dela med sig av den här klumpen i magen av att känna att det man gör inte är tillräckligt”*, till dem som har större möjlighet att påverka. Socialsekreterarna beskriver hur de i mötet med barnen får svåra frågor att besvara:

”Det är svårt att svara barn som frågar: När får vi veta? Varför får vi inte stanna? När får vi stanna här? När får vi flytta hem? Vad kommer hända sen? Vad kommer hända med mamma? Vad kommer hända med pappa? Vad kommer hända med mig? Kan inte du göra någonting, snälla, snälla.”

Samtidigt som socialsekreterarna ger uttryck för en viss frustration över hur de upplever att deras yrkeskompetens värderas i Migrationsverkets bedömningar, är de väl medvetna om att socialtjänsten och Migrationsverket har olika uppdrag och att deras professionella roller gentemot de asylsökande skiljer sig åt. En fråga där rollerna förefaller mer oklara är när det handlar om förberedelse för återvändande vid utvisning. En uppfattning som framkommer i en av intervjuerna är att Migrationsverket arbetar med att motivera asylsökande till ett återvändande, men inte gör något praktiskt som underlättar återvändandet:

”...medan det jag och mina kollegor åtminstone försöker göra är ju att identifiera personer i hemlandet som kan komma och möta upp och som de kan bo hos kanske de första dagarna. Det är ju i praktiken en ganska omtumlan-

de händelse att komma tillbaka från flygplatsen med packning och var ska man ta vägen... pengar och säkerhet och små barn i allt det här. Den praktiska planeringen liksom.”

Det framgår dock av intervjuerna att förberedande för återvändande, genom exempelvis kontakter med ursprungslandet, inte självklart är något som socialsekreterarna ser som sin uppgift, utan att det blir mycket beroende av vilken enskild socialsekreterare som har ansvar för ärendet, samt den lokala erfarenheten i kommunen. En socialsekreterare menar att socialtjänsten har ett större ansvar för planering av återvändande än Migrationsverket, utifrån att man har ett tydligare uppdrag vad gäller barnets bästa:

”Jag tänker att det ligger mycket hos oss. Lite på grund av att vi har en annan roll. Deras [Migrationsverkets, förf. anm] funktion i det här läget är ju bara att verkställa utvisningen och då ligger det redan hos polisen. Medan vårt uppdrag i första hand handlar om barnets bästa. Och det ska ju Migrationsverket också ta hänsyn till, men det är inte deras huvuduppdrag. Så jag tänker att vi har någonstans ett självpåtaget större ansvar för barnets bästa hela vägen liksom.”

I citatet ovan framträder en bild som fler av informanterna i studien ger uttryck för, att de tar ett större ansvar för barnets bästa, men att detta också har med rollfördelning att göra, vilket diskuteras mer ingående i det avslutande analyskapitlet. Även om visst samarbete mellan parterna finns så sker det, utifrån socialsekreterarnas perspektiv i denna studie, på olika villkor. En socialsekreterare funderar över om socialtjänsten verkligen får all tillgänglig information i ärenden som berör både dem och Migrationsverket:

”Jag har upplevt att det har varit ganska svårt att få information från Migrationsverket, få veta datum, planer, tid för verkställande. Ofta får vi veta efteråt att nu befinner sig den här mamman med barn på förvar och ska utvisas någon gång i nästa vecka. Och så vet vi inte riktigt vilken dag eller... ja sådär. Jag vet inte om det är att man inte litar på oss. Eller om det bara är så mycket att göra där så de inte hinner ringa runt till alla.”

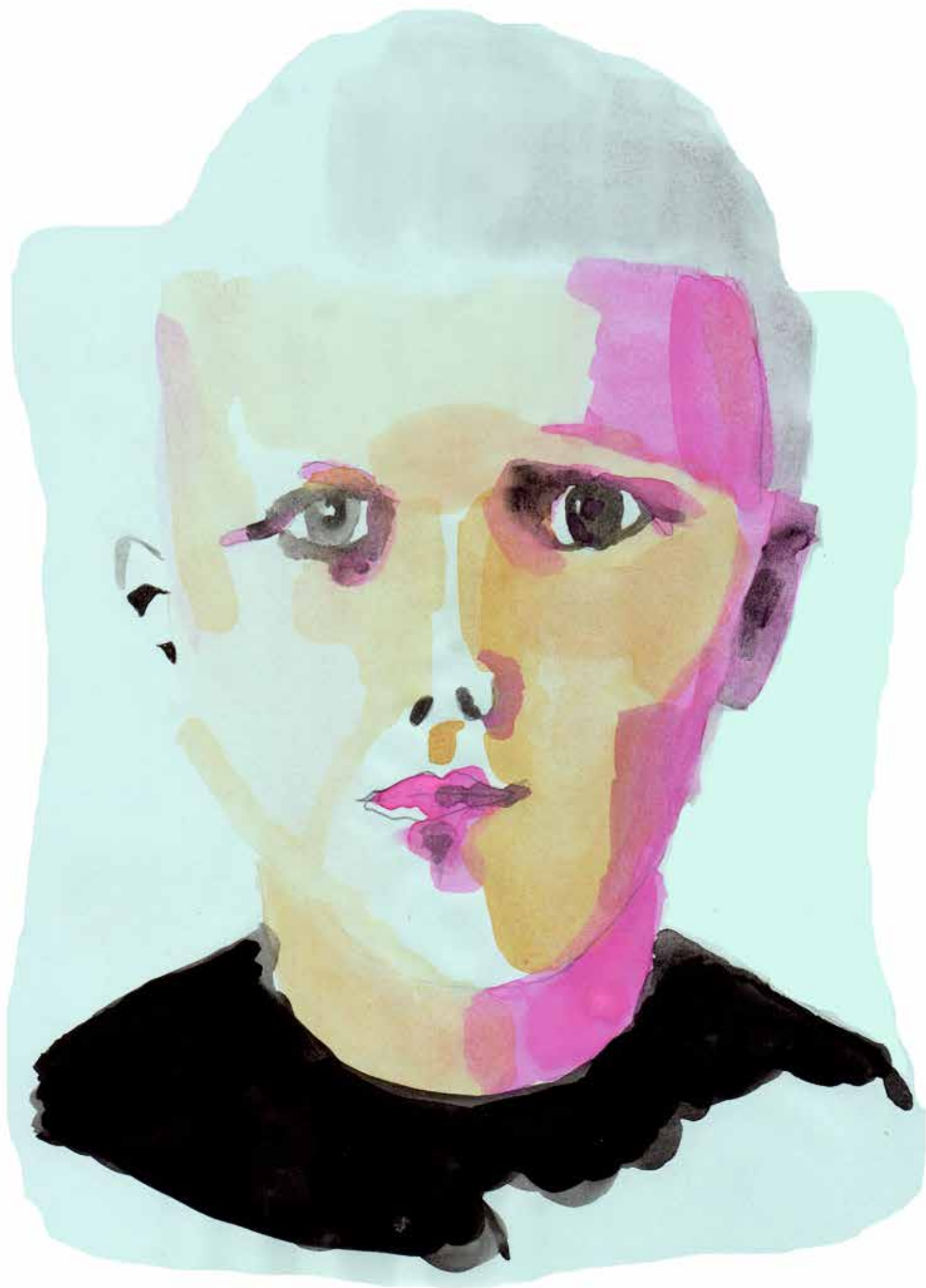
Huruvida bristen på information beror på misstro eller överbelastning går inte att avgöra, men klart är att samarbetsytorna utifrån socialtjänstens perspektiv inte är optimala. Andra kommentarer från socialsekreterarna handlar om att de kontakter de har med Migrationsverkets personal inte är med dem som tar beslut i asylärendet, samt att personal från Migrationsverket inte är närvarande vid gemensamma möten om denna typ av ärenden.

”De som fattar besluten har vi ju ingen som helst kontakt med”, säger en socialsekreterare. Det ojämlika i relationen mellan myndigheterna beskrivs inte bara utifrån att social-

tjänsten inte får tillgång till all tillgänglig information, utan även att deras kunskap inte vägs in i helhetsbedömningen av familjernas situation, eller som en respondent uttrycker det: *”Jag har aldrig hört att Migrationsverket har begärt in någon information från oss om de här familjerna och om vårt arbete.”* Sannolikt är den här typen av kommentarer personrelaterade i bemärkelsen att det kan finnas samarbeten mellan enskilda personer från socialtjänsten och Migrationsverket som fungerar utmärkt. Ytterligare en försvårande faktor vad gäller samarbete är att det från Migrationsverkets sida finns flera instanser som är inblandade i ett ärende och även andra myndigheter, vilket en socialsekreterare gör följande reflektion kring:

”Men jag tycker inte det har varit jättelätt att kommunicera med Migrationsverket, och det har varit olika personer där också som jobbar med själva asylprocessen, mottagningshandläggaren, verkställighetsenheten, förvaret, utlänningspolisen... De kanske inte heller är jättesamspelta sinsemellan. Och det kan vara svårt att veta vem det är man ska samarbeta med. Personalen på förvaret har jag upplevt varit lättare att samarbeta med, förvarsenheten på Migrationsverket som är det sista som många ofta hamnar på innan utvisningen verkställs. Det blir ju som en anstalt, de får inte gå ut därifrån. Och den personalen träffar ju klienterna hela tiden. Så det blir lite annorlunda än... alltså än en handläggare som kanske sitter i Gävle eller en annan stad. Så där har det varit lättare att få reda på information, och hur ska vi göra och vad behöver vi göra, och vem har ringt vem, och vem behöver jag ringa... så att man inte dubbelarbetar eller missar någonting.”

Sammanfattningsvis framstår det som viktigt för socialsekreterarna att ha goda kontakter med Migrationsverkets personal, och att de värderar detta samarbetet som centralt för att kunna ge klienterna bästa möjliga stöd, oavsett om de beviljas asyl i Sverige eller får ett avslag på asylansökan. Samtidigt präglas relationen av frustration från socialarbetarnas sida över ett ojämlikt förhållande där de upplever att deras professionella bedömningar av berörda familjers situation värderas lägre än till exempel läkares bedömningar, eller över huvud taget inte tas i beaktande. Utifrån intervjuerna i denna studie verkar det inte finnas några strukturerade samarbetsformer mellan socialtjänsten och Migrationsverket och utbytet av information är utifrån socialarbetarnas perspektiv inte tillräckligt. Ett konkret förslag på samarbetsform hämtat från intervjuerna är att göra gemensamma planeringar under samverkansmöten, på samma sätt som socialtjänsten idag arbetar med till exempel BUP.



SAMMANFATTANDE REFLEKTION OCH TOLKNING

I detta avslutande kapitel diskuteras vilka slutsatser som kan dras utifrån de delstudier som gjorts inom ramen för denna rapport. Resultaten tolkas i förhållande till några teoretiska begrepp som valts ut med utgångspunkt i vad som framkommit i studiens kvalitativa del. Dessa begrepp är diskriminering, handlingsutrymme och institutionella logiker. Då det empiriska materialet i denna studie är begränsat, bör nedanstående resonemang ses som en utgångspunkt för en fortsatt diskussion om villkoren för asylsökande barn som behöver stöd inom den sociala barnvården. Poängteras bör att Migrationsverket inte är representerade i denna rapport, vilket gör att nedanstående diskussion endast har sin utgångspunkt i socialsekreterarnas perspektiv.

Slutsatser utifrån delstudierna

Vilka slutsatser går det att dra utifrån kartläggningen och intervjuerna med socialsekreterare? Studien ger en ungefärlig uppfattning av hur många asylsökande barn som placeras i samhällsvårdande insatser. Kartläggningen i Stockholms och Skåne län visar att under 2010-2012 gjordes totalt 13 LVU-placeringar och 73 SoL-placeringar av asylsökande barn i dessa län. I dessa siffror räknas ej ensamkommande barn. Kartläggningen visar också att totalt 15 överväganden om LVU-placering och 14 överväganden om SoL-placering gjordes under denna tidsram. Kring dessa uppgifter finns dock en större osäkerhet. En ungefärlig uppskattning utifrån den kartläggning som gjorts i relation till Migrationsverkets statistik över antal inskrivna barn i mottagningsystemet, är att det handlar om ungefär 190 asylsökande barn, eller cirka 2 procent av samtliga asylsökande barn, varav cirka 30 (0,3 procent) placeringar enligt LVU. Uppskattningen gäller asylsökande barn med familj, ej ensamkommande, ett genomsnittså under tidsperioden 2010-2012. Detta är troligen en underskattning av antalet fall som riskerar att utvisas under pågående samhällsvård. I nuläget saknas uppgifter om hur många barn som får utvisningsbeslut då de är placerade enligt LVU eller SoL. Vad som dock går att konstatera utifrån statistik som Migrationsverket själva har tagit fram från Migrationsdomstolarna, är att domstolarna de senaste tre åren har hanterat ungefär tio överklaganden årligen av utvisningsbeslut som berör asylsökande barn som omhändertagits enligt LVU. Det är dock inte säkert

att alla barn som fått utvisningsbeslut under pågående tvångsvård har överklagat beslutet och detta säger heller inget om barn som placerats enligt SoL. Intervjuerna med socialsekreterare i denna studie tyder också på att det bland SoL-placerade asylsökande barn kan finnas fall med liknande problemtyngd som för barn som omhändertagits enligt LVU, samt att socialtjänsten får kännedom om barnen först när problemen är riktigt allvarliga.

I intervjuerna med socialsekreterarna framkommer att de upplever svåra dilemman i denna typ av ärenden. Eftersom de asylsökande barnen kan komma att utvisas under pågående behandling, går det inte att planera och utföra insatser på det sätt som man gör för andra barn. Av intervjuerna framstår det som att asylsökande barn delvis hanteras vid sidan av socialtjänstens ordinarie rutiner, samt att det saknas kunskap, riktlinjer och adekvata insatsalternativ i socialtjänstens organisation. Socialsekreterarna efterfrågar närmare samverkan med Migrationsverket och ifrågasätter varför inte deras bedömningar väger tyngre då Migrationsverket fattar beslut om asylärenden där barnet har kontakt med socialtjänsten. En fråga som uppstår, utifrån socialsekreterarnas utsagor, är om asylsökande barn diskrimineras inom ramen för socialtjänstens arbete. Resonemangen från socialsekreterarna kan beskrivas som å ena sidan, å andra sidan, då de försöker navigera för att verka för barnets bästa i dessa ärenden. Å ena sidan strävar socialsekreterarna efter att behandla barn lika. Å andra sidan är situationen för asylsökande barn annorlunda, då lagstiftningen gör att de kan utvisas under pågående behandling. Å ena sidan kan det vara barnets bästa att tillfälligt separeras från sina föräldrar. Å andra sidan kan det vara grymt att påbörja en sådan åtgärd om barnet utvisas tillsammans med samma föräldrar månaden därpå. Ett fördjupat resonemang om hur socialtjänstens agerande kan förstås i förhållande till diskriminering följer nedan.

Diskrimineras asylsökande barn i den sociala barnvården?

En av huvudfrågorna i denna studie handlar om erfarenheter och förhållningssätt inom socialtjänstens barnavård, när det gäller insatser för asylsökande barn och deras familjer. Utifrån utsagorna i intervjuerna uppstår frågan om

asylsökande barn och deras familjer bemöts på samma sätt som andra familjer som behöver stöd av socialtjänsten. Detta kan analyseras med hjälp av begreppet diskriminering som innebär att "göra åtskillnad". Vad som utgör diskriminering i juridisk mening definieras i diskrimineringslagen (2008:567). Diskrimineringsombudsmannen (DO) är den statliga myndighet som har till uppdrag att motverka diskriminering. På DO:s hemsida förklaras begreppet på följande sätt: "diskriminering innebär att någon blir sämre behandlad än någon annan på grund av egenskaper som inte går att påverka". Diskrimineringslagstiftningen utgår från sju olika diskrimineringsgrunder: kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning eller ålder²⁰. Ett teoretiskt begrepp som använts mycket i den offentliga debatten på senare år är strukturell diskriminering. Detta har använts främst i sammanhang som handlar om åtskillnad på grund av etnicitet och begreppet låg till grund för den statliga utredningen *Det blågula glashuset – strukturell diskriminering i Sverige (SOU 2005:56)*. I denna definierades strukturell diskriminering på följande sätt:

"Med strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet avses således i dessa utredningsdirektiv regler, normer, rutiner, vedertagna förhållningssätt och beteenden i institutioner och andra samhällsstrukturer som utgör hinder för etniska eller religiösa minoriteter att uppnå lika rättigheter och möjligheter som majoriteten av befolkningen har. Sådan diskriminering kan vara synlig eller dold och den kan ske avsiktligt eller oavsiktligt (SOU 2005:56:75)"

Strukturell diskriminering handlar, utifrån denna definition, med andra ord om att till exempel samhällets institutioner, så som socialtjänsten, missgynnar människor medvetet eller omedvetet på grund av deras etniska tillhörighet. I denna studie går det visserligen att tala om etnisk tillhörighet utifrån att de asylsökande barnen kommer ifrån andra länder, men den avgörande faktorn i sammanhanget är inte etnicitet som sådan, utan legal status. De asylsökande barnen är inte svenska medborgare och saknar uppehållstillstånd i Sverige. Deras status präglas av att de bara delvis har tillgång till det sociala skyddsnetet i Sverige, utifrån att de befinner sig i en asylprocess. Strukturell diskriminering kan dock användas som analytisk modell för att tolka socialtjänstens strategier i arbetet med asylsökande barn. Medan diskriminering så som den definieras i diskrimineringslagen är straffbart är inte strukturell diskriminering nödvändigtvis ett brott som är åtalbart. Enligt barnkonven-

tionens bestämmelse om skydd mot diskriminering (artikel 2) ska konventionsstaterna respektera och tillförsäkra alla barn inom deras jurisdiktion alla rättigheter som anges i konventionen, utan åtskillnad av något slag. Bestämmelsen är en grundläggande princip som alltid ska beaktas när beslut fattas som rör barn²¹.

Utifrån barnkonventionen spelar det således ingen roll om barnet är asylsökande, har uppehållstillstånd eller är medborgare, utan alla barn inom konventionsstatens jurisdiktion omfattas.

Utifrån de två delstudier som denna rapport bygger på går det inte att uttala sig om enskilda fall, vilket innebär att det i denna studie inte går att dra några slutsatser kring om asylsökande barn diskrimineras i juridisk mening utifrån kriterierna i diskrimineringslagen (2008:567). Varje ärende är unikt och syftet med denna studie har inte varit att studera enskilda ärenden. Men med utgångspunkt i de diskussioner som förs av socialsekreterarna i studiens kvalitativa intervjuer går det dock att föra ett resonemang i förhållande till det teoretiska begreppet strukturell diskriminering. I socialsekreterarnas utsagor framkommer att en oskriven policy kan vara att avvakta Migrationsverkets beslut då de handlägger ärenden som gäller asylsökande barn. Det är svårt för socialsekreterarna att sätta in insatser innan de vet om de kan jobba med barnet under en längre tid. En socialsekreterare uttrycker det som att fallen läggs "på vänt" tills ett besked från Migrationsverket finns eftersom det inte går att ta långsiktiga beslut. Akuta insatser görs, men "man går inte in med långsiktiga behandlingsinsatser", säger en av respondenterna. En annan socialsekreterare vittnar om ett fall där en SoL-placering gjorts men menar att det sannolikt blivit en LVU-placering om det inte handlat om ett asylsökande barn. Ärenden med asylsökande barn "hamnar rätt långt ner på listan", bland annat för att socialsekreterarna upplever maktlöshet i dessa ärenden, men också för att de inte vill ge barnen och familjerna falska förhoppningar.

Dessa utsagor visar att asylsökande barn i den sociala barnavården riskerar att behandlas annorlunda som grupp i förhållande till barn som har uppehållstillstånd eller är svenska medborgare. Detta kan analyseras utifrån två perspektiv som delvis är motsatta, men samtidigt visar på komplexiteten i dessa ärenden. Å ena sidan gör socialsekreterarna vad de anser är bäst för barnen under rådande omständigheter, och för asylsökande barn är villkoren sådana att de riskerar att utvisas inom kort. Därför kan det, utifrån socialsekreterarnas perspektiv, i vissa fall vara bättre för barnet att inte placeras, även om ett barn som inte är asylsökande med samma problembild skulle placeras enligt SoL eller LVU. Utifrån detta perspektiv utsätts inte asylsökande barn för diskriminering, utan beslutet är en konsekvens av vad som kan anses vara barnets bästa i

20. DO:s webbsida: <http://www.do.se/sv/Fakta/Fragor-och-svar/Allmannafragor-om-diskriminering/> 2013-07-10.

21. Handbok om barnkonventionen, UNICEF Sverige s.35 <http://unicef.se/publikationer>

den givna situationen. Å andra sidan visar socialsekreterarnas utsagor tydligt att det förekommer att de gör åtskillnad i behandling mellan asylsökande barn och barn som lever permanent i Sverige. Åtskillnaderna kan visserligen förklaras utifrån hur lagstiftningen ser ut, vilket gör att socialsekreterarnas handlingsutrymme ser annorlunda ut och de måste fatta beslut utifrån dessa förutsättningar. Men i praktiken innebär det att de inte erbjuder samma behandlingsformer till asylsökande barn som de skulle göra till andra barn. I detta sammanhang är det viktigt att ha i åtanke att strukturell diskriminering kan vara omedveten, det vill säga att det inte finns en medveten avsikt att missgynna någon. Även om besluten fattas med barnets bästa i åtanke, går det utifrån detta perspektiv att argumentera för att det finns risk för att asylsökande barn som grupp diskrimineras strukturellt inom den sociala barnvården. Detta resonemang visar också att diskriminering riskerar att ske utifrån goda intentioner.

I barnkonventionen fastslås i artikel 2 att konventionsstaterna ska tillförsäkra alla barn de rättigheter som anges i konventionen, utan åtskillnad av något slag. Konventionsstaterna ska också *"vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barnet skyddas mot alla former av diskriminering"*. Utifrån ovanstående resonemang är det rimligt att reflektera över huruvida svenska myndigheter lever upp till sitt åtagande i relation till barnkonventionens princip om icke-diskriminering. De dilemman som socialsekreterarna beskriver visar att bedömningar om placering av asylsökande barn visserligen sker med barnets bästa i åtanke, men de visar också på en risk för att asylsökande barn systematiskt behandlas annorlunda än andra barn, genom att ingripande insatser undviks. Det finns därför skäl att diskutera hur socialtjänstens handlingsutrymme i dessa fall kan användas i förhållande till principen om barnets bästa. Om socialtjänsten, på grund av hotet om utvisning, avvaktar med ingripande insatser såsom LVU, innebär det utifrån nuvarande lagstiftning att barnen inte omfattas av det skydd som finns i och med möjligheten för Migrationsverket att bevilja tidsbegränsat uppehållstillstånd för barn som placerats med stöd av LVU (se vidare nedan).

Diskussionen om socialtjänstens agerande gällande asylsökande barn i den sociala barnvården synliggör hur komplext det är att tillvarata barnets bästa. Schiratzki (2005) menar att vi inte alltid vet vad som utgör barnets bästa, utan att varje situation kräver en helhetsbedömning. Socialsekreterarnas resonemang kan ses i detta perspektiv – de gör en helhetsbedömning av situationen och agerar därefter. Deras agerande grundas i de organisatoriska förutsättningar de har för att möta asylsökande barn. I intervjuerna i denna studie finns tecken på att socialsekreterarnas agerande sker i avsaknad av riktlinjer och kunskap omkring denna typ av ärenden, vilket kan få betydelse för hur socialsekreteraren använder sitt handlingsutrymme.

För det enskilda barnet kan detta göra stor skillnad. Socialsekreterarnas handlingsutrymme, i relation till gällande lagstiftning och organisatoriska förhållanden inom socialtjänsten samt i relation till Migrationsverket, har således betydelse för arbetet med asylsökande barn.

Handlingsutrymme och institutionella logiker i relation till barnets bästa

Socialsekreterarna ger uttryck för en maktlöshet i förhållande till sina möjligheter att kunna ge ett bra stöd och skydd till de barn som hotas av utvisning. En maktlöshet som främst bottnar i ovissheten i om familjens framtid i landet och därmed möjligheterna att planera insatser för barnet och familjen. Samtidigt beskrivs ett visst handlingsutrymme och olika strategier i arbetet. Ett relativt stort handlingsutrymme är kännetecknande för "gräsrotsbyråkraters" arbete – det vill säga de tjänstemän som i en byråkratisk organisation har den främsta klientkontakten (Lipsky 1980; Johansson 1992). Bland intervjuerna finns exempel på olika sätt att utnyttja detta handlingsutrymme, från det att socialsekreterarna enbart gör det mest akuta, till att de på olika sätt aktivt engagerar sig i familjernas situation, skriver inlagor till Migrationsverket och väcker debatt kring frågan mer generellt. Ett annat sätt att formulera det på är att det handlingsutrymme socialsekreterarna faktiskt har, används i olika grad. Ett liknande resonemang förs av Ottosson (2010) och Lundberg (2009) i förhållande till tjänstemän vid Migrationsverket. En parallell kan också göras till de olika domäner som Kohli (2006) urskiljer i socialt arbete med ensamkommande barn. Flera av socialsekreterarna i vår studie uttrycker att det saknas kunskap och adekvata insatsalternativ i socialtjänstens organisation kring arbete med asylsökande. Resonemanget om att arbetet delvis kräver en annan slags kunskap och andra lösningar än vad som används i den sociala barnvårdens ordinarie arbete, känns igen från hur socialsekreterare uttalar sig i en studie om ensamkommande barn (Backlund m.fl., 2011 samt kommande). Det som lyfts fram är bland annat bristen på sakkunskap om lagar, regler och rättigheter för barn i asylprocessen, samt särskilt anpassade boendeformer. Detta kan relateras till den diskussion som förs av Cernlyn och Briskman (2003) samt Alastair (2003) om hur de asylsökandes situation innebär en stor utmaning för socialarbetare, vilket gör att det sociala arbetet behöver utveckla strategier, allianser och ett mer rättighetsbaserat förhållningssätt i arbetet med denna målgrupp.

Socialsekreterarna ger i intervjuerna uttryck för att samarbetet med Migrationsverket inte alltid fungerar tillfredsställande och att detta påverkar deras arbete. De önskar mer information om enskilda ärenden och att deras bedömningar av familjernas situation ska ges större tyngd i Migrationsverkets beslut. Utifrån denna studie framgår inte hur Migrationsverket ser på samarbetet med



socialtjänsten, men med utgångspunkt i teori och tidigare forskning går det ändå att resonera kring hur olika institutionella logiker kan påverka handlingsutrymmet inom dessa båda organisationer och samarbetet dem emellan.

Uttrycket institutionella logiker härrör från så kallad nyinstitutionell organisationsteori, som betonar sociala konstruktioners betydelse för organisationer (Di Maggio & Powell 1991). Dessa logiker kan kortfattat sägas bestå av regler, normer och meningssystem som sätter ramar för vad som anses möjligt och önskvärt, till exempel i en organisation (Friedland & Alford 1991). Olika logiker inom eller mellan organisationer kan existera och ställa till problem i samverkan. Ett annat begrepp som är centralt i nyinstitutionell teori är legitimitet. Legitimitet är enligt denna teori centralt för en organisations överlevnad (Meyer & Rowan 1992). Utifrån detta kan man anta att de aktiviteter som sker i en organisation är nära kopplade till en logik som är viktig för organisationens legitimitet. En sådan legitimitet är enligt detta perspektiv inte med nödvändighet kopplad till hur väl organisationen utför sitt uppdrag, utan till hur organisationen lever upp till omgivande föreställningar om hur organisationens verksamhet ska se ut och fungera. Detta är särskilt aktuellt för organisationer vars resultat är svåra att mäta – vilket är kännetecknande för olika former av människobehandlande organisationer (Hasenfeld 1992). Sådana organisationer har ofta politiskt laddade och motstridiga mål, en osäkerhet beträffande vilka metoder som ska användas och en värdeladdad praktik (a.a.).

De lagar och författningar som sätter ramarna för socialtjänstens respektive Migrationsverkets verksamhet ger olika tyngd till barnets bästa. I alla beslut som socialtjänsten fattar gällande vård och behandling för barn ska barnets bästa vara avgörande. Att barn som far illa får skydd och stöd kan antas vara centralt för socialtjänstens legitimitet och därmed den "logik" som styr organisationens aktiviteter. Även Migrationsverket har ett relativt långtgående ansvar för barnets bästa, dock inte lika starkt formulerat i lagtexten som för socialtjänsten. För Migrationsverket utgör också kontroll av invandringen till Sverige en central del av verksamheten och är på motsvarande sätt sannolikt av central betydelse för organisationens legitimitet, ett antagande som understöds av studier som gjorts om Migrationsverkets arbete (Andersson 2010; Ottosson 2010). Den bild som framträder i intervjuerna med socialsekreterare i denna studie, är att Migrationsverket i sin asylhandläggning inte i tillräcklig utsträckning efterfrågar eller tillvaratar socialtjänstens kunskap och bedömning kring barnets bästa. Tilläggas bör att det endast är ett mycket begränsat antal socialsekreterare som deltagit i studien och det går inte att uttala sig generellt utifrån detta material. Socialsekreterarna i denna studie ger emellertid uttryck för att de sällan eller aldrig varit med om att Migrationsverket begärt in eller tagit hänsyn till yttranden

från dem och att deras ord väger lätt i bedömningar och beslut. Socialsekreterarna beskriver dock samarbetet med andra enheter, som till exempel flyktingförläggningar, som bättre. I förhållande till dessa delar av Migrationsverket är ett rimligt antagande att verksamheterna har en med socialsekreterarna mer överensstämmande "logik", i målet att finna en god lösning för familjernas levnads-situation här och nu.

Migrationsverket har genom barnkonventionen ett ansvar för att sätta barnets bästa "i främsta rummet" och genom utlänningslagen att särskilt beakta hänsyn till barns hälsa och utveckling. En fråga är då vad detta kan betyda i beslut gällande barn med behov av samhällsvårdande insatser? Enligt de riktlinjer som finns utifrån lagar och förarbeten har Migrationsverket ett större och tydligare ansvar i de fall verket överväger att inte bevilja ett uppehållstillstånd för ett barn som är placerat enligt LVU, än om barnet är placerat enligt SoL. I ärenden som berör LVU-placerade barn ska Migrationsverket, enligt förarbetena till utlänningslagen, inhämta information från socialnämnden. Vidare framgår att detta yttrande ska tillmätas stor vikt vid Migrationsverkets beslut. Ansvaret är inte formulerat på samma sätt för barn som är placerade med stöd av SoL. Möjligheten att begära in ett sådant yttrande finns dock även om barnet är placerat med stöd av SoL. I och med Migrationsverkets skyldighet att utreda ärendet i den omfattning som krävs och med hänsyn till omständigheter i det enskilda fallet (Socialstyrelsen m.fl. 2013 s.17), torde ett sådant yttrande vara nödvändigt för att få relevant information. Utifrån denna studie går det inte att dra några slutsatser om hur Migrationsverket faktiskt agerar. Men utifrån den bild som de intervjuade socialsekreterarna ger av samarbetet med Migrationsverket kring asylsökande barn, finns skäl att vidare undersöka huruvida Migrationsverket lever upp till detta ansvar när det gäller barn som är placerade i samhällsvård.

Implikationer för praktik och fortsatt forskning

Sammanfattningsvis tyder denna studie på att arbetet med asylsökande barn i den sociala barnvården är förenat med svåra dilemman kopplade till den risk för utvisning som följer i och med att utlänningslagen överordnas SoL och LVU. Socialsekreterarna upplever sig ha ett begränsat handlingsutrymme för att ge asylsökande barn det stöd som de behöver. Studien visar att en strategi inom socialtjänsten kan vara att undvika ingripande insatser så länge barnet är asylsökande. Även om detta görs med det enskilda barnets bästa i åtanke, innebär det i förlängningen en risk för att asylsökande barn som grupp särbehandlas, genom att ingripande insatser som man ser behov av inte ges. Detta torde i så fall också innebära en risk för att barnen inte ges möjlighet att få tillfälligt uppehållstillstånd, som enligt nuvarande lagstiftning kan ges till barn som

är omhändertagna enligt LVU. Då asylsökande barn som far illa i sina familjer kan betraktas som en särskilt utsatt grupp med stora svårigheter att ta tillvara sina egna rättigheter, är det angeläget att socialtjänsten har kunskap kring asylsökande barns rättigheter och de lagar och regler som omger deras situation, för att på bästa sätt kunna ta tillvara det handlingsutrymme som finns. Det är, som framgått av denna rapport, inte någon enkel uppgift för socialsekreterare att tillgodose barns bästa i denna situation och här behövs stöd för den enskilde socialsekreteraren.

I studien framträder också svårigheter när det gäller samarbetet mellan Migrationsverket och Socialtjänsten, främst i förhållande till handläggningen av asylärenden och planeringen av utvisningars verkställande. Dessa svårigheter tolkas i denna studie som ett uttryck för att myndigheterna präglas av olika institutionella logiker, där barnets bästa ges olika tyngd och där de olika logikerna kan hamna i konflikt med varandra. Eftersom ärenden av detta slag är relativt sällsynta, kan det vara svårt att uppbygga långsiktiga relationer på personbasis, vilket gör det än viktigare att det finns tydliga rutiner eller handlingsplaner för hur samarbeten kan utformas. Studien tyder exempelvis på att myndigheternas respektive ansvar när det handlar om förberedelse för återvändande, behöver tydliggöras. För asylsökande barn som kommit med sina familjer finns inte något krav på att Migrationsverket ska ansvara för ett "ordnat mottagande", vilket finns när det gäller ensamkommande barn. Samtidigt handlar det om barn vars föräldrar har bedömts som inkapabla att ta hand om sina barn. Den genomgång av ansvar, rättsläge och samverkan som har gjorts av Socialstyrelsen, Migrationsverket och Sveriges kommuner och landsting (2013) är ett viktigt steg framåt för att öka kunskapen om olika myndigheters ansvar i arbetet med asylsökande barn i den sociala barnavården. I denna skrift problematiseras dock inte att olika intressen kan prägla myndigheternas samverkan.

Mot bakgrund av denna studie kan rapportförfattarna se ett behov av fortsatt forskning inom flera områden som berör asylsökande barn. Kartläggningen i denna studie ligger till grund för en nationell uppskattning av antalet asylsökande barn i den sociala barnavården. Detta är ett första steg till att ta reda på hur stor gruppen är, men också att synliggöra gruppen och den problematik som omger arbetet med den. Ett fortsatt arbete för att i framtiden på ett enklare sätt kunna säkerställa hur många barn det rör sig om är välkommet. Likaså finns det behov av mer kunskap om hur socialsekreterarna uppfattar och använder sitt handlingsutrymme då de arbetar med asylsökande barn. Vidare tyder studien på behov av metodutveckling och ökade kunskaper inom socialtjänsten om barn i migrationsprocessen. Det vore också angeläget med en utvidgad studie där representanter från Migrationsverket ges möjlighet att reflektera över sin roll och sitt handlingsutrymme i relation till asylsökande barn som behöver stöd

av socialtjänsten, samt att vidare undersöka samverkan mellan Socialtjänsten och Migrationsverket, bland annat kring återvändande och yttranden från socialnämnden i fall då utvisning övervägs och vilken vikt som läggs vid sådana yttranden. I denna studie har inte heller gjorts någon fördjupad utredning och diskussion kring de juridiska ramverk och dilemman som omger det sociala arbetet med asylsökande barn. Det finns anledning att gå vidare även med detta, inte minst utifrån den svenska statens hållning när det gäller socialtjänstens ansvar utom landets gränser, vilket innebär att vid tvångsäktenskap och barnäktenskap kan beslut om LVU fattas för barn som är svenska medborgare, även om de befinner sig i utlandet (SOU 2012:35).

Denna studie handlar om asylsökande barn i den sociala barnavården, men barn har inte själva fått möjlighet att reflektera över sin situation. Att intervjua barn som befinner sig i en utsatt situation är alltid vanskligt, och de socialsekreterare som intervjuats i denna studie har beskrivit barn som mår så dåligt att det inte går att kommunicera med dem. Det är därför svårt av både etiska och metodologiska skäl att intervjua barn som befinner sig i denna situation. Samtidigt är det viktigt att den grupp som forskningen berör själv får göra sin röst hörd. Framtida forskning på området kan förhoppningsvis råda bot på denna brist.

REFERENSER

- Alastair, C. (2003). *Unsettling the 'social' in social work: responses to asylum seeking children in Ireland*. I *Child and Family Social Work* 2003, vol. 8, s. 223-231.
- Andersson, H.E., Asher, H., Björnberg, U. & Eastmond, M. (red.) (2010). *Mellan det förflutna och framtiden – Asylsökande barns välfärd, hälsa och välbefinnande*, Göteborg: Författarna och Centrum för Europaforskning.
- Andersson, H.E. (2012). "International Conventions and the Regulation of Migration: The Convention on the Rights of the Child and Sweden". I *International Journal of Children's Rights*, vol. 20, s. 122-140.
- Andersson, H.E. (2010). *Spänningen mellan Barnkonventionen och den reglerade invandringen*. I Andersson, H.E. m.fl. (red.) *Mellan det förflutna och framtiden – Asylsökande barns välfärd, hälsa och välbefinnande*, Göteborg: Författarna och Centrum för Europaforskning.
- Backlund, Å., Eriksson, R., von Greiff, K. & Åkerlund, E-M. (2012). *Ensam och flyktningbarn – barnet och socialtjänsten om den första tiden i Sverige*, Stockholm: FoU-Nordväst, FoU Nordost & FoU Södertörn.
- Backlund, Å., Eriksson, R., von Greiff, K. & Åkerlund, E-M. (kommande publikation). Stockholm: FoU-Nordväst, FoU Nordost & FoU Södertörn.
- Backlund, Å., Wiklund, S., & Östberg, F. (2012). *När man misstänker att barn far illa. En studie av hur professionella inom BVC, förskola och skola förhåller sig till anmälningsplikten*. Stockholm: Rädda Barnen.
- Cemlyn, S. & Briskman, L. (2003). *Asylum, children's rights and social work*. I *Child and Family Social Work* 2003, vol. 8, s. 163-178.
- Di Maggio, P. & Powell, W.W. (1991). *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*. I Powell, Walter W. & DiMaggio, Paul J. (red.) *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press
- Eastmond, M. (2010). *Gäster i välfärden? Föräldraskap i asyl-processen*. I Andersson, H.E., Asher, H., Björnberg, U. & Eastmond, M. (red) *Mellan det förflutna och framtiden – Asylsökande barns välfärd, hälsa och välbefinnande*, Göteborg: Författarna och Centrum för Europaforskning.
- Friedland, R. & Alford, R.R. (1991). *Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions*. I Powell, Walter W. & DiMaggio, Paul J. (red.) *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gilbert, N. (1997). Introduction. I Gilbert, N. (red.) *Child abuse. International perspectives and trends*. Oxford: Oxford University Press.
- Hasenfeld, Y. (1992). *Human services as complex organizations*. Newbury Park: Sage.
- Johansson, R. (1992). *Vid byråkratins gränser. Om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar i klientrelaterat arbete*. Lund: arkiv avhandlingsserie 39.
- Kohli, R.K.S. (2006). *Social Work With Unaccompanied Asylum Seeking Children*. Hampshire/New York: Palgrave Macmillan.
- Lagerberg, D. (1998). *Barn som far illa – ett dilemma för barnhälsovården?* Uppsala: Barnhälsovården, Akademiska Barnsjukhuset i Uppsala.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation
- Lundberg, A. (2009). *Principen om barnets bästa i asyl-processen - ett konstruktivt verktyg eller kejsarens nya kläder?* . Malmö: Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare (MIM).
- Lundberg, A. (2011). "The Best Interest of the Child Principle in Swedish Asylum Cases: The Marginalization of Children's Rights". I *Journal of Human Rights Practice*, vol. 1, s. 1-22.
- Lundberg, A. & Dahlquist, L. (2012). *Unaccompanied children seeking asylum in Sweden: Living conditions from a child centered perspective*. I *Refugee Survey Quarterly*, vol. 31:2, s. 54-75.
- Lundén, K. (2004). *Att identifiera omsorgssvikt hos förskolebarn*. Göteborg: Doktorsavhandling vid Psykologiska institutionen, Göteborgs universitet.
- Malmsten, J. (2012). *I transit – ensamkommande barn berättar*, FoU-rapport 2012:1, Malmö: Stadskontoret.
- Meyer, J. & Rowan, B. (1992). *The Structure of Educational Organizations*. I Meyer, J. & Scott, R. (red.) *Organizational Environments: Ritual and Rationality*. Newbury Park: Sage.

- Newbigging, K. & Thomas, N. (2011). *Good Practice in Social Care for Refugee and Asylum-seeking Children*. I Child Abuse Review, vol. 20, s. 374-390.
- Ottosson, L. (2010). "Barntänkt" ur ett tjänstemannaperspektiv: En intervjustudie med barnhandläggare vid Migrationsverket. I Andersson, H.E. et al. (red.) Mellan det förflutna och framtiden – Asylsökande barns välfärd, hälsa och välbefinnande, Göteborg: Författarna och Centrum för Europaforskning.
- Rimsten, E. (2006). "Jag vill bli som Kofi" – Ensamkommande barn i Sverige ur ett rättighetsperspektiv. Stockholm: Rådgivningsbyrån för asylsökande flyktingar.
- Schiratzki, J. (2005). *Barnets bästa i ett mångkulturellt Sverige: en rättsvetenskaplig undersökning*. 2. uppl. Uppsala: lustus
- Socialstyrelsen (2012a). *Dokumentation om barnets bästa inom socialtjänsten*. Artikelnr 2012-6-16. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2012b). *Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om socialnämndens ansvar för barn och unga i familjehem, jourhem eller hem för vård eller boende*. SOFS 2012:11. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen, Migrationsverket & Sveriges Kommuner och Landsting (2013). *Placerade barn som ska eller eventuellt kommer att utvisas eller avisas – en genomgång av ansvar, rättsläge och samverkan*. Artikelnr 2013-3-31. Stockholm: Socialstyrelsen. Tillgänglig: <http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2013/2013-3-31> Hämtad mars 2013.
- SOU 2005:56. *Utredningen om strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet. Det blågula glashuset: strukturell diskriminering i Sverige: betänkande*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2006:49. *Nationella samordnaren för barn i asylprocessen med uppgivenhetssymtom. Asylsökande barn med uppgivenhetssymtom: trauma, kultur, asylprocess: rapport*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2012:35. *Utredningen om stärkt skydd mot tvångs-äktenskap och barnnäktenskap. Stärkt skydd mot tvångs-äktenskap och barnnäktenskap: betänkande*. Stockholm: Fritzes.
- Svensson, B. & Jansson, S. (2008). *Suspected Child Maltreatment: Preschool Staff in a Conflict of Loyalty*. *Early Childhood Education Journal* vol. 36, s. 25-31.
- Söderman, E. (2008). *Barnets bästa ur ett intersektionellt perspektiv. En jämförande studie av socialtjänstlagen och lagen om mottagande av asylsökande*. Malmö: Malmö högskola IMER.
- Tamas, G. (2009). *De apatiska – om makt, myter och manipulation*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Tingberg, B. (2010). *Child abuse – clinical investigation, management and nursing approach. Doktorsavhandling vid institutionen för kvinnors och barns hälsa*, Stockholm: Karolinska Institutet.
- Wibeck, V. (2000). *Fokusgrupper: om fokuserade gruppintervjuer som undersökningsmetod*. Lund: Studentlitteratur.
- Wiklund, S. (2006). *Den kommunala barnvården – om anmälningar, organisation och utfall. Doktorsavhandling vid Institutionen för socialt arbete*, Stockholms universitet.
- Östberg, F. (2010). *Bedömningar och beslut. Från anmälan till insats i den sociala barnvården*. Doktorsavhandling vid Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.

Juridiska källor:

Barnkonventionen (1989). Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter, antagen den 20 november 1989.

Diskrimineringslagen (SFS 2008:567).

FN:s flyktingkonvention (1951). Förenta nationernas konvention om flyktingars rättsliga ställning, antagen den 28 juli 1951.

Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga. (SFS 1990:52).

Lag om mottagande av asylsökande (SFS 1994:137).

Socialtjänstlagen (SFS 2001:453).

Utlänningslagen (SFS 2005:716).

Internetkällor:

<http://www.migrationsverket.se/info/5646.html> Statistik. Inskrivna personer i Migrationsverkets mottagningssystem. Tabeller för 2010, 2011 och 2012. Hämtat 2013-07-08.

<http://www.socialstyrelsen.se/publikationer> Barn och unga – Vissa insatser enligt socialtjänstlagen (SoL) och lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Rapporter för insatser år 2010, 2011 och 2012. Hämtat 2013-08-30.

<http://unicef.se/publikationer> Handbok om barnkonventionen. Hämtat 2013-09-02.

UN Committee on the Rights of the Child (CRC), General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), 29 May 2013, CRC /C/GC/14.

Tillgänglig: <http://www.refworld.org/docid/51a84b5e4.html>

Hämtat 2013-09-03

UNICEF Sverige
Box 8161, 104 20 Stockholm
Telefon 08-692 25 00
unicef.se

