

Uppföljning av arbetet med ensamkommande barn utifrån projektet

Ensamkommande barn i Stockholms län - Samordning av kommunstöd och kommunsamarbete

Uppföljningen genomförd november 2014 – mars 2015

Innehållsförteckning

	Innehållsförteckning	3
1.	Inledning	4
1.1	Bakgrund	4
2.	Mål och syfte med uppföljningen	5
3.	Metod	6
4.	Förstudien från 2010	8
4.1	Samverkan	8
4.2	Samarbetsmöjligheter	8
5.	Projektet <i>Ensamkommande barn i Stockholms län – samordning av kommunstöd och kommunsamarbete</i>	11
5.1	Extern utvärdering av projektet	12
6.	Samarbetet efter projektet	14
7.	Uppföljningens resultat	16
7.1	Socialtjänsten	16
7.2	Gode män	17
7.3	Skola	18
7.4	Gemensamma frågor	19
7.4.1	Tolkar	19
7.4.2	Gemensamt material framtaget i projektet	20
7.4.3	Samverkan	20
7.4.4	Seminarier och konferenser	22
8.	Analys och slutsatser	23
	Källförteckning	21

1. Inledning

Denna rapport innehåller resultatet av den uppföljning av arbetet kring ensamkommande barn som genomfördes november 2014 – mars 2015 på KSL. Uppföljningen utfördes huvudsakligen via fokusgrupper och syftade till en gemensam lägesbild utifrån det tidigare gemensamma arbetet i länet.

Rapporten innehåller en kort bakgrund, en beskrivning av förstudien som ledde fram till projektet, en kort text om projektet samt därefter uppföljningens resultat.

1.1. Bakgrund

Länets kommuner enade sig i början på år 2010 om att utöka antalet platser för ensamkommande barn från ca 140 till ca 340. I avsiktsförklaringen som länets kommuner ställde sig bakom angavs dels att länets kommuner skulle utöka antalet mottagande platser för ensamkommande barn och dels att man skulle göra detta med bibehållen eller höjd kvalitet i mottagandet. Som en följd av avsiktsförklaringen bildades en samverkansgrupp som beslutade om en förstudie för att undersöka hinder och svårigheter i detta mottagande samt förutsättningar för samverkan.

Projektet Ensamkommande barn i Stockholms län – samordning av kommunstöd och kommunsamarbete

Projektet som blev en följd av förstudien genomfördes under tiden oktober 2010 till november 2012 i ett gemensamt arbete mellan samtliga 26 kommuner inom områdena socialtjänst, skola och överförmyndare för att förbättra mottagandet av barnen. Projektet arbetade vidare med de frågor som framkommit i förstudien vilket innebar bl.a. att ta fram rutiner och riktlinjer, att ha kontakt med externa aktörer och att genomföra seminarier, konferenser samt utbildning inom respektive område och gemensamt. Projektägare var Haninge kommun och projektledningen utfördes av KSL. En styrgrupp och en referensgrupp skapades samt tre arbetsgrupper, en för vardera område.

När projektet avslutades kvarstod fortfarande vissa frågor som inte hade kunnat lösas under projekttiden och nya hade tillkommit, bl.a. frågan om familjeåterförening. Arbetet fortsatta därför inom KSLs ram enligt *Överenskommelsen om samverkan kring nyanlända*.

Ensamkommande barn

Frågor kring de ensamkommande barnen berör olika verksamheter i kommunen och ofta blir barnen också aktuella i flera olika kommuner. Barnet kommer först till en så kallad ankomstkommun varifrån barnet anvisas och blir mottagen i en annan kommun (anvisningskommun). Anvisningskommunen kan placera barnet i ytterligare en kommun där ett boende finns. Skolan finns ofta i boendekommunen men den kan ligga i ännu en kommun. Andra barn anvisas direkt till en närstående av Migrationsverket. Barnet finns då plötsligt i en kommun och dyker upp i kommunens skola. Barnen kan vara bosatta i kommunen på olika sätt, hos en närstående, i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende (HVB). HVB kan vara kommunala eller fristående. De fristående kan inrättas var som helst utan att den kommun där boendet startar är underrättad om detta. Barnet kan också placeras i boende här i länet från annan kommun i landet, liksom att länets kommuner ibland placerar barn i kommuner utanför Stockholms län.

Kring ensamkommande barn finns många frågor som är svåra för personalen att hantera. Barnen är mycket ensamma här och upplever utanförskap i jämförelse med skolkamrater mycket tydligt. De har en stor längtan efter sin familj och efter samhörighet. Andra svårigheter som kan vara aktuella är att barnet bär på svåra trauma från sin flykt och/eller från hemlandet, barnet kan vara utsatt för människohandel/trafficking. Ibland försvinner barnet, frivilligt eller ofrivilligt, från sin placering. Ytterligare en svår fråga är de barn som får avvisningsbeslut men ändå finns kvar i sammanhanget i kommunen. Många gånger kan de inte utvisas eftersom det inte finns någon som kan ta emot dem i hemlandet. Då blir de kvar här i ett tillstånd av vakuum till dess de fyller 18 år och utvisas.

Frågorna kring ensamkommande barn rör många politikområden, med flera aktörer involverade och adresserade i olika regleringar som inte alltid är samstämda. De aktörer som är involverade är dels inom kommunen där minst tre olika förvaltningar har uppgifter inom området vilka kan vara olika kommuners förvaltningar och dels externa aktörer, där framförallt Migrationsverket är en viktig aktör. Författningsregleringen kring barnen återfinns på olika ställen och är svåröverskådlig och oklar, särskilt vad gäller gränsområden. Här finns lagstiftning som berör socialtjänsten, utbildning, förmyndarskap och vårdnadshavande, ersättningssystem o.s.v. Ett exempel på svårigheter är bestämmande av vem som har ansvaret i för barnet viktiga frågor där olika regler använder olika benämningar, ibland styrs en regel av överenskommelse med staten, ibland utifrån var barnet är bosatt, ibland var barnet vistas o.s.v. Ibland handlar det om att en tydligare reglering av bestämmelserna skulle behövas och ibland om frågor som rör samarbete, kunskap om varandras roller och uppgifter samt dialog. För barnet vore det bra om detta kunde stramas upp.

Vid tiden för avsiktsförklaringen och projektet betraktades en plats som en plats, senare blev det känt att det var skillnad på asylplatser och PUT- (permanent uppehållstillstånd) platser. För Migrationsverket är det endast asylplatserna som räknas. Det är på dessa som nya barn kan anvisas varefter PUT beviljats till det barn som finns på platsen. Idag är det endast dessa platser förhandlingarna mellan kommun och stat gäller. Fördelningstalet är det tal som räknas fram för länet nationellt och som anger hur många barn länet skall ta emot, för 2015 är fördelningstalet 888, en ökning från föregående år med 601 platser. På varje plats beräknas 1,5 – 2 barn tas emot årligen. Länsstyrelsen förhandlar med kommunen om platser och av de 888 är 830 i nuläget avtalade. År 2010, när arbetet påbörjades på länsnivå kom 2393 barn till landet, år 2014 kom 7049 barn.

Tre olika former av anvisning från Migrationsverket finns idag; steg 1 innebär anvisning till en närstående till barnet, steg 2 innebär anvisning utifrån avtalet mellan kommun och stat och steg 3 och 4 **är anvisning utifrån "UMA", d.v.s. utvidgade** möjligheter till anvisning. Denna innebär att anvisning sker utanför avtalet i en turordning där den kommun som tagit emot minst utifrån fördelningstal står först i tur att få en anvisning.

2. Mål och syfte med uppföljningen

I KSLs verksamhetsplan fanns för 2014 uppdraget att följa upp länets arbete med ensamkommande barn utifrån det länsgemensamma projektets resultat. Syftet med uppföljningen var att denna skulle leda dels till kunskap om hur arbetet bedrivs i länet, att kunna se effekter av det arbete som genomförts och genomförs av kommunerna

och KSL och dels till kunskap om vad som fortsättningsvis var av värde att koncentrera det regionala arbetet kring.

3. Metod

Uppföljningen har genomförts tillsammans med kommunerna genom strategierna i styrgruppens beredningsgrupp och med hjälp av fokusgrupper i respektive delregion i befintliga grupperingar inom socialtjänsten. KSL har kommit till ordinarie möte i de olika nätverken och mötesföra i länet. Representanter från beredningsgruppen har deltagit i mötena och fört anteckningar utifrån dialogerna.

Med överförmyndarna genomfördes en fokusgrupp på KSL. Inbjudan gick ut till samtliga överförmyndare så möjlighet fanns att delta i uppföljningen.

Med hjälp av projektet Nyanlända elevers skolgång och projektledaren från Järfälla kommun ordnades två fokusgrupper med skolan, en i ett nätverk i Norrort och en på Södertörn. KSL besökte båda nätverken.

Uppföljningen påbörjades under senhösten 2014 och slutfördes i mars 2015. De fokusgrupper som genomfördes var:

	När?	Verksamhets- område	Område	Var	Närvarande kommuner
1	2014-11-06	Skola	Södertörn	Södertälje	Södertälje Huddinge, Nacka, Salem, Södertälje och Tyresö
2	2014-11-17	Socialtjänst	Södertörn	Huddinge	Nacka, Södertälje, Haninge, Tyresö och Botkyrka
3	2014-11-25	Socialtjänst, chefer	Södertörn	Huddinge	Tyresö, Nacka, Södertälje och Botkyrka
4	2014-11-27	Socialtjänst	Norrort	Stockholm	Solna, Järfälla, Upplands Väsby, Lidingö, Danderyd och Täby
5	2014-11-28	Skola	Norrort	Danderyd	Lidingö, Sollentuna, Järfälla, Täby, Sundbyberg, Danderyd, Solna och Österåker
6	2015-01-22	Överförmyndare	Länet	KSL	Danderyd, Nacka Värmdö/Vaxholm och Salem
7	2015-03-27	Stockholms samverkansgrupp- socialtjänst, skola, överförmyndare			Stockholm

Frågeställningarna skickades ut innan och bestod bl.a. av följande frågor:

Hur används flödesschemat på KSLs hemsida och pocketboken om projektet?

Hur används de gemensamma rutiner/riktlinjer som tagits fram? Bl.a.

- Riktlinjer för socialtjänsten med bilagor
- Kravlista för tolkar
- Boendekvalitet och kriterier för boende
- Vägledning och utbildning för god man
- Rutiner vid mottagning och överflyttning mellan skolorna

Värdet av projektets seminarier och konferenser?

Samarbete inom kommunen, mellan kommunerna och med KSL - bättre/sämre tack vare projektet/ingen skillnad?

Synpunkter på det pågående arbetet och övrigt.

Dialogerna i fokusgrupperna har upplevts som positiva av deltagarna i och med att en samlad bild av vad som gjorts har kommit fram, även för de i grupperna som var mer eller mindre nya i sitt arbete. Uppskattningsvis var ca en tredjedel av deltagarna i fokusgrupperna nya eller ganska nya på sina tjänster och de kände inte till att ett stort kommungemensamt projekt drivits i länet kring frågor om ensamkommande barn. I fokusgrupperna har också det nuvarande arbetet kring ensamkommande barn kunnat diskuteras samt de problem man i kommunerna upplever i nuläget. I dessa samtal framkom därmed företeelser i arbetet som kunde vara ett resultat av projektet. Detta kan dock inte sägas med säkerhet varför det har utlämnats i resultatredovisningen.

Begrepp

I rapporten används begreppet *verksamhet* om de olika involverade delarna i kommunen, d.v.s. skola, socialtjänst och överförmyndare.

Begreppet *projektet* används som en helhetbeteckning om det gemensamma tvååriga arbetet trots att det egentligen var frågan om två separata projekt, båda ettåriga. När det första slutade hade ett andra beviljats och det följde direkt efter med fortsättning i det arbete som gjorts under det första året.

4. Förstudien från 2010

I förstudien som genomfördes 2010 och som sedermera resulterade i det länsövergripande genomförandeprojekt utfördes bl.a. intervjuer inom de tre aktuella områdena socialtjänsten, överförmyndarna samt skola. Sammanlagt ca 15 kommunintervjuer. Intervjuer genomfördes också med ett boende och med skolhälsovården. Bland de intervjuade ingick några kommuner som haft mottagande en längre tid. De flesta kommuner hade dock inte haft något organiserat mottagande tidigare. Material från andra län där man kommit längre användes också. Förstudien koncentrerades på frågan om vilka utmaningar och samverkansområden på regional nivå som de intervjuade kunde förutse.

Frågan om ensamkommande barns mottagande i kommunen var för många intervjupersoner ny, vilket avspeglade sig i förstudien på olika sätt. Kunskap och kännedom om olika funktioners roller och uppdrag både inom kommunen och hos externa aktörer var mycket begränsad. Materiell kunskap om själva frågan saknades också till stor del; vad och var kom barnen ifrån? Varför? Vem ansvarar? Hur går processen till när de anlände till landet? Gränsdragning mellan olika funktioner var oklar liksom i vissa fall också det egna ansvaret. Samtliga verksamheter gav uttryck för en stor misstro gentemot varandra.

4.1. Samverkan

En viktig fråga för att på bästa sätt möta barnets behov är samverkan inom kommunen, mellan kommunerna och med externa aktörer, enligt förstudier som gjorts på andra håll i landet. Samverkan var därför en viktig fråga för förstudien. Inom socialtjänstens område skedde någon samverkan kring de ensamkommande barnen mellan kommunerna i Nordost och i Nordväst. Södertörnkommunerna hade inte någon samverkan kring ensamkommande barn. Överförmyndarna hade nätverksträffar kring barnen på Södertörn. Inom området skola fanns ej samarbete mellan kommunerna.

Samverkan inom kommunen såg mycket olika ut, mest handlade det om enstaka kontakter vid problem. I någon kommun fanns det samverkansgrupper mellan skola och socialtjänst. I förstudien uttrycktes ett stort behov av goda samarbeten inom kommunen men också mellan kommunerna och kommunernas olika verksamheter. Likaså efterfrågades ett kontinuerligt samarbete med andra aktörer, främst Migrationsverket.

Samverkan efterlystes men samtidigt fanns svårigheter som hindrade detta, menade man, som bl.a. sekretessen från socialtjänsten och bytet då god mans uppdraget upphör och en särskilt förordnad vårdnadshavare ska tillsättas från överförmyndarna. Information och kunskap om olika verksamheter, roller och uppdrag saknades.

4.2. Samarbetsmöjligheter

Socialtjänst och boende

Socialtjänsten har det övergripande ansvaret för barnen och har i sitt uppdrag att se till den unges hela livssituation. Huvudproblemet inom socialtjänsten var frågan om boende för barnen, enligt förstudien. De intervjuade såg möjligheter till samarbete på flera områden bl.a. kring kvalitetssäkring av och rutiner kring boendena samt hur boendet meddelar kommunen om nyetablering, vilket också var (och är) ett stort problem för skolorna då boendet styr skolkommun. Ett annat förslag till

samarbetsområde handlade om gemensamma riktlinjer där också överförmyndarens och skolans uppdrag och avgränsningar skulle kunna få plats. Ytterligare förslag om samarbeten var traumatiserade unga, tillgång på tolkar, schablonersättningen vid flyktingmottagande och hur den fördelas när det gäller ensamkommande barn, frågan om att skapa beredskap för och arbeta med integrationen vid permanent uppehållstillstånd (PUT) och familjeåterförening.

Samarbete efterfrågades också kring erfarenhetsutbyte och kompetensutveckling för olika personalgrupper mellan kommunerna, inklusive framtagande av goda exempel. Förslag om att skapa gemensamma fungerande informationskanaler samt riktlinjer och ramar till aktuella myndigheter fanns också.

Överförmyndare och gode män

Överförmyndarenheterna har i uppgift att utse en god man till det ensamkommande barnet under asyltiden. Enligt §2 i lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn, ska god man utses för barnet att i vårdnadshavares och förmyndares ställe ansvara för barnets personliga förhållanden och sköta dess angelägenheter. När barnet har fått permanent uppehållstillstånd är det istället socialtjänsten som ska se till att en särskilt förordnad vårdnadshavare utses. Ett stort problem som flera överförmyndare tog upp i förstudien var att respekten gentemot den gode mannen saknades, denne får kännedom om beslut i efterhand, kallas sent till möten och tillfrågas inte trots sin vårdnadshavarroll. Överförmyndarna ansåg det därför vara av vikt att synlig- och tydliggöra överförmyndarens och gode mannens roller och uppgifter för andra aktörer och att åstadkomma en bättre dialog mellan alla inblandade aktörer.

För att höja kvaliteten på gode männen hade överförmyndarna förslag på en gemensam utbildning och en gemensam checklista över gode mäns uppgifter och roll. Andra förslag var en gemensam förteckning över gode män, beskrivning över kraven på gode män vid rekrytering samt riktlinjer m.m. för arvodet till gode man.

Skola och skolhälsovård

Skolan är de som ser mest av dessa barn, enligt förstudien dröjer de sig ofta kvar i skolan efter skoldagens slut. Det är också för skolpersonalen tydligt hur barnen mår. I förstudien beskrev flera kommuner det överrumplande i att det plötsligt stod elever utanför dörren som skulle börja, utan att skolan underrättats. Skolan vet inte hur många barn som kommer och när de kommer, anvisas barnet till en närstående person var inte kommunen informerad. De ensamkommande barnen särskiljs inte från andra nyanlända unga i skolans arbete och många gånger var det inte känt att barnet var ensamkommande.

Kommunerna såg behov av ett gemensamt arbete i länet utifrån flera olika behov. Det som efterfrågades var gemensamma rutiner bl.a. för validering/kartläggning av tidigare införskaffade kunskaper, för modersmålsundervisning och studiehandledning samt för att lotsa de unga mellan skola och arbete. Andra förslag på samarbete var en inventering av de olika alternativ av utbildningar och insatser som genomförs runt om i kommunerna. Samarbete med mottagande enheter och överföring av skolresultat mellan skolorna efterfrågades också. Ett ytterligare förslag rörde samarbete kring professionell hjälp/handledning för personalen och professionell hjälp/stödsamtal för avvisade elever.

Svårigheterna kring skolelevhälsan handlade framförallt om samarbetet med Landstinget. Oklarheter kring rollfördelningen mellan landsting och skolhälsovård syntes råda och rutiner för överlämning till skolhälsovården saknades. Önskemål om att få till rutiner för denna speciella målgrupp fanns.

Migrationsverket (MIV)

I förstudien hade i princip samtliga intervjuade i kommunerna angett problem kring Migrationsverkets rutiner och handläggning. Svårigheterna rörde de olika ersättningarna och återsökningen, allvarliga brister kring informationsförmedlingen samt att det var svårt att nå verket för frågor och upplysningar. Kommunerna önskade att Migrationsverkets roll och uppgifter skulle vara likartade för alla och att gemensam information skulle ges.

5. Projektet *Ensamkommande barn i Stockholms län – samordning av kommunstöd och kommunsamarbete*

Projektet ”Ensamkommande barn i Stockholms län – samordning av kommunstöd och kommunsamarbete” startade som en följd av förstudien och avsiktsförklaringen från kommunerna och pågick under tiden 2010-11-01 – 2012-10-31. Samtliga kommuner var i princip involverade i arbetet antingen i styrgrupp eller i någon av de tre arbetsgrupperna, socialtjänst och boende, skola och hälsa samt överförmyndare och gode män.

Projektet sökte förbättra mottagningen av de ensamkommande barnen i vissa specifika frågor utifrån förstudien och enligt uppdragsplaner för de olika verksamheterna. Förbättringsförslagen hade alla en regional bäring. Projektet arbetade också med gemensamma frågor som grep över alla tre verksamheterna.

De ensamkommande barnen själva kom till tals i arbetet, dels genom att de deltog vid dialogseminarierna och dels genom fokusgrupper. Den bild de beskrev bekräftade projektets mål.

Huvudmålet, som kommunerna åtog sig i avsiktsförklaringen, var att skapa 200 extra platser. Detta mål uppfylldes, utgångspunkten var de 140 platser som fanns i länet och efter projektet fanns 379 (varav 109 asylplatser). Resultaten i övrigt handlade till stor del om att strukturera upp området kring roller, uppgifter och ansvar mellan olika funktioner som hade (och har) uppdrag gentemot de ensamkommande barnen. Att ta fram gemensamma riktlinjer och gemensamma handlingsvägar var en annan del.

Det gemensamma verksamhetsöverskridande arbetet handlade dels om insatser riktade till personal som arbetar med ungdomarna och dels kring sakområden som är gemensamma, exempelvis frågor kring tolkar och kring särskilt förordnad vårdnadshavare. Flera seminarier och konferenser genomfördes under projektet. Dessa hade flera syften såsom kompetensutveckling, spridnings- och implementeringsarbete, stimulera till samverkan och att erbjuda erfarenhetsutbyte.

Projektets viktigaste resultat, som följde på projektets målsättningar var (avsnittet är hämtat ur Bunars utvärderingsrapport¹):

- Vägledning för gode män, som samtidigt är information till andra berörda aktörer om vad gode män gör och inte gör.
- Utbildning för gode män (som också genomfördes i en omgång under projektet med goda resultat).
- Riktlinjer för hantering av ensamkommande barns ärenden vid socialtjänsten.
- Kunskapsmanställning om antalet ensamkommande i länet, boendeplatser och ärendegången i länets kommuner.
- Kvalitetskriterier för boendekvalitet.
- Kravspecifikation på tolkar för att höja kvaliteten på tolktjänsten.
- En grundlig inventering av flera aspekter av de ensamkommandes skolgång (inskrivning, validering, modersmål, studiehandledning, överlämning, skolhälsovård m.m.).
- Riktlinjer kring introduktion i utbildning och för övergångar mellan skolor.

¹ Nihad Bunar *Utvärdering av projektet Ensamkommande barn i Stockholms län – samordning av kommunstöd och kommunsamarbete* (2012)

- Framtagandet av hälsokortet och informationsmaterialet om asylsökande barn, med eller utan vårdnadshavare, inom sjukvården till länets kommuner.

De viktigaste slutsatserna utifrån projektet handlade om att samverkan och samordning såväl inom som mellan kommunerna och med externa aktörer, är av fundamental betydelse för att arbetet med de ensamkommande barnen ska lyckas. De möten för dialog och samarbete som projektet arbetade intensivt med har varit mycket uppskattade och därmed givit samling och kraft till frågan samt tydligt visat på värdet av samordning, enligt slutrapporterna².

Projektet hade en del komplicerade frågor att arbeta med och en del av dem var ej möjliga att slutföra under den korta tiden av ett par år. Arbetet fortsatte därför inom KSLs ordinarie verksamhet.

5.1. Extern utvärdering av projektet

Projektets första år utvärderades externt av professor Nihad Bunar vid Stockholms universitet. Ur hans utvärdering är följande text hämtad, liksom listan på de viktigaste resultaten ovan under kapitel 4.

Bunar sammanfattade vinsterna i projektet i några punkter:

1. Hela processen från förstudien via genomförandet till utvärderingen har bidragit till att öka uppmärksamheten för ensamkommande barn i länet.
2. Projektet har varit en form av kompetenshöjning för de medverkande tjänstemännen. Oftast var det personer i chefs- eller annan nyckelställning i kommunerna som var med i projektets olika grupper och det var drygt 60 personer inblandade.
3. Projektet tillhandahöll arenor för möten, nätverk, utbyte av råd och tips mellan kommunerna. Detta har lett till konkreta förändringar i de kommunala rutinerna som en direkt följd av information förmedlad genom strukturerna som hade med projektet att göra.
4. Projektets organisationsidé har använts som förebild när lokala samverkansgrupper bestående av skola, socialtjänst, överförmyndare och sjukvård har bildats.

Bunar konstaterade också att projektet inte har levt upp till alla sina målsättningar. Ett annat problem med projektet var frågan om implementering och påverkan i praktiken. Bunar konstaterar att avsaknad av en implementeringsstrategi i själva projektet, i meningen att någon särskild person skulle ansvara för att projektets output blev en del av de ordinarie strukturerna i länets kommuner, var problematiskt. Implementeringen överlämnades till gruppmedlemmarna, hemsidan och konferenser. I ett antal fall, enligt Bunars intervjupersoner, fungerade detta. Men frågor kring hur mycket resultaten används och med vilken kvalitet var omöjligt att svara på, menade Bunar.

Problemen menade Bunar avslutningsvis, ”låg snarast i den alltför ambitiösa ansatsen från början, men sett till förutsättningarna – ett år, liten egen budget, över kommungränserna, många viljor och intressen inblandade, komplexiteten och omfattningen av de behandlade frågorna, första länsövergripande projektet i denna fråga – kan det inget annat än anses vara ett framgångsrikt projekt som har lyckats i

² Haninge kommun och KSL. *Slutrapport Ensamkommande barn i Stockholms län – samordning av kommunstöd och kommunsamarbete* (2011) och *Slutrapport Ensamkommande barn i Stockholms län (2013)*

sina grundläggande intentioner, nämligen att kraftfullt sätta de ensamkommande på den kommunala kartan, skapa mötesplatser, kartlägga den befintliga verksamheten och ta fram instrument för fortsatt kvalitetshöjning av verksamheter för ensamkommande barn i länets kommuner.”

Bunar sammanfattade förbättringsområden och rekommendationer inför framtida satsningar som:

- Mer tid till medarbetarna.
- Bättre uppbackning i kommunerna.
- Bättre styrning och kommunikation mellan de olika delarna.
- Mer tydlighet om projektets upplägg och arbetsmetoder inledningsvis.
- Fokusera målsättningar i uppdragsplanerna till det som är genomförbart.
- Överväg att blanda grupper kring konkreta frågeställningar relevanta för samtliga verksamheter.
- Överväg att inkludera representanter för civilsamhället i arbetet.

Vidare, menade Bunar, att de ansvariga ska se till att behålla, upprätthålla och bygga på följande starka punkter som har präglat projektet:

- Entusiastiska och kompetenta medarbetare.
- En genomtänkt organisation.
- Bra dokumentation och transparens.
- Medarbetare från flera kommuner.
- Förankring på chefs- och politisk nivå.

6. Samarbetet efter projektet

Efter att projektet avslutats flyttades de kvarvarande frågorna in till KSLs arbete med nyanlända inom KSLs ordinarie ram. I samband med detta utvärderades och reviderades den överenskommelse som fanns mellan kommunerna om samverkan runt nyanlända. Ensamkommande barn fördes in i denna överenskommelse vid revideringen. En liknande utveckling skedde hos norrortskommunerna respektive södertörnskommunerna. En struktur för arbetet byggdes upp där styrgruppen för nyanlända och dess handlingsplan också kom att inrymma frågor om ensamkommande barn.

Genom denna struktur har frågor kring de ensamkommande barnen erhållit ett fortsatt fokus och bl.a. funnits med som en del i den skrivelse till regeringen om svårigheter i nuvarande regelsystem som KSLs styrelse insände till regeringskansliets ansvariga ministrar i november 2013.

Exempel på andra frågor som varit och är aktuella för det kommungemensamma arbetet:

God man och särskilt förordnad vårdnadshavare

En fråga som var mycket aktuell efter projektet var att stödja kommunerna i att kvalitetssäkra och genomföra den länsgemensamma utbildningen för gode män. I ett senare skede arbetades utbildningen om för att också kunna ges till de särskilt förordnade vårdnadshavarna (sfv) i enlighet med uppdraget kring dem (ett uppdrag som också fanns kvar efter projektet). Andra frågor kring de särskilt förordnade vårdnadshavarna handlade om att ta fram ett förslag på kommungemensam modell för rekrytering och för ersättning. Ersättningen visade sig vara ganska samordnad. En gemensam modell för rekrytering m.m. är eventuellt på gång nu tillsammans med överförmyndarna genom Nacka och Stockholms initiativ.

Barn som försvinner från boendena

En annan fråga kring barnet som fanns med under projektet var de olika förslag för tematisering i enlighet med Länsstyrelsens modell från Tema Nyanlända. I ett första skede handlade det om barn som försvinner från boendena men också om barn som avviker och barn som avvisas men bor kvar i kommunen. Uppdraget handlade om att ta fram förslag på ansvarsfördelning och på rutiner mellan statliga myndigheter och kommun. En checklista till stöd för boendena fanns redan framtagen i projektet. Denna har reviderats och ett förslag på rutin mellan kommunerna samt förslag på hantering från de statliga myndigheterna har tagits fram.

Familjeåterförening

Ytterligare en fråga som uppstod i slutet av projektet handlade om familjeåterförening. När barnets förälder och eventuella syskon har kunnat lokaliseras och beviljats uppehållstillstånd kommer de till barnet som då inte längre är ensamkommande utan betraktas, i lagstiftarens mening, som en anknytningsperson. Lagstiftningen är utformad utifrån att denna anknytningsperson är vuxen. Detta innebär svårigheter för både barnet och kommunen. Arbeta har pågått med att på olika sätt stödja kommunerna i denna situation.

Riktlinjerna för socialtjänsten vid handläggning av ensamkommande barn

Under 2014 reviderades Riktlinjerna till följd av dels förändringar i lagstiftningen och dels som resultat av utökade områden för överenskommelse mellan kommunerna.

Skolan

Som ett resultat av projektet startade en samverkan mellan 8 kommuner i projektet Kommunsamverkan för att stärka nyanlända elevers skolgång. Ytterligare kommuner har anslutit sig under projektets gång. KSL sitter i styrgruppen och stödjer samarbetet. Projektet ska bl.a. ta fram en metod för att genomföra en effektiv och individanpassad studiehandledning och skapa en gemensam plattform för att kunna erbjuda flera elever modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmålet.

Övrigt

Samarbete med externa aktörer, såsom Migrationsverket och Länsstyrelsen har fortsatt, bl.a. kring återsökningsfrågor och rutiner med Migrationsverket. Samarbetet med Länsstyrelsen har handlat bl.a. om platsavtalen och gemensamma konferenser och seminarier.

Resultat i form av olika stödmaterial för handläggning i kommunen som tagits och tas fram publiceras på KSLs webbplats sedan projektet och framåt. I nuläget är det 111 personer som prenumererar på KSLs hemsida om ensamkommande barn.

7. Uppföljningens resultat

Uppföljningen genomfördes uteslutande genom dialogiska samtal med olika fokusgrupper. I fokusgrupperna fanns enskilda särskilda kommentarer och synpunkter från olika deltagare. Ibland ganska samstämmiga, ibland mindre. Ibland var några deltagare mer samstämmiga med en annan fokusgrupps deltagare o.s.v. Denna sammanställning är ett försök att något samla ihop de olika synpunkterna.

I sammanställningen av resultatet har en uppdelning i respektive verksamhet gjorts först och därefter kommer ett avslutande avsnitt om de gemensamma verksamhetsövergripande frågorna. Inom respektive verksamhet har resultatet delats upp dels utifrån särskilda insatser och dels utifrån andra verksamheters synpunkter. Uppföljningens dialoger i fokusgrupperna kom att till stor del handla om hur man arbetar idag mer än om vilka dokument som används, vilket också var väntat.

En övergripande ståndpunkt som framkom i olika sammanhang var betydelsen av hur kommunen organiserar sitt arbete med frågorna, om samlat eller uppdelat ute på olika enheter. Detta hade i sin tur relevans för hur väl man kunde samarbeta, såväl inom en verksamhet, mellan verksamheterna i kommunen som med andra kommuner.

Ett tydligt resultat var den goda kontakt som syntes råda i de allra flesta fall mellan de olika verksamheterna inom kommunen och mellan kommunerna. Mellan kommunerna fanns god kontakt både inom samma verksamhetsområde och mellan verksamheterna.

7.1. Socialtjänsten

Riktlinjerna för socialtjänsten vid handläggning av ensamkommande barn

Det huvudsakliga dokumentet som togs fram under projektet var riktlinjerna. Dessa antogs efter rekommendation av KSLs styrelse av alla kommuner utom en. Efter revidering av dessa till följd av bl.a. ny lagstiftning har de antagits av alla (väntar beslut från en kommun, som troligtvis kommer att anta dem). Till riktlinjerna togs i projektet fram olika stödmaterial, bl.a. en guide för handläggningen då barnet fått permanent uppehållstillstånd.

Fokusgrupperna visade att riktlinjerna var välkända, både av handläggare, chefer och i befintliga nätverk inom socialtjänsten. Riktlinjerna betraktades som bra och användbara, bl.a. som stöd i arbetet. De var också i vissa fall kända av andra verksamheter, såsom av överförmyndarna. Några kommuner hade utifrån riktlinjerna skapat egna rutiner. Också riktlinjernas bilagor var av vissa representanter inom socialtjänsten kända och använda, för vissa som bas för eget framtaget material. Riktlinjerna hade också använts i skarpt läge gentemot andra kommuner, också utanför länet och gentemot andra aktörer. Därutöver använder man texterna på olika sätt, bl.a. när man nyanställer socialsekreterare.

Kvalitetskriterier för boendena

Frågan om boenden för barnen var den viktigaste enskilda frågan för kommunerna i projektet. De kvalitetskriterier för boendena som togs fram i projektet ansågs av fokusgrupperna till viss del kända och bra, men används inte så mycket eftersom man har upphandlat HVB-verksamheter och upphandlingsavdelningarna har egna uppföljningar. Någon kommun använde dem aktivt vid uppföljning av sina boenden.

Andra kommuner utvärderar boenden och utser boendeplatser centralt. Några kommunrepresentanter menade att man använder de olika checklistorna som togs fram i projektet och förmedlar dem till boendena. Andra vägar till uppföljning av boendena är de rapporter som boendena producerar och kontinuerliga kontakter mellan socialtjänst och boendet. Den svårighet som inledningsvis omtalades i projektet kring de privata boenden, som kan etableras med kort varsel i en kommun, kvarstår.

Skolan om socialtjänsten

Skolan menade att samarbete med socialtjänsten pågår. Framförallt har man möten mellan socialsekreterare och skola vid problem och då är samarbetet mycket bra. Socialtjänsten kommer i vissa kommuner också och besöker skolan och eleven. Kontakten har förbättrats mycket under senare tid, ansåg några. Skolan har samarbete med boendet i första hand, i andra hand med socialtjänsten och detta fungerar bra.

En fråga som togs upp av flera i fokusgrupperna var då en del ensamkommande barn från andra kommuner placeras i kommunen och då hamnar i placeringskommunens skola. Det fanns olika åsikter om dessa placeringar utifrån om man placerat barn i en kommun eller själv hade barn från andra kommuner. Att placera i annan kommun tyckte man fungerade bra, medan det var svårare om man i kommunen hade placerade barn. Detta gällde särskilt om det var stora boenden i kommunen där flera olika kommuner placerat barn. Någon påtalade att skolan då har kontakt med socialtjänsten i den placerande kommunen för att lösa problem som kan uppstå. En annan menade att man försöker placera barnet i den kommun som är ansvarig. Ibland finns också placeringar från kommuner utanför länet här i länet, vilket ytterligare komplicerar frågan. Ett par kommuner hade i det sammanhanget använt de gemensamma dokument som tagits fram i länet. Ett annat problem som togs upp kring placering och ansvar i olika kommuner var vem som ska betala vad.

Dokumentet som tagits fram för socialtjänsten var endast kända av några i skolan.

Överförmyndarna om socialtjänsten

Riktlinjerna för socialtjänsten är kända och använda av överförmyndarna. Samarbetet fungerar bra inom kommunen mellan överförmyndarna och socialtjänsten, nätverk finns numera. Kontakten med boende och socialtjänsten blev bättre med projektet. Problem uppstår när det är olika kommuner som ansvarar för god man och för socialtjänsten. Informationen kommer inte fram. Upphandling av boenden och antalet barn som kommer styr mycket av verksamheten för överförmyndarna. Med boendena har man bra direktkontakt, ibland via gemensamma träffar med socialtjänsten. Frågan om särskilt förordnad vårdnadshavare har dock inte blivit så mycket bättre, men förhoppningsvis är det på gång, menade man.

7.2. Gode män

Den i projektet framtagna *Vägledning för gode mannen* används och lämnas också ut till olika verksamheter, bl.a. till boenden, enligt överförmyndarna. Den används också vid olika typer av meningsskiljaktigheter kring uppdrag och roller. Överförmyndarna var mycket nöjda med den *utbildning* som togs fram i projektet. Utbildningen gav en märkbar kvalitetshöjning. Fortfarande kvarstår dock problem mellan kommunerna på grund av att man har olika regler kring ersättningar och villkor m.m. för gode männen.

Socialtjänsten om gode mannen

Socialtjänsten har, i uppföljningen, skiftande synpunkter på gode mansverksamheten. Några har mycket god erfarenhet och tycker att det fungerar bra, t.ex. Nacka och Lidingö. På Södertörns överförmyndarnämnd fungerar det bra, man får tillbaka samma god man på uppdrag. Några menade att det var större problem tidigare och att det successivt har blivit något bättre. Ett par fokusgruppsdeltagare uttryckte att man märkt skillnad från två år tillbaka. Flera påtalar att det först efter projektet fanns en märkbar förbättring, men att det, det senaste åren skett en kraftig försämring. Problemen som påpekas är att det tar lång tid innan barnet får en god man, att återkoppling emellanåt saknas, att en del gode män har många barn ”upp till 15” och att gode mannen vill bestämma var barnet ska bo.

Om man har problem med gode mannen klagar man skriftligt och har möten tillsammans med överförmyndarenheten för att styra upp svårigheterna. Det ser ut som om antalet barn som gode mannen har avgör hur uppdraget utförs. Gode mannen är mycket viktig för barnet och barnet har stora förväntningar på gode mannen.

Skolan om gode mannen

Från skolsidan kände några till att gode männen hade gått en utbildning. Flera aktörer menade att *Vägledningen till gode män* som togs fram i projektet är bra, den används ofta och ges ut vid behov till olika personalkategorier.

Gode mannen är numera med vid uppföljningsmöten med barnen, enligt skolan. Tidigare glömde man bort att bjuda in denne. Likaså menar skolan att kunskap om gode mannen numera finns och att de är mer inblandade vid arbetet med eleverna. Några i fokusgrupperna menade att det har skett en uppsträckning de senaste åren av godmansskapet. Ett par kommuner hade dock inte någon kontakt med gode män och kunde inte uttala sig. Någon kommun menade att man haft en god kontakt men inte nu längre. Förutom vid uppföljningsmöten har man kontakten i samband med olika delar i skolsystemet, t.ex. inför introduktionssamtal eller så är gode mannen inbjuden till skolsamtal. De tar också ofta kontakt med skolan.

Nästan alla poängterar dock att det är mycket stor skillnad på olika god män i kvalitetsavseende. En del hade erfarenhet av att gode mannen inte alltid kommer och att de kan vara svåra att få tag på ibland. En reflektion är att engagemanget skiljer sig mycket från person till person och att man märker skillnad på kompetens hos gode mannen.

7.3. Skola

Skolan har utvecklats till det bättre för nyanlända och det har inte blivit sämre igen efter projektet. Flera av fokusgruppsdeltagarna från skolan kände ej till de dokument som tagits fram i projektet, varken de från andra verksamheter eller de egna för skolan. Den gemensamma checklistan för skolan var dock något känd. Flera kommuner har en sådan och fokusgrupperna spekulerade i att dessa kanske är framtagna utifrån den checklista som togs fram i projektet. Egna checklistor var på gång att tas fram i ett par kommuner och de hade behov av projektets checklista, men hade inte haft kännedom om den. Man menade att det inom kommunerna finns en tydlighet kring hur eleven tas omhand men det är olika hur mycket information som överförs till andra kommuner eller mellan olika verksamheter inom kommuner. I Salem t.ex. skickas sammanställning av skolresultat med när eleven byter kommun.

I flera kommuner har man en central organisation för frågan om nyanlända barn (t.ex. Botkyrka) och i några håller en sådan på att byggas upp (t.ex. Nacka). I någon kommun hade man en mottagningsgrupp som bl.a. också ansvarar för kontakt med socialtjänsten (Täby). En fråga som kom upp i fokusgrupperna och diskuterades handlade om hur kommunen valt att genomföra integrationen, antingen i särskilda introduktionsklasser eller direkt i vanlig klass. Någon kommenterade att direkt utplacering i klass inte fungerar för nyanländas skolgång. Andra menade att det fungerar allra bäst att eleven går ut i klass direkt.

Socialtjänst om skolan

Socialtjänsten menade att det mestadels är boendena och gode män som har kontakten med skolan. Har socialtjänsten kontakt med skolan är det oftast vid problem. Under utredningstiden har man dock kontakt med skolan. Socialtjänsten vet inte alltid varifrån barnet kommer, man har varken fått information från gode mannen eller från den skola där eleven gått tidigare eller går i, vilket är en svårighet.

Fokusgruppdeltagarna menade att man försöker ha regelbunden kontakt i det individuella ärendet och ibland på en mer övergripande nivå. Några menade att det är svårt med samarbetet, det är eftersatt för just denna grupp unga. Någon påtalade att invandrade barn ofta särbehandlas i skolan, ”segregationen startar mycket i skolan i och med detta”.

Överförmyndarna om skolan

Överförmyndarna sa sig inte ha mycket kontakt med skolan, i någon kommun hade man samarbete via nätverket i kommunen men i övrigt inte. Gode mannen har dock kontakt med skolan och det synes fungera bättre nu än tidigare. Man var mycket nöjd med några skolor som förde en tydlig kommunikation. Ett stort problem som hade uppstått i förhållande till de gode männen och skolan var med frånvarohanteringen i och med de digitala systemen och lån av datorer där vårdnadshavares påskrift behövs vilket inte är möjligt för gode mannen att skriva på.

7.4. Gemensamma frågor

Med gemensamma frågor avses de frågor som samtliga tre verksamheter, skola, socialtjänst och överförmyndarenhet, var involverade i under projektet.

7.4.1 Tolkar

Kvalitetskriterierna för tolkar som togs fram i projektet var kända av fokusgruppsdeltagarna, men man menade att kvalitetsfrågan faller på den upphandling som måste göras. Det är fortfarande dålig kvalitet på tolktjänsterna. Nästan samtliga deltagare i fokusgrupperna klagade på tolkarna. Endast några inom skolan hade inte upplevt problem, men man upplevde där istället att tolkning är dyrt. Ibland användes modersmåls lärarna som tolk. Det man påtalade som stora problem med tolkningen handlade om brister i kvaliteten, ”tjafs mellan tolk och barn, de tolkar fel, de avbokar”. Andra brister som påtalades var tidspassningen och ofta avbokade tider, fel språk på tolkningen och att man behöver förklara för tolken vad det är för regler som gäller. Man menade att bättre kvalitetssäkring av tolkningen och tolkförmedlingarna behövs och att upphandlingen behöver kunskap om de läns gemensamma kvalitetskriterierna som togs fram i projektet.

7.4.2 Gemensamt material framtaget i projektet Flödesschema och dokumenten på KSLs hemsida

Ett flödesschema utvecklades under projektet och färdigställdes efter projektet. Alla verksamheter var delaktiga i detta framtagande, d.v.s. representanter från socialtjänsten, skolan, överförmyndarna, Migrationsverket och Landstinget. Fler i fokusgrupperna anger att flödesschema används, framförallt av socialtjänsten och man vet var det finns att hämta på nätet. Någon menade att det bara är tråkigt att den inte går att skriva ut. För fokusgruppsdeltagare som var ganska nya på sina tjänster var flödesschemat okänt och användes ej.

Pocketboken

Pocketboken med alla resultat samlade togs fram efter att projektet hade slutförts i enlighet med beslut i styrgruppen och som en avslutande del i det. De allra flesta kände till den och den användes mycket ute i kommunerna, även om man inte alltid visste att den var kopplad till projektet. Pocketboken betecknades som bra och som tillgänglig för alla. I några kommuner, bl.a. i Täby, ligger den till grund för kommunens arbete med ensamkommande barn.

7.4.3 Samverkan

Som en följd av förstudiens resultat och det materiella samarbetet kring sakfrågor kom projektet att stimulera till samarbete inom kommunerna och mellan kommunerna. Detta var av vikt utifrån att barnet är aktuell inom flera verksamheter inom kommunen och i vissa fall också inom dessa verksamheter i olika kommuner. Svårigheten med att många kommuner och flera verksamheter var inblandade för varje barn blev alltmer uppenbar ju längre projektet fortgick.

Nätverk inom kommunerna

Flertalet av deltagarna i fokusgrupperna var eniga om att kontakter inom kommunens olika verksamheter är av stor vikt. Flera påpekade också att detta var ett av värdena med det gemensamma arbetet i länet. Olika konstellationer av nätverk mellan olika verksamheter finns i de flesta kommuner. Nätverk finns ibland mellan alla delar inom kommunen (t.ex. i Lidingö) och ibland mellan ett par verksamheter såsom t.ex. mellan skola och socialtjänsten eller mellan gymnasiet och socialtjänsten (t.ex. Nacka) eller mellan socialtjänst, boende och skola. Exempel fanns på kommuner som har en samordnare som håller ihop helheten (t.ex. Sollentuna och Lidingö) och ser till att information kommer ut. Ett motiv till samverkan som angavs var att se till att ungdomen fångades upp, särskilt när ungdomen mår dåligt.

Några kommuner hade inte något nätverk inom kommunen. Man var på gång att starta en samverkansgrupp i ett par kommuner (t.ex. Botkyrka). I andra beskrev man hur man haft en samverkansgrupp under projektiden men inte nu längre, det var för svårt att hålla ihop det. Ett par fokusgruppsdeltagare omtalade att man försökt få till en grupp över verksamhetsgränser men att det inte fungerat. En kommun påpekade att samarbetet mellan socialtjänst och skola fungerar dåligt inom länet, men att det inom kommunen fungerar bra.

I uppbyggnaden av nya mottagandeenheter inom skolan (se ovan 7.3) synes det oftast ingå i uppdraget att samverka med andra aktörer. Dessa enheter finns inom en del kommuner och är på gång att byggas upp i andra. Men det finns också exempel på kommuner som inte har någon samordning inom kommunen.

Samarbete mellan kommunerna

Det finns numera goda och verksamma nätverk både på norrsidan genom Koordination Norrort och på södersidan genom Etablering Södertörn. Båda nätverken arbetade inledningsvis endast med nyanlända men har nu också nätverk för arbetet med ensamkommande barn. Båda nätverken hör hemma inom socialtjänsten men har haft vissa möten och kontakter med överförmyndarna och skolan. Efter projektet fanns på norrsidan nätverk i nordost och i nordväst som så småningom samordnades i Koordination Norrort. På Södertörn fanns sedan tidigare ett omfattande samarbete kring nyanlända men efter projektet fördes också frågor kring ensamkommande barn in i detta.

På skolsidan finns ett nätverk på Södertörn sedan 2011, men man har inget samarbete med norrort. Och på norrsidan finns ett liknande nätverk. Nätverken har vuxit fram utifrån att behov finns.

I fokusgrupperna ger man uttryck för att det regionala nätverket har varit mycket bra. Genom dem kan man finna kontakter i andra kommuner när behov uppstår och man kan också hjälpa varandra med arbetsmetoder och lösningar på svårigheter. Man har kunskap om varandra, om inte annat så via kontaktlistorna på KSLs hemsida och når lätt de som behövs i varje ärende.

Nätverken runt strategerna i Koordination Norrort och Etablering Södertörn har än större betydelse. Genom dessa kan man samarbeta runt varje enskilt barn med kommuner och verksamheter som är aktuella. Växelverkan mellan den övergripande nivå på KSL till det gemensamma samarbetet med strategerna tas också upp som betydelsefullt av fokusgruppsdeltagarna. Inom strategernas kommungrupper pågår också samarbeten i mindre kommunkluster, bl.a. i projekt och i samverkansmöten där man haft barn placerade på samma enhet, vilket också lett till en vidare dialog.

Samarbete med staten

Fokusgruppsdeltagarna menade att det varit bra med det samarbete med staten, framförallt Migrationsverket, som skedde och fortfarande sker i länet. Flera kommunrepresentanter talar om det stora värdet i möten med Migrationsverket på regional nivå. Numera organiseras mötena med Migrationsverket kontinuerligt på delregional nivå av strategerna, med en gemensam samlad dialog på länsnivå för att pröva samstämmigheten i hela länet. Skolverket var involverad i projektet vilket påtalas av någon kommun, de är också nu delaktig i det projekt kring Nyanlända elevers skolgång som blev en följd av projektet med ensamkommande barn.

KSL

KSL blev genom projektet tydligare för kommunrepresentanterna. Det var KSL som samlade kommunerna och höll fokus på frågan, enligt fokusgruppsdeltagarna. Innan projektet hade man oklara bilder av vad KSL var och vad KSL gjorde. En stor del till att KSL har fortsatt varit tydlig för kommunerna har att göra med Koordination Norrort och Etablering Södertörns strateger som genom sitt arbete fört frågor in till KSL och ut från KSL, enligt fokusgrupperna. Strategerna har i nyhetsbrev och nätverk förmedlat KSL frågor men också deltagit aktivt i beredningsarbetet inför styrgrupp och styrelse m.m. på KSL och fört in frågor och sakkunskapen till länsarbetet. Via samarbetena på delregional och regional nivå har erfarenhet och goda exempel kunnat hämtas in till kommunen, menade flera. Man kände också till KSLs hemsida och flera prenumererade på sidan om ensamkommande barn. Någon anmärkte att frågan ligger

lite fel på hemsidan, men att det var av betydelse att den fanns samlad på ett ställe för länet.

7.4.4. Seminarier och konferenser

Några i fokusgrupperna hade deltagit i de seminarier och konferenser som projektet anordnade. Seminarierna och konferenserna var kända och man tyckte i de flesta fall att de har varit mycket bra. Några synpunkter som framfördes var att det är bättre med halvdagar än med hela dagar, att ibland blev det för mycket av bara en verksamhet och att det ibland var för låg nivå för de som hade varit med ett tag. Medan andra menade att det behövs på alla nivåer och att det varit fantastiskt med möten med olika personer.

8. Analys och slutsatser

De slutsatser som kan dras utifrån insamlat material är samlat under denna rubrik. Först kommer ett inledande avsnitt om några svårigheter kring frågan om ensamkommande barn, därefter slutsatser utifrån de konkreta frågorna i uppföljningen och slutligen ett avsnitt om framtiden.

Inledning

Kommunerna blir bättre och bättre på det inledande mottagandet och allt som därtill hör. Allteftersom tiden går dyker dock nya frågor upp. Ett exempel är familjeåterföreningen här i landet. När arbetet med projektet började hade ingen hört talas om att en familj kunde återfinnas och så småningom komma hit och återförenas med barnet. Att så nu sker får stora konsekvenser för barnet och kommunen. Dessa följder kan vara svåra att hantera för alla inblandade, för barnet som inte längre betraktas som ensamkommande och som förlorar den sammanhållande stödstruktur som funnits och för kommunen som plötsligt skall ordna boende, skola och kanske barnomsorg m.m. till familjen. För kommunen innebär detta förutom svårigheter i själva mottagandet också stora kostnader som kommunerna inte kan återsöka (d.v.s. få igen från Migrationsverket). Frågan kan också beröra flera kommuner om barnet är placerat i annan kommun och familjen kommer dit. Därutöver finns svårigheten med att återskapa familjebanden. Detta var en ny situation som var tvungen att lösas för varje kommun. Enligt SKL ska normaliseringsprincipen gälla, d.v.s. att alla barn ska behandlas på samma sätt, också de ensamkommande men som exemplet ovan visar dyker det hela tiden upp frågor som gör det svårt att följa denna princip.

Lagstiftningen har fortfarande inte anpassats till situationen med ensamkommande barn. Att barnet inte har kända föräldrar och därmed inte någon hemadress är fortsättningsvis ett problem. Bostadsadress, som för det ensamkommande barnet blir HVB-hemmet i de flesta fall, styr en hel del av lagstiftningens bestämmelser. Lagstiftaren använder också olika begrepp för boendet, t.ex. där personen vistas, eller stadigvarande vistas, hemkommun o.s.v. vilket kan leda till oklarheter mellan kommunerna. Andra frågor där det råder viss oklarhet om ansvarsfördelningen, d.v.s. vilken kommun som är ansvarig är familjeåterföreningen då barnet blir anknytningsperson, utredning av särskilt förordnad vårdnadshavare, vilken kommun som ska utse god man, vem har rätt till olika ersättningar från staten o.s.v.

Att barnet är aktuellt i flera kommuner och i vissa fall i kommuner i andra delar av landet skapar behov av samordning och samarbete men också av en anpassad och tydligare lagstiftning.

Med boende för barnet finns fortsättningsvis flera svårigheter som till viss del kan lösas med samarbete inom länet men i andra fall behöver adresseras i andra sammanhang. Det är problematiskt då boenden öppnar i en kommun utan att kommunen har kännedom om det. Barnen i boendet är inte känt hos kommunen utan finns plötsligt i skolan t.ex. Andra svåra frågor är kvaliteten på HVB-boende med tanke på den stora ökningen som varit och ungdomarnas boende efter avslutade insatser från socialtjänst, det finns ingen familjesoffa för dessa barn.

I KSL:s skrivelse till regeringen har dessa problematiska förhållanden påtalats.

Samarbetet mellan kommunerna kring ensamkommande barn

Sammantaget visar uppföljningen att ett fokus på frågan ensamkommande barn uppkommit i och med projektet. Mycket har ändrat sig sedan projektet, i kunskaper, i förhållningssätt, i kontakt med andra verksamheter och kommuner. Det är dock svårt att säga direkt vilket som var en följd av projektet och vilket som är en följd av att frågan så att säga växt av sig själv i och med att fler och fler barn kommit till länet.

Tydligt är att samarbetet har utökats sedan projektets förstudie. I förstudien uttrycktes en hel del misstro mellan verksamheterna, skolan tyckte att socialtjänsten skulle gjort på annat sätt och överförmyndarna tyckte att skolan skulle hanterat saker och ting annorlunda och samtliga hade kritiska synpunkter på gode mannen. Denna misstro hörs inte alls i uppföljningen. Nu vet de olika verksamheterna vilket ansvar, vilka uppgifter och vilken roll respektive funktion har. Man har kunskap om varandra och möjlighet att nå varandra på ett helt annat sätt än innan projektet. En stor del till att samarbetet fungerar bra mellan kommuner och kommunala verksamheter har strategerna i Etablering Södertörn och Koordination Norrort. Frågorna om ensamkommande barn flyttades in i Södertörns samarbete och Norrortssamarbetet kring nyanlända och ensamkommande barn skapades ungefär samtidigt med att det länsgemensamma projektet avslutades. KSL fungerade i dessa processer som stöd i **frågorna och har fortsättningsvis haft en roll som "sambandscentral" mellan Norrort, Södertörn och Stockholm**. Mycket av arbetet har skett ute i kommunerna och delregionerna och samlats på KSL när hela länet behövt vara involverat.

I uppföljningen märks tydligt att barnet är aktuellt i flera olika verksamheter inom kommunen och mellan kommunerna. Det sätt som valts att angripa svårigheterna är till stor del att ha ett gott samarbete på olika ledder, särskilt tydligt är detta inom socialtjänsten.

Det som uppföljningen utgick från i fokusgruppsamtalen var de gemensamma dokument m.m. som tagits fram under projektet. Olika kännedom och kunskap om samt användning av dessa fanns, vilket kan beskrivas i ett antal steg:

1 Materialet används. Uppföljningen visar att en hel del material används på olika sätt samt att ett stort intresse för detta finns genom prenumerationer på KSLs hemsida. Detta gällde framförallt socialtjänstens dokument och vägledningen för gode män samt pocketboken.

2 Materialet används efter omarbetning. Flera kommuner omtalade att man använde materialet vid framtagande av egna riktlinjer, checklistor o.s.v.

3 Materialet är känt och hänvisas till men används inte aktivt.

4 Materialet kan vara känt i omarbetad form. Detta var något som togs upp i ett par fokusgrupper där man menade att de dokument som användes mycket väl kunde vara framtagna med de länsgemensamma som grund.

5 Materialet är inte känt. En grupp deltagare hade inte kunskap om att materialet fanns, i vissa fall trots ett behov av det. De hade inte heller någon kunskap om projektet, om hemsidan eller om flödesschemat. Tack vare fokusgruppen fick de dock kunskap om det och tillfälle till att fördjupa sig i det material som finns.

Avslutningsvis kan konstateras att även om det är svårt att se de direkta sambanden mellan projektet och det nuvarande arbetet i länet görs ett gott arbete i kommunerna för de ensamkommande barnen. Många förbättringar har genomförts i förhållande till utgångspunkten 2010, till det bättre för barnen. Svårigheter som har med lagstiftningen och till kommuner utanför länet att göra kan inte ett länsgemensamt arbete påverka.

Övergripande förslag för framtiden

För det fortsatta arbetet är följande av vikt:

- att fortsätta följa frågorna vidare och att involvera de tre huvudsakligt ansvariga verksamheterna i kommunen
- att fortsätta arbeta med delregionerna och enligt den handlingsplan som finns beslutad av styrgruppen
- att se till att frågorna kring samarbete runt ensamkommande barn beaktas i andra regionala kommungemensamma insatser såsom t.ex. i BUSSAM då det handlar om barn i behov av särskilt stöd och i arbetet kring HVB

Förslag på fortsatt materiellt arbete för framtiden

De insatser för att förbättra situationen för de ensamkommande barnen som framkommit i fokusgrupperna har tidigare uppmärksammats i handlingsplanen för 2015 kopplat till den överenskommelse som finns gällande nyanlända. I arbetet med frågan kan KSL fortsätta stödja kommunerna på olika sätt. Arbetet kan handla om att stödja gemensamma insatser, riktlinjer och överenskommelser mellan kommunerna i länet men också om att vårda de riktlinjer m.m. som redan finns framtagna. KSL kan också stödja kommunerna genom att för staten peka på de problematiska förhållanden som finns i lagstiftningen och i vissa fall i gränsområdet mellan statens ansvar och kommunens. En särskild fråga är barn som placeras i länet från kommuner utanför länet och tvärtom. Överenskommelser och riktlinjer m.m. som tas fram i länet är giltiga i länet men problemen som de söker lösa finns också i förhållande till kommuner utanför länet.

Nedanstående tabell söker kort beskriva de aktuella frågorna kring ensamkommande barn, dessas dignitet och vilka aktörer som är inblandade. Viktningen baseras på det beredningsarbete som pågått sedan projektet avslutades samt på det som framkommit i fokusgrupperna, d.v.s. från sakkunskapen i kommunerna.

Dig- nitet	Fråga	Rör förhållandet mellan:			
		<i>Kommun- kommun i länet</i>	<i>Kommun – kommun utanför länet</i>	<i>Kommun - stat</i>	<i>Lagstiftaren</i>
1	Förbättra gode man – sfv genom samarbete	x	x		x
1	Familjeåterförening	x	x	x	x
2	Försvunna ensamkommande barn/barn som avviker	x	x	x	
2	Kvalitetsarbete gentemot boendena	x			
1	Möjligheter för boenden att öppna i kommunen utan underrättelse				x
2	Förbättrad tolktjänst	x			
1	Statsbidragens oklarhet på olika sätt			x	x
1	Kunskapspridning och fortsatt implementering	x			
1	Barnen aktuella i flera kommuner	x	x	x	x
1	Kontinuerlig information och kommunikation om roller, ansvar och uppdrag	x	x	x	x

Som redan påtalats är flera av dessa frågor aktuella i Styrgruppen Nyanländas handlingsplan. Beredningsgruppen ensamkommande barn arbetar med dessa uppdrag för Styrgruppens räkning. I beredningsgruppen ingår Stockholm, Norrort och Södertörns strategier samt ytterligare kommunrepresentanter från Haninge och Norrtälje. Strategerna har i sin tur kontakt med övriga kommuner i respektive delregion vilket innebär såväl en stark sakkunskap som en bred förankring. Både Styrgruppen och beredningsgruppen leds av KSL.

Källförteckning

KSL och Länsstyrelsen	<i>Avsiktsförklaring rörande mottagande av ensamkommande barn i Stockholms län</i>	2010
Christina Stattin, KSL	Förstudie <i>Utökat mottagande av ensamkommande barn till Stockholms län. Möjliga samverkansområden i länet inom områdena socialtjänst, överförmyndare och utbildning samt hälsa</i>	2010
Haninge kommun och KSL	Projektplan för projektet <i>Ensamkommande barn i Stockholms län - samordning av kommunstöd och kommunsamarbete</i>	2010
Liz Trana, Haninge kommun Christina Stattin, KSL	Slutrapport <i>Ensamkommande barn i Stockholms län - samordning av kommunstöd och kommunsamarbete</i>	2011
Liz Trana, Haninge kommun Christina Stattin, KSL	Slutrapport <i>Ensamkommande barn i Stockholms län</i>	2013
Nihad Bunar Stockholms universitet	Utvärdering av projektet <i>Ensamkommande barn i Stockholms län - samordning av kommunstöd och kommunsamarbete</i>	2012
KSL	Skrivelse till regeringskansliet <i>Stockholmsregionens synpunkter på SKLs beslut Ett hållbart asyl- och flyktingmottagande</i> Dnr: KSL/13/0077-17	2013
KSL	<i>Överenskommelse om samverkan mellan kommunerna i Stockholms län gällande nyanlända</i> Dnr: KSL/2008/0022	2012
KSL	<i>KSLs Styrgruppen Nyanländas Handlingsplan</i>	2013
KSL	<i>KSLs Styrgruppen Nyanländas Handlingsplan</i>	2014
KSL	<i>KSLs Styrgruppen Nyanländas Handlingsplan</i>	2015

