



Utvärdering av insatser för ensamkommande barn och ungdomar i Umeå 2012-2013: Slutrapport

Malin Eriksson, Mehdi Ghazinour, Anders Hanberger, Joakim Isaksson och Malin E. Wimelius



Umeå Centre for Evaluation Research
Evaluation Report, June 2014

Umeå Centre for Evaluation Research
Umeå University, Sweden

ISSN 1403-8056
ISBN 978-91-7601-091-4

© UCER
Printed at the University Printing Office 2014

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Sammanfattning	5
Förord	7
1. Inledning	8
2. Utvärderingens syfte och upplägg	9
2.1 Utvärderingens syfte.....	9
2.2 Utvärderingsmodell och utvärderingsfrågor.....	9
2.3 Metod och material.....	10
3. Problemsituationen	12
3.1 Bakgrund	12
3.2 Intressenter	12
3.3 Teoretiska perspektiv för analys av samhällets insatser för ensamkommande	13
4. Det lokala mottagningssystemet 2012	18
4.1 Kommunens mål för mottagandet.....	18
4.2 Mottagningssystemets programteori.....	18
4.3 Organisation.....	19
4.4 Samverkan	22
5. Genomförda insatser i Umeå kommun 2012	23
5.1. Socialsekreterarnas insatser	23
5.2. HVB-hemmens och stödboendenas insatser	23
5.3. Gode mäns och särskilt förordnade vårdnadshavares insatser.....	25
5.4. Skolans insatser	27
6. Förändringar av mottagningssystemet och insatserna 2013	30
6.1 Ledning, organisation, styrning och uppföljning	30
6.2 Förändringar av insatser.....	30
6.3 Förändringar av samverkansgrupperna	33
7. Resultat och konsekvenser	34
7.1 Aktörernas erfarenheter och värdering av egna och andras insatser	34
7.2 Aktörernas erfarenheter av samverkan.....	37
7.3 Aktörernas erfarenheter av mottagningssystemet i stort.....	39
7.4 Aktörernas syn på ensamkommande.....	40
7.5 Ungdomarnas erfarenheter.....	42
7.6 Konsekvenser av mottagningssystemet.....	43
7.7 Ungdomarnas nätverksbyggande och etableringsstrategier.....	45
7.8 Tolkning av resultat	46
8. Slutsatser och rekommendationer	53

Referenser.....	55
Appendix 1: Svar på forskningsprojektets övergripande frågor	58
Appendix 2: Slutsatser och rekommendationer presenterade i delrapporten	62

SAMMANFATTNING

I denna slutrapport redovisas huvudresultaten från forskningsprojektet ”Hur fungerar samhällets insatser för ensamkommande flyktingungdomar?”. Projektet har haft två syften; att utvärdera mottagningssystemet och insatser för ensamkommande ungdomar i Umeå, samt att öka kunskapen om ungdomarnas egna förmågor att etablera sig i Sverige i form av att bygga sociala nätverk. Rapporten baseras på intervjuer och fokusgruppsintervjuer med aktörer i mottagningssystemet. Dessutom har ungdomarnas erfarenheter och upplevelser av mottagandet och samhällets insatser undersökts genom en enkät och intervjuer. De nyckelaktörer som undersöks i rapporten är boendena, socialsekreterare som arbetar med ensamkommande ungdomar, skolan, samt gode män/vårdnadshavare. Därutöver baseras rapporten på offentliga utredningar, gällande regelverk, forskningsrapporter, artiklar och annan relevant dokumentation. Sex olika teoretiska perspektiv används i rapporten för att tolka resultaten; mångkulturellt perspektiv, styrningsperspektiv, interorganisatorisk samverkan, domänperspektiv, resiliens/motståndskraft, samt socialt kapital.

Resultaten visar att aktörerna i boendekedjan arbetar för att ungdomarnas självständighet gradvis skall stärkas och utvecklas i de olika boendeformerna. Detta anses dock ibland svårt att åstadkomma p.g.a. ”stopp i flödet” mellan de kommunala boendeverksamheterna, vilket leder till att planerade flyttar mellan boenden ej går att genomföra. Boendepersonal upplever inte att kommunens visioner och mål för verksamheten ger tillräcklig vägledning och stöd för boendenas arbete och roll i mottagningssystemet. Beträffande gode män visar resultaten att rollen som god man/vårdnadshavare upplevs som relativt oklar och att det är svårt att tydligt beskriva vad uppdraget innebär. Denna otydlighet i uppdraget leder till en stor variation i det stöd ensamkommande ungdomar får och kan förvänta sig av sin gode man. När det gäller skolans insatser betonar personalen vikten av såväl det pedagogiska som det sociala uppdraget, men en viss ambivalens framträder kring vilket av uppdragen som skall prioriteras. Beträffande synen på ungdomarna framträder olika och delvis motstridiga bilder inom samtliga aktörskategorier. Aktörer ger uttryck för att det ställs för lite krav på dessa ungdomar, de bör tidigare få ta ett större ansvar för sin egen livssituation än vad systemet tillåter idag. Samtidigt ges uttryck för att det ställs för höga krav på dessa ungdomar, då de på kort tid förväntas genomgå utbildning och kunna etablera sig på t.ex. arbetsmarknaden på samma premisser som svenskfödda.

När det handlar om hur ungdomarna upplever bemötandet från olika aktörer såsom skolpersonal, kontaktpersoner/mentorer, gode män och socialsekreterare är den sammantagna bilden positiv. Ungdomarna efterfrågar ”genuin omsorg” från all personal, oavsett vilken aktör det gäller, och betonar vikten av att personal ”bryr sig om”, visar omsorg, uppmuntrar och ger praktiskt hjälp vid behov. Samtidigt är det tydligt att kontakter med landsmän skänker ungdomarna stor trygghet. Landsmän är den aktör som ungdomarna främst vänder sig till när de känner sig ensamma eller har behov av stöd efter att de blivit utskrivna från systemet vid 21-års ålder.

Ur ett mångkulturellt perspektiv framstår samhällets insatser och mottagningssystemet i Umeå främst inriktat på att integrera ungdomarna i den svenska majoritetskulturens normer. Vidare kännetecknas mottagningssystemet och insatserna i Umeå av en svag och i det närmaste obefintlig kommunal styrning och uppföljning. Detta har lett till att aktörerna själva skapat, utvecklat och efterhand reviderat mottagningssystemet och insatserna. Alla verksamheter förenas kring uppdraget att integrera och etablera ensamkommande ungdomar i samhället, men det framträder

också vissa oklarheter mellan verksamheterna, t.ex. kring det sociala uppdraget att integrera och skapa mötesplatser med svenska ungdomar. I detta fall tycks framför allt skolan tillskrivas ett oproportionerligt stort ansvar för detta arbete av de övriga verksamheterna.

Mottagningsystemets organisering ger initialt ungdomarna tillgång till ett stort nätverk av professionella kontakter, vilket dock inte blir någon bestående tillgång utan något som dras undan när ungdomen skrivs ut från systemet. Samtidigt blir det tydligt att mottagningsystemet, såsom det är organiserat idag, inte underlättar tillgång till ”naturliga” – icke myndighetsstyrda kontakter och mötesplatser med det svenska samhället. I rapporten dras följande slutsatser:

- Det saknas klar politisk styrning och vägledning av mottagandet av ensamkommande i Umeå. Aktörerna har själva fått tolka sina uppdrag och samordna insatserna. Det brister även i uppföljningen av insatserna på kommunnivå; man vet inte hur det går för ungdomarna när de lämnat systemet.
- Kommunens mål för mottagandet har delvis uppfyllts. Målen är dock kortsiktiga och handlar om vad ensamkommande har rätt till ifråga om mottagande och insatser, men inte vilka effekter som kommunen vill att mottagandet och insatserna ska leda till. Det saknas också integrationsmål.
- Samhällets insatser har bidragit till att stödja, stärka och förbereda ungdomarna på att leva i Sverige och till att socialisera dem till vad som förväntas och krävs för att anpassa sig till och finna en plats i det svenska samhället, men ungdomarna har inte integrerats väl i samhället.
- Mottagandet och samhällets insatser präglas främst av anpassning till rådande normer där alla medborgares rättigheter och skyldigheter i Sverige betonas och där man förväntas stå på egna ben när man lämnat systemet. När integrationen inte lyckas söker sig ungdomarna till sina landsmän.

Med utgångspunkt i projektets resultat och slutsatser lämnas också fem rekommendationer för hur mottagandet kan utvecklas.

FÖRORD

Syftet med forskningsprojektet har varit att studera hur ensamkommande flyktingungdomars introduktion och etablering i det svenska samhället har fungerat under den tid de varit bosatta på HVB-hem och i efterföljande boenden, samt under utslussningsprocessen. I föreliggande slutrapport redovisas en samlad utvärdering av hur mottagningssystemet och samhällets insatser har utformats och fungerat i Umeå kommun under perioden 2012-2013. Slutrapporten är upplagd och strukturerad efter en beprövad programutvärderingsmodell som beskrivs närmare i kapitel 2. Forskningsprojektets frågeställningar, så som de formuleras i projektbeskrivningen, besvaras även kortfattat i appendix 1. Ett utvärderingssystem för verksamhet som bedrivs i HVB-hem och efterföljande boenden har också utvecklats, vilket redovisas i en separat rapport.

Forskningsprojektet har utvecklats och genomförts av en tvärvetenskaplig forskargrupp vid Umeå universitet i samverkan med Umeå kommun och KFUM Umeå. Projektet har medfinansierats av Europeiska Flyktingfonden. Under forskningsprocessen har återkommande forskargrups-, referensgrupps- och dialogmöten genomförts där frågor kring uppläggning och genomförande av delstudier, samt preliminära resultat presenterats och diskuterats. Resultat från projektet har tidigare redovisats i en kunskapsöversikt och i en delrapport som utvärderat det lokala mottagningssystemet och insatserna under 2012. Delrapporten presenterades i januari 2013 och forskarnas slutsatser och rekommendationer har också diskuterats på olika dialogmöten i början av 2013. Delrapportens slutsatser och rekommendationer redovisas i appendix 2. Vi konstaterar också att vissa förändringar har gjorts i mottagningssystemet som ligger i linje med delrapportens slutsatser och rekommendationer. Forskarna har ett ansvar för att slutsatserna är väl underbyggda, men det är aktörerna som bär ansvar för de förändringar som gjorts.

Slutrapporten har utarbetats av forskarna tillsammans, författarordningen på titelsidan är alfabetisk. *Malin Eriksson* (Universitetslektor, Epidemiologi och Global Hälsa) har haft ett särskilt ansvar för de delar av rapporten som handlar om socialsekreterare och gode män/vårdnadshavare och avsnittet om socialt kapital och *Mehdi Ghazimour* (Professor, Socialt arbete) för ungdomarnas syn på mottagningssystemet och avsnittet om resiliens. *Anders Hanberger* (Professor, Tillämpad utbildningsvetenskap) har varit redaktör för slutrapporten och ansvarat för utvärderingens uppläggning, samt skrivit teoriavsnitten om styrning och mångkulturellt perspektiv. *Joakim Isaksson* (Universitetslektor, Socialt arbete) har särskilt ansvarat för de delar av rapporten som rör skolan och avsnittet om domänperspektivet och *Malin E. Wimelius* (Universitetslektor, Statsvetenskap) har särskilt ansvarat för de delar av rapporten som rör det lokala mottagningssystemet, boendena, samt teoriavsnittet om interorganisatorisk samverkan. Forskarna har utvecklat slutsatser och rekommendationer tillsammans.

Forskarna vill härmed rikta ett stort tack till alla som medverkat genom att svara på frågor och reflektera kring mottagningssystemet tillsammans med oss under intervjuer, fokusgruppsintervjuer, enkäter och dialogmöten. Ett särskilt tack riktas till Åsa Boman, KFUM Umeå, som aktivt medverkat i projektet och färdigställandet av slutrapporten. Slutrapporten har också granskats av företrädare för mottagningssystemet, såsom socialtjänsten, KFUM Umeå och skolan.

Umeå, juni 2014

Mehdi Ghazimour (projektledare); Malin Eriksson, Anders Hanberger, Joakim Isaksson och Malin E. Wimelius

1. INLEDNING

I denna slutrapport redovisas huvudresultaten från forskningsprojektet ”Hur fungerar samhällets insatser för ensamkommande flyktingungdomar?”. Projektet har haft två syften, att utvärdera mottagningssystemet och insatser för ensamkommande ungdomar i Umeå och att öka kunskapen om ungdomarnas egna förmågor att etablera sig i Sverige, i form av att bygga sociala nätverk, få nya vänner etc. Slutrapporten bygger på två tidigare rapporter som publicerats inom projektet, dels en kunskapsöversikt (Wimelius m.fl., 2012), dels en delrapport som utvärderat mottagningssystemet och insatserna under 2012 (Eriksson m.fl., 2013; se appendix 2). Dessa publikationer refereras till i slutrapporten för mer detaljerade beskrivningar och exempel. Slutrapporten baseras också på offentliga utredningar, gällande regelverk, forskningsrapporter, artiklar och annan relevant dokumentation (se avsnitt 2.3).

Forskningsprojektet motiveras främst av att det behövs fördjupad kunskap om mottagandet och insatserna såväl i samhället som bland aktörerna i mottagningssystemet eftersom antalet ensamkommande barn och ungdomar (EKBU¹) som kommer till Sverige och Umeå ökat stadigt under senare år (Migrationsverket, 2012; Wimelius m.fl., 2012; Backlund m.fl., 2012; Stretmo & Mellander, 2013). Migrationsverkets strategi för mottagandet i Sverige har varit att sluta avtal med kommuner som vill ta emot EKBU och Umeå är en av de kommuner som sedan 2007 har ett sådant avtal.

I denna rapport utvärderas det lokala mottagningssystemet och samhällets insatser i Umeå såsom systemet och insatserna utformats och fungerat under perioden 2012 och början av 2013. Mottagningssystemet och insatserna är rörliga studieobjekt som förändrats under perioden vilket framgår av kapitel 6. Rapporten innehåller fördjupade analyser av mottagningssystemet och insatserna för ungdomarna och aktörerna, samt en analys av ungdomarnas sociala nätverk och etableringsstrategier. Den innehåller också tolkningar av resultaten utifrån olika perspektiv.

Vi refererar återkommande till kommunens ”system” för mottagande av ensamkommande barn. Alla aktörer som har ett lokalt uppdrag från stat eller kommun att medverka i mottagandet kan sägas ingå i det lokala mottagningssystemet. Förutom socialsekreterare, enhetschefer och personal på HVB-hem och stödboenden är således skolpersonal (lärare, rektorer, skolsköterska, studie- och yrkesvägledare m.fl.), personal inom hälso- och sjukvården, gode män samt föreningslivet centrala aktörer i detta system. Rapporten fokuserar på socialsekreterare, boenden, skola och gode män.

I nästa kapitel beskrivs utvärderingens syften och den utvärderingsmodell som använts, samt de frågor som kommer att besvaras i slutrapporten. Kapitel 3 beskriver problemsituationen, några av huvudaktörerna och intressenter till samhällets insatser för ensamkommande, samt sex teoretiska perspektiv som används i det avslutande kapitlet för att tolka resultaten. I kapitel 4 beskrivs det lokala mottagningssystemet i Umeå och i kapitel 5 samhällets insatser för ensamkommande under 2012. Kapitel 6 sammanfattar de förändringar som skett under 2013. I det avslutande kapitlet sammanfattas och tolkas resultat och konsekvenser av mottagningssystemet och insatserna. Appendix 1 besvarar kortfattat forskningsprojektets frågor kopplade till forskningsprojektets två syften och i appendix 2 redovisas delrapportens slutsatser och rekommendationer.

¹ I rapporten använder vi omväxlande EKBU, ensamkommande, barn och ungdomar samt flyktingungdomar.

2. UTVÄRDERINGENS SYFTE OCH UPPLÄGG

I detta kapitel beskrivs utvärderingens syfte, uppläggning och den utvärderingsmodell som används för att strukturera utvärderingen, samt de frågor som utvärderingen kommer att besvara.

2.1 Utvärderingens syfte

Syftet med utvärderingen är att beskriva och analysera mottagningssystemet och samhällets insatser för EKBU i Umeå under perioden 2012-2013, dra slutsatser om mottagningssystemets och insatsernas måluppfyllelse, effekter och konsekvenser, samt lämna rekommendationer om vad som kan utvecklas.

2.2 Utvärderingsmodell och utvärderingsfrågor

Utvärderingen är upplagd som en programutvärdering med intressentperspektiv, vilket innebär att det lokala mottagningssystemet och samhällets insatser för ensamkommande ungdomar i Umeå utvärderas som ett samlat program. Intressentperspektivet kommer främst till uttryck genom att utvärderingen undersöker hur mottagningssystemet och insatserna uppfattas av olika aktörer (intressenter). De nyckelaktörer som undersöks i rapporten är *boendena, socialsekreterare som arbetar med EKBU, skolan, gode män/vårdnadshavare och ungdomarna*.

Utvärderingen struktureras med hjälp av en beprövad utvärderingsmodell för policy- och programutvärdering (Hanberger, 2001; Hanberger m fl., 2009). Modellen klagör vilka frågor utvärderingen ska undersöka och är uppbyggd kring fyra byggstenar/frågeområden. Inledningsvis sätts programmet (det lokala mottagningssystemet och insatserna) in i den *problemsituation* ur vilken det/de har vuxit fram (kapitel 3). Det *lokala mottagningssystemet* i Umeå undersöks med fokus på mål för mottagningssystemet och hur önskade effekter är tänkta att uppnås (kapitel 4). I det tredje steget undersöks *genomförandet*, vilka insatser som genomförts i praktiken (kapitel 5). Dessa har beskrivits utförligt i delrapporten och sammanfattas enbart här. Förändringar och nya insatser som tillkommit under 2013 beskrivs kort (kapitel 6). Avslutningsvis utvärderas *resultaten* av programmet med fokus på hur olika aktörer har uppfattat insatserna och vilka effekter och konsekvenser som framträder av mottagandet och insatserna (kapitel 7).

Problemsituationen	Lokala mottagningssystemet	Genomförande	Resultat
Bakgrund	Mål	Genomförda insatser	Resultat och effekter
Intressenter och aktörer	Systemets programteori	Organisering i praktiken	Måluppfyllelse: Integration
Perspektiv på mottagandet av ensamkommande	Insatserna	Samverkan	Konsekvenser för ungdomarna och aktörerna
	Utvärderingsrekommendationer	Dokumentation uppföljning/utvärdering	Värden och ordning som främjas

Figur 1. Utvärderingsmodell

Utvärderingsfrågor:

Frågor att besvara om *problemsituationen*:

1. Vad är bakgrunden till mottagandet av ensamkommande barn och ungdomar i Umeå?
2. Hur ser förutsättningarna ut för att ta emot ensamkommande ungdomar i Umeå?
3. Vilka intressenter och huvudaktörer finns?
4. Vilka perspektiv finns på mottagandet och samhällets insatser för ensamkommande?

Frågor att besvara om *lokala mottagningsystemet*:

1. Vilka mål finns för mottagandet och insatserna i Umeå?
2. Hur är samhällets insatser tänkta att uppnå målen?
3. Hur är mottagandet organiserat?
4. Vilka rekommendationer har utvärderarna lämnat? (se appendix 2)

Frågor att besvara om *genomförandet*:

1. Vilka insatser genomförs? Hur fungerar insatserna i praktiken?
2. Hur organiseras verksamheter och insatser i praktiken?
3. Hur fungerar samverkan?
4. Hur dokumenteras insatserna och hur sker uppföljningen?

Frågor att besvara beträffande *resultaten*:

1. Hur uppfattar och värderar aktörerna insatserna och mottagningsystemet?
2. Vilka resultat och effekter framträder av insatserna?
3. I vilken utsträckning har målen uppnåtts?
4. Vilken syn har aktörerna på EKBU, ungdomarnas etablering och integration?
5. Hur kan man förstå och förklara resultat och effekter?
6. Vilka är konsekvenserna för ungdomarna och aktörerna?
7. Vilka värden, vilken ordning och integration främjar insatserna?

2.3 Metod och material

Slutrapporten baseras på offentliga utredningar, gällande regelverk, forskningsrapporter, artiklar och annan relevant dokumentation. Vidare har sammanlagt 32 intervjuer genomförts med aktörer i mottagningsystemet och 3 fokusgruppsintervjuer vilka genomfördes under 2012 och början av 2013. Ungdomarnas erfarenheter och upplevelser av mottagandet och samhällets insatser har undersökts dels med en enkät som besvarades under september 2012 av 27 ungdomar (21 pojkar och 6 flickor) med permanent uppehållstillstånd, 16 år eller äldre, dels 11 intervjuer med ungdomar (se nedan).

Det är viktigt att poängtera att större delen av datainsamlingen skedde under 2012. Aktörernas erfarenheter av mottagningsystemet och olika insatser som beskrivs i rapporten (kapitel 5) gäller i huvudsak 2012. Forskarna har under första halvåret 2013 utfört ytterligare intervjuer med ungdomar med fokus på utvärderingsprojektets andra huvudsyfte nämligen ungdomarnas nätverksbyggande. Sammanlagt har sex intervjuer gjorts med ungdomar som befinner sig någonstans i mottagningsystemet och fem intervjuer med ungdomar som lämnat systemet.

Forskarna har under 2014 genom dialogmöten med företrädare för Umeå kommuns mottagningssystem, telefonkontakter och mejlkorrespondens följt upp utvecklingen och förändringarna i mottagningssystemet under 2013 och på så sätt kompletterat datainsamlingen. I det avslutande kapitlet där slutsatser dras och resultaten tolkas i ljuset av sex olika perspektiv beaktas också de förändringar som gjorts under 2013.

Analysen av materialet gjordes med hjälp av en tematisk analys som syftar till att identifiera, analysera och rapportera återkommande teman eller mönster i det empiriska materialet (Braun & Clarke, 2006). Analysen genomfördes i flera steg. Inledningsvis lästes materialet igenom noggrant för att få en känsla för helheten. Därefter diskuterades och jämfördes identifierade teman (exempelvis uppföljning, samverkan, etablering etc.) inom forskargruppen för att vägleda den fortsatta organiseringen och presentationen av resultaten. Detta medförde att somliga teman var förbestämda utifrån våra forskningsfrågor, medan andra genererades ur vår analys. De identifierade temana har därefter speglats och diskuterats utifrån de sex teoretiska perspektiven.

3. PROBLEMSITUATIONEN

Inledningsvis beskrivs bakgrunden till mottagandet och samhällets insatser för EKBU, samt centrala aktörer och intressenter som har olika roller och intressen kopplat till mottagandet och insatserna. Därefter sammanfattas sex teoretiska perspektiv som i det avslutande kapitlet används för att tolka mottagandet och insatserna.

3.1 Bakgrund

Umeå kommun fattade 2006 beslut om att börja ta emot EKBU. Antalet barn och ungdomar har successivt ökat och 2013 hade Umeå ett avtal med Migrationsverket om 40 platser, varav 10 platser för asylsökande. Av de barn och ungdomar som kommer ensamma till Sverige är majoriteten pojkar i åldern 14 år och uppåt. Vanligen placeras de i så kallade hem för vård och boende (HVB-hem) eller någon form av stödboende. I dag finns det två huvudaktörer i Umeå som bedriver HVB-hem och stödboenden för EKBU; kommunen och KFUM Umeå.

3.2 Intressenter

Det finns många intressenter till samhällets insatser för EKBU. I tabell 1 sammanfattas några av de viktigaste aktörerna och intressenterna. Att vara intressent är inte detsamma som att aktivt engagera sig och agera i frågor om EKBU. Den intressent som på ett eller annat sätt aktivt försökt påverka hur problemet/utmaningen för mottagandet ska uppfattas och vilka insatser som bör utvecklas kallas här nyckelaktör. Nyckelaktörerna är dels den offentliga sektorns olika aktörer, dels alla personer och organisationer som har medverkat i att utveckla och genomföra insatser.

Utvärderarna är också i någon mening en intressent, men vår ambition är att utvärderingen ska resultera i en översiktlig, saklig och vederhäftig berättelse om insatserna som kan accepteras av huvudintressenterna. Några av forskarna har flyktingpolitik och mottagande av flyktingar som forskningsområde, men utvärderingen har inte valt ett visst perspektiv som styr och påverkar analysen. Istället har vi valt att försöka integrera flera perspektiv i utvärderingen.

Tabell 1. Intressenter till samhällets insatser för EKBU

EU, FN m fl.
Tidigare och nuvarande regering
Migrationsverket och berörda myndigheter inkl. länsstyrelsen
Kommuner och landsting
Ideella organisationer t.ex. <i>KFUM</i> , Rädda Barnen och Röda Korset
Företag
<i>Gode män</i>
<i>Skola</i>
<i>Socialtjänst</i>
<i>Ungdomarna</i>
Anhöriga
Vänner
Utvärderare/forskare

Anm. Nyckelaktörer som undersöks i rapporten är kursiverade

I utvärderingen uppmärksammas inte alla intressenter utan enbart de aktörer som kursiverats i tabellen. Utvärderingens intressentperspektiv framträder främst genom att olika aktörers syn på erfarenheter och bedömningar av insatserna uppmärksammas, samt att olika perspektiv används i tolkningen av resultaten.

3.3 Teoretiska perspektiv för analys av samhällets insatser för ensamkommande

Perspektiven vi använder har sammanfattats utifrån litteraturen och hur forskarna menar att de kan användas i utvärderingen. Syftet är inte att ge en uttömmande beskrivning av varje perspektiv utan att påvisa skillnader i synsätt och att få flera referenspunkter som insatserna kan bedömas och tolkas mot. Perspektiven kompletterar varandra och för att utvärderingen ska framstå som relevant för olika intressenter är det motiverat att uppmärksamma hur mottagandet och insatser kan tolkas ur olika perspektiv, vilket görs i kapitel 7.

3.3.1 Mångkulturellt perspektiv

Ett mångkulturellt perspektiv i utvärdering av insatser för EKBU innebär bl.a. att bedöma vilken typ av mångkulturellt samhälle som insatserna främjar. Här används tre modeller för mångkulturell integration i det syftet.² *Kulturell assimilation*, den första modellen, är ett samhälle där minoritetskulturer och EKBU successivt assimileras eller inkorporeras i majoritetskulturen. Denna form av integration innebär att EKBU underkastas majoritetskulturens krav samtidigt som de får behålla ett begränsat kulturellt handlingsutrymme. Här betonas t.ex. att alla elever, oavsett bakgrund, omfattas av läroplanens mål och ska socialiseras till sekulära normer där kulturella och religiösa traditioner är privata angelägenheter. Den andra modellen, *kulturell sammansmältning*, är ett samhälle som bejaktar kulturell mångfald och som betonar universella värden som alla ska uppfatta som rättvisa oavsett kulturell eller etnisk bakgrund. En del värden hämtas från majoritetskulturen, andra från minoritetskulturer och i den modellen framhålls värden som främjar interkulturell förståelse och kulturblandning. Olika kulturella traditioner blandas och smälts samman till någon form av hybridkultur. Samtidigt har minoritetskulturer (EKBU) en egen sfär som inte tillhör den nya mångfaldskulturen. När EKBU:s kulturella uttryck inspirerar och inspireras av majoritetskulturen uppstår nya blandningar av tankar, idéer, litteratur, konst, musik etc. För det tredje kan ett mångkulturellt samhälle innebära att minoritetskulturer (EKBU) får blomstra utan att blandas med majoritetskulturen, vilket innebär *kulturell samexistens*. Här skapas ofta någon form av samhällskontrakt mellan majoritets- och minoritetskulturer. I den kulturella samexistensmodellen är integrationen begränsad. När någon form av samlösning utvecklas för EKBU främjas kulturell samexistens. Olika insatser kan främja samma eller olika former av integration och sammantaget kan en form av integration dominera.

3.3.2 Styrningsperspektiv

Samhällets insatser för EKBU kan också förstås och analyseras ur ett governance eller styrningsperspektiv. Här används tre modeller för decentraliserad samhällsstyrning (governance) som speglar olika nivåers styrning och ansvarsutkrävande.³ Dessa tre modeller kan användas för att beskriva vilken styrning och vilket ansvarsutkrävande som förekommer och hur nära idealmodellen den faktiska styrningen och ansvarsutkrävandet är i praktiken. I den *statliga*

² En utförligare beskrivning av mångkulturell integration finns i Hanberger (2010).

³ För referenser till governancelitteraturen och en utförligare beskrivning av de tre modellerna för samhällsstyrning hänvisas till Hanberger (2009).

styrningsmodellen styr staten underliggande nivåer och kommunens roll är här att genomföra nationella mål för EKBU. Ansvarsutkrävandet följer den (nationella) demokratiska styrningskedjan där medborgare utkräver ansvar för den förda politiken i samband med val medan riksdag, regering, Migrationsverket och Socialstyrelsen utkräver ansvar av kommuner och HVB-hemmen för mottagandet och insatsernas överensstämmelse med nationella mål och gällande regelverk. Den *lokala styrningsmodellen* utgår från den kommunaldemokratiska styrningskedjan och baseras på det handlingsutrymme för mottagandet som kommunerna fått av staten. Den demokratiska kontrollen förväntas ske när kommunmedborgare väger in hur de tycker att kommunens policy för EKBU fungerat när de röstar. Mellan valen har kommunala revisorer och politiskt ansvariga, främst Kommunstyrelsen, Socialnämnden och Skolnämnden(erna), centrala roller i det kommunaldemokratiska ansvarsutkrävandet. I *nätverksmodellen* delar den nationella och lokala styrelsen makten över samhällsstyrningen med andra aktörer (Hertting & Vedung, 2012). Nätverksmodellen innefattar också flernivåstyrning (multi-level governance) där stat eller kommun kan styra tillsammans med t.ex. EU och aktörer inom den privata eller civila sfären. Förutsättningarna för ansvarsutkrävande framstår som svagare i nätverksmodellen när den bedöms mot den representativa demokratins modell för ansvarsutkrävande, men starkare när förutsättningarna bedöms mot ansvarsutkrävande i en samtalsdemokrati där nya former för ansvarsutkrävande utvecklas och där fler aktörer tar ansvar och utkräver ansvar (Behn, 2001).

3.3.3 Interorganisatorisk samverkan

De insatser som genomförs av olika aktörer kan analyseras och förstås också utifrån ett interorganisatoriskt samverkansperspektiv. Detta eftersom interorganisatorisk samverkan utgör en av hörnstenarna i den nätverksmodell som diskuterades ovan. En utgångspunkt i modellen är att samverkan i interorganisatoriska nätverk krävs för att komplexa samhällsproblem skall kunna hanteras och lösas. Staten styr genom att formulera övergripande mål men överlåter till andra politiska nivåer och aktörer (både offentliga och privata) att i samverkande nätverk, partnerskap och projekt ta ansvar för att resultat uppnås och lösningar identifieras (Gossas, 2006). Den här utvecklingen har följt som en konsekvens bland annat av uppfattningen att förvaltnings- och professionsgränser med nödvändighet måste överskridas när flerdimensionella samhällsfrågor som rör exempelvis mångfald, hållbar utveckling, krishantering och folkhälsa skall hanteras. Statens (och kommunens) roll blir således i mångt och mycket att möjliggöra interorganisatorisk samverkan bland annat genom resursfördelning.

När det gäller mottagande av ensamkommande barn uttrycker regeringen allmänna politiska intentioner och mål som kommunerna utarbetar förhållningssätt till och därefter överlåter till socialtjänsten att i samverkan med andra relevanta aktörer tolka, precisera och genomföra. Dessa aktörer skall således tillsammans utarbeta former för samverkan och samordning samt identifiera de medel som skall användas för att målen skall nås.

Framgångsrik interorganisatorisk samverkan beskrivs ofta i termer av tillit och förtroende. Om aktörerna utvecklar förtroende för varandra, upplever att de drar åt samma håll och har klart för sig vilka syftena med samverkan är, underlättas denna. Forskning visar också att samverkan kan vara starkt personberoende; det är de individer som ingår i nätverken som tillsammans avgör kvaliteten på samverkan snarare än de organisationer, förvaltningar eller privata intressen de representerar (Ödlund, 2010). Problematiskt blir det dock om aktörernas roller och mandat är otydliga, maktförhållandena asymmetriska, arbetsfördelningen oklar och sammanhållningen svag.

I forskning om interorganisatorisk samverkan framhålls också att det kan vara mycket svårt att utkräva ansvar av interorganisatoriska nätverk då ett gemensamt ansvar ibland tenderar att resultera i att alla undandrar sig ansvar (Mörth & Sahlin-Andersson, 2006).

3.3.4 Domänperspektiv

Samhällets insatser för EKBU kan förstås och analyseras ur ett domänperspektiv där ett lokalt mottagningssystem kan betraktas som ett *organisatoriskt fält*. Inom ett organisatoriskt fält ägnar sig olika organisationer åt liknande verksamhet och inom detta fält finns alltid gränssnitt mellan olika institutionella logiker i termer av materiella, kulturella eller symboliska utgångspunkter som styr principerna för organisering och handlingar (Grape, 2006). Mer specifikt kan dessa logiker ses som ramar som anger en standard för vad en viss organisation bör göra, eller vad som kan eller inte kan ifrågasättas av andra inom ett specifikt verksamhetsområde.

Att tillhöra samma organisatoriska fält kan dock utgöra både en källa till samarbete och till konflikter, och i vilken utsträckning som samarbete är möjligt påverkas av hur gränserna mellan verksamheternas anspråk är definierade (Hjelte, 2005). För att kunna förklara/studera det som sker när olika organisationer har för avsikt att samarbeta kan begreppet *verksamhetsdomän* tillämpas. Med domän avses här områden där organisationer med likartade uppgifter och strukturer kan komma att konkurrera om vem som skall lyckas 'muta in' det legitima ansvaret att få utföra vissa arbetsuppgifter, alternativt att slippa ta ansvar för vissa arbetsuppgifter (Markström, 2006; Lindqvist, 2000). Detta kan t.ex. innebära att en verksamhet inom mottagningssystemet försöker skjuta över ansvaret på en annan verksamhet, alternativt gör anspråk på att få ansvaret för vissa arbetsuppgifter som en annan verksamhet tidigare haft ansvaret för. Inom ett verksamhetsområde kan således olika aktörer göra skilda *domänanspråk* och om de ej kommer överens skapas *domänkonflikter* (Grape, 2006). Kommer aktörerna överens om vem som skall göra vad inom verksamhetsområdet skapas *domänkonsensus*.

En verksamhetsdomän kan bestå empiriskt av två aspekter: "ett konkret verksamhetsområde som avgränsas genom de mål och operativa funktioner som organisationer inrättat för att bedriva en verksamhet, samt skilda anspråk inom detta område" (Grape, 2006, s. 55). Inom olika verksamhetsområden konkurrerar även olika normativa system och idéer, t.ex. statens/regeringens idéer om hur arbetet med EKBU bör organiseras och hur EKBU ska integreras i det svenska samhället, (vilket utgör ett normativt system för organisationer inom området att förhålla sig till). Samtidigt kan starka professioner inom verksamhetsområdet ha andra normer och värderingar, exempelvis hur EKBU bör få sin skolgång och vad den ska betona (socialt eller pedagogiskt uppdrag eller både och?). Strider de idéer som staten försöker implementera med utförarorganisationens institutionella identitet och idéer så blir det svårt att uppnå domänkonsensus (jfr Markström, 2006).

3.3.5 Resiliens/motståndskraft

Samhällets insatser för EKBU kan förstås och analyseras utifrån ett *resiliensperspektiv*, på svenska motståndskraftperspektiv. Det finns två perspektiv för hur motståndskraften från ett salutogent perspektiv kan förstås hos individer, dels ett socialt/kulturellt perspektiv och dels ett individcentrerat perspektiv. Utifrån det första perspektivet, som är ett nyare perspektiv, betonas att individens motståndskraft kan påverkas i olika sammanhang där individen möter och interagerar med andra och samhället. Här framhålls att individer i samband med exponering för extrem stress

och svåra motgångar utvecklas i sin motståndskraft både genom individernas förmåga att *navigera* sig själv med stöd av de psykologiska, sociala, kulturella och fysiska resurser som hjälper till att upprätthålla deras välbefinnande, och också genom deras förmåga att individuellt och kollektivt *förhandla* om att få tillgång till och kunna använda olika motståndskraftsstärkande resurser på ett kulturellt meningsfullt sätt (Ungar, 2008, s. 225; Ungar, Ghazinour & Richter, 2012, s. 1). Perspektivet betonar de processer som individer och grupper av individer (t.ex. familjer, skolkamrater och samhällen) använder sig av utifrån de psykologiska, sociala och fysiska resurser som möjliggör för individer att klara av motgångar.

Denna definition av motståndskraft (ibid.) har utmanat det individcentrerade perspektivet som har präglat och dominerat synen på vad som är lämpliga insatser för EKBU. I det individcentrerade perspektivet uppmärksammas och betonas individens egen stresshanteringsförmåga medan individens sociala och kulturella miljö är av mindre betydelse. Det individcentrerade perspektivet har också i hög grad präglat svensk forskning genom betoningen på ensamkommandes psykiska hälsa i relation till traumatiska minnen. Detta perspektiv utgår ifrån att barnens traumatiska minnen ibland har varit ett problem för att etablera sig i Sverige.

Det vidare motståndskraftsperspektivet innebär i kontrast att individen samspelar och interagerar med andra individer och kollektiv och att en ensamkommandes etablering är en produkt av samspelet mellan individ, familjen, skolan, vården, politiken och kulturen och likaså att motståndskraften stärks i samspelet med andra individer och kollektiv (Brunnberg, Borg & Fridström, 2011).

3.3.6 Socialt kapital

Ensamkommande ungdomars introduktion och etablering i det svenska samhället kan också analyseras utifrån begreppet socialt kapital. Begreppet har definierats på flera olika sätt, men det finns en samstämmighet i att socialt kapital handlar om ”sociala nätverk, de normer för ömsesidigt stöd som uppstår ur dem, och värdet av detta för att uppnå (gemensamma) mål” (fritt översatt från Schuller, Baron & Field, 2000, s. 2, originalcitatet har inte ”gemensamma” inom parentes). Genom att ingå i sociala nätverk kan man få tillgång till resurser och möjligheter som man annars inte hade fått del av. Sociologen Pierre Bourdieu (1986) beskriver socialt kapital som en bank av resurser som uppstår i sociala nätverk genom medlemmarnas ackumulerade resurser i form av t.ex. värdefull information, kunskap, sociala kontakter och materiella tillgångar. Dessa resurser blir en kollektiv tillgång för samtliga medlemmar inom ett givet nätverk.

Forskningen om socialt kapital skiljer mellan olika former av socialt kapital (se Gittel & Vidal, 1998, Putnam, 2000; Rostila, 2008; Eriksson, 2010). *Sammanbindande* (bonding) socialt kapital består av starka band mellan individer som känner varandra väl och som delar gemensamma erfarenheter, t.ex. i form av kultur, språk eller historia. Sammanbindande nätverk kan vara en viktig källa för socialt och materiellt stöd och består ofta av familjen, släkten, vänner, eller andra personer som man står nära. Att ha någon som står en nära och som man kan dela känslor och tankar med, eller att ha någon att låna en summa pengar av vid behov, är vanliga indikatorer på tillgång till sammanbindande socialt kapital. *Överbryggande* (bridging) socialt kapital består i stället av svaga band mellan människor som inte känner varandra väl, men som är bekanta och som ömsesidigt utbyter information och tjänster med varandra. Här kan det handla om betydelsefulla kontakter som kan användas för att få tillgång till information, (arbets-) möjligheter eller andra resurser. Att kunna hänvisa till inflytelserika personer när man ansöker om ett jobb, tas ofta som ett exempel på

tillgången till överbyggande socialt kapital. *Länkande* (linking) socialt kapital handlar om att ha kontakter med personer vid myndigheter och andra samhällsinstitutioner med makt och inflytande, vilket också kan underlätta tillgång till information och möjligheter. Tillgången till socialt kapital är inte jämlikt fördelat i ett samhälle. Flera studier har visat att grupper med en högre socioekonomisk position, också har större tillgång till socialt kapital (Ziersch, 2005; Eriksson m.fl., 2010).

Det finns ingen samlad bild kring vilken typ av socialt kapital som är mest värdefullt för att kunna etablera sig i ett nytt land. Sammanbindande socialt kapital diskuteras ofta som en förutsättning för att klara sig, medan överbyggande socialt kapital anses krävas för att ta sig vidare (Putnam, 2000; Xavier de Sousa Briggs, 2003). Således skulle man kunna tänka sig att etniskt homogena nätverk (sammanbindande socialt kapital) kan vara värdefullt som en källa till stöd och hjälp i vardagen, medan överbyggande sociala nätverk med majoritetsbefolkningen kan krävas för att kunna lyckas etablera sig i ett nytt land. Det finns dock även studier (Lorant m.fl., 2008) som pekar på att deltagande i etniskt homogena sociala nätverk kan underlätta en positiv etablering i exillandet, genom att de ökar tillgången till socialt stöd, skyddar mot diskriminering och ökar anställningsmöjligheter.

Dessa sex perspektiv visar att mottagningssystemet och insatserna kan uppfattas och analyseras med olika fokus och utgångspunkter. I utvärderingen används perspektiven som en teoretisk ram som vi kommer att använda i den avslutande analysen.

4. DET LOKALA MOTTAGNINGSSYSTEMET 2012

I detta kapitel redovisar vi först de mål som kommunstyrelsen i Umeå fastställt för mottagandet av ensamkommande barn. Därefter diskuterar vi kort det som kan identifieras som mottagningssystemets programteori. Sedan följer ett avsnitt som på en övergripande nivå beskriver mottagandets organisation; vad som görs och av vem när ett ensamkommande barn anvisas till Umeå. Slutligen görs en övergripande beskrivning av hur samverkan organiserades under 2012.

4.1 Kommunens mål för mottagandet

Vad vill Umeå kommun uppnå med mottagandet och samhällets insatser för EKBU?

Kommunstyrelsen beslutade 2006 att följande mål ska gälla för mottagandet av ensamkommande barn (Umeå kommun, 2006):

”Tryggt boende: barnen ska erbjudas boende i grupp som innebär en trygg tillvaro i väntan på besked om PUT.

Rättssäker handläggning: barnen ska få en socialsekreterarkontakt och genomgå en utredning som ger vägledning kring vilka behov och insatser som kan vara aktuella i det enskilda fallet och som följer den enskilde genom hela asylprocessen.

Utbildning: barnen ska gå i skola och få undervisning på den nivå som motsvarar deras behov.

Hälsa- och sjukvård: alla barn ska undersökas av läkare och få eventuella behov av medicinsk karaktär tillgodosedda.

Kultur och samhälle: varje barn ska ges grundläggande kunskaper om det svenska samhället i allmänhet och om att vara ung i Sverige i synnerhet.

Aktiv fritid: initiera kontakter med föreningslivet så att barnen erbjuds förutsättningar för en meningsfull fritid.

Individuell trygghet/säkerhet: varje barn ska få en god man som särskilt bevakar dennes rätt till trygghet och säkerhet.”

Målen har inte reviderats sedan 2006 men det bör i sammanhanget framgå att Umeå kommun 2007 ersatte jämställdhets- och mångfaldspolicies med följande mål: ”Umeå ska vara en kommun där alla oavsett etnicitet, religion, trosuppfattning, funktionshinder, sexuell läggning, social bakgrund ska ha lika rättigheter, möjligheter och skyldigheter inom livets olika områden. Mångfald ska, på ett konkret och tydligt sätt, finnas med och tillämpas i alla led av beslutsprocesser och i alla dokument som Umeå kommun står bakom.” (Umeå kommun, 2007, s. 44). I samband med att Kommunfullmäktige beslutade om detta mål gavs samtliga nämnder i uppdrag att inarbeta målet i sina verksamhetsplaner och därmed också vidta åtgärder för att uppfylla det (ibid.).

4.2 Mottagningssystemets programteori

Det saknas en nedtecknad kommunal policy för mottagandet av EKBU i Umeå. Vi har återkommande försökt att få intervjua socialnämndens ordförande om mål och strategier för mottagandet, men hon har inte svarat på våra inbjudningar. Därför har vi heller inte kunnat undersöka om det finns en informell policy. Socialnämnden är den nämnd som har det politiska ansvaret för detta politikområde.

Det enda som finns att utgå ifrån är således de sju mål som kommunen formulerade 2006; hur dessa mål ska uppnås anges inte någonstans. Man kan därför beskriva detta som ett politik- eller verksamhetsområde i avsaknad av policy och program. Vi skulle ha kunnat stanna här, men har

valt att själva försöka återskapa en programteori för mottagningssystemet; programteorin bygger på antaganden om hur kommunal politik och förvaltning är tänkta att fungera. Så här föreställer vi oss att mottagningssystemet är tänkt att fungera i Umeå:

Om följande förutsättningar finns

- Umeå kommun upprättar avtal med Migrationsverket om platser för EKBU och får ersättning för mottagandet.

...och om följande aktiviteter genomförs...

- Politiken beslutar om mål och inriktning för mottagandet och verksamheten
- Kommunen skapar förutsättningar för samverkan
- Socialtjänsten förvaltar verksamheten
- Verksamheten följs upp av kommunen
- IVO utövar tillsyn över HVB-hem för EKBU

...så får det följande effekter på kort och lite längre sikt

- Olika aktörer tar sitt ansvar och sköter sina uppdrag på ett professionellt sätt
- Aktörerna i mottagningssystemet samordnar sina insatser
- EKBU känner sig välkomna och får ett bra och värdigt mottagande anpassat efter individuella behov (tryggt boende, rättssäker handläggning, utbildning, hälso- och sjukvård, aktiv fritid, individuell trygghet/säkerhet)
- EKBU lär sig om Sverige och vad det innebär att vara ung i Sverige
- EKBU ges lika möjligheter att utvecklas och leva i Sverige
- EKBU anpassas och integreras i lokalsamhället
- EKBU bidrar till samhället

Förutsatt att det är så här ansvariga tänker sig att mottagningssystemet ska fungera kan man fråga sig om programteorin är konsistent, om det är sannolikt att önskade effekter kan uppnås. Om avtal finns, ersättning ges och nämnda aktiviteter genomförs, samt om målen och förutsättningarna uppfattas rimliga och tillräckliga av aktörerna kan det lokala mottagningssystemet tänkas uppnå önskade effekter. Men även i vilken utsträckning och hur aktiviteterna genomförs, samt hur insatser utformas och genomförs påverkar vilka effekter och konsekvenser mottagandet får. I det fortsatta kommer utvärderingen att undersöka hur mottagningssystemet och samhällets insatser fungerar i praktiken och vilka effekter som framträder.

4.3 Organisation

När Migrationsverket anvisar ett ensamkommande barn till Umeå beslutar socialsekreterare först om placering i familjehem eller placering på HVB-hem för ensamkommande. Överförmyndarnämnden utser en god man och skolan placerar barnet/ungdomen i lämpligt utbildningsprogram efter hans/hennes ålder och kunskapsnivå.

Socialsekreterarna

Inom Umeå kommun finns sedan 2007 en enhet inom socialtjänstens myndighetsutövning som arbetar enbart med ensamkommande barn. Inledningsvis fanns en tjänst men i takt med att verksamheten har vuxit har flera tjänster inrättats. Under 2012 fanns fyra heltidstjänster inom enheten och lokalmässigt var de inrymda i socialtjänstens hus i centrala Umeå. Ärenden aktualiseras genom att socialsekreterarna får en anvisning från Migrationsverket om att det finns ett barn som saknar vårdnadshavare i kommunen, vilket utgör grund för att inleda en utredning från socialtjänstens sida.

Den kommunala boendekedjan

Pangea

HVB-hemmet Pangea, ett boende där en EKBU först kan placeras, hade 12 platser. Personalstyrkan uppgick till 8 som arbetade under dagen och tre under natten. Varje barn och ungdom fick två kontaktpersoner ur personalgruppen men all personal hade ett gemensamt ansvar för samtliga barn och ungdomar. Målen för verksamheten var att genom vuxenstöd ge barnen och ungdomarna en känsla av trygghet samt stötta deras integration i samhället och deras personliga utveckling och självständighet. När barnen bedömdes vara redo att lämna Pangea övertog Paloma (eller Tunnelbacken) ansvaret för dem.

Morgonsol

Morgonsol är det andra boendet där en EKBU först kan anvisas en plats. Från 2010 fram till den 1 juli 2012 drevs HVB-hemmet Morgonsol med 12 platser på entreprenad i Hörnefors. Verksamheten liknade den som bedrevs på Pangea. Kommunen valde att ta över driften under 2012 och ungdomarna flyttades då från Hörnefors till Umeå och in i samma byggnad som inhyser Pangea. Efter ombyggnationer finns således två HVB-hem under samma tak. Morgonsol består av 7 dagpersonal, 1 husmor och 3 nattpersonal.

Tunnelbacken

Under hösten 2012 startades ytterligare ett stödboende med fem platser för ensamkommande barn och ungdomar av kommunen. Boendet Tunnelbacken benämndes *mellanboende* och i det placerades barn och ungdomar som bedömdes vara redo att lämna HVB-hemmen men inte redo för eget boende i träningslägenhet.

Paloma

Stödboendet Paloma (öppenvård) förfogade över 13 träningslägenheter. Personalen utgjordes av nio personer inkluderat en enhetschef och en samordnare. Stödboendet var organiserat så att ungdomarna bodde två och två i träningslägenheter. Stödet byggde i stor utsträckning på att de själva vid behov sökte upp personalen, företrädesvis via telefon eller genom att bege sig till den gemensamma lokalen, Navet. När personal tillsammans med ungdomen själv bedömde att han/hon kunde ta nästa steg, skedde en överföring till Paz Paloma och tecknandet av eget lägenhetskontrakt.

Paz Paloma

Stödboendet Paz Paloma (öppenvård) omfattade 11 platser i lägenheter i vilka ungdomarna bodde själva. Två personal arbetade med ungdomarna som oftast var mellan 18 och 21 år gamla.

Personalen på Paz Paloma skulle utgöra mottagningsystemets sista formella lotsar ut i ett självständigt liv.

På HVB-hemmen och på Paloma byggde arbetet med barnen och ungdomarna på kontaktmannaskap. Kontaktpersonerna skulle vara de som stod barnen närmast i vardagen med uppgift också att hålla kontakt med gode män/vårdnadshavare, socialsekreterare och skola. Vid 21 års ålder skrevs ungdomarna ut ur det lokala mottagningsystemet.

KFUM Umeå

KFUMs HVB-hem är det tredje boendet i Umeå där en ensamkommande kan placeras. KFUMs verksamhet för ensamkommande barn och ungdomar, Fenix, omfattade under 2012 såväl ett HVB-hem med 14 platser som stödboende i 18 externa lägenheter. Inklusivt enhetschef utgjordes personalstyrkan av 11 personer. KFUM tog emot placeringar av ensamkommande barn och ungdomar från Umeå kommun samt från övriga kommuner i länet, företrädesvis Åsele. KFUMs verksamhet skiljer sig från kommunens genom att boendekedjan är integrerad och att kontakter mellan de olika boendeformerna behålls.

På gruppboendet fick varje barn eller ungdom en mentor, som kontaktpersonerna kallades. Mentoreernas ansvar och uppgifter liknade de som kontaktpersonerna hade i den kommunala verksamheten; under tiden i HVB-hem skulle barnen ges en trygg grund att stå på och självständigheten gradvis utvecklas. Mentorerna förblev dessutom desamma efter det att ungdomarna flyttat ut i träningslägenheterna. En sådan flytt var avhängig dels att ungdomarna fyllt 18 år, dels att de bedömdes vara redo att klara ett eget boende. Kontakten mellan mentorerna och ungdomarna bestod men ungdomarna skulle i ökad grad själva söka det stöd de behövde.

God man

Sedan 2005 regleras i lag att god man skall förordnas för ensamkommande barn och ungdomar i Sverige (SFS 2005:429). Överförmyndarnämnden ansvarar för att anlita gode män, och uppdraget är ett frivilligt lekmanuppdrag. Ersättning utgår för den tid man avsätter, men det finns en maxgräns på 30 timmar per månad, varav hälften skall utgöras av myndighetskontakter och hälften av tiden för kontakter med barnet. 2012 fanns i Umeå 38 gode män för ensamkommande barn. I uppdraget ingår bl.a. att ge fullmakt till barnets offentliga biträde i asylprocessen och hålla sig informerad om PUT-utredningen. Vidare skall den gode mannen hålla sig informerad om barnets hälsa, boende och skola och hålla regelbunden kontakt med socialsekreterare och boendepersonal för att samarbetet kring barnet skall fungera. När ungdomen fyller 18 år eller när ungdomen får uppehållstillstånd upphör uppdraget som god man. För de ungdomar som är under 18 år när de får permanent uppehållstillstånd utses då istället en särskild förordnad vårdnadshavare, vilket kan bli samma person som haft uppdraget som god man tidigare.

Skola

Nyanlända (däribland ensamkommande) ungdomar i gymnasieåldern, 16-18 år, fick under 2012 sin utbildning på Östra Gymnasiet (numera Fridhemsgymnasiet). Dessa ungdomar genomgick först en introduktionskurs kallad Unga Nya i Kommunen (UNIK) på sex veckor och därefter fortsatte de flesta ungdomarna på gymnasie- och vuxenutbildningen inom ramen för introduktionsprogrammet och programmet språkinträdning (SI). Där gavs vidare grundläggande utbildning

för fortsatta studier på något av gymnasieprogrammets olika nationella program, Komvux, folkhögskola eller för arbete. För personer som var över 18 år eller som fyllde 18 år samma år erbjöds Svenska för Invandrare (SFI) som ingick som en av flera verksamheter på VIVA⁴ Komvux i kommunen.

4.4 Samverkan

Under 2012 fanns i kommunen och i regionen ett stort antal formella samverkansgrupper. Det lokala navet utgjordes av *Lokal överenskommelse mellan skola, socialtjänst och överförmyndarkontor* (Löken). I *Löken-gruppen* ingick, utöver de aktörer som namnet inkluderar, också kommunens samordnare av verksamheten för ensamkommande barn och ungdomar, VIVA-resurs⁵ samt representanter från Pangea, Paloma och Paz Paloma. Gruppen träffades tre gånger under året och syftet med mötena var att effektivisera samverkan över de organisatoriska gränserna. *Brå-gruppen* återfanns också på lokal nivå och bestod av representanter från Brottsförebyggande rådet (BRÅ), polisen, socialtjänsten, Östra Gymnasiet samt representanter från HVB-hemmen (inkluderande KFUM) och stödboendena. Fokus för samverkan låg på insatser för ungdomar som bedömdes befinna sig i riskzoner. *Papas* utgjorde ytterligare en samverkansgrupp lokalt och bestod av socialsekreterare samt Pangea, Paloma och Paz Paloma. Gruppen träffades var fjortonde dag och hade bland annat frågor som rörde ungdomarnas hälsa, utveckling och boendemiljö på sin dagordning. *Utvecklingsgruppen* återfanns även den på lokal nivå; ingick gjorde kommunens samordnare, två personer från socialtjänsten, enhetschefer och personal från Pangea, Paloma och Paz Paloma samt personal från Östra Gymnasiet. Gruppen skulle hålla sig à jour med frågor som rör ensamkommande barn på nationell, regional och lokal nivå samt utveckla idéer som kunde gynna barnens och ungdomarnas utveckling. Slutligen var också *EKB-rådet* en lokal samverkansgrupp. EKB-rådet bestod av socialsekreterare och medarbetare från den kommunala boendekedjan. Rådet träffades var sjätte vecka med det uttalade syftet att ägna sig åt verksamhetsnära frågor och hitta snabba lösningar på problem som uppstått.

På regional nivå fanns gruppen *Samverkan i Regionen*, som bestod av representanter från HVB-hem och stödboenden hemmahörande i Vännäs, Robertsfors, Nordmaling, Umeå och Vindelns kommuner. Samordning av insatser samt erfarenhetsutbyten återfanns på dagordningen.

⁴ VIVA ansvarar för frågor som rör studie- och yrkesvägledning, flyktingintroduktion, vuxenutbildning och arbetsmarknad inom Umeå kommun.

⁵ Viva resurs ingår som en av fem enheter i viva kompetenscentrum och arbetar med att hjälpa arbetssökande med arbets- och praktikplatser. Inom verksamheten finns även ett omfattande rehabiliteringsprogram för långtidssjukskrivna och verksamheter för individer med fysiska och psykiska funktionshinder. Övriga enheter inom viva kompetenscentrum är viva arbete med unga, viva introduktion, viva Komvux, samt viva vägledning.

5. GENOMFÖRDA INSATSER I UMEÅ KOMMUN 2012

I det här kapitlet sammanfattas de insatser som socialsekreterare, HVB-hem och stödboenden, gode män/särskilt förordnande vårdnadshavare och skola genomfört för ungdomarna under 2012. Sammanfattningen fokuserar på insatsernas organisering i praktiken, dokumentation, uppföljning och samverkan aktörerna emellan. En mer detaljrik beskrivning ges i delrapporten.

5.1. Socialsekreterarnas insatser

Socialtjänsten har det övergripande ansvaret för ensamkommande ungdomar och deras arbete tar sin utgångspunkt i BBIC-metodiken (Barns behov i centrum) och socialsekreterarna själva beskrev arbetet som att ”handlägga, fatta beslut, följa upp insatser, och att dokumentera”. I konkreta termer inleddes insatserna med att ta kontakt med Överförmyndarnämnden i syfte att få en god man utsedd och placera ungdomen i ett boende anpassat efter hans eller hennes behov. Socialsekreterarna träffade därefter ungdomen och hans/hennes gode man och påbörjade en utredning av ungdomens behov. Utredningen skulle utgöra underlag för boendeplicering men i realiteten var en sådan redan gjord när socialsekreteraren träffade ungdomen för första gången. En vårdplan skrevs under ungdomens första vecka på boendet och socialsekreterarens utredning resulterade i en reviderad vårdplan. Behoven rörde områdena hälsa, utbildning, känslö-beteendemässig utveckling/identitet och förmågan att klara sig själv. På grundval av vårdplanen upprättades sedan en genomförandeplan i vilken det framgick hur målen i vårdplanen skulle nås. Genomförandeplanen upprättades på boendena men socialsekreteraren hade ansvar för uppföljning av såväl vård- som genomförandeplaner var sjätte månad. Socialsekreteraren träffade också ungdomen däremellan om det inträffat något särskilt.

Ytterligare en insats som socialsekreteraren ansvarade för var utredningen om särskilt förordnad vårdnadshavare; en sådan utses när en ungdom under 18 år fått uppehållstillstånd.

Dokumentation, uppföljning och samverkan

Socialsekreterarna beskrev sitt arbete med dokumentation som tämligen omfattande eftersom rättssäkerheten för individerna måste garanteras. Utöver vårdplaner dokumenterades utredningar, överenskommelser och överväganden. Samverkan med boendena var helt centralt i arbetet med ensamkommande ungdomar eftersom det var på boendena som stora delar av genomförandeplanerna skulle omsättas i praktiken. Samverkade gjorde man med boendena i formella samverkansorgan men också på de regelbundna uppföljningsträffarna. Också samverkan med gode män uppgavs ske på regelbunden basis. Vad gällde skolan hade socialsekreterarna sällan direktkontakt med denna.

5.2. HVB-hemmens och stödboendenas insatser

De insatser som genomfördes för ungdomarna på HVB-hemmen och på stödboendena tog sin utgångspunkt i uppdraget att främja ungdomarnas självständighet och integration i det svenska samhället. I såväl den kommunala verksamheten som i KFUMs verksamhet var målet att ungdomarnas självständighet gradvis skulle öka. Vid 21 års ålder skall de vara redo att lämna mottagningssystemet.

Vård- och genomförandeplanerna låg till grund för samtliga insatser. Under 2012 överfördes arbetet med att upprätta genomförandeplaner från socialsekreterare till boendepersonal. I intervjuerna poängterades vikten av att individanpassa de insatser som gjordes och utgå ifrån de

specifika behov som varje enskild ungdom hade. Detta innebar att konkreta insatser varierade från ungdom till ungdom. Insatserna varierade också på grundval av var i mottagningsystemets boendekedja ungdomen befann sig. Kommunen hade under 2012 en boendekedja som innebar att ungdomarna träffade en personalgrupp på Pangea, en annan på stödboendet Paloma och en tredje på Paz Paloma, det sista steget i boendekedjan. I KFUMs verksamhet mötte ungdomarna samma personalgrupp under hela tiden.

Kommunens boendekedja

På *Pangea* utformades insatserna så att ungdomarna skulle uppleva att de befann sig i en hemliknande miljö och var trygga med personalen och varandra. Ungdomarna skulle under sin tid på Pangea ges en bra grund att stå på i form av skolgång, språkkunskaper och begynnande förståelse för hur samhället fungerar. Varje ungdom hade två kontaktpersoner som skulle stå ungdomen närmast i vardagen. Kontaktpersonerna upprättade tillsammans med ungdomen genomförandeplanen och samtalande om denna en gång i månaden. Insatserna strukturerades således med hjälp av genomförandeplanen men checklistor användes också för att konkretisera innehållet. För att ungdomen skulle kunna flytta till nästa steg i boendekedjan krävdes att han eller hon bl.a. kunde sköta sin personliga hygien, klarade av grundläggande hushållssysslor, följde de regler som gällde på Pangea och i samhället i övrigt, förstod privatekonomins grunder, och hade ett eget driv och tordes be om hjälp när det behövdes.

I stödboendet *Palomas* verksamhet bodde ungdomarna två och två i lägenheter i samma område. En gemensam lokal fanns också i området; dit kunde ungdomar söka sig för t.ex. stöd, samtal eller läxhjälp under årets alla dagar. Personalen hade i uppdrag att fortsätta främja ungdomarnas självständighet och beskrev sig själva i intervjuer som ”vägvisare”. Ungdomarna fick följaktligen nya kontaktpersoner som genom samtal och hembesök stöttade ungdomarna i deras fortsatta process mot självständighet. Utgångspunkten för insatserna utgjordes alltså av genomförandeplanerna som reviderades vid ungdomens ankomst till Paloma. Precis som på Pangea användes checklistor för att bryta ned genomförandeplanens innehåll och göra detta mer konkret. Checklistorna gällde olika tidsperioder som ungdomen bodde i Palomas regi och omfattade i början t.ex. målen laga mat och ta ut pengar och i slutet förmågan att göra upp en budget, följa lägenhetskонтракт och planera framtida sysselsättning.

Uppdraget för personalen på *Paz Paloma* var att vara den sista formella lotsen ut i ett självständigt liv. Insatserna som genomfördes byggde i mångt och mycket på de önskemål ungdomarna själva uttryckte. Stödet beskrevs i intervjuer som liknande det föräldrar ger sina barn när dessa skall flytta hemifrån och in i ett första eget boende; hemförsäkringar skall tecknas, elbolag väljas, räkningar betalas och deklarationer göras. Vägledande för insatserna var varje ungdoms genomförandeplan.

KFUMs verksamhet

De insatser som genomfördes på *KFUMs HVB-hem* hade stora likheter med de som genomfördes på Pangea. En trygg boendemiljö utgjorde grunden för det arbete som mentorerna (vilka motsvarar kontaktpersonerna i den kommunala boendekedjan) utförde. Mentorernas insatser strukturerades med hjälp av vård- och genomförandeplaner och precis som på Pangea tog de avstamp i varje ungdoms specifika behov. Samtalet med ungdomarna, såväl i samband med upprättandet av genomförandeplaner som i samband med ungdomarnas vardag i stort, betraktades som ett centralt redskap. Genom bland annat motiverande samtal (Motivational Interviewing, MI) skulle

ungdomarna uppmuntras att utvecklas mot självständighet och så småningom bli fullvärdiga samhällsmedlemmar.

För att en ungdom skulle få flytta till *extern lägenhet* krävdes att de fyllt 18 år och kunde klara sin ekonomi, ha en plan för den egna försörjningen, kunna laga mat och sköta skolan. Ungdomens mående och språkkunskaper spelade också in i bedömningen av huruvida han eller hon var redo. En skillnad jämfört med den kommunala boendekedjan var att ungdomen efter flytt till extern lägenhet behöll sin mentor. En likhet var att boende i lägenhet byggde på att ungdomen i större utsträckning tog ansvar för att ta kontakt och be om hjälp när det behövdes. Genomförandeplanen var fortfarande central men reviderades omkring var fjärde eller var femte månad istället för en gång i månaden som på HVB-hemmet.

De insatser som gjordes i KFUMs verksamhet karaktäriserades av ”interkulturell gemenskap” som bygger på att fira och uppmärksamma högtider och traditioner som är viktiga för både ungdomar och personal. Genom att uppmärksamma och fira det som är viktigt och ger trygghet för varje individ hoppas man skapa en nyfikenhet och respekt för andra kulturer. Ungdomar boende i externa lägenheter välkomnades tillbaka vid dessa och också vid andra tillfällen eftersom det var viktigt att förmedla känslan till alla att KFUM-huset var deras gemensamma bas.

Dokumentation, uppföljning och samverkan

Utöver vård- och genomförandeplaner fördes journaler i vilka möten och samtal med ungdomarna dokumenterades tillsammans med all yttre kontakt som gällde dem. Utgångspunkten för journalföringen var i övrigt de rubriker som återfinns i genomförandeplanen: hälsa, utbildning, känslö- och beteendemässig utveckling/identitet samt förmåga att klara sig själv. Journalföringen fortsatte så länge ungdomarna befann sig i boendekedjan men avtog i frekvens när kontakterna med ungdomarna blev glesare.

På HVB-hemmen följdes de insatser som gjordes för ungdomarna upp på arbetsplatsträffar, i dialog mellan enhetschefer och kontaktpersoner/mentorer och på planeringsdagar. I den mån checklistor användes fungerade även dessa som en form av uppföljning.

Enhetschefer, samordnare och personal på HVB-hemmen och stödboendena ingick under 2012 i ett komplext formellt och informellt samverkansnät. I de formella samverkansgrupperna ingick oftast chefsnivåerna och samverkan beskrevs i intervjuer i stor utsträckning som informationsutbyten och överenskommelser om färdriktningar. Informell samverkan beskrevs som tämligen omfattande och med utgångspunkt i de behov som varje ungdom hade. Under en arbetsdag kunde det därför bli aktuellt för kontaktpersoner/mentorer att ta kontakt med andra boenden, skola, god man och socialsekreterare. Samverkan med socialsekreterare refererades till som en hörnsten i arbetet med att främja ungdomarnas självständighet. I relation till gode män kunde samverkan både handla om att klargöra gränserna för deras och boendenas uppdrag och i relation till skolan, t.ex. hur man gemensamt skulle tackla en ungdoms frånvaro. En väl fungerande samverkan betraktades som avgörande för att ungdomarna skulle uppleva att det runt dem fanns en vuxenvärld som hängde ihop.

5.3. Gode mäns och särskilt förordnade vårdnadshavares insatser

Den gode mannens insatser handlade om att bistå ungdomen i asylutredningen, i socialsekreterarnas utredning och uppföljning, samt i kontakter med skola och hälso- och

sjukvården. Rent konkret inleddes uppdraget med att gode man träffade ungdomen efter att ha tackat ja till en förfrågan från överförmyndarnämnden. Vid detta möte informerade gode man om dennes roll och ungdomen fick godkänna den utsedde gode mannen. Därefter började uppdraget ”rulla igång” och bestod oftast under den första månaden av att bistå ungdomen i asylprocessen i kontakter med advokat och Migrationsverket, samt att delta vid inskrivning i skolan och i möten med socialtjänsten för att upprätta en vårdplan. Efter den första intensiva månaden handlade insatserna från god man mer om uppföljning i form av möten med socialtjänsten, besök hos hälso- och sjukvården, samt utvecklingssamtal i skolan, vilket var mindre tidskrävande än insatserna under den första månaden. Hur mycket kontakt den gode mannen sedan hade med sin ungdom mellan dessa myndighetsträffar uppgavs variera mycket och många lät ungdomen själv styra hur ofta man hade kontakt. Bl.a. kunde sådana övriga insatser utöver myndighetsträffarna innebära att arbeta med ansökningar om familjeåterföreningar, att på olika sätt hjälpa ungdomen att etablera sig i samhället genom att ordna arbetsmöjligheter eller att ta körkort etc. Mycket av insatserna handlade också om ungdomens ekonomi, samt att informera ungdomen om dess skyldigheter i det svenska samhället och att diskutera vikten av att ta ansvar för sin framtid. Det framträdde stora skillnader i vilka insatser och hur omfattande insatser som de gode männen utfört.

Dokumentation, uppföljning och samverkan

Vad gäller uppföljning av gode mannens uppdrag så skedde detta endast via månatliga tidrapporter till överförmyndarnämnden för att få ersättning för utförda timmar, liksom en övergripande redogörelse var tredje månad för vad man gjort inom ramen för sitt uppdrag. Utöver detta behövde uppdraget inte dokumenteras på något sätt. De särskilt förordnade vårdnadshavarna behövde heller inte lämna in tidrapporter eftersom de hade ett fast månadsarvode. Inte heller efterfrågades någon summering till socialtjänsten av vad de gjort inom ramen för sitt uppdrag. Innan uppdraget avslutades i samband med att ungdomen fyllde arton år hölls dock en avslutande träff tillsammans med ungdomen och ansvarig socialsekreterare. Några hänvisade dock till att det fanns en slags checklista från överförmyndarnämnden om vad som skulle göras inom ramen för uppdraget, medan andra var osäkra på om det fanns någon sådan.

De gode männen samverkade med samtliga aktörer som arbetar med frågor som rör ungdomens personliga förhållanden. Samverkan med socialsekreteraren skedde runt upprättande och uppföljningen av vårdplanen var tredje eller var sjätte månad och i andra frågor som rörde ungdomen. Även samverkan med boendet framhölls som väldigt viktig av många. Vad gäller skolan så skedde denna samverkan via utvecklingssamtalen, liksom vid frågor som rörde frånvaro eller om något hänt i skolan, varav det varierade om boendet eller gode män åkte till skolan om något hänt. Även överförmyndarnämnden behövde ibland kontaktas när gode man behövde stöd och rådgivning i ett specifikt ärende.

5.4. Skolans insatser

Skolans övergripande uppdrag brukar rent generellt beskrivas som ett dubbelt uppdrag. Med detta avses att man utöver det rent pedagogiska uppdraget också har ett ansvar för barns och ungdomars (inklusive EKBU:s) integration och etablering i lokalsamhället. Nyanlända (däribland ensamkommande) ungdomar i gymnasieåldern, 16-18 år, fick under 2012 sin utbildning på Östra gymnasiet (numera Fridhemsgymnasiet).⁶

Under hösten 2011 genomgick Östra gymnasiet stora förändringar i organiseringen av undervisningen av nyanlända elever med anledning av den nya gymnasiereformen och införandet av fem introduktionsprogram. Detta medförde att de tidigare separata verksamheterna IVIK (introduktionsutbildning för nyanlända elever inom ramen för gymnasieskolans individuella program) och IV (individuella programmet) slogs ihop. Vid tidpunkten för intervjuerna pågick således stora organisationsförändringar och mycket handlade om att forma den nya organisationen. Detta medförde i sin tur att arbetsrutiner och skolans insatser inte var färdigutvecklade utan stadda i förändringar. Vidare hade också vid tidpunkten för intervjuerna ett politiskt beslut tagits inom Umeå kommun att under hösten 2013 utlokalisera programmet språkinträdning till fler skolor i kommunen vilket det fanns en osäkerhet kring bland personalen och vilken betydelse det skulle få för den egna verksamheten och för ungdomarna (se vidare under kapitel 7).

Ungdomarna genomgick först en introduktionskurs kallad Unga Nya i Kommunen (UNIK) på minst 6 veckor, vars syfte var att ge ungdomarna en introduktion till det svenska samhället med tyngdpunkt i Umeå och den svenska skol- och ungdomskulturen. Under dessa sex veckor gjordes en kartläggning av elevens skolbakgrund och kunskaper i svenska och övriga skolkunskaper som sedan låg till grund för inplacering efter kunskapsnivå på något gymnasieprogram inom introduktionsprogrammet eller på övriga nationella program. Inom ramen för denna introduktionskurs fick ungdomarna undervisning i svenska som andraspråk, samt samhällsinformation via informatörer och genom studiebesök och andra aktiviteter. Även skolsköterskan träffade ungdomarna under dessa veckor för att samtala om deras tidigare och nuvarande hälsa, om deras familjesituation, samt hur de trivdes i skolan. Skolsköterskan såg även till att de fick göra en hälsoundersökning och vaccinationer, samt förmedlade kontakt till tandläkare eller skolläkare vid behov. Ungdomarna blev också tilldelade en personlig coach (ofta landsmän) som talade ungdomarnas modersmål och som bott i Sverige under en längre tid och som skulle fungera som en förebild för ungdomarna. Dessa coacher hade ungdomarna också tillgång till under de två lägsta nivåerna på programmet språkinträdning.

I de flesta fall fortsatte sedan ungdomarna på introduktionsprogrammet och programmet språkinträdning, som bestod av olika kunskapsnivåer. Eleverna blev inplacerade i lämplig kunskapsnivå utifrån den kartläggning som gjordes på UNIK. Med anledning av att eleverna befinner sig på olika kunskapsnivåer och har olika bakgrund vad gäller uppväxt och skolerfarenheter så ska undervisningen anpassas utifrån varje enskild ungdoms behov. I vilken utsträckning anpassning av undervisningen gjordes undersöktes dock inte. Kunskapskriterier fanns för vad ungdomarna skulle uppnå för att kunna avancera till nästa nivå. Vad gällde längden för undervisningen inom detta program så gjordes en individuell bedömning i varje enskilt fall när

⁶ De nyanlända barnen som tillhörde för- och grundskolan började på Hedlundaskolan i Umeå. Med anledning av att vår utvärdering enbart omfattar åldersgruppen 16-18 så fokuserar denna text enbart på gymnasiet's insatser.

eleven ansågs kunna gå vidare till något av de andra introduktionsprogrammen eller till ett nationellt program (alternativt Komvux, folkhögskola eller arbete). Slutmålet var att erhålla godkända betyg i årskurs nio. Varje elev hade också en tillförordnad elevhandledare som ansvarade för eleven under utbildningen och som ansvarade för den elevmapp som upprättas för eleven. För personer som var över 18 år eller som fyllt 18 år samma år erbjöds Svenska för Invandrare (SFI) som ingick som en av flera verksamheter på VIVA Komvux i kommunen.

Utöver det rent pedagogiska uppdraget anordnades också olika former av aktiviteter med svenska och de utländska ungdomarna i syfte att underlätta ungdomarnas integrering och etablering i det svenska samhället genom t.ex. en litteraturfest, brännbollsfest, skrattfest, modersmålsdag etc. I den huskropp som introduktionsprogrammet var förlagd till fanns även en cafeteria som skolvårdar och aktivitetsledare försökte göra till en naturlig samlingsplats på skolan, om än med varierande resultat då det i intervjuerna uppgavs vara svårt att locka dit de svenska eleverna. Vissa aktiviteter riktade främst till EKBU fanns också, såsom separata pojk- och flickgrupper i syfte att kunna diskutera frågor om t.ex. accepterat beteende mot det andra könet samt frågor som rörde preventivmedel. Man anordnade även dansgrupper, samt bjöd in ideella föreningar som fick presentera sitt kursutbud, prova-på-kurser och annan verksamhet. För de ungdomar som var på väg att sluta programmet språkintröduktion hade man också försökt underlätta för ungdomarnas övergång ut i samhället genom att sätta samman ett program med studiebesök och etablerat kontakt med Komvux och folkhögskolor, liksom tagit dem på besök till arbetsförmedlingen.

Dokumentation, uppföljning och samverkan

En ganska omfattande dokumentation och uppföljning gjordes av arbetet med EKBU. Den huvudsakliga dokumentationen skedde i form av elevdokumentation, men viss annan dokumentation kring samordning och samverkan gjordes också t.ex. checklistor vid inskrivnings-samtal på UNIK och vid skolsköterskans hälsosamtal under tiden på UNIK. All dokumentation och uppföljning av varje elev samlades i en elevmapp som den utsedde elevhandledaren ansvarade för och till denna mapp fogades t.ex. elevens studieplan, dokumentationen från inskrivnings-samtalet, liksom annan information i form av åtgärder och insatser som rörde eleven. Utöver detta förde även skolsköterskan journaler över varje elev avseende bl.a. syn- och hörsel, bakgrund, samt noterade bokade tider eller remisser som skickats till vårdcentralen. Dessa journaler var dock inte tillgängliga för övrig personal p.g.a. sekretess. I viss utsträckning dokumenterades också de sociala insatser som gavs exempel på tidigare. Emellertid var det oklart vem som ansvarade för denna dokumentation.

Elevens studieplan följdes upp en gång per termin via det obligatoriska utvecklingssamtalet mellan elevhandledaren, eleven och dennes gode man/vårdnadshavare. En uppföljning av detta samtal gjordes också tillsammans med gode man/vårdnadshavare. När det gällde mer övergripande insatser och arbetssätt på skolan så utvärderades dessa bl.a. via en ämneskonferens i slutet av varje termin och man lät också alla elever på skolan (inklusive EKBU) fylla i en enkät om hur de trivdes på skolan.

Samverkan i form av kommunikation och utbyte av information ansågs av personalen som väldigt viktig för att få en helhetsbild runt EKBU såväl inom skolan som mellan olika kommunala aktörer. Vidare tillskrevs samverkan stor betydelse för att utveckla en samsyn runt ungdomarna och ”hitta en gemensam karta kring ett gemensamt ansvar”. Den interna samverkan på skolans

introduktionsprogram var formellt organiserad i form av olika arbetslag, ämneslag, ett övergripande elevhälsoteam och en styrgrupp. Utöver dessa forum fanns också en del andra grupper och forum, liksom gemensamma arbetsplatsträffar där all personal medverkade. Men en stor del av samverkan skedde när behov uppstod och då oftast utanför de mer formella samverkansgrupperna och mer i form av personliga kontakter. Vad gäller den externa samverkan så bestod denna av kontakter med boendena och gode män främst, men kontakter togs även vid behov med socialsekreterare, barn- och ungdomspsykiatri (BUP). Migrationsverket, ungdomshälsan och vårdcentralerna, ideella föreningar etc.

6. FÖRÄNDRINGAR AV MOTTAGNINGSSYSTEMET OCH INSATSERNA 2013

I det här kapitlet redogör vi inledningsvis för de förändringar av mottagningssystemets ledning, organisation, styrning och uppföljning som kommunen initierat och genomfört. Vi beskriver därefter förändringar av den kommunala boendeverksamhetens organisation och insatser samt de förändringar som gjorts av insatserna för EKBU av övriga aktörer. Avslutningsvis redovisas de förändringar av samverkansstrukturerna som ägt rum.

6.1 Ledning, organisation, styrning och uppföljning

Under 2013 genomfördes omfattande förändringar av det lokala mottagningssystemets organisation och ledning. Den kommunala förvaltningen genomgick ett antal organisatoriska förändringar som möjliggjorde ett omtag avseende mottagandet av ensamkommande barn och ungdomar. Vad beträffar själva verksamhetsområdet infördes under 2013 en ny struktur för ledning och organisation. EKBU-verksamheten fick en egen ledningsgrupp som träffas en gång i veckan och består av kommunens utvecklingsledare, en ekonom samt enhetschefer för de olika boendena. På gruppens bord ligger frågor som rör styrning, ekonomi och utveckling. I syfte att förbättra samverkan mellan boendestegen och mellan de olika boendena och ledningen, hålls dialogmöten när behov uppstår. Till dialogmötena kan också socialsekreterarna och t.ex. företrädare för skolan kallas. Dialogmötena syftar till att förankra, förbereda, förändra och skapa förståelse för fattade beslut.

Ytterligare en konkret förändring var att socialsekreterarna, som arbetar med EKBU, fick en ny chef som samtidigt är enhetschef på HVB-hemmet Morgonsol. En chef med inblick i villkoren för såväl socialsekreterare som personal på boenden ansågs kunna bidra till att förkorta vägarna mellan boendena och socialsekreterarna. Infördes gjordes också gemensamma planeringsdagar; under sådana är målet bland annat att utveckla formerna för kommunikation och samverkan.

Vad gäller uppföljning använder Umeå kommun systemet Lokal Evidens (Loke). Detta system har tidigare inte använts i EKBU-verksamheten men introducerades under 2013. Syftet är att kunna följa insatser och ungdomarnas upplevelser av dessa över tid.

En annan viktig förändring bör också kommenteras. Från och med den 1 januari 2014 har Migrationsverket möjlighet att anvisa ensamkommande barn också till kommuner som saknar avtal med verket. Den möjligheten är ett resultat av att det totalt sett saknas ett stort antal platser i landet. Omkring 1200 barn väntade vid årsskiftet 2013/14 på att få en anvisning. Förändringen kan tänkas innebära ett ökat tryck på Umeå.

6.2 Förändringar av insatser

Den kommunala boendeverksamhetens organisation och insatser

Under 2013 påbörjades förändringar också av den kommunala boendekedjan (jfr delrapportens rekommendationer, se appendix 2). Behovet av mellanboenden ledde till planering av ytterligare ett sådant. Enhetschefer, personal och utvecklingsledare bedömde att flytten från Pangea eller Morgonsol till träningslägenhet för många ungdomar innebar en för stor omställning. Ett större mellanboende i stadsdelen Teg planerades tas i bruk under våren 2014. Som en konsekvens av detta flyttas de ungdomar som bor på Tunnelbacken till Teg och Tunnelbacken omvandlas till ett boende för flickor under 18 år. Det nya mellanboendet innebär boenden i lägenheter som ligger intill varandra och med personal närvarande dygnet runt. Boendet kommer att ha HVB-status som en

följd av nya hårdare krav från Inspektionen för vård och omsorg (IVO), som övertagit tillsynsansvaret från Socialstyrelsen. IVO kräver att minderåriga enbart skall bo på HVB eller i familjehem och signalerar att man inte kommer att acceptera att ungdomar som hunnit bli 17,5 år bor själva i lägenheter.

Under 2013 påbörjades en sammanslagning av Palomas och Paz Palomas personalgrupper. Fortfarande ansvarar personal för olika typer av insatser men målet är inställt på att forma en verksamhet som benämns ”18 +”. Verksamheten skall ta hänsyn till och utgå ifrån de stora variationer som finns mellan ungdomarna; några som fyllt 18 behöver fortfarande mycket stöd medan andra som fyllt 21 behöver mindre.

Vad gäller insatser som rör ungdomarnas involvering i olika fritidsaktiviteter togs under 2013 kontakter med både fritidsgårdar och Kulturverket i Umeå i syfte att identifiera aktiviteter utöver idrott som kan intressera och engagera ungdomarna. Tillsammans med Kulturverket⁷ inledde HVB-hemmen Pangea och Morgonsol ett arbete som innebar att ungdomarna fick möjlighet att göra bland annat film och radio.

KFUM

Vad gäller KFUMs verksamhet består grundmodellen. En noterbar förändring är dock att Fenix fått allt fler placeringar från Umeå kommun och att personalstyrkan utökats.

Socialsekreterarna

Som tidigare redovisats fick socialsekreterarna en ny chef under 2013, en chef som även är enhetschef på Morgonsol. Antalet heltidsanställda socialsekreterare som arbetar med ensamkommande barn och ungdomar har också ökat till fem. Utöver dessa fem arbetar ytterligare en socialsekreterare med försörjningsstödsfrågor i relation till barnen och ungdomarna (Linda Hörnsten, muntlig källa, 140210). I termer av insatser har följaktligen det senare tillkommit jämfört med tidigare år. Vad gäller behovet av gemensamma riktlinjer och rutiner för socialsekreterare som arbetar med ensamkommande barn och ungdomar, pågår ett länsomfattande arbete inom ramen för det regionala programmet för mottagande av ensamkommande barn i Västerbottens län (Länsstyrelsen i Västerbotten, 2013).

Gode män

Efter vår datainsamling 2012 har några förändringar skett beträffande gode mäns verksamhet för EKBU. I maj 2013 publicerade Socialstyrelsen en vägledning för socialtjänstens arbete med ensamkommande barn och ungdomar (Socialstyrelsen, 2013). Denna vägledning har i Umeå använts som en utgångspunkt för att utveckla nya riktlinjer som bl.a. har klargjort ansvarsfördelningen mellan gode män och boendepersonalen och för att ta fram ett nytt informationsmaterial till gode män (Umeå Region, 2013). Under 2013 har överförmyndarnämnden även ingått i ett pågående utvecklingsarbete som initierats av Länsstyrelsen, som bl.a. syftar att likrikta uppdraget för gode män till ensamkommande i hela Västerbotten.

⁷ Kulturverket beskrivs som en ”omyndighet” inom Umeå kommun med uppdrag att ta vara på barns och ungas kreativitet.

Beträffande önskemålet/behovet av handledning för gode män till EKBU finns i dagsläget inga planer på att organisera detta på grund av ekonomiska begränsningar. Däremot uppmanas alla gode män att genomgå den utbildning som organiseras av överförmyndarnämnden. Utbildningen består av tre tillfällen à tre timmar på kvällstid. Även om utbildningen inte är obligatorisk kan ärendefördelningen styras så att nya uppdrag främst går till gode män som genomgått utbildningen. Under hösten 2013 har Sveriges kommuner och landsting (SKL) tillsammans med Migrationsverket, Länsstyrelserna och Socialstyrelsen tagit fram ett förslag på regional utbildning för gode män till ensamkommande barn (SKL, 2013), med syftet att stärka rättssäkerheten för ensamkommande barn och tydliggöra gode mannens uppdrag. Förslaget innebär en utbildning på fem tillfällen à tre timmar, alternativt två heldagar, och skulle tillförsäkra att alla gode män till ensamkommande får samma utbildning över hela landet. Överförmyndarnämnden i Umeå har beslutat att från och med våren 2014 genomföra den nya utbildningen som tagits fram av SKL. Utbildningsintyg kommer att erhållas först efter att samtliga steg i utbildningen genomförts, dock kommer det inte krävas att man genomgått hela utbildningen innan man får ett uppdrag som god man (Linda Storm, muntlig källa, 131213).

Skolan

Sedan våren 2012, då intervjuerna med skolpersonalen genomfördes, har introduktionsprogrammet (återigen) varit föremål för en ganska omfattande omorganisering. Den planerade utlokaliseringen av programmet språkintröduktion har delvis genomförts och tanken är att programmet ska finnas på tre skolor i kommunen (Fridhemsgymnasiet, Midgårdsskolan och Dragonskolan) istället för som tidigare enbart på Fridhemsgymnasiet. I och med dessa förändringar har även introduktionskursen UNIK kommit att flyttas från Fridhemsgymnasiet till Midgårdsskolan. Nedan följer först en kortfattad redogörelse för hur utlokaliseringen var planerad att genomföras, och därefter vad som har genomförts i skrivande stund.

På Midgårdsskolan finns numera det som benämns som ”Slussen”, för nybörjare i svenska språket och där UNIK ingår tillsammans med nivå 1-2 på språkintröduktion och Alfagruppen (läs- och skrivgrupp). UNIK har ett löpande kontinuerligt intag och innehållet är i princip detsamma som tidigare, förutom att man nu tillämpar separata tjej- och killgrupper. Efter 6-8 veckor på UNIK blir sedan eleverna indelade i klasser i slussen där fokus ligger på svenskundervisning. Övriga ämnen är matematik, engelska, idrott och grundläggande SO och NO. Här finns också tillgång till studie- och yrkesvägledare och studiehandedare/coacher på modersmål. I slussen går man mellan 6-12 månader och under de sista tre månaderna går man i en utslussningsgrupp där man får information och vägledning av studievägledare inför övergång till språkintröduktion med inriktning på endera Dragonskolan (praktisk inriktning mot industri eller annat yrkesprogram) eller på Fridhemsgymnasiet (praktisk inriktning mot vård och omsorg, samt teoretisk inriktning). Tanken med detta är således att språkintröduktion ska vara mer anpassad till den inriktning man har valt.

På Dragonskolan läser man språkintröduktion med inriktning mot industri eller annat yrkesprogram. Man läser ”inriktning” två dagar i veckor, vilken inte är betygsgrundande utan istället tänkt som praktisk och teoretiskt förberedande inför det första året på ett nationellt program. Utöver undervisning i kärnämnen erbjuds också praktikperioder varje termin för dem som anses klara det. Det övergripande målet är att få åtta betyg i årskurs nio och den beräknade tiden är två-tre år.

På Fridhemsgymnasiet läser man språkintröduktion med inriktning mot vård och omsorg, alternativt teoretisk inriktning med samma upplägg som på Dragonskolan. Till skillnad mot Dragonskolan erbjuds man dock att läsa minst tolv grundskoleämnen, inklusive de som krävs för behörighet till olika högskoleförberedande program. Det övergripande målet är åtta-tolv betyg i årskurs nio och den beräknade tiden är två-tre år.

I skrivande stund våren 2014 har emellertid enbart utlokaliseringen genomförts till Midgårdsskolan, men beslut väntas snart om programmet även ska utlokaliseras till Dragonskolan hösten 2014 eller hösten 2015 enligt planeringen ovan.

Utöver ovanstående förändringar anställdes även under hösten 2012 en speciallärare specifikt för eleverna på språkintröduktion på Fridhemsgymnasiet (jfr delrapportens rekommendationer).

6.3 Förändringar av samverkansgrupperna

Under 2013 pågick arbete med att minska antalet formella samverkansgrupper som en följd bland annat av de tidigare beskrivna organisationsförändringarna inom kommunen. Den nya ledningsgruppen har vinnlagt sig om att ha återkommande dialogmöten med socialsekreterare och boenden vilket medfört att Papas-gruppen och Utvecklingsgruppen lagts ned. Tillkommit har istället *Rådslaget* och en *Skol-LÖK*. Rådslaget inbegriper socialsekreterare, befintliga och kommande kontaktpersoner för en viss ungdom samt ansvariga boendechefer. Rådslaget skall lyfta frågor som rör ungdomarnas flytt mellan boenden för att underlätta dessa men också för att säkerställa att flytt till tänkt boendeform verkligen passar ungdomen i fråga. Skol-löken är en lokal överenskommelse mellan skola och socialtjänst och stipulerar samverkan kring skol- och boendefrågor där rektorer och enhetschefer ingår.

På regional nivå har ett program för mottagande av ensamkommande barn antagits av Migrationsrådet. Rådet leds av landshövding Magdalena Andersson och samordnar bland annat intröduktionen av flyktingar i länet⁸. Programmet inkluderar en rad olika aktiviteter som rör gode män, boenden, socialtjänst, barnens hälsa och framtid samt uppföljning.

⁸ I rådet finns samtliga kommuner företrädda liksom Landstinget, Arbetsförmedlingen, länets näringsliv samt civila samhälle och Umeå universitet. Länsstyrelsens roll i sammanhanget är bland annat att främja regional samverkan, genomföra systemuppföljningar samt förhandla om överenskommelser för mottagandet.

7. RESULTAT OCH KONSEKVENSER

I detta kapitel sammanfattas först aktörernas erfarenheter av egna och andras insatser och mottagningssystemet i stort såsom de uppfattade insatser och mottagningssystemet under 2012 (för en utförligare beskrivning hänvisas till delrapporten), samt aktörernas syn på ensamkommande. Därefter sammanfattas ungdomarnas erfarenheter av mottagandet och insatserna. I kapitlet analyseras också konsekvenser av insatserna för aktörerna och ungdomarna. Kapitlet avslutas med en diskussion där resultaten tolkas utifrån de sex perspektiven som presenterades i kapitel 3. Förändringar som gjorts under 2013 beaktas också när insatser och mottagandet tolkas.

7.1 Aktörernas erfarenheter och värdering av egna och andras insatser

Socialsekreterarnas

Beträffande socialsekreterarna framgick att deras egna insatser för EKBU styrs av ”normaliseringsprincipen”, dvs. att dessa insatser skall ske enligt samma regler och riktlinjer som gäller för alla barn i Sverige. Dock beskrevs en del svårigheter relaterade till att det inte finns särskilt utarbetade riktlinjer för arbetet med ensamkommande barn och ungdomar. Socialsekreterarna upplevde att insatserna kring EKBU börjar bakvänt, i och med att man redan behövt besluta om en insats – dvs. placering i lämpligt boende – innan man påbörjar utredningen om ungdomens situation och behov. Istället för att utreda vilken typ av boende som passar ungdomen fick man istället i efterhand utreda lämpligheten med ett beslut man redan fattat. Därför blir det svårt att motivera och beskriva syftet med utredningen, inte minst gentemot ungdomen själv. Likaså upplevde socialsekreterarna det svårt att beskriva sin egen roll för ungdomarna, särskilt i början när många olika aktörer finns kring EKBU. Svårigheter med att upprätta de obligatoriska vårdplanerna för EKBU framkom också, eftersom man oftast vet väldigt lite om ungdomen till en början. Därför tenderar vårdplanerna, liksom genomförandeplanerna, att bli mycket generella, vilket försvårar uppföljning av huruvida planerna följs. Att genomförandeplanerna överlätits till boendepersonalen upplevdes som positivt, eftersom dessa med nödvändighet kräver att man har bättre kännedom om ungdomen än vad socialsekreterarna kan ha. BBIC beskrevs både som en hjälp och som ett hinder i arbetet. Å ena sidan fungerar BBIC som ett stöd i utredning och uppföljning av ungdomarna, men å andra sidan upplevde man att BBIC inte är utformat utifrån de specifika behov som EKBU har. Bristen på individanpassade lösningar var också något som beskrevs som en begränsande faktor i socialsekreterarnas arbete. Det etablerade mottagningssystemet för EKBU gjorde att (nästan) alla ungdomar behövde inordna sig i detta, varför utrymmet för individuella lösningar i praktiken var mycket begränsat. Flera alternativa boendeformer för EKBU efterfrågades, inklusive familjehem.

Angående synen på andra aktörers insatser framkom att socialsekreterarna i stort sett var nöjda med insatserna från boendepersonalen, de bedömdes ha bäst kompetens att ta fram genomförandeplanerna eftersom de står närmast ungdomarna. Samtidigt framkom att kvaliteten på insatserna kunde skilja sig mellan olika personal och att kontakten mellan boendet och socialsekreteraren var bundet till den enskilda personalen, vissa hade man bättre och tätare kontakt med än andra. Beträffande gode män framkom att det fanns många erfarna gode män i Umeå som fungerade bra i sin roll. Engagemanget och vilka insatser som görs inom ramen för uppdraget som god man upplevdes dock vara mycket personbundet. När det inte fungerade bra handlade det om gode män som tagit på sig uppdrag men som sedan inte ”gjort sitt jobb”, till exempel inte kom på inplanerade möten.

Beträffande uppföljning har socialsekreterarna ett lagstadgat ansvar att följa upp arbetet kring EKBU minst en gång i halvåret, vilket också var de tillfällen då socialsekreteraren normalt träffade ungdomarna ”om inget annat särskilt inträffat”. Utöver det egna uppföljningsarbetet saknade socialsekreterarna en övergripande uppföljning av hela mottagningssystemet och verksamheten kring EKBU, och man saknade tydliga mål och riktlinjer för verksamheten från kommunen sida.

HVB-hemmen och stödboendenas

Den generella bilden var att personal, samordnare och enhetschefer, i den kommunala boendekedjan och KFUMs verksamheter, var nöjda med de egna insatserna för ungdomarna. Överlag fanns en stor samstämmighet, både om verksamheternas mål och graden av måluppfyllelse. Insatserna bedömdes leda till att ungdomarna blev självständiga, mådde bra och presterade väl i skolan. Intervjupersonerna gav också uttryck för en slags kontinuerlig egen utvärdering av insatsernas ändamålsenlighet eftersom man beskrev det som att de gradvis hade utvecklats genom inspiration utifrån och genom att pröva och överge olika alternativ.

Insatserna på Pangea och Fenix regleras juridiskt av den HVB-status som boendena har. Denna status innebär regelbundna tillsynsbesök från Socialstyrelsen/IVO, besök som välkomnades men också delvis sågs som problematiska eftersom behandlingsmetoder ofta efterfrågades. Meningarna gick visserligen isär något, men de flesta intervjupersoner ansåg att de snarare ägnade sig åt stöd och coachning än behandling. Barnen och ungdomarna bor på Pangea eller Fenix för att de är ensamkommande, inte för att de har något särskilt behandlingsbehov.

Vad gäller måluppfyllelse hänvisade intervjupersonerna till olika indikatorer; personalen på Paloma menade att ett tecken på framgång var att få ungdomar sökte sig till den gemensamma samlingslokalen; personalen på Paz Paloma ansåg att insatserna var effektiva eftersom så pass få ungdomar utnyttjade erbjudandedelen efter utskrivning och på HVB-hemmen såg man det som tecken på framgång när ungdomar oproblematiskt kunde flytta mellan boendestegen. Samtliga aktörer hänvisade också till kontakter med ungdomar som lämnat mottagningssystemet; kontakter som visade att dessa unga vuxna klarade sig bra i det svenska samhället, var självförsörjande och besatt en tro på framtiden.

Vad beträffar värderingen av andras insatser handlade dessa till viss del om sätt att betrakta och ställa krav på ungdomarna. Flera av de intervjuade beskrev att de ofta mötte en bild av ensamkommande ungdomar som svaga, traumatiserade och i omfattande behov av psykiatriskt stöd. Om insatserna ramar in av en sådan föreställning främjas inte ungdomarnas självständighet ansåg flera intervjupersoner och framhöll snarare att de ungdomar som kommer till Sverige ensamma är starka och driftiga. Det är emellertid viktigt att betona att intervjupersonernas erfarenheter skilde sig något när det gäller möten med ungdomar i behov av psykiatriskt stöd. I den kommunala boendekedjan tycktes det finnas en större sådan erfarenhet och också en mer utbredd uppfattning om att de olika personalgrupperna skulle vara betjänta av att stärka sin kompetens i relation till ungdomarnas psykosociala behov.

Nästan alla intervjupersoner uttryckte att de saknade rutiner för uppföljning och kvalitets- och uppföljningsverktyg i sina respektive verksamheter. Detta trots att uppföljning är ett centralt inslag i genomförandeplaner, på arbetsplatsträffar och vid flytt från ett steg till ett annat i boendekedjan. Instrument som hjälper till att mäta insatsernas effekter efterlystes, inte minst i syfte att kunna visa

politikerna att det som görs verkligen fungerar. Vad avser de ungdomar som lämnat mottagningssystemet beskrevs spontana och sporadiska kontakter som tycktes indikera att det gick bra för dessa ungdomar. De allra flesta menade dock att Umeå kommun skulle behöva en långsiktig och systematisk uppföljning av ungdomar som lämnar systemet eftersom man annars ansåg sig arbeta ”i blindo”. Intervjupersonerna menade också att en sådan uppföljning borde vara kopplad till kommunens målsättningar med mottagandet.

Gode mäns och särskilt förordnade vårdnadshavares

Beträffande de egna insatserna upplevdes rollen som god man och särskilt förordnad vårdnadshavare som ganska oklar och svår att tydligt beskriva, inte minst gentemot ungdomarna. Det fanns en glidning i synen på uppdraget mellan att se sig som en ställföreträdande förälder till att se på uppdraget som en strikt formell och reglerad roll. Det var tydligt att de insatser som görs inom ramen för ett uppdrag som god man eller särskilt förordnad vårdnadshavare skiljer sig mycket åt för olika personer. Att vara den som skall ”ansvara för barnets personliga förhållanden och sköta dess angelägenheter”, utan att ha en daglig kontakt med ungdomen framstod också som en svårighet i uppdraget. Behovet av någon form av handledning för gode män lyftes. När det gäller andras insatser framhölls bristen på daglig kontakt och insyn ungdomens personliga förhållanden som något som gör det svårt att ”gripa in” och ha synpunkter på det som händer kring ungdomen. De flesta gode män uppgav att det är ”socialsekreterarens ord som gäller” vid oenighet kring vad som är det bästa för ungdomen.

För god man och särskilt förordnad vårdnadshavare finns inga särskilda regler för dokumentation och uppföljning av den egna verksamheten. Att inte behöva föra journal var något som upplevdes positivt. Utöver den redogörelse över vad man gjort inom ramen för sitt uppdrag som skickas in till överförmyndarnämnden var tredje månad efterfrågades inte några ytterligare rutiner för uppföljning av den egna verksamheten.

Skolans

I intervjuerna framkom att skolpersonalen överlag var nöjda med de egna insatserna som varje personal ansvarade för i förhållande till ensamkommande ungdomar på skolan. Vidare fanns ett stort personlig engagemang för ungdomarna och en mängd insatser gjordes vad gäller såväl det pedagogiska som det sociala uppdraget. Emellertid fanns en viss ambivalens kring vilket av uppdragen som skulle prioriteras, framför allt med anledning av de höjda behörighetskraven till högskole- och de yrkesförberedande nationella gymnasieprogrammen, vilket ledde till att eleverna ofta ville gå för fort fram i sina studier. Många efterfrågade också mer vidareutbildning kring ensamkommande ungdomar avseende deras kultur och bakgrund men ansåg att tillgången till detta var relativt begränsad. Det faktum att det enbart fanns en speciallärare på hela introduktionsprogrammet ledde också till att de flesta efterfrågade ökad specialpedagogisk kompetens så att man kunde hjälpa alla elever i behov av särskilt stöd; ej enbart de som hade ”chans” att nå målen.

Med anledning av de omorganisationer som präglat skolan under senare år lyftes även en hel del organisatoriska frågor och problem som personalen menade behövde lösas med introduktionsprogrammet och som man delvis redan arbetade med. Bl.a. upplevde lärarna att man fick ta ett allt för stort ansvar för ungdomarna och att ett omfattande arbete fick ägnas åt tolkning av vaga nationella riktlinjer för utformningen av programmet. Till följd av de ständiga omorganiseringarna

saknade man också kontinuitet och koordinering av insatserna, samt en tydlig vision med vad insatserna skulle leda till på längre sikt.

Ett återkommande problem som togs upp i intervjuerna rörde också valet att placera introduktionsprogrammet i en separat huskropp på skolan, vilket enligt många försvårade arbetet med att integrera EKBU i den ordinarie verksamheten. I mångt och mycket upplevde många lärare att integrationsfrågan enbart tycktes vara en fråga för introduktionsprogrammets personal, och inte hela skolans ansvar, dvs. man upplevde lite stöd från övriga skolans verksamhet i detta arbete och även ett visst motstånd.

Vad gäller andra aktörers insatser tycktes de flesta vara överens om att det fanns ett stort engagemang bland alla som arbetade med EKBU i kommunen och att de flesta gjorde så gott de kunde utifrån sina förutsättningar. Emellertid riktades viss kritik avseende kompetens och engagemang hos gode män och boendepersonal, samt kring bristande kompetens om ungdomarnas kulturella bakgrund bland olika aktörer i mottagningssystemet.

Skolpersonalen var relativt nöjda med den uppföljning som gjordes av elevdokumentationen, men var mer kritiska till uppföljningen av de sociala insatserna liksom uppföljning och utvärdering av hela introduktionsprogrammets verksamhet. Vissa synpunkter framkom dock angående elevdokumentationen och hur denna följdes upp. Exempelvis menade vissa att uppföljningen försvårades när eleven fyllde 18 år då det är frivilligt att delta, samt att man hade bristande koll på eleven mellan dessa utvecklingssamtal, vilket kunde leda till att eleven hamnade mellan stolarna ibland. Några lyfte även upp att dokumentationen i anslutning till inskrivningssamtalen på UNIK var bristfällig och gav lite information till lärarna angående elevens bakgrund, samt att de såg väldigt olika ut.

Något som också efterfrågades var en tydligare formell ansvarsfördelning mellan personalen. Några aktörer efterlyste även ett behov av ett uppföljnings- och kvalitetssäkringsverktyg för hela introduktionsprogrammets verksamhet (främst språkintröduktion), samt ett behov av en extern utvärdering av verksamheten. Vad gäller uppföljningen av insatser som andra externa aktörer i mottagningssystemet gjorde så verkade man överlag nöjda i den mån man hade insyn i detta arbete. Emellertid fanns en del farhågor och oro kring hur uppföljningen gjordes av de ensamkommande som lämnat systemet.

7.2 Aktörernas erfarenheter av samverkan

Socialsekreterarnas

Samverkan med andra enheter inom socialtjänsten upplevdes som begränsad. Socialsekreterarna beskrev sin verksamhet som en ”isolerad ö” inom socialtjänsten då kunskapen och intresset för deras arbete upplevdes som låg inom den egna organisationen. Samverkan med boendena upplevdes som mycket viktig och något som överlag fungerade bra. Dock framkom en del brister i kommunikation mellan boendepersonal och socialsekreterare, då information om vad som händer kring ungdomen inte alltid kom fram till socialsekreterarna. Socialsekreterarna upplevde att de ofta kontaktades för sent av boendet vid eventuella problem kring någon ungdom. Dessutom framkom att socialsekreterarna och boendepersonalen kunde ha olika syn på hur problem kring ungdomen bör lösas. Socialsekreterarna upplevde även att det fanns en viss brist i samarbetet mellan personalen vid de olika boendena inom kommunens regi, då det finns en tendens att alla håller på

sina egna ”fyrkantiga” sätt att arbeta, istället för att försöka hitta lösningar för den enskilde ungdomen. Beträffande samverkan med god man beskrevs den som välfungerande och regelbunden i och med att god man finns med vid alla träffar när socialsekreteraren träffar ungdomen. Dock upplevde socialsekreterarna att arbetssättet skiljer sig mycket åt mellan olika gode män. Socialsekreterarna beskrev vidare att de inte hade något nära samarbete med skolan, då kontakterna med skolan framförallt gick via kontaktpersoner och gode män/vårdnadshavare. Bristen på samarbete med BUP framhölls dock som ett problem.

HVB-bemmens och stödboendenas

Intervjupersonerna hade såväl positiva som negativa erfarenheter av samverkan. Å ena sidan framhölls generellt att aktörer i mottagningssystemet samverkade med varandra när det behövdes, ofta kunde flera olika kontakter tas per dag rörande ungdomarnas olika behov. Den här personbundna, direkta samverkansformen uppgavs fungera väl. Kritik framfördes emellertid mot hur de formella samverkansorganen var uppbyggda och det sätt på vilket information fördes vidare därifrån. Påtagligt var att många efterlyste mer golvnära, verksamhetsutvecklande samverkan med motivet att de formella samverkansorganen riskerade att förvandla de olika verksamheterna till ”isolerade öar”. I det här sammanhanget är det viktigt att understryka skillnader mellan KFUM och den kommunala boendekedjan. Ungdomar som placerades i KFUMs verksamhet träffade en och samma personalgrupp under hela tiden, mentorer behölls även efter flytt till extern lägenhet. Personalen på KFUM beskrev genomgående beslutsvägar som korta.

Vad gäller personalgruppernas samverkan med andra aktörer beskrevs den som ryckig i relation till socialsekreterarna; överlag som bra med gode män (även om ansvarsfördelningen ibland ansågs otydlig och flera intervjupersoner framhöll att uppdraget som god man tolkas på mycket olika sätt av de som innehar sådana uppdrag) och periodvis svår i förhållande till skolan. Det senare har att göra med att det inte alltid hade varit lätt att ”få med skolan” och för att några intervjupersoner ansåg att skolan var för prestationsinriktad. Intervjupersonerna delade uppfattningen att samverkan med hälso- och sjukvården inte fungerade bra. Ungdomar riskerade att hamna mellan stolarna om de ansågs för friska för BUP. Till vuxenpsykiatri kunde man inte vända sig och kanalerna till ungdomshälsan uppgavs inte vara upparbetade. Vad gäller samverkan med föreningslivet gick erfarenheter och åsikter isär. KFUMs erfarenheter var genomgående positiva, vilket delvis förklaras av organisationens identitet och betoning av aktivitet. I den kommunala boendekedjan uppgav många intervjupersoner dock att kontakter med svenskfödda ungdomar via föreningarna var svåra eftersom föreningarna tenderade att arrangera aktiviteter specifikt för ensamkommande.

Gode mäns

Samverkan med andra aktörer upplevdes i stort fungera bra och särskilt samverkan mellan gode män och boendena beskrevs som ytterst viktig i arbetet kring ungdomen. Det fanns en viss erfarenhet av otydliga gränser kring vilka insatser som skall göras av boendet respektive av god man. Därför betonades behovet av tydliga överenskommelser, flexibilitet och en god kommunikation mellan gode män och boendena. Det framkom även synpunkter på att det är alltför många aktörer inblandade kring EKBU, och att det är svårt att veta vem som har det yttersta ansvaret för ungdomen. Skolans och boendets roll för ungdomen beskrevs som självklar, medan socialsekreterarens roll upplevdes mer oklar. Att inte lyda under någon sekretess som god man/vårdnadshavare beskrevs som en fördel när det gäller samverkan, det gjorde det lättare att ta kontakt med andra aktörer.

Skolans

Med anledning av de omorganisationer som gjorts av verksamheten under senare år upplevde personalen att organisationen aldrig fick tid att ”landa” vilket påverkade den interna samverkan mellan personalen på introduktionsprogrammet och till viss del även samverkan med externa aktörer. Samtidigt upplevdes samverkan både externt och internt ändå fungera relativt bra, vilket delvis kunde förklaras av att mycket samverkan skedde via mer informella kontakter. De brister som påtalades var bl.a. samarbetet mellan ämneslärare och modersmålslärarna och studiehandledarna, vilket försvårades av att modersmålslärarna och studiehandledarna inte heller ingick i något arbetslag, samt hade andra arbetstider än ämneslärarna. Vidare upplevde dock vissa lärare att det fanns brister i samarbetet mellan övrig personal också p.g.a. dålig insyn i varandras arbete.

Sammanlagningen av de tidigare separata verksamheterna IVIK och IV skapade enligt många också en krock mellan två olika kulturer, vilket gjorde det svårt att få till en samsyn kring arbetet med ensamkommande. Då exempelvis personalen från det tidigare IV-programmet var vana att arbeta med elever som av olika anledningar hade ”misslyckats” i skolan med att uppnå godkända betyg menade personalen på IVIK att det var viktigt att denna syn inte överfördes till EKBU då de läser på helt andra premisser.

Vad gäller den externa samverkan var den samlade bilden att denna hade utvecklats mycket under senare år och fungerade relativt bra, även om vissa saker kunde utvecklas. Bland annat efterfrågades mer insyn och information på ”golvnivå” mellan boendena och skolan och att beslut som tagit på länsnivå och i kommunala samverkansgrupper fördes ner till golvnivån i verksamheten till ansvariga lärare. Övrig kritik som framkom var personlig lämplighet för uppdraget bland gode män då vissa hade många uppdrag och upplevdes ha dålig koll på ungdomen, samt bristande kontakt mellan elevhälsan och vårdcentraler gällande t.ex. vaccinationer samt att sekretessen skapade problem i överföringen av information. Till detta kan också tilläggas att samarbetet mellan BUP och skolan i princip hade upphört, vilket försvårade möjligheter till handledning i frågor som rörde psykisk ohälsa och möjligheterna att kunna utreda eventuella neuropsykiatriska problem.

7.3 Aktörernas erfarenheter av mottagningssystemet i stort

Socialsekreterarnas

Socialsekreterarnas syn på mottagningssystemet i stort dominerades av den tydliga bristen på en klar politisk målsättning med mottagandet. Verksamheten skall utökas och kunna ta emot fler ungdomar utan att det finns någon tydlig plan för hur detta utökade mottagande skall genomföras på ett bra och välfungerande sätt ”hela vägen”. Vidare framhölls bristen på, och behovet av, systematisk långsiktig uppföljning för att få veta hur det går för dessa ungdomar över tid. Att få till stånd kontakter med övriga samhället – såsom t.ex. föreningar – utanför mottagningssystemet framhölls också som viktigt och något som saknades i dagsläget. Skolans organisering med placering av samtliga nyanlända på Östra gymnasiet framfördes som ett exempel på hur mottagningssystemet i sig kan försvåra integrering och etablering.

HVB-hemmens och stödboendenas

Återkommande beskrivningar som intervjupersonerna gjorde av mottagningssystemet i stort var att det kunde liknas vid en ”öppen säck” och som i avsaknad av en ”röd tråd”. Säckens tenderar att hela tiden fyllas på men intervjupersonerna ansåg att det saknades ett tydligt ansvarstagande för att knyta ihop det hela. Det som också efterlystes var tydligare politiska styrdokument, riktlinjer och målsättningar. En målsättning som klargjorde vad det är kommunen vill åstadkomma med mottagandet på sikt behövdes ansåg man. Samtliga intervjupersoner upplevde också att kopplingen mellan mottagandet av ensamkommande ungdomar och kommunens övergripande mångfaldspolicy var bristfällig och att en del beslut – som exempelvis det att placera samtliga ensamkommande ungdomar på Östra gymnasiet – var att betrakta som direkt kontraproduktiva sett ur ett integrationsperspektiv.

Skolans

Vad gäller synpunkter på själva mottagningssystemet som helhet fanns en rad sådana. Bland annat upplevde skolpersonalen att politiska beslut ej hade förankrats i verksamheten och att det saknades en konsekvensanalys när politiska beslut fattades. Som redogjorts för tidigare hade vid tidpunkten för intervjuerna ett politiskt beslut tagits inom Umeå kommun att utlokalisera programmet språkinträdning till flera skolor i kommunen från och med hösten 2013. Detta beslut upplevdes t.ex. ha tagits ovanför skolans huvud och även om man i efterhand hade lyckats bjuda in politiker till skolan för att få en förklaring av syftet med utlokaliseringen fanns likväl en stor osäkerhet kring beslutet. Bland annat fanns det en oro över hur det rent praktiskt skulle genomföras och vilka konsekvenser det skulle få för eleverna. Vidare fanns också en rädsla att denna grupp elever riskerade att flyttas runt utan att det fanns ett långsiktigt tänkande, samt att det fanns en oro kring vad som händer de elever som inte längre omfattas av systemet.

Utöver ovanstående ifrågasatte man även varför det tycktes finnas regionala skillnader i tillämpningen av behörighetskraven till de nationella gymnasieprogrammen, och varför man i Umeå ej tillämpade undantaget från kravet på godkänt betyg i engelska när ensamkommande ungdomar ansöker till dessa program. Några ur personalen saknade också möjligheten till alternativa studievägar för eleverna och efterlyste en diskussion kring skolans uppdrag vad gäller ensamkommande och vad fokus bör ligga på.

7.4 Aktörernas syn på ensamkommande

Aktörernas syn på ensamkommande ungdomar färgar sannolikt de insatser de ansvarat för. Likaså påverkas ungdomarna av aktörernas syn på dem. Olika synsätt kan dessutom till en del förklara hur samverkan fungerat.

I vårt material framträdde olika och delvis motstridiga bilder av ungdomarna inom samtliga aktörskategorier. Å ena sidan framhölls att ungdomarna var driftiga, kompetenta och starka, men å andra sidan framkom att flera aktörer ansåg sig ha mött traumatiserade ungdomar i behov av hjälp. Återkommande beskrevs ungdomarna som självständiga medan andra framhöll att vägen till självständighet var lång. Som en konsekvens av hur mottagningssystemet var uppbyggt ansåg också några aktörer att ungdomarna i relation till svenskfödda ungdomar befann sig i en gräddfil då de serverades möblerade lägenheter, fritidsaktiviteter och sommarjobb. Andra talade däremot om orättvisa strukturer, om ungdomarnas ensamhet och om svårigheterna att komma in i det svenska samhället.

Den dominerande synen på ungdomarna var emellertid att de besatt ett starkt inre driv och tog ett större ansvar för sina liv, sin vardag och sin framtid än svenskfödda jämnåriga ungdomar. Detta driv och denna känsla av ansvar ansågs i många fall härröra från ungdomarnas tidigare erfarenheter. Många kunde ha bott och arbetat i andra länder innan de kommit till Sverige, varför de ”redan är vuxna trots att de är barn”, som en del aktörer uttryckte det. Tidigare erfarenheter till trots sågs ungdomarna generellt och företrädesvis som vilka tonåringar som helst men aktörerna lyfte fram att vissa aspekter av tonårslivet försvårades av att ungdomarna saknade sina föräldrar och ibland inte hade egna nätverk utanför den professionella sfären av skol- och boendepersonal, socialsekreterare och gode män. Vid flera tillfällen framhöll också aktörer (i samtliga kategorier) att de upplevde att det i samhället i övrigt finns en syn på ungdomarna som svaga och i stort behov av hjälp. En sådan inställning ansågs inte gagna ungdomarnas fortsatta utveckling. Samtidigt underströk dock flera aktörer att många ungdomar haft det ”tufft” och att några var i behov av mer omfattande stöd kopplat till deras mentala hälsa än det stöd som kunde erbjudas på HVB-hem, i stödboenden eller i skolan. Det var uppenbart att aktörerna hade olika stor erfarenhet och kunskap om att möta ungdomar med sådana behov.

Vad gäller konsekvenserna av mottagningssystemets uppbyggnad ansåg en del aktörer att ungdomarna förvandlades till ”kravmaskiner” med orealistiska förväntningar på vad samhället kan och skall bidra med. Andra poängterade att färdigmöblerade lägenheter inte i sig är en väg till etablering och integration och att detta snarare riskerade att passivisera ungdomarnas egen driftighet. Många mötte stor ensamhet hos ungdomarna som endast i begränsad utsträckning hade kontakter med svenskfödda. Åter andra aktörer hade en uttalat positiv syn på ungdomarna i etablerings- och integrationshänseende och vägleddes i utformningen av insatser för ungdomarna av övertygelsen att de är en resurs i det svenska samhället och att målet måste vara att de skall leva här på sätt som medger att de kan nyttja sin fulla kapacitet, till gagn för sig själva och till gagn för det gemensamma. Emellertid tycktes en samsyn och en gemensam diskussion kring integrering och etablering saknas inom många verksamheter.

De olika och bitvis motsägande bilderna av ungdomarna har förmodligen lett till en viss motstridighet inom de insatser som görs såväl inom som mellan verksamheterna, inte minst beträffande vilka krav som kan och bör ställas på dessa ungdomar. Aktörer (inom samtliga kategorier) gav uttryck för att det ställs för lite krav på dessa ungdomar, de bör tidigare få ta ett större ansvar för sin egen livssituation än vad systemet tillåter idag. Samtidigt gavs uttryck för att det ställs för höga krav på dessa ungdomar, då de på kort tid förväntas genomgå utbildning och kunna etablera sig på t.ex. arbetsmarknaden på samma premisser som svenskfödda ungdomar. Sammantaget är vår tolkning att insatserna till en del har färgats av enskilda aktörers syn på ungdomarna vilken också påverkat ungdomarna. De erfarenheter som olika intervjupersoner gav uttryck för kan också till en del förklaras med deras syn på ungdomarna. En tydligare vägledning och skarpare målsättningar för verksamheten kring ensamkommande hade förmodligen kunnat skapa en bättre samsyn kring EKBU som i sin tur kunnat bidra till mer samstämmiga och samordnade insatser.

7.5 Ungdomarnas erfarenheter

Ungdomarnas erfarenheter av mottagningssystemet styrdes av flera faktorer, bland annat deras boende, bemötandet från personal på boendet, gode mäns och socialsekreterares insatser samt hur skolan fungerat. Enkätdata såväl som intervjuer med ungdomarna visar att majoriteten av ungdomarna generellt sett var nöjda med boendet. De kände sig trygga och hemma på HVB-hemmen. När det handlar om hur ungdomarna upplever bemötandet från olika aktörer såsom kontaktpersoner/mentorerna, skolpersonal, gode män och socialsekreterare var den sammantagna bilden också positiv. Socialsekreterarna bedömde ungdomarna som de man haft minst kontakt med och därmed kände sig ungdomarna mindre trygga med dem. I intervjuerna framkom tydligt att ungdomarna efterfrågar ”genuin omsorg” från all personal, oavsett vilken aktör det gäller. Ungdomarna betonade vikten av att personal ”bryr sig om”, visar omsorg, uppmuntrar och ger praktiskt hjälp vid behov. Även de ungdomar som lämnat systemet kunde berätta om händelser där de känt att någon ”verkligt brytt sig” och hur mycket detta betytt för dem. Samtidigt betonades också betydelsen av att personalen har rätt utbildning och erfarenhet av att arbeta med ungdomar. En annan erfarenhet var att aktörerna (kontaktpersoner/mentorerna, gode män, skolpersonal och socialsekreterare) uppfattades bemöta ungdomarna olika men detta var dock inte något som beskrevs som särskilt problematiskt.

Lärare och vänner från hemlandet framkom som de viktigaste personerna som ungdomarna vänt sig till i förtroende när de befann sig inom mottagningssystemet. Skolans personal, främst lärare men även skolsköterskan var de personalkategorier som ungdomarna vänt sig mest till i diverse frågor. I intervjuerna framkom även att god man och/eller någon personal vid boendet kan vara en viktig person att vända sig till i förtroende. För de som lämnat systemet visade intervjuerna tydligt att för dessa ungdomar är vännerna och i synnerhet landsmän de absolut viktigaste personerna som man vänder sig till när man är i behov av stöd och hjälp. Landsmän beskrevs som en familj där det finns trygghet, förståelse och hjälp att få vid behov.

Ungdomarnas erfarenhet av mottagningssystemet var sammantaget positivt och HVB-hemmen, skolan, bemötandet, och samarbetet mellan aktörerna uppfattades som ett bra sätt att börja det nya livet i Sverige. Här framkom dock en del skillnader mellan de som fortfarande var inne i mottagningssystemet och de som lämnat systemet. De ungdomar som fortfarande var inne i systemet berättade i intervjuerna om konflikter, oönskade regler och om önskemål om hjälp från personal som inte uppfyllts, vilket inte framkom lika tydligt i intervjuer med de ungdomar som lämnat systemet. De som såg tillbaka hade övervägande positiva minnen från mottagningstiden och i synnerhet från tiden på HVB-hem. De beskrev denna tid som en period där de kunde känna sig trygga och där mycket stöd och hjälp fanns att tillgå. Det blev tydligt i intervjuer med både de som lämnat och de som fortfarande är inne i mottagningssystemet att övergången från att flytta från ett HVB-hem till ”egen” lägenhet är utmanande och ofta svår. Samtidigt som de vet att ”resurserna runtomkring oss tas bort med tiden” och att ”man kan inte bo på HVB-hem hela livet”, så beskrevs det ändå som ensamt flytta till egen lägenhet och det blev kännbart att stödet minskade omkring dem. Även om flera menade att man var ”mogen” att skrivas ut från mottagningssystemet vid 21 års ålder beskrevs det också av flera som svårt. Någon beskrev att man ”sparkas ut vid 21 och måste klara allt själv”, då ingen personal finns kvar efter 21. Samtliga ungdomar beskrev också att man ”måste vara stark” som ensamkommande. Man måste kämpa, tänka framåt och klara sig själv utan föräldrar i ett nytt land.

7.6 Konsekvenser av mottagningssystemet

För HVB-hemmen och stödboendena

Av utvärderingen framgick att enhetschefer, samordnare och personal intog ett reflekterande och problematiserande förhållningssätt till ensamkommandes etablering, integration och självständighet. Uppenbart var att dessa saker gavs olika innebörd i boendekedjans olika steg. I varje länk i den kommunala kedjan ansågs att målen för just *den* specifika verksamheten nåddes men i samtliga länkar uttrycktes också osäkerhet kring insatsernas ändamålsenlighet totalt sett. Dessutom genomsyrades kedjan av en känsla av att den egna länken levde sitt eget liv och i för liten utsträckning kopplades till länkar före och efter. Vad gäller insatsernas ändamålsenlighet återkom frågan ”hur vet vi att vi gör rätt saker?”. Denna fråga ställdes både mot bakgrund av att man trots checklistor, samtalsguider, personalträffar och vård- och genomförandeplaner upplevde sig sakna ett kvalitetssäkringsverktyg och mot bakgrund av att det inte fanns någon systematisk uppföljning av ungdomar som lämnat mottagningssystemet.

En konsekvens av att det ibland blev ”stopp i flödet” mellan de kommunala boendeverksamheterna var att ungdomar blev kvar på HVB-hemmet trots att de ansågs redo att lämna detta, vilket också innebar en påfrestning för personalen som inte fullt ut kunde ägna sig åt de ungdomar som bäst behövde deras stöd. Bristen på små lägenheter i kommunen lyftes i sammanhanget fram som ett grundproblem. Boendekedjan bars upp av idén att ungdomarnas självständighet gradvis skulle utvecklas i de olika boendeformerna. Detta ansågs dock svårt att åstadkomma när flytt mellan boendena inte gick att genomföra. Boendepersonal upplevde inte att kommunens visioner och mål för verksamheten gav vägledning och tillräckligt stöd för boendenas arbete och roll i mottagningssystemet. Konsekvenser för boendepersonal av dagens mottagningssystem med flaskhalsar i boendekedjan och svag politisk styrning/vägledning är att deras insatser och samverkan inte kunnat utvecklas på bästa möjliga sätt.

För God man/vårdnadshavare

Rollen som god man/vårdnadshavare upplevdes som relativt oklar och att det var svårt att tydligt beskriva vad uppdraget innebär. Detta fick som konsekvens att uppdraget tolkades på olika sätt – från att man såg sig själv som ställföreträdande förälder som agerade på olika sätt beroende på ungdom och situation till att se på uppdraget strikt och reglerat. Denna otydlighet i uppdraget innebar en alltför stor variation i det stöd ensamkommande ungdomar fick och kunde förvänta sig. Man kan också fråga sig om detta uppdrag som vårdnadshavare/god man för EKBU inrymmer en inbyggd motsättning, dvs. är det ens möjligt att ”ansvara för barnets personliga förhållanden och sköta dess angelägenheter” (SFS 2005:429, 2§) med tanke på den begränsade tid som uppdraget tilldelas?

För skolan

Bristen på klara mål och förankring av beslut inom kommunens mottagningssystem, liksom ständiga organisationsförändringar inom den egna verksamheten fick konsekvenser för skolans mottagande av EKBU på olika sätt. En konsekvens var att detta skapade en osäkerhet om olika verksamheters ansvar för ungdomarnas integration och etablering. Bristen på tydliga mål och visioner skapade också en osäkerhet kring vad som skulle prioriteras i skolans arbete. Exempelvis ansåg merparten av skolpersonalen att såväl det pedagogiska som det sociala uppdraget var centrala för deras arbete, men en viss ambivalens framträdde också i intervjuerna kring vilket av uppdragen

som skulle prioriteras, bland annat till följd av de höjda behörighetskraven till högskole- och de yrkesförberedande nationella gymnasieprogrammen. Framförallt visade intervjuvaren på vissa dilemman i detta arbete som var svåra att förena. Även om man påtalade att skolan har ett väldigt viktigt uppdrag att integrera och etablera EKBU i samhället så betonade man samtidigt att skolan omöjligt kunde ta ansvar för vad som hände med ungdomarna när de inte var i skolan och att det fanns en risk att denna process avstannade under längre ledigheter från skolan. Enkätsvaren från ungdomarna bekräftade också att skolpersonalen var den aktör som man upplevde som viktigast för att hjälpa dem komma i kontakt med svenska ungdomar.

Skolans egen organisering av mottagandet och den succesiva integreringen i den ordinarie skolverksamheten sågs som viktig av skolpersonalen men kännetecknades samtidigt av särlösningar för EKBU genom att introduktionsprogrammet t.ex. i princip var helt frånskild övriga skolans verksamhet. Detta fick som konsekvens att de insatser som genomfördes i integreringssyfte blev starkt begränsade och saknade kontinuitet. Man upplevde inte heller att de utgjorde en del i hela skolans övergripande arbete med integrering. En påtaglig konsekvens av detta är att skolan, tvärt emot sitt uppdrag, riskerar att försvåra starten eller befästa särskiljande och segregering (jfr Skolinspektionen, 2009). Avsaknaden av kontinuitet var delvis ett resultat av de ständiga omorganisationer vilket medförde att verksamheten aldrig upplevdes ha fått tid att ”landa”.

Kännetecknande för skolans insatser var också avsaknaden av specialpedagogisk kompetens, samt tillgången till handledning av exempelvis BUP i frågor som rörde ungdomarnas psykiska hälsa och utredning av eventuella neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. Avsaknaden av den specialpedagogiska kompetensen fick som konsekvens att det minskade möjligheterna att erbjuda ungdomarna stöd i sin undervisning, något de enligt skollagen har rätt till, och avsaknaden av extern handledning och hjälp påverkade deras möjligheter att genomföra en ordentlig utredning av elevens eventuella stödbehov, vilket i sin tur påverkade ungdomarnas rätt till en likvärdig utbildning.

För ungdomarna

Ungdomarnas vardag präglades i början av osäkerhet, språksvårigheter, sämre psykisk välbefinnande i samband med traumatiska flyktvägar och inte minst krav på nyorientering i det nya landet. Våra enkätdata och intervjuer har visat att mottagningssystemet i sin helhet fungerat bra för dessa ungdomar. Kontaktpersonernas/mentorernas, gode mäns och socialsekreterarnas perspektiv på mottagandet präglades av en ambition att främja en ökad självständighet i vardagen, samt att uppmuntra ungdomarnas språkinläring. Genom att skapa en allians med ungdomen skapades relationer där ungdomens tillit till vuxenvärlden kunde växa vilket varit en positiv konsekvens av mottagandet. Trots ett fungerande mottagningssystem har emellertid vissa konsekvenser framträtt av kontaktpersonernas/mentorernas insatser som kan ha kommit att påverka ungdomarnas tillit till vuxenvärlden. När ungdomarna i det kommunala mottagningssystemet flyttades från HVB-hem till lägenheter avslutades relationer med tidigare kontaktpersoner och nya kontaktpersoner tog över, vilket innebar nya relationer och nya förutsättningar. Fördelarna med ett sådant system kan vara att ungdomarna lär sig att bli mer anpassningsbara utifrån den förändrade situationen, men en nackdel kan vara att en ny relation ställer nya krav och att byte av kontaktperson kan upplevas stressande och på så sätt hämma etableringen. I KFUMs verksamhet följde samma mentor ungdomen från HVB-hemmet in till träningslägenhet, vilket inneburit en mer varaktig relation.

Vårt material har också visat på bristande kommunikation mellan olika samverkansgrupper, samt otydliga roller och gränsdragningar mellan kontaktpersoner/mentorer och gode män. Avsaknad av fasta strukturer och tydliga rollfördelningar kan ha medfört en del konsekvenser. En konsekvens skulle kunna vara att landsmän till ungdomen blivit en osynlig men nödvändig aktör i etableringsarbetet. Våra intervjuer med ungdomar visade att landsmän fungerat som en trygghet för dessa ungdomar och att landsmän också varit den aktör som ungdomarna vänt sig till när de känt sig ensamma eller haft behov av stöd efter att de blivit utskrivna från systemet vid 21-års ålder. När de stödjande nätverken för de ungdomar som lämnat mottagningssystemet framförallt består av landsmän kan man fråga hur väl mottagningssystemet hittills underlättat för ungdomarna att etablera sig i det svenska samhället t.ex. inom utbildning, arbetsmarknad och föreningsliv.

7.7 Ungdomarnas nätverksbyggande och etableringsstrategier

Huruvida ungdomarnas etableringsstrategier och förmåga att bygga sociala nätverk direkt påverkats av aktörernas insatser och mottagningssystemet har inte undersökts. Vi antar att många samspelande faktorer – både interpersonella och intrapersonella – inverkar på ungdomarnas förmågor att etablera sig i Sverige och bygga sociala nätverk. Dock är det rimligt att anta att mottagningssystemets organisation, struktur och kvalitet, är *en* betydande faktor som kan påverka ungdomens förmåga till etablering och nätverksbyggande i Sverige. Boendeverksamheten arbetar också explicit utifrån uppdraget att ”främja ungdomarnas självständighet och integration i det svenska samhället”.

Beträffande de sociala nätverk som omger EKBU framträdde tre huvudsakliga grupper av kontakter i vår studie; *de professionella*, dvs. de olika (myndighets) aktörerna inom mottagningssystemet; *vännerna* vilka främst består av andra ensamkommande ungdomar och landsmän; samt *svenskarna*. Resultaten visar att *de professionella* haft stor betydelse i ungdomarnas liv och de sociala banden till de professionella har beskrivits som starka. Ännu starkare var dock banden till vännerna, medan banden till *svenskarna* istället beskrevs som svaga.

De *professionella* nätverken var starka under tiden som EKBU befann sig inom mottagningssystemet men avtog sedan dramatiskt, och beskrevs av många som en ”trygg bas” under den första tiden i Sverige. Några av ungdomarna beskrev dock även upplevelser av bristande omsorg, förståelse och respekt från de professionella. *Vännerna* framträdde som de viktigaste nätverken och som en stor källa till emotionellt och praktiskt stöd. För de ungdomar som lämnat systemet var landsmännen också en viktig källa till information, resurser och stöd i vardagen, i synnerhet då de professionella kontakterna mestadels avslutats. Ungdomarna upplevde det svårt att få kontakt med *svenskarna*. De ungdomar som fortfarande befann sig i mottagningssystemet beskrev svenskarna som ”annorlunda och konstiga”, och hade främst dåliga erfarenheter av att försöka få kontakt med svenska kompisar, då många upplevde att ”de [svenskarna] vill inte ha kontakt med oss”. De ungdomar som lämnat systemet, och som bott i Sverige en längre tid, beskrev också att det varit svårt att få kontakt med svenskarna. Ungdomarna upplevde dock att när de väl ”knäckt koderna” för hur man lär känna svenskarna kan dessa bli viktiga ”dörröppnare” till det svenska samhället.

Svenska språket framträdde som den största utmaningen för att kunna bli etablerad i Sverige. Att förvärva goda svenskkunskaper beskrevs som det ”nålsöga” som måste passeras innan någon egentlig etablering i Sverige är möjlig. Det framkom även en del utmaningar som tydligare var kopplade till de sociala nätverken. Ungdomarna gav uttryck för en medvetenhet om att man

behöver någon ”som verkligen bryr sig” för att kunna etablera sig i Sverige, någon som ger genuin omsorg, uppmuntrar och ger framtidstro. När ungdomarna skiljts från föräldrar/familj blir det dock osäkert vem eller vilka som kan fylla denna funktion. Ungdomarna var väl medvetna om att de, när de lämnar systemet vid 18 eller 21 års ålder, måste ”kunna stå på egna ben” och klara sig själva, vilket upplevdes som svårt och utmanande för många. De ungdomar som lämnat mottagningssystemet beskrev även hur återkommande avbrutna relationer inom mottagningssystemet (att professionella kontakter avslutas och bytts ut) upplevts negativt. Ungdomarna efterfrågade varaktiga relationer med de stödjande (professionella) personer man lärt känna inledningsvis. För de som lämnat systemet beskrevs även vägen till egen försörjning, vilket krävs för en etablering i Sverige, som en stor utmaning. Här framkom återigen betydelsen av de sociala nätverken, då jobb ofta erhållits via (landsmäns) kontakter.

Två huvudsakliga etableringsstrategier framkom hos ungdomarna; 1) att använda sig av egna inre personliga resurser, och 2) att söka sig utåt och använda de sociala nätverken. Att använda sina egna inre resurser handlade om att tänka positivt, att hitta dagliga meningsfulla aktiviteter samt att planera för framtiden. För de som lämnat mottagningssystemet framträdde svenskt medborgarskap som ett tydligt framtidsmål, inte nödvändigtvis för att känna sig mera ”svensk”, men för att få tillgång till ett svenskt pass som i sig ger tillhörighet och möjligheter. Strategin att använda de sociala nätverken för att etablera sig i Sverige baserades på erfarenheten att ”livet blir enklare tillsammans med andra”. Att vara utåtriktad och söka sig till kompisar och vänner lindrade ensamhet och gav även tillgång till möjligheter och framtidstro.

7.8 Tolkning av resultat

I detta avsnitt lyfter vi blicken och tolkar resultaten med hjälp av de sex teoretiska perspektiv på mottagandet som presenterades tidigare i rapporten. Dessa tolkningar används också när slutsatserna utvecklas i det avslutande kapitlet.

Mångkulturellt perspektiv

Ur ett mångkulturellt perspektiv framstår samhället insatser och mottagningssystemet i Umeå främst inriktat mot att integrera ungdomarna i majoritetskulturens normer, dvs. insatserna ligger närmast modellen för kulturell assimilation. De ensamkommande ungdomarna ska steg för steg lära sig, förstå och efterhand inordna sig i majoritetskulturens krav och normsystem samtidigt som de ges utrymme att t.ex. praktisera traditioner som tillhör den kultur de lämnat och sin religion inom den privata sfären. Insatser som görs under olika faser i boendekedjan, god mans ”föräldrainsatser” och skolans utbildningsinsatser präglas av likabehandling, sekulära normer där kulturella och religiösa traditioner är privata angelägenheter och syftar till att ungdomarna ska lära sig och förstå att de omfattas av samma lagstiftning, förväntningar, rättigheter och skyldigheter. Det finns även insatser som syftar till att uppmärksamma och värdesätta ungdomarnas erfarenheter och kulturer och i någon mån verka för integration som ligger närmare modellen för kulturell sammansmältning. Exempel på detta är arrangemang på skolan som syftar till att främja interkulturell förståelse där kulturella traditioner synliggörs och bejakas, även KFUMs verksamhet präglas i hög grad av detta synsätt. Om ungdomar och vuxna som växt upp i Sverige tar intryck av och inspireras av ensamkommande kan detta leda till att t.ex. nya tankar/idéer och umgängesformer skapas, och att synen på det mångkulturella samhället förändras. Insatser för ensamkommande kan till en del också beskrivas som temporära särlösningar (HVB-hemmen i sig och skolans placering av introduktionsprogrammet i en separat byggnad), men syftet är inte uttalat

att insatserna ska främja den tredje modellen för integration som inledningsvis uppmärksammades, kulturell samexistens. Om det är ungdomarnas behov av stöd där de befinner sig efter flykt och trauman eller om det främst handlar om organisatoriska och ekonomiska faktorer har inte undersökts. Sammantaget kännetecknas mottagandet och insatserna främst av att ungdomarna successivt ska assimileras till majoritetskulturen normer och vad som följer i form av rättigheter och skyldigheter. De välkomnas, socialiseras och integreras i majoritetskulturen för att successivt kunna bidra till ett mångkulturellt samhälle där mångfald, individuella rättigheter och skyldigheter, jämlikhet och jämställdhet är centrala värden som ungdomarna förväntas anpassa sig till, acceptera och helst bejaka.

Styrningsperspektiv

Det lokala mottagningssystemet och samhällets insatser för ensamkommande barn och ungdomar är en del av den flernivå- och nätverksstyrning som ramar in och kännetecknar detta politikområde. Förutsättningar för det lokala mottagandet i Umeå skapas och styrs från flera nivåer. På kommunal nivå styrs det lokala mottagningssystemet av beslut om hur många ensamkommande som kommunen sagt ja till, vilka mål som kommunen har för ensamkommande, samt andra beslut om t.ex. delegation av ansvar inom kommunen, inrättande av samordningsgrupper, styrning och uppföljning av insatserna inom kommunen. Som framgått kännetecknas mottagningssystemet och insatserna i Umeå av en svag och i det närmaste obefintlig kommunal styrning och uppföljning. Detta har lett till att aktörerna själva skapat, utvecklat och efterhand reviderat mottagningssystemet och insatserna. Eftersom verksamheterna förväntat sig en politisk styrning och vägledning har avsaknaden av detta skapat osäkerhet. Om nätverksstyrning och självförvaltning hade varit beslutsfattarnas uttalade strategi för mottagandet hade de kunnat uttrycka och kommunicera detta, vilket också hade kunnat skapa legitimitet för nätverksstyrning och självförvaltning och fungerat som ett stöd för aktörerna. Inte heller kommunens mångfaldspolicy tyder på att det finns en idé om nätverksstyrning bakom mottagandet i Umeå.

På regional nivå pågår för närvarande ett programarbete och ett embryo till ett regionalt mottagningssystem. Länsstyrelsens roll i sammanhanget är bland annat att främja regional samverkan, genomföra systemuppföljningar samt förhandla om överenskommelser för mottagandet med kommunerna. Programarbetet inkluderar en rad olika aktiviteter som rör gode män, boenden, socialtjänst, barnens hälsa och framtid samt uppföljning. Vad gäller uppföljning slås exempelvis fast att ”ett systematiskt arbete med uppföljning ska lägga grund för ett utvecklat mottagande av ensamkommande barn” (Länsstyrelsen, 2013). För att åstadkomma en sådan systematik skall ett länsgemensamt uppföljningsverktyg utvecklas för att följa upp insatserna på HVB-hemmen samt ungdomarnas livsvillkor. Programmet är ett resultat av det arbete som en rad arbetsgrupper genomfört under året med företrädare för boendena i länets olika kommuner, civilsamhällets organisationer m.fl. I vilken utsträckning och hur programmet för det regionala mottagningssystemet kommer att styra mottagandet i länet och i Umeå är för tidigt att säga.

På nationell nivå finns en rad lagar och förordningar som reglerar och styr arbetet med ensamkommande barn och ungdomar i Sverige (bl.a. Lag om mottagande för asylsökande (LMA) från 2006; Socialtjänstlagen; Lag om god man för ensamkommande barn; Lag om hälso- och sjukvård åt asylsökande; Skollagen). Sammantaget styr staten förutsättningarna för det lokala mottagandet genom lagar och förordningar, statsbidrag och (Migrationsverkets) avtal med kommuner.

Kommunerna har fram till nu frivilligt avtalat med Migrationsverket om antal platser för ensamkommande. Många kommuner upplever det som en svår utmaning att ta emot ett växande antal flyktingar, däribland ensamkommande, särskilt kommuner med bostadsbrist. Svensk asyl- och migrationspolitik, med öppenhet och generösa villkor, har inneburit att Sverige kommit att ta emot fler ensamkommande än andra EU-länder vilket skapat tryck på kommunerna. Den lag, som antagits för att tvinga kommuner att ta emot ensamkommande barn (betänkande 2012/13: Sfu11), kommer framförallt att påverka kommuner som fram till nu varit ovilliga eller restriktiva att ta emot ensamkommande. Lagen har väckt en del motstånd och några kommuner har vägrat att ta emot anvisade ensamkommande med argumentet att lagen uppfattas stå i konflikt med Socialtjänstlagen och den kommunala självstyrelsen.

På EU-nivå finns den övergripande migrationsstrategin GAM (Global Approach for Migration) som vägleder EUs migrationsarbete och som Sverige är involverad i på olika sätt. Inom EU arbetar man också med att utveckla en gemensam strategi för de ensamkommande barnen och ungdomarna, samt att på olika sätt stödja mottagningsprocessen i EUs medlemsländer. Genom Flyktingfonden beviljas bl.a. stöd till projekt som arbetar med att utveckla den svenska asyl- och migrationsprocessen (t.ex. detta forskningsprojekt). Migrationsverket har en internationell strategi som omfattar insatser som rör mottagande och återvändande av ensamkommande barn och ungdomar, samt att medverka i olika samverkansgrupper (Migrationsverket, 2012). En del av policyskapandet på EU-nivå påverkar direkt eller indirekt det nationella och lokala mottagningsystemet, som i sin tur påverkas av bl.a. aktuella flyktingströmmar. EUs asyl- och migrationspolicy är delvis sammanflätad med nationell policy och är därmed en form av transnationell asyl- och migrationspolicy. Flernivåstyrningen innebär att aktörerna i det lokala mottagningsystemet förväntas hålla sig a jour om förändringar och överenskommelser som berör det lokala mottagandet och beakta och genomföra styrningssignaler uppifrån och underifrån i mottagningsrutiner och insatser.

Interorganisatorisk samverkan

På sätt och vis utgör interorganisatorisk samverkan mottagningsystemets hjärta och god samverkan framhålls av samtliga aktörer som fullständigt avgörande för möjligheten att framgångsrikt främja ungdomarnas självständighet. Den svaga politiska styrningen och uppföljningen av verksamheten kan dock sägas karaktärisera samverkansformerna i så måtto att dessa, i likhet med insatserna, utvecklas genom att aktörerna prövar sig fram och på så vis upptäcker vilka former som behöver institutionaliseras, vilka roller som behöver renodlas samt vilket ansvar och vilka uppgifter som måste tydliggöras. Ett tydligt resultat är att samverkansformerna beskrevs och värderades på olika sätt. Den informella, vardagsbaserade samverkansformen beskrevs överlag som väl fungerande, om än i hög grad personberoende.

Vad gäller de formella samverkansgrupperna betraktade aktörerna varandra som likvärdiga parter och uttryckte respekt för varandras kompetenser och erfarenheter. Grupperna var dock känsliga för hög personomsättning och den efterlysning av mer verksamhetsnära samverkansformer vi tidigare beskrivit, indikerar att den samverkan som ägde rum på chefsnivå inte alltid fördes vidare och förankrades. I delrapporten noterade vi dessutom att antalet samverkansgrupper var relativt stort och att det framstod som oklart på vilka premisser och mandat vissa frågor diskuterades, varför en del aktörer ingick och andra inte och om det inte fanns risk för visst dubbelarbete.

Under 2013 har antalet formella samverkansgrupper reducerats och verksamheten givits en ny ledningsstruktur; möjligen kan dessa förändringar bidra till att minska upplevda oklarheter kring roll- och ansvarsfördelning i mottagningssystemet. En annan utmaning utgörs emellertid av det faktum att flera aktörer beskrivit den egna verksamheten som en ”isolerad ö” i systemet som helhet. Upplevelser av isolation är givetvis svåra att förena med målen att skapa en sammanhängande vuxenvärld kring ungdomarna; att formulera gemensamma linjer och ta ett gemensamt ansvar. Även om socialsekreterarna står för myndighetsutövningen, gode män för ungdomarnas personliga förhållanden i juridisk mening, boendena för daglig omsorg, skolan för utbildning och Migrationsverket för vissa avgörande beslut, kan gränssnitten mellan respektive aktörs uppdrag behöva förtydligas exempelvis genom klarare och mer utvecklade politiska målsättningar för Umeå kommuns mottagande av ensamkommande barn och ungdomar. De förändringar som nyligen har gjorts eller planeras (se kapitel 6) har förutsättningar att underlätta för och främja samverkan mellan aktörerna i mottagningssystemet.

Domänperspektiv

Umeå kommuns lokala mottagningssystem och insatser för EKBU kan betraktas som ett organisatoriskt fält där flera verksamheter och aktörer (skola, boende, socialsekreterare, gode män etc.) förväntas samverka i enlighet med såväl den kommunala som den nationella politiken och regelverket för EKBU. Bristen på tydlig kommunal styrning och vision för mottagandet i Umeå, har dock i viss mån skapat en osäkerhet inom och mellan verksamheterna. Utifrån vårt material framgår det exempelvis att gränserna mellan verksamheternas olika anspråk tycks otydligt definierade, vilket i sin tur kan utgöra en källa till konflikter eller åtminstone skilda uppfattningar kring insatserna som görs inom den gemensamma *verksamhetsdomänen*.

Vår tolkning av domänperspektivet utgår från skolan, men våra resultat tyder på att aktörer som verkar inom andra verksamheter upplever mottagningssystemet på ett likartat sätt där den egna verksamhetens förutsättningar och uppdrag är utgångspunkten. Vad som kan skönjas utifrån intervjuerna är att alla verksamheter, å ena sidan, förenas kring det sociala uppdraget att integrera och etablera EKBU i samhället, dvs. detta är ett område som alla verksamheter strävar efter i sitt arbete och som även överensstämmer med det normativa system som finns på nationell nivå i form av statens idéer om hur arbetet med EKBU bör organiseras och hur EKBU ska integreras i det svenska samhället. Å andra sidan framträder också vissa oklarheter mellan verksamheterna kring hur de tjänster som tillhandahålls i respektive verksamhet kan komplettera varandra och vilka skilda institutionella logiker man utgår ifrån i respektive verksamhet (*domänanspråk*).

Exempel på arbetsuppgifter som det framträder oklarhet kring mellan verksamheterna är framförallt frågan om det sociala uppdraget att integrera och skapa mötesplatser för EKBU med svenska ungdomar. I detta fall tycks framför allt skolan tillskrivas ett oproportionerligt stort ansvar för detta arbete av de övriga verksamheterna. Av intervjuerna med skolpersonalen framgick det att man ansåg att detta arbete var väldigt viktigt, men man påtalade samtidigt att skolan omöjligt kunde ta ansvar för vad som hände med ungdomen när de inte var i skolan och att det fanns en risk att detta arbete avstannade under längre ledigheter. Detta kan i sin förlängning tolkas som att detta arbete i mångt och mycket kommit att skjutas över från de andra verksamheterna till skolan då ungdomarna tillbringar större delen av dagen i skolan och på så sätt också etablerar närmare kontakter med skolpersonal än exempelvis med boendepersonal och gode män/vårdnadshavare; något som ungdomarna själva angav i sina enkätsvar. I detta fall tycks inte skolan gjort anspråk på

denna arbetsuppgift i syfte att muta in området, utan snarare blivit tilldelade den av de andra verksamheterna.

Utöver ovanstående tycks även en domänkonflikt finnas *inom* skolans verksamhet kring detta uppdrag mellan introduktionsprogrammet och övriga skolans verksamhet. Som tidigare framgått ansåg såväl skolpersonalen på introduktionsprogrammet liksom de övriga verksamheterna att det var högst problematiskt att EKBU fick sin utbildning helt frångående från de nationella programmen där de flesta svenska eleverna fick sin utbildning. Att skjuta över ansvaret för integrationsuppdraget, dvs. att integreringen främst var en fråga för introduktionsprogrammet och ej för skolans övergripande verksamhet var också problematiskt enligt den intervjuade skolpersonalen.

En annan iakttagelse, utifrån ett domänperspektiv, är att de olika verksamheterna utgår från skilda institutionella logiker när de betraktar mottagandet och de insatser som erbjuds inom systemet. I intervjuerna med de andra verksamheterna påtalades exempelvis att det var ”svårt att få med skolan” i vissa sammanhang och viss kritik riktades också mot att skolan var alltför ”prestationsinriktade”. Vidare visades sig det också att tätare band tycktes finnas mellan de övriga verksamheterna än mellan skolan och övriga verksamheter. När de övriga verksamheterna kritiserade skolan för att vara alltför fokuserade på resultat så utgick man ofta från en *omsorgslogik* och tycktes i mindre grad ta hänsyn till skolans pedagogiska uppdrag gentemot EKBU. Med sitt tudelade uppdrag behöver dock skolan både agera efter en sådan logik liksom en *pedagogisk logik*: två logiker som tycks vara svåra att förena baserat på skolpersonalens upplevelser som redogjorts för tidigare. Detta framgår som en tydlig spänning mellan verksamheterna och kan också vara en förklaring till varför skolan tycks vara mer frikopplad från det övriga mottagningssystemet och de formella forum som diskuterade EKBU i kommunen. Här uppstår således en brist i det självorganiserade systemet avseende fördelning av ansvar och samverkan mellan verksamheterna. Å ena sidan förväntas skolan ta ett oproportionerligt stort ansvar för EKBUs integrering och etablering, å andra sidan tycks inte skolan på samma naturliga sätt vara en jämlik partner i de samverkans- och ledningsgrupper som finns inom kommunen (se kapitel 6). Med anledning av detta tycks således ett stort behov finnas av att skolan bjuds in som en mer jämlik partner i det övergripande mottagningssystemet för att på så sätt kunna uppnå domänkonsensus kring insatserna och hur de olika verksamheternas insatser (och skilda institutionella logiker som insatserna baseras på) kompletterar varandra.

Resiliensperspektiv och socialt kapital

Fokus i resiliensperspektivet är betoningen på positiv anpassning och utveckling när individen möter svåra livshändelser. När det handlar om barns och ungdomars resiliens får omgivningen en särskild betydelse. Omgivningen kan hjälpa till att tillgodose ungdomarnas emotionella och sociala behov. De ensamkommande flyktingungdomarnas förmåga att hitta sig själva i den nya miljön och att hitta en långsiktig och hållbar väg till etablering i Sverige sker i möten med i första hand kontaktpersoner/mentorerna, gode män, skolan och socialsekreterare. Ungdomar i den kommunala boendekedjan förväntades knyta an till och fungera tillsammans med flera olika kontaktpersoner, något som inte alltid visar sig vara enkelt. Svensk och internationell forskning om ensamkommande barn och ungdomar visar hur viktigt det är att ensamkommande barn har pålitliga vuxna som de kan utveckla varaktiga relationer till i sin närhet (se t.ex. Kohli, 2011 samt Carlson, Cacciatore och Klimek, 2012). På den här punkten konstaterades en tydlig skillnad mellan kommunens och

KFUMs verksamhet. På KFUM behöll ungdomarna sina kontaktpersoner hela tiden och det betonades att ungdomarna – också de som lämnat systemet – alltid var välkomna tillbaka på fika och samtal. Att återvända sågs inte som ett misslyckande sett ur ett självständighetsperspektiv, utan som att man lyckats erbjuda ungdomarna trygghet.

Utifrån ett positivt anpassnings- och utvecklingsperspektiv ges ungdomarna möjlighet att utveckla sig psykologiskt för att få bättre självförtroende, självkänsla och kunna återhämta sig från smärtsamma minnen t.ex. vid separation från betydelsefulla personer. Att utveckla sig socialt innebär att lära känna den nya kulturen och den samhällsstruktur som omringar ungdomen. Ensamkommande flyktingungdomars liv präglas ofta av stressfulla och traumatiska upplevelser under flykten, ofta har de varit vittnen till olika former av våld. Att påbörja livet i HVB-hem har också sina utmaningar och ställer krav på ungdomarnas inre resurser i att försöka må bra. Ungdomarnas personliga egenskaper i kombination med skolans såväl som socialtjänstens och övriga aktörers insatser ska främja etableringen i det svenska samhället. För att främja och underlätta resiliens bör kommunens mottagningssystem organiseras på så sätt att det ger ungdomarna trygghet och stöd i början av deras etablering. När kontaktpersonerna i de kommunala boendena och KFUMs mentorer arbetat på detta sätt kan de fungera som en trygg bas som möjliggör för ungdomarna att börja bygga tillit till omvärlden. Att Paloma och Paz Paloma nu förts samman till en gemensam verksamhet kan underlätta varaktiga vuxenrelationer och motverka ständiga byten av kontaktpersoner.

Att försöka bygga tillit till omvärlden kan ske i olika former, exempelvis genom att söka sig till idrottsföreningar, hitta kompisar, komma i kontakt med svenska myndigheter och fundera på hur framtiden ska se ut. Trots förekomsten av konflikter i boenden; svårigheter i samband med flytten ut från boendet; vetskapen om att man är ensam efter 21 års ålder; svårigheter med ekonomin, och oro inför framtiden visar våra resultat att ungdomarna ändå med tiden utvecklas och blir mer motståndskraftiga. I ljuset av kunskaper om resiliens kan resultaten tolkas som att ungdomarna så småningom börjar ta kontrollen över sina liv från ett stadium där de varit rädda och misstrott omgivningen på grund av upplevda stressfulla livshändelser. Denna anpassning och positiva utveckling kunde ses hos de flesta av ungdomarna i systemet, och även hos de som hade lämnat systemet. Från misstro och bristande tillit hade de flesta utvecklat en förmåga att lära sig språket och skaffa sig utbildning eller arbete.

Resultaten kan också tolkas utifrån ungdomarnas tillgång till socialt kapital. De starka banden till olika aktörer inom mottagningssystemet som EKBU får inledningsvis kan sägas utgöra en stor tillgång till *länkande* socialt kapital, dvs. direkta (vertikala) kontakter med myndighetspersoner med någon form av maktposition i samhället. Denna typ av socialt kapital ger tillgång till nödvändig information och resurser under mottagningstiden. När ungdomarna skrivs ut från mottagningssystemet avslutas dock i princip alla dessa kontakter, varför tillgången till länkande socialt kapital minskar dramatiskt. EKBU är därefter hänvisad till att klara sig själv och använda andra former av socialt kapital för att få tillgång till värdefulla resurser som behövs för att etablera sig i Sverige. De flesta ungdomar beskrev vännerna och i synnerhet landsmännen som de viktigaste relationerna, vilket kan beskrivas som en stor tillgång till *sammanbindande* socialt kapital, dvs. starka band till personer som man känner väl och delar gemensamma erfarenheter med. Resultaten visar tydligt att detta sammanbindande sociala kapital har en stor betydelse för EKBU i form av det emotionella och praktiska stöd som kan erhållas inom dessa nätverk. Likaså framkommer att

möjligheter till jobb kan erhållas via dessa nätverk, genom rekommendationer och kontakter med arbetsgivare. De starka banden till vänner och landsmän möjliggör även tillgång till ekonomiska resurser, då man vänder sig till varandra i behov av att låna pengar. Således kan konstateras att ungdomarnas initiala stora tillgång till länkande socialt kapital, och den över tid bestående tillgången till sammanbindande socialt kapital kan ses som viktiga resurser i deras egna strategier för att etablera sig i Sverige.

Samtidigt kan också konstateras att ungdomarnas tillgång till *överbryggande socialt kapital*, dvs. svagare (horisontella) band till människor i andra och mer vidsträckta sociala nätverk, såsom t.ex. föreningar och/eller svenska kontakter i allmänhet (icke myndighetspersoner), är bristfällig. Bristen på tillgång till överbryggande socialt kapital är tydlig både för de som fortfarande var inne i mottagningssystemet och för dem som lämnat systemet. Endast ett fåtal ungdomar hade en föreningstillhörighet, och i den mån den fanns handlade det framförallt om s.k. ”invandrarföreningar”. Det finns en överensstämmelse i ungdomarnas beskrivning av hur svårt det är att lära känna svenskar, baserade på upplevelser av att ”de - svenskarna, vill inte ha kontakt med oss”. Samtidigt framhölls, bland dem som trots allt ”lyckats” få svenska kontakter, betydelsen av dessa som ”dörr-öppnare” in till det svenska samhället. Bristen på överbryggande socialt kapital utgör därmed ett stort hinder i ungdomarnas etableringsstrategier. Frågan är om mottagningssystemets organisering försvårar tillgången till överbryggande socialt kapital för EKBU? Våra resultat indikerar att mottagningssystemet som sådant inte lyckats med åtminstone ett av de uppsatta målen för kommunens mottagande, nämligen ”aktiv fritid”. Det är tydligt att det inte finns några naturliga vägar in till aktiv fritid såsom t.ex. föreningsengagemang för EKBU. Vi har tidigare i rapporten betonat att det finns en otydlighet kring vilken aktör som har huvudansvaret för ungdomarnas integrering och etablering med svenskar. Skolan har (ofrivilligt) fått ta ett stort ansvar här, men har organiserat verksamheten kring EKBU på ett sätt som inte främjar naturlig integrering då verksamheten t.ex. bedrevs i en avskild huskropp. Att skolans verksamhet för EKBU nu omorganiseras kan öka möjligheterna till naturliga mötesplatser och kontakter mellan ensamkommande och svenskfödda ungdomar. Dessutom behöver man diskutera hur de övriga aktörerna (boendena, socialsekreterarna och gode män) kan organisera sin verksamhet på ett sätt som skapar förutsättningar för att EKBU skall få tillgång till överbryggande socialt kapital för att underlätta etableringen i det svenska samhället. HVB-hemmens (Pangea och Morgonsol) nyligen initierade samarbete med fritidsgårdar och Kulturverket för att identifiera aktiviteter som kan intressera ungdomarna kan tänkas öka EKBU:s tillgång till överbryggande socialt kapital.

Sammanfattningsvis kan konstateras att mottagningssystemets organisering initialt ger ungdomarna tillgång till ett stort länkande socialt kapital, vilket dock inte blir någon bestående tillgång utan något som dras undan när ungdomen skrivs ut från systemet. Samtidigt blir det tydligt att mottagningssystemet inte underlättar tillgången till överbryggande socialt kapital, dvs. tillgång till *naturliga* – icke myndighetsstyrda kontakter och mötesplatser med det svenska samhället. När ungdomarna skrivs ut från mottagningssystemet blir de därför hänvisade till det sammanbindande sociala kapitalet, dvs. de starka banden till de egna vännerna och landsmännen.

8. SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

I delrapporten presenterades sex slutsatser som vi menar fortfarande är giltiga till stora delar (appendix 2). Slutsatserna 5 och 6 förändras i den riktning som vi rekommenderat. Som framgått av kapitel 6 har en del av de förändringar som gjorts under 2013 legat i linje med delrapportens slutsatser och rekommendationer. Det kan självklart finnas fler skäl och motiv bakom förändringarna. Förändringar som gjorts under 2014 uppmärksammas inte i rapporten och har inte beaktats när slutsatser och rekommendationer lämnas. Efter den analys som gjorts av mottagningssystemet och insatserna drar vi följande slutsatser:

1. Det saknas klar politisk styrning och vägledning av mottagandet av ensamkommande i Umeå. Aktörerna har fått tolka sina uppdrag och samordna insatserna. Det brister även i uppföljningen av insatserna på kommunnivå; man vet inte hur det går för ungdomarna när de lämnat systemet.

Slutsatsen ligger i linje med de brister som uppmärksammats i en kommunal revisionsrapport (KPMG, 2013). Det lokala mottagningssystemet och samhällets insatser för ensamkommande i Umeå har utvecklats av nyckelaktörerna när de tolkat sina uppdrag/roller, utvecklat insatser, samverkan, dokumentation och uppföljning inom ramen för sina formella uppdrag och gällande regelverk. Mottagningssystemet, insatserna, kommunens boendekedja och samverkan mellan aktörerna har förändrats under den studerade perioden som svar på nationella krav, slutsatser och rekommendationer i utvärderingens delrapport och egna erfarenheter av vad som kan och bör utvecklas. De förändringar som gjorts under 2013 har förutsättningar att bidra till en positiv utveckling av mottagningssystemet och insatserna.

Ur ett styrnings- och interorganisatoriskt samverkansperspektiv framstår Umeås mottagande av ensamkommande som ett nytt kommunalt ansvars- och politikområde utan tydlig kommunal policy och där självorganiserad nätverksstyrning bäst beskriver utvecklingen och koordineringen av insatserna. Att samverkan fungerar väl är en förutsättning för att mottagandet och insatserna ska bli framgångsrika och på den punkten finns utmaningar. Bedömt och tolkat ur ett domänperspektiv har aktörernas olika domänanspråk skapat tendenser till domänkonflikter på områden där aktörerna har ett delat ansvar, framförallt gäller det ansvaret för ungdomarnas integration.

2. Kommunens sju mål för mottagandet har delvis uppfyllts. Målen är kortsiktiga och handlar om vad ensamkommande har rätt till ifråga om mottagande och insatser, men inte vilka effekter som kommunen vill att mottagandet och insatserna ska leda till. Det saknas också integrationsmål.

Att man delvis uppfyllt målen bör också tolkas i förhållande till att målen är lågt ställda. Ungdomarna ska bl.a. erbjudas boende i grupp i väntan på besked om PUT (tryggt boende), få en socialsekreterarkontakt och genomgå en utredning som ger vägledning för behovsanpassade insatser (rättssäker handläggning), gå i skola och få undervisning på rätt nivå (utbildning). Kontakter ska initieras med föreningslivet (aktiv fritid) och barnen ska få en god man/vårdnadshavare som särskilt bevakar dennes behov (individuell trygghet/säkerhet). På kommunal nivå saknas integrationsmål och vägledning för hur ungdomarnas integration i samhället ska uppnås och hur de kan berika samhället, vilket skapat en osäkerhet om vilket ansvar aktörerna har för denna uppgift.

3. Samhällets insatser har bidragit till att stödja, stärka och förbereda ungdomarna på att leva i Sverige och till att socialisera dem till vad som förväntas och krävs för att anpassa sig till och finna en plats i det svenska samhället, men ungdomarna har inte integrerats väl i samhället.

Ungdomarna är som regel nöjda med insatserna och mottagandet med undantag för stöd till och möjligheter att integreras i samhället. Trots svårigheter (bl.a. oro inför framtiden) har ungdomarna utvecklats och blivit mer motståndskraftiga och börjat etablera sig i det nya samhället. Att de nått så långt som de gjort beror både på aktörernas insatser och på ungdomarnas egen mobilisering av resurser och kontakter. Bäst resultat har uppnåtts när ungdomarna har fått individuellt anpassat stöd av någon som brytt sig och där stöd och insatser bygger på ungdomarnas behov och egna etableringsstrategier. Detta sätt att stödja, möta och vägleda ungdomarna utgår från eller ligger väl i linje med ett motståndskraftsperspektiv och teorier om socialt kapital.

4. Mottagandet och samhällets insatser präglas främst av anpassning till rådande normer där alla medborgares rättigheter och skyldigheter i Sverige betonas och där man förväntas stå på egna ben när man lämnat systemet. När integrationen inte lyckas söker sig ungdomarna till sina landsmän.

Tolkat med hjälp av de tre modellerna för mångkulturellt samhälle och integration ligger insatserna närmast assimilationsmodellen, dvs. insatserna har främst bidragit till en assimilation till majoritetskulturens normer och värderingar. Även om kulturell sammansmältning framträder som vision (eller retorik?) i vissa insatser är det assimileringsspektivet som dominerar. När boendet håller dörrarna öppna efter att ungdomarna lämnat systemet är det exempel på ett långsiktigt perspektiv på integrationen. Även om vi inte undersökt detta tycks förväntningarna vara låga på att ungdomarna kommer att kunna berika (det mångkulturella) samhället. Det är oftast med landsmännen som ungdomarna utvecklat starka band (sammanbindande socialt kapital). När de lämnar systemet försvåras samtidigt kontakter med personer/organisationer som hjälpt till i integrationen (tillgången till länkande och överbyggande socialt kapital minskar).

Rekommendationer

1. De olika aktörernas uppdrag skulle behöva förtydligas och det skulle behövas en mer utvecklad (politisk) målsättning och vägledning för Umeå kommuns mottagande av ensamkommande barn och ungdomar, samt uppföljning av mottagandet och insatserna på kommunnivå.

2. Skolans roll och ställning i mottagningssystemet behöver stärkas bl.a. genom att tillåta skolan att ingå i ledningsgruppen och i andra samverkansgrupper på lika villkor som övriga aktörer.

3. Verksamheternas ledningar bör aktivt och fortlöpande föra diskussioner om värdegrund med personal och gode män om deras ibland varierande syn på ungdomarna och hur det formar verksamhetens insatser, samt tillvarata ungdomarna som resurs i mottagningssystemet (se 5.5).

4. Aktörerna bör i ett tidigt skede identifiera och samverka kring enskilda ungdomars behov av särskilt stöd. EKBU i behov av särskilt stöd bör utredas enligt gällande lagstiftning (såsom t.ex. socialtjänstlagen och skollagen).

5. Aktörerna bör utveckla och pröva nya sätt att främja integrationen som tillvaratar resurser i civilsamhället. Exempelvis skulle man kunna arrangera integrationsdagar där ungdomarna i systemet och som lämnat systemet, företrädare för alla aktörer, lokala föreningar, personer med erfarenhet från andra kommuner m.fl. samlas kring ett tema några gånger per år.

REFERENSER

- Backlund, Å., Eriksson, R., von Greiff, K. & Åkerlund, E-M. (2012). *Ensam och flyktingbarn – barnet och socialtjänsten om den första tiden i Sverige*. Forskningsrapport 2012:1. Tullinge: FoU-Södertörn.
- Behn, R. (2001). *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, D.C: Brookings Inst. Press.
- Bourdieu, P. (1986). The forms of Capital. I: J. G. Richardson (red.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, ss. 241-258. Westport, Connecticut: Greenwood Press.
- Braun, V. & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101.
- Brunnberg, E., Borg, RM. & Fridström, C. (2011). *Ensamkommande flyktingbarn: en forskningsöversikt*. Lund: Studentlitteratur.
- Carlson, B. E., Cacciatore, J. & Klimek, B. (2012). A Risk and Resilience Perspective on Unaccompanied Refugee Minors. *Social Work*, 57(3), 259-269.
- Eriksson, M., Ghazinour, M., Hanberger, A., Isaksson, J. & Wimelius, M. (2013). *Utvärdering av insatser för ensamkommande flyktingungdomar i Umeå: Delrapport*. Umeå: Umeå University, Umeå Centre for Evaluation Research.
- Eriksson, M., Dahlgren, L., Janlert, U., Weinehall, L. & Emmelin, M. (2010). Social Capital, Gender, and Educational Level - Impact on Self-Rated Health. *The Open Public Health Journal*, 3, 1-12.
- Eriksson, M. (2010). *Social Capital, Health and Community Action: Implications for health promotion*. (Doktorsavhandling). Umeå: Umeå universitet.
- Gittell, R. & Vidal, A. (1998). *Community Organizing. Building Social Capital as a Development Strategy*. Thousands Oaks, California: Sage Publications.
- Gossas, M. (2006). *Kommunal samverkan och statlig nätverksstyrning*. (Doktorsavhandling). Örebro: Örebro universitet.
- Grape, O. (2006). Domänkonsensus eller domänkonflikt? I: O. Grape, B. Blom & R. Johansson (red.), *Organisation och omvärld – nyinstitutionell analys av människobehandlande organisationer*, ss. 47-72 . Lund: Studentlitteratur.
- Hanberger, A. (2001). What is the Policy Problem? Methodological Challenges in Policy Evaluation. *Evaluation*, 7(1), 45-62.
- Hanberger, A. (2009). Democratic accountability in decentralized governance. *Scandinavian Political Studies*, 32(1), 1-22.
- Hanberger, A. (2010). Multicultural Awareness in Evaluation – Dilemmas and Challenges. *Evaluation*, 6(2), 177-191.
- Hanberger, A., Mårald, G. & Ghazinour, M. (2009). *Att förkorta handläggningstiden i asylprocessen - utvärdering av Migrationsverkets projekt "Alternative Initial Handling of Iraqi Asylum-Seekers" och "Joint Iraqi Migration Movements Strategy and Analysis"*. Evaluation Reports No 27. Umeå: Umeå University, Umeå Centre for Evaluation Research.
- Hertting, N. & Vedung, E. (2012). Purposes and criteria in network governance evaluation: How far does standard evaluation vocabulary takes us? *Evaluation*, 18(1), 27-46.
- Hjelte, J. (2005). *Samarbete i gränsland: Om relation och kommunikation i samarbete mellan skola och barnomsorg*. (Doktorsavhandling). Umeå: Umeå universitet.

- Kohli, R. K. S. (2011). Working to Ensure Safety, Belonging and Success for Unaccompanied Asylum-seeking Children, *Child Abuse Review*, 20(5), 311-323.
- KPMG (2013). *Umeå kommun: Granskning av verksamheten för ensamkommande flyktingbarn*. Umeå: Umeå kommun.
- Lindqvist, R. (2000). *Att sätta gränser. Organisationer och reformer i arbetsrehabilitering*. Umeå: Borea.
- Lorant, V., Van Oyen, H. & Thomas, I. (2008). Contextual factors and immigrants' health status: Double jeopardy. *Health & Place*, 14(4), 678-692.
- Länsstyrelsen i Västerbotten (2013). *Regionalt program för mottagande av ensamkommande barn i Västerbottens län 2013/14*. Tillgängligt via: <http://www.lansstyrelsen.se/vasterbotten/Sy/manniska-och-samhalle/integration/Regionalt%20program%20för%20mottagande%20av%20ensamkommande%20barn%20i%20Västerbottens%20län%202013-2014.pdf>
- Markström, U. (2006). Professionaliseringen av det ideella – alternativa utförare på det socialpsykiatriska verksamhetsfältet. I: O. Grape, B. Blom & R. Johansson (red.), *Organisation och omvärld – nyinstitutionell analys av människobehandlande organisationer*, ss. 73-95. Lund: Studentlitteratur.
- Putnam, R.D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster Paperbacks.
- Rostila, M. (2008). *Healthy bridges. Studies of social capital, welfare, and health*. (Doktorsavhandling). Stockholm: Stockholm universitet.
- Schuller, T., Baron, S. & Field, J. (2000). Social Capital: A Review and Critique. I: S. Baron, J. Field & T. Schuller (red.), *Social Capital: Critical perspectives*, ss. 1-38. New York: Oxford University Press.
- SFS 2005:429 *Lag om god man för ensamkommande barn*.
- Skolinspektionen (2009). *Utbildning för nyanlända elever – rätten till en god utbildning och en trygg miljö*. Övergripande granskningsrapport 2009:3. Stockholm: Skolinspektionen.
- Skolverket (2011). *Introduktionsprogram*. Stödmaterial introduktionsprogram. Stockholm: Fritzes.
- Socialförsäkringsutskottets betänkande 2012/13: SfU11
- Socialstyrelsen (2013). *Socialtjänstens arbete med ensamkommande barn och ungdomar – en vägledning*. (Artikelnummer 2013-5-2). Stockholm: Socialstyrelsen.
- Stretmo, L. & Melander, C. (2013). *Får jag vara med? Erfarenheter från ensamkommande barn och ungdomar i Göteborgsregionen och arbetet med denna grupp*. FoU Väst, rapport 2:2013. Göteborg: Sandstens.
- Sveriges Kommuner och Landsting, SKL (2013). *Studieplan och vägledning. Regional utbildning för gode män till ensamkommande barn*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Umeå kommun (2006). *Verksamhetsplan – gruppboende för asylsökande barn och unga*. Dnr. 280/2006.
- Umeå kommun (2007). *Protokoll 2007-06-18*. Tillgängligt via: <http://www.umea.se/download/18.59dbd48c11914b76789800018586/1361888185020/05264b2.pdf>
- Umeå Region (2013). *Information till god man för ensamkommande barn*. Umeå: Umeå Region.
- Ungar, M. (2008). Resilience across cultures. *British Journal of Social Work*, 38(2), 218–235.

Ungar, M., Ghazinour, M. & Richter, J. (2013). Annual Research Review: What is resilience within the social ecology of human development? *Journal of Child Psychology and Psychiatry* 54(4), 348–366.

Wimelius, M., Isaksson, J., Eriksson, M., Hanberger, A. & Ghazinour, M. (2012). *Ensamkommande flyktingbarn och ungdomar: förutsättningar för mottagandet och kunskapsläget*. Umeå: Umeå University, Umeå Centre for Evaluation Research.

Xavier de S.B. (2003). *Bridging networks, social capital, and racial segregation in America*. John F. Kennedy School of Government: Harvard University.

Ziersch, A. M. (2005). Health implications of access to social capital: findings from an Australian study. *Social Science and Medicine*, 61(10), 2119-2131.

Ödlund, A. (2010). Pulling the Same Way? A Multi-Perspectivist Study of Crisis Cooperation in Government. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 18(2), 96-107.

APPENDIX 1: SVAR PÅ FORSKNINGSPROJEKTETS ÖVERGRIPANDE FRÅGOR

I detta appendix besvaras kort de frågor som ställts i forskningsplanen.

Projektets övergripande syfte är att studera hur ensamkommande flyktingungdomars introduktion till och etablering i det svenska samhället fungerar både under den tid de är bosatta i HVB-hem och under utslussningsprocessen från HVB-hemmen. Syftet består av två delar:

Del 1: att generera kunskap om den offentliga sektorns insatser (främst socialtjänstens, gode män och skolans) men också frivilligorganisationers (KFUM) insatser för ensamkommande flyktingungdomar samt att utveckla uppföljningsverktyg för verksamheternas insatser.

Del 2: att närmare studera och få ökad kunskap om flyktingungdomarnas egna förmågor att utveckla strategier för att etablera sig i Sverige (bygga sociala nätverk, delta i föreningslivet etc.).

Följande frågor skall besvaras för att uppnå det första syftet:

- Vilka insatser har utvecklats av HVB-hemmen, skolan, gode män med flera för att främja ensamkommande flykting ungdomars introduktion och etablering?

Insatserna har tagit sin utgångspunkt i varje enskild individs behov. Samtliga aktörer har utvecklat insatser som anses främja introduktion, etablering och självständighet inom ramen för den verksamhet aktörerna bedriver.

- Hur har ungdomarnas behov uppmärksamats och har de kunnat mötas? Har insatserna t.ex. varit anpassade efter kön, psykosociala behov etc.?

Eftersom insatserna haft individernas behov som utgångspunkt har sådana anpassningar gjorts. Det har emellertid funnits system-, riktlinje och processrelaterade gränser för hur långt anpassningar har kunnat göras. Vad gäller psykosociala behov fanns vissa indikationer på att boendena ibland "blir insatsen" också för ungdomar som behöver mer utvecklat psykosocialt stöd.

- Hur fungerar insatserna i praktiken och vilka effekter framträder av enskilda insatser och samverkansinsatser?

Insatserna har överlag fungerat bra. Utmärkande för mottagningssystemet var att de olika verksamheterna nådde sina respektive mål men att formaliserad samverkan var mycket personberoende och att samverkansresultat inte alltid fördes vidare ut i verksamheterna. Daglig samverkan kring enskilda ungdomar fungerade däremot väl.

- Hur uppfattar aktörerna att insatserna fungerar i praktiken? (Hur) har HVB-hemmen och skolan samarbetat? Har det funnits tillräckligt med resurser för ungdomarna? Finns det lokala förhållanden och andra faktorer som underlättar respektive försvårar insatserna?

Samtliga aktörer var nöjda med det som åstadkommit inom ramen för den egna verksamheten. Att insatserna generellt sett fungerade bra bekräftades också i en enkät ställd till ungdomarna. Skolan befann sig under omorganisation vilket påverkade möjligheterna att etablera varaktigt samarbete med de andra aktörerna. Visst samarbete mellan HVB-hemmen och skolan fanns men potential finns att utveckla detta ytterligare (detsamma gäller samarbetet mellan skolan och stödboendena). Ekonomiska resurser bedömdes vara tillräckliga, dock efterlystes på boendena i viss utsträckning kompetensutvecklande åtgärder alternativt rekrytering av personal med bredare och djupare kompetenser avseende områden som rör ungdomarnas psykiska hälsa. Ett förhållande som försvårade skolans sociala uppdrag var att ungdomarna under 2012 var placerade i samma skola, inrymda i en separat del och schemalagda på tider som inte bidrog till att naturlig samvaro med svenskfödda elever var möjlig.

- Vilken problemförståelse och strategi har olika aktörer använt sig av i arbetet? Finns det skillnader mellan t.ex. HVB-hemmens och lärares (klassföreståndares) sätt att arbeta?

Överlag var aktörerna överens om att de mötte driftiga, starka och uthålliga ungdomar som med stöd av kontaktpersoner och mentorer förmådde hantera plågsamma minnen av uppbrott och flykt. Denna förståelse av ungdomarna präglade också deras arbetsstrategier. Många delade även uppfattningen att ungdomarna ofta betraktas som traumatiserade av andra samhällsaktörer och att ett sådant perspektiv motverkade intentionen att främja deras utveckling till självständiga individer. Det är dock viktigt att betona att aktörerna hade varierande erfarenheter av ungdomar i behov av mer kvalificerat psykologiskt stöd.

- Vilken betydelse har aktörernas utbildning och erfarenhet, kulturella och mångkulturella kompetens samt förmåga att samverka för insatsernas resultat?

På KFUMs och kommunens boenden har man vinnlagt sig om att bland anställda ha en kombination av kompetenser och erfarenheter. Många är socionomer i botten men andra utbildningsbakgrunder återfinns också (lärare, arbetsterapeuter samt personer med bakgrund i freds- och konfliktstudier t.ex.). Några anställda har erfarenhet av att som ungdomar själva fly från väpnade konflikter. På KFUM arbetade man explicit med interkulturell gemenskap som bygger på att fira och uppmärksamma högtider och traditioner som är viktiga för både ungdomar och personal. På så sätt inramades insatserna av budskapet att ungdomarna inte behöver göra sig av med traditioner som erbjöd dem trygghet. Att leva i Sverige innebär med andra ord möjligheten att tillägna sig nya vanor och traditioner utan att behöva göra avkall på dem man vuxit upp med. Denna kompetens är också viktig för socialsekreterare och skolans personal. Båda grupperna efterlyser dock mer kompetens och fortbildning på detta område.

- Vilken typ av uppföljningsverktyg behövs för att tillgodose verksamheternas behov?

För att möta boendeverksamheternas behov av systematisk uppföljning och utvärdering behövs ett utvärderingssystem som beaktar Socialstyrelsens, Inspektionen för vård och

omsorgs och socialtjänstens krav på HVB-hem för EKBU, samt de mål och intentioner som boendet har. Utvärderingssystemet bör också vara anpassningsbart för eventuella förändringar som görs i boendeverksamhet. Det finns inte något existerande uppföljnings- och utvärderingssystem som kan användas för detta. Därför har vi, inom ramen för forskningsprojektet, utvecklat ett utvärderingssystem anpassat för boendeverksamhet för ensamkommande barn och ungdomar. Utvärderingssystemet presenteras i rapporten ”Trålen – ett utvärderingssystem för boendeverksamhet för ensamkommande barn och ungdomar”.

Följande frågor skall besvaras för att uppnå det andra syftet:

- Vilka strategier utvecklar ungdomarna för att leva i Sverige? Vad tycker ungdomarna om insatserna? Hur vet ungdomarna vad de behöver för att etablera sig i Sverige?

Ungdomarna är generellt sett positiva till insatserna. Att flytta ut från HVB-hem till träningslägenhet upplevs ofta som utmanande och svårt men i det stora hela ställer sig ungdomarna positiva till mottagningssystemet. De strategier som ungdomarna utvecklar är en medvetenhet om betydelsen av att skaffa sig utbildning och/eller arbete. Skolan och att lära sig svenska språket anses av ungdomarna som en avgörande strategi för att kunna etablera sig. I intervjuer med ungdomarna framkommer några strategier tydligt. Den ena strategin handlar om att ”ensam är stark”; en medvetenhet hos ungdomen om att det inte finns någon att ”luta sig mot”, utan man behöver vara stark, målmedveten och kunna klara sig själv för att etablera sig i Sverige. En annan strategi är i stället att lita på omgivningen, och att söka gemenskap och stöd hos andra. Mycket information om samhälle får de genom sina kontaktpersoner/mentorer. Landsmän spelar också en viktig roll i att få tillgång till viktig information och socialt- och praktiskt stöd. En ytterligare strategi som framkommer tydligt är att tänka positivt och utveckla rutiner för dagliga aktiviteter.

- Hur många människor känner flyktingungdomarna i sin närhet?

Professionella kontakter såsom kontaktpersoner/mentorer och skolpersonal samt landsmän är de människorna som bildar ungdomens nätverk vid ankomst till HVB-hemmen. Med tiden upplevs vännerna och landsmännen som de absolut viktigaste nätverken. Ungdomarna upplever att det är mycket svårt att få kontakt med svenskar.

- Vilket förtroende (kvalitativt) har flyktingungdomarna för de människor som de känner? Finns det några starka band till andra individer överhuvudtaget?

De personer som ungdomarna framförallt uppger att de litar på är vännerna och de egna landsmännen samt lärare i skolan. Även kontaktpersoner/mentorer och vissa gode män kan få stor betydelse för ungdomarna.

- Är flyktingungdomarnas individuella nätverk begränsat enbart till Sverige eller finns det människor i andra delar av världen som ingår i nätverket?

Ungdomarna använder sig av internet för att hålla kontakt med familj och vänner i hemlandet eller i andra delar av världen, utöver de dagliga relationer som ingår i deras fysiska vardagsmiljö.

- Finns det någon politisk dimension i nätverksbyggande? Vad fyller dessa sociala nätverk för funktion?

Resultatet visar inte att det finns någon politisk dimension av nätverksbyggandet eftersom de första åren av ungdomarnas liv präglas av olika utmaningar såsom till exempel att lära känna en ny miljö, språket, skolans krav m.m.

- Vilka sociala nätverk underlättar respektive försvårar etableringen i det svenska samhället?

Resultaten indikerar att de nätverk som ungdomarna har omkring sig både kan underlätta och försvåra etableringen i det svenska samhället. De professionella kontakterna kan bli mycket viktiga och fungera som en trygg bas, vilket kan underlätta etablering. Samtidigt finns också erfarenheter av att de professionella kontakterna kan bli en källa till avvisande, vilket då försvårar etablering. Kontakten med landsmän är mycket viktig och upplevs som en trygghet, vilket därmed kan underlätta etablering. Samtliga ungdomar betonar betydelsen av att få kontakt med svenskar, men detta upplevs som mycket svårt. De betydelsefulla nätverk som omger ungdomarna verkar heller inte i någon högre utsträckning kunna fungera som en ”bro” till svenska varaktiga kontakter. Utan varaktiga svenska kontakter försvåras naturligtvis etableringen till det svenska samhället.

APPENDIX 2: SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER PRESENTERADE I DELRAPPORTEN

Huvudslutsats:

Utvärderingen visar att mottagandet och samhällets insatser för ensamkommande ungdomar i Umeå i stort verkar fungera bra för ungdomarna, men samtidigt framträder vissa brister i mottagningssystemet.

1. Majoriteten av ungdomarna är i stort nöjda med mottagandet och de insatser som görs för och tillsammans med dem, vilket tyder på att mottagningssystemet och insatserna i Umeå fungerar väl sett utifrån ungdomarnas horisont.
2. Kommunledningens styrning, samordning, uppföljning och utvärdering av insatserna är otillräcklig. Kommunens övergripande mål för verksamheten ger alltför begränsad vägledning för hur insatserna ska utvecklas, genomföras och samordnas.
3. Politiska beslut om utökat mottagande har inte förankrats tillräckligt bland aktörerna i mottagningssystemet. Det saknas konsekvensanalyser och aktörernas kunskaper, erfarenheter och synpunkter tillvaratas inte.
4. Framförallt socialtjänstens och skolans insatser för ensamkommande ungdomar i Umeå utgår från aktörernas formella uppdrag och gällande regelverk, men insatserna anpassas inte tillräckligt efter ungdomarnas specifika behov.
5. Det finns brister i samverkan, dels i den konkreta samverkan kring enskilda ungdomar (framförallt med hälso- och sjukvården), dels mellan samverkansgrupperna på "chefs nivå" och mellan grupperna och aktörer på "golvet" i boendekedjan.
6. Skolan spelar en central roll för ungdomarna, men vissa insatser skickar motsägelsefulla signaler till dem, t.ex. att skolan organiserat verksamheten så att ungdomarna inte naturligt kommer i kontakt med svenska ungdomar.

Rekommendationer:

På grundval av diskussionen i delrapporten och slutsatserna lämnas följande rekommendationer till hur mottagningssystemet kan utvecklas:

1. Kommunledningen bör utveckla målen för verksamheten i stort och för enskilda aktörers insatser och ansvar i syfte att ge vägledning i hur aktörerna ska utveckla sina egna insatser och samverkan.
2. Hur ungdomarna uppfattar mottagningssystemet och samhällets insatser i Umeå bör utvärderas ca 2-3 år efter att de skrivits ut för att kunna bedöma värdet av olika insatser på längre sikt, samt för att återkommande kunna utveckla insatserna.

3. Den konkreta samverkan mellan alla aktörerna bör utvecklas med varje ungdoms behov i centrum för att förbättra insatserna och undvika att någon hamnar mellan stolarna.
T.ex. kan en mjukare övergång från ett boende till ett annat göras. Undersökas bör möjligheten att kontaktperson från Pangea fortsätter som kontaktperson för samma ungdom även en tid efter flytt till Paloma eller Tunnelbacken tills ungdomen känner sig trygg med den nya kontaktpersonen.
4. Samverkansgrupper på ”chefs nivå” bör ses över för att undvika dubbelarbete och effektivisera informations- och erfarenhetsutbytet mellan grupperna och ”golvet”.
5. Socialsekreterarna bör ges bättre förutsättningar att kunna samordna arbetet kring ungdomarna; t.ex. kan tydligare riktlinjer för arbetet behöva utvecklas, även handledning tillsammans med boendepersonal bör övervägas.
6. God man/vårdnadshavare bör erbjudas handledning och ett forum för regelbundet erfarenhetsutbyte. Överförmyndarnämndens utbildning för gode män bör göras obligatorisk.
7. Specialpedagogisk kompetens inom skolan bör förstärkas för att tillmötesgå de behov och rätt till stöd som dessa ungdomar har. Möjlighet till vidareutbildning för övrig skolpersonal bör också ges.
8. Aktörerna bör diskutera om den positiva bild man har av sina egna insatser alltid är realistisk mot bakgrund av att alla tycker gott om sina egna insatser samtidigt som många har kritiska synpunkter om andras insatser.
9. Insatser för att främja en positiv utveckling hos flyktingungdomen i lokalsamhället behöver utvecklas, bl.a. behövs bättre förutsättningar för kontakter mellan ungdomar och svenskar i skolan och på fritiden.

I denna slutrapport redovisas en utvärdering av hur mottagningssystemet och samhällets insatser för ensamkommande barn och ungdomar har utformats och fungerat i Umeå kommun under perioden 2012-2013. Rapporten har utvecklats inom ramen för forskningsprojektet ”Hur fungerar samhällets insatser för ensamkommande flyktingungdomar?” och handlar om flyktingungdomars introduktion och etablering i det svenska samhället.

En av slutsatserna är att det saknas en tydlig politisk styrning och vägledning av mottagandet av ensamkommande i Umeå och att aktörerna i hög grad själva har fått tolka sina uppdrag och samordna insatserna. En annan slutsats är att samhällets insatser har bidragit till att stödja, stärka och förbereda ungdomarna på att leva i Sverige och till att socialisera dem till vad som förväntas och krävs för att anpassa sig i det svenska samhället, men det finns stora utmaningar när det gäller ungdomarnas fortsatta integration i samhället.

I rapporten presenteras också rekommendationer för hur mottagandet kan utvecklas. Bland annat rekommenderas att de olika aktörernas uppdrag förtydligas och att en mer utvecklad målsättning och vägledning för Umeå kommuns mottagande av ensamkommande arbetas fram. Aktörerna bör också utveckla och pröva nya sätt att främja ungdomarnas integration i samhället som bättre tillvaratar resurser i civilsamhället.

Forskningsprojektet har utvecklats och genomförts av en tvärvetenskaplig forskargrupp vid Umeå universitet i samverkan med Umeå kommun och KFUM i Umeå. Projektet har medfinansierats av Europeiska Flyktingfonden.



Umeå Center for Evaluation Research
Umeå universitet, 901 87 Umeå
<http://www.edusci.umu.se>

ISSN 1403-8056
ISBN 978-91-7601-091-4