

ENSAMKOMMANDE FLYKTINGBARN OCH UNGDOMAR - förutsättningar för mottagandet och kunskapsläget

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



Umeå Centre for Evaluation Research
Augusti 2012

Innehållsförteckning

FÖRORD	2
1. INLEDNING	3
1.1 Regelverket för ensamkommande barn och ungdomar som kommer till Sverige.....	4
1.2 Ensamkommande barn och ungdomar i Sverige 2004-2012.....	5
1.3 Kunskapsöversiktens disposition.....	5
2. MÅL FÖR MIGRATIONS- OCH ASYLPOLITIKEN	6
3. DET SVENSKA MOTTAGNINGSSYSTEMET FÖR ENSAMKOMMANDE BARN OCH UNGDOMAR	8
3.1 Aktörernas ansvar.....	8
3.2 Det lokala mottagandet.....	10
4. KUNSKAP OM ENSAMKOMMANDE BARN OCH UNGDOMAR.....	13
4.1 Nationella utredningar och rapporter.....	13
4.2 Tillsyn.....	20
4.3 Lokala utvärderingar och uppföljningar	20
4.4 Vetenskapliga studier	21
5. SAMMANFATTNING.....	28
Referenser.....	30

FÖRORD

Föreliggande kunskapsöversikt har utarbetats inom ramen för ett pågående forsknings- och utvecklingsprojekt om hur samhällets insatser för ensamkommande flyktingungdomar fungerar och kan utvecklas i Umeå. Projektet medfinansieras av Europeiska flyktingfonden och bedrivs av en grupp forskare vid Umeå universitet i samverkan med Umeå kommun och KFUM i Umeå. Kunskapsöversikten vill ge en aktuell och samlad bild över kunskapsläget om ensamkommande flyktingungdomar i Sverige. Forskarna har samverkat med två nyckelpersoner i Umeå (se nedan) i utarbetandet av kunskapsöversikten. Rapporten har utarbetats tillsammans med följande ansvarsfördelning:

Malin E. Wimelius (PhD) från statsvetenskapliga institutionen har främst bidragit med materialinsamling och skrivit om policy och strukturer kring asylprocessen och Migrationsverkets hantering av ensamkommande flyktingungdomar.

Joakim Isaksson (PhD) från institutionen för socialt arbete har främst bidragit med materialinsamling och skrivit om skolan och ensamkommande flyktingungdomar.

Malin Eriksson (PhD) från enheten för epidemiologi och global hälsa har främst bidragit med materialinsamling och skrivit om kunskapsläget om ensamkommande flyktingungdomars sociala nätverk och hälsa.

Anders Hanberger (Professor) från institutionen för tillämpad utbildningsvetenskap har främst bidragit med att ta fram utvärderingsrapporter och policydokument, samt strukturerat och sammanställt den slutliga versionen av kunskapsöversikten.

Mehdi Ghazinour (Docent) från institutionen för socialt arbete har främst bidragit med kunskap om forskningsläget kring utvecklingspsykologiska perspektiv i mötet med ungdomarna och hur ungdomarna hanterar stressen i HVB-hemmen.

Åsa Boman från KFUM i Umeå, chef för verksamheten Fenix som arbetar med ensamkommande flyktingungdomar, har läst och bidragit med värdefulla kommentarer.

Ulrika Granskog från Umeå kommun, processansvarig för ensamkommande flyktingungdomar i kommunen, har läst och bidragit med värdefulla kommentarer.

Kunskapsöversikten gör inte anspråk på att ge en uttömmande bild över allt som publicerats om ensamkommande flyktingungdomar i Sverige. Utvärderingar och rapporter produceras fortlöpande inom ramen för pågående utvecklingsprojekt. Vår förhoppning är dock att denna kunskapsöversikt ska ge ett aktuellt bidrag genom att sammanfatta dagens regelverk, förekommande utredningar, utvärderingar och den kunskap som finns om samhällets insatser för ensamkommande flyktingungdomar, samt om ungdomarnas förutsättningar, hälsa och integration i Sverige.

Augusti 2012

Mehdi Ghazinour: Projektledare

1. INLEDNING

Föreliggande kunskapsöversikt har skrivits av en grupp Umeåforskare inom ramen för forskningsprojektet ”Samhällets insatser för ensamkommande flyktingungdomar i Umeå”. Forskningsprojektet, som medfinansieras av Europeiska Flyktingfonden, undersöker mottagandet av ensamkommande ungdomar i 15-17 årsåldern som kommit till Sverige och sökt och fått permanent uppehållstillstånd (PUT). Projektet, som pågår i två och ett halvt år och avslutas våren 2014, handlar dels om att utvärdera mottagningssystemet för ensamkommande flyktingungdomar i Umeå, dels om att få ökad kunskap om ungdomarnas egna förmågor att etablera sig i Sverige (bygga sociala nätverk, delta i föreningslivet).

Syftet med denna kunskapsöversikt är att beskriva förutsättningarna för mottagandet av ensamkommande barn och ungdomar (EKBU) i Sverige och att sammanfatta kunskapsläget om målgruppen. Översikten kommer också att användas som en tolkningsram i den utvärdering som forskarna genomför av samhällets insatser för målgruppen i Umeå kommun.

Kunskapsöversikten baseras på statliga utredningar, informationsmaterial, utvärderingar, tillsynsrapporter, andra rapporter och vetenskapliga studier om EKBU som samlats in under januari- april 2012. Sökningar har gjorts på berörda myndigheters hemsidor och i myndigheternas publikationsdatabaser, i andra relevanta databaser och i avhandlingars referenslistor. Det finns andra kunskaps- och litteraturöversikter, men ingen som sammanfattar kunskapsläget utifrån ett (nationellt och lokalt) policyperspektiv. Brunnberg, Borg och Fridström (2011) har i en kunskapsöversikt, som utgår från ett utvecklingsekologiskt perspektiv, sammanställt internationell forskning om arbetet med ensamkommande flyktingungdomar. Det finns även mer eller mindre omfattande litteratursammanfattningar i olika rapporter, utredningar och avhandlingar.¹

Den definition av ensamkommande (flykting) barn som används i svensk lagstiftning är hämtad ur FN:s flyktingorgan (UNHCR) från 2001 och lyder:

”[...] *ensamkommande barn är en person under arton år som är åtskild från båda sina föräldrar eller från en person som enligt lag eller sedvana har det primära ansvaret för barnet*”

(Regeringens proposition, 2005/06, 12).

En minderårig ska även räknas som ensamkommande barn även om han eller hon har kommit till Sverige med en nära anhörig, som till exempel en far- eller morförälder (Nilsson, 2011; Regeringens proposition, 2005/06). Idag används olika beteckningar av myndigheter och andra aktörer för att referera till hela eller delar av målgruppen:

¹ I samband med datainsamling var inte rapporten ” *Ensam och flyktingbarn – barnet och socialtjänsten om den första tiden i Sverige*” (Backlund, Eriksson, von Greiff och Åkerlund, 2012) publicerad. Studien är genomförd i ett samarbete mellan de tre kommunala FoU-enheterna i Stockholms län, FoU-Nordost, FoU-Nordväst och FoU-Södertörn, med medfinansiering från EU:s flyktingfond. Denna rapport ingår inte i föreliggande kunskapsöversikt. Vi är medvetna om att det pågår andra projekt om ensamkommande barn och ungdomar som fortlöpande presenterar resultat från sina projekt.

- asylsökande ensamkommande barn och ungdomar
- asylsökande ensamkommande barn
- asylsökande ensamkommande ungdomar
- asylsökande ensamkommande ungdomar över 18 år
- ensamkommande flyktingbarn och ungdomar
- ensamkommande flyktingbarn
- ensamkommande flyktingungdomar
- ensamkommande flyktingungdomar över 18 år

Det saknas en enhetlig terminologi för att referera till hela målgruppen, dvs. barn och ungdomar som ska söka asyl, söker asyl, fått asyl, fått avslag på asylansökan, överklagat avslagsbeslut, ska avvisas eller som gömmer sig i väntan på avvisning. Vi har valt att kalla hela målgruppen för ensamkommande barn och ungdomar (EKBU). Ett ensamkommande barn/ ungdom kan befinna sig i olika processer efter det att han/hon anlämt till Sverige. Barnet/ungdomen kan befinna sig i en:

1. Asylansöknings- och utredningsprocess
2. Överklagandeprocess (efter avslag på asylansökan)
3. Avvisningsprocess (efter avslag på asylansökan eller avslag på överklagan)
4. Ungdomen håller sig gömd
5. Permanent etableringsprocess (efter beslut om permanent uppehållstillstånd)

1.1 Regelverket för ensamkommande barn och ungdomar som kommer till Sverige

Sverige har liksom merparten av världens länder undertecknat och ratificerat flera internationella konventioner om mänskliga rättigheter, flyktingars rättigheter och barns rättigheter. Redan i den allmänna deklARATIONEN om de mänskliga rättigheterna från år 1948 (Förenta Nationerna, 2012) slås fast att alla har rätt att söka asyl och att när sådan beviljats, erbjudas skydd från förföljelse (artikel 14). I Konventionen angående flyktingars rättsliga ställning och i protokollet angående flyktingars rättsliga ställning fastställs de rättigheter flyktingar har. Av konventionen framgår också att ingen stat får utvisa flyktingar till länder där deras liv eller frihet hotas på grund av ”ras, religion, nationalitet, tillhörighet av en särskild social grupp eller politisk åsikt” (Konventionen om flyktingars rättsliga ställning, artikel 33). I Konventionen om barnets rättigheter återfinns det som i många sammanhang refereras till som portalparagrafen, vilken anger att alla institutioner har ansvar för att beakta *barnets bästa* i samtliga beslut som fattas rörande barn: ”Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, skall barnets bästa komma i främsta rummet.” (Konventionen om barnets rättigheter, artikel 3:1). I sammanhanget kan det emellertid vara på sin plats att påminna om att konventionsinnehåll inte per automatik blir svensk lag. Svenska domstolar kan inte lägga enbart konventionsinnehåll som grund för de beslut de fattar. Innehållet måste införlivas med svensk rättsordning antingen genom att riksdagen antar en lag som slår fast att konventionsinnehållet gäller som svensk lag eller genom att innehållet förs in i nya bestämmelser eller ändrade sådana i svenska lagar (SOU 2011:29, 230). Detta är ovanligt och Sverige har av internationella granskare av skyddet för mänskliga rättigheter fått

kritik för att konventionerna, däribland Konventionen om barnets rättigheter, inte gäller som svensk lag.

1.2 Ensamkommande barn och ungdomar i Sverige 2004-2012

Omkring 10 000 barn och ungdomar har under de senaste tjugo åren kommit till Sverige ensamma. Migrationsverkets statistik visar att antalet asylsökande ensamkommande barn och ungdomar har stigit kraftigt under de senaste åren. År 2004 kom 388 barn och ungdomar till Sverige ensamma; år 2008 var antalet 1510 och under 2011 sökte 2657 ensamkommande barn och ungdomar asyl i Sverige (Migrationsverket, 2012)². En stor majoritet är pojkar i åldern 13-17 år och under 2011 kom de flesta från Afghanistan.

Den genomsnittliga handläggningstiden för asylsökande ensamkommande barn och ungdomar var under 2011 152 dagar³ och omkring 80 % beviljas uppehållstillstånd (Migrationsverket, 2011a). I Migrationsverkets prognos bedöms det att antalet EKBU som söker sig till Sverige kommer att öka. 2 500 ensamkommande barn och ungdomar förväntas årligen komma att söka asyl i Sverige under perioden 2011 – 2015 (Migrationsverket, 2011a).

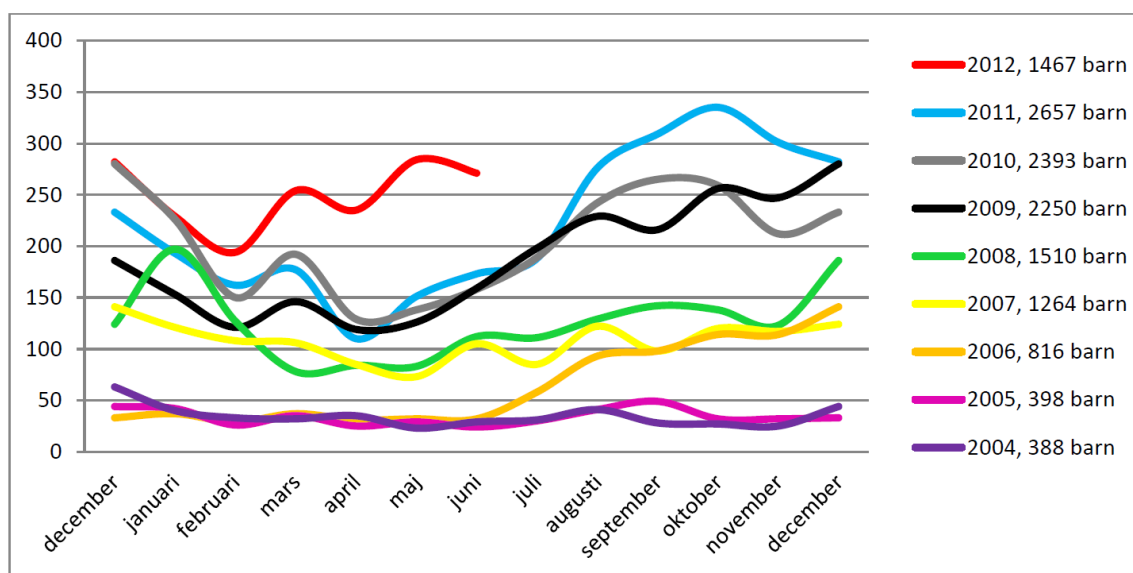


Diagram 1. Migrationsverket 2012a Aktuellt om Ensamkommande barn och ungdomar

1.3 Kunskapsöversiktens disposition

Rapporten består av två delar och är disponerad som följer: Del I beskriver förutsättningarna för mottagandet i Sverige, gällande regelverk och mottagningssystemet. Den inleds med att beskriva utvecklingen av mottagningssystemet för EKBU. Därefter beskrivs förutsättningarna för mottagandet med utgångspunkt i målen för asylpolitiken, barnens/ungdomarnas rättigheter och hur det nationella mottagningssystemet är tänkt att fungera. Det lokala mottagningssystemet beskrivs därefter.

² Som jämförelse kan nämnas att Danmark år 2010 tog emot 428 barn och ungdomar; Finland 329; Norge 892, Storbritannien 1364 och Tyskland 499 (SOU 2011:64, 76).

³ Under de första 3,5 månaderna under 2012 var den genomsnittliga handläggningstiden 106 dagar.

Del II sammanfattar den kunskap som finns om EKBU i Sverige baserad på offentliga utredningar, forskningsrapporter och utvärderingar av olika slag. Den inleds med att sammanfatta kunskap som framkommer i nationella utredningar och uppföljningar. Den kunskap som finns att hämta i lokala utvärderingar och uppföljningar summeras också. Därefter diskuteras på en övergripande nivå Socialstyrelsens tillsyn av HVB-hem för EKBU. Avslutningsvis sammanfattas den kunskap som presenteras i vetenskapliga publikationer om målgruppen.

2. MÅL FÖR MIGRATIONS- OCH ASYLPOLITIKEN

Det övergripande målet för svensk migrations- och asylnpolitik är enligt regeringen att:

”säkerställa en långsiktigt hållbar migrationspolitik som inom ramen för den reglerade invandringen värnar asylrätten, underlättar rörlighet över gränser, främjar behovsstyrd arbetskraftsinvandring, tillvaratar och beaktar migrationens utvecklingseffekter samt fördjupar det europeiska och internationella samarbetet”(Regeringen, 2012a).

Vad avser just samarbetet inom EU, betonar regeringen att ett viktigt mål är att gemensamma regler på asylområdet införs; inte minst för att Sverige inte skall ta ett oproportionerligt stort ansvar för flyktingsituationen i omvärlden (ibid.). Asyl- och migrationsfrågor är sedan Amsterdamfördraget 1999 en del av gemenskapsrätten i EU. Att ett gemensamt asylsystem skulle utvecklas beslutades 2004. Det program som då antogs, Haagprogrammet, lade bland annat grunden för gemensamma riktlinjer avseende asyl- och migrationspolicy. Stockholmsprogrammet, som antogs i december 2009, stipulerar (bland annat) att ett gemensamt asylsystem skall upprättas senast under 2012 (Regeringen, 2012a).⁴

Både Amnesty International och Internationella Röda Korset har uttryckt oro över denna utveckling. Organisationerna befarar att gemensamma system och standarder kommer att undanröja möjligheten för enskilda medlemsländer att vara mer generösa. I praktiken ser organisationerna en harmonisering nedåt framför sig, dvs. en anpassning till de medlemsländer vilkas system och standarder inte är så välutvecklade. Flera forskare beskriver utvecklingen av ett EU-gemensamt asylsystem som en svår balansgång mellan å ena sidan ett retoriskt bejakande av rätten att söka asyl och å den andra ett behov av att ta en rad ideologiska och ekonomiska hänsyn (Pirjola, 2009).

På EU-nivå antogs våren 2010 kommissionens handlingsplan för att utveckla en gemensam strategi kring de ensamkommande barnen och ungdomarna (Migrationsverket, 2010, 17). Handlingsplanen, som också välkomnades av den svenska regeringen, slår fast att den gemensamma EU-strategin skall grunda sig på de rättigheter som barn enligt Barnkonventionen och EU:s egen stadga har. Handlingsplanen fokuserar i övrigt på behovet av jämförbar statistik mellan medlemsländerna; förebyggandet av handel med barn och migration under farliga förhållanden; mottagandeförhållandena och rättssäkerhetsgarantierna i

⁴ Ministrar med ansvar för asyl- och migrationsfrågor i EU träffas regelbundet i Rådet för rättsliga och inrikes frågor som sammanträder mellan två och fyra gånger per halvår.

EU samt vikten av hållbara lösningar för EKBU (Regeringen, 2010). Vad gäller just mottagandeförhållanden och rättssäkerhetsgarantier uttrycks att barn bör ha tillgång till god man, juridiskt biträde, boende och omvårdnad, utbildning, hälsovård och inledande utredningar. I planen understryker kommissionen att medlemsländerna generellt sett bör höja nivåerna i skyddet som erbjuds ensamkommande (Regeringskansliet, 2010).

En rad lagar och förordningar reglerar arbetet med EKBU i Sverige, bland annat Lag om mottagande för asylsökande (LMA); Socialtjänstlagen; Lag om god man för ensamkommande barn; Lag om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.; Förordning om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.; Förordning om mottagande av asylsökande m.fl. och Förordning om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg för asylsökande barn m.fl (upphävdes 2011) och den nya skollagen. Den 1 juli 2006 trädde de nu gällande bestämmelserna i LMA om ensamkommande barn i kraft. Syftet var att förbättra mottagandet av ensamkommande asylsökande barn och ungdomar.

Om barn i asylprocessen har regeringen deklarerat att de barn som kommer tillsammans med sina föräldrar eller ensamma till Sverige skall mötas av ett ”humant och rättssäkert asylsystem” (Regeringen, 2012b). Barnens ansökan skall prövas i en process som tar hänsyn till deras behov och ger utrymme för deras röster. Enligt regeringen skall de barn som behöver skydd få en fristad i Sverige och de som inte har det behovet eller några andra skäl att stanna i Sverige, ska få möjlighet att på ett värdigt sätt återvända hem (ibid.). I Sverige reglerar Utlänningslagen vem som får stanna i landet. Vad gäller barn skall särskilt beaktas hänsynen till barnets hälsa och utveckling och det som barnets bästa i övrigt kräver. I asylprocesser skall barn höras om det inte är olämpligt och när det gäller beviljandet av uppehållstillstånd behöver de omständigheter som åberopas i ett barns fall inte ha samma allvar och tyngd som de som krävs för en vuxen (ibid.). Sverige har, enligt Dublinförordningen, förbundit sig att skicka tillbaka EKBU till annat EU land om asylprövningen enligt förordningen ska göras där (Migrationsverket, 2011d). Bland annat Rädda Barnen har kritiserat tillämpningen av avtalet, särskilt när det gällt ungdomar som skickats tillbaka till Grekland eftersom Greklands lämplighet som mottagarland ifrågasatts bl.a. för att ungdomarna inte fått en hel asylprocess och kunnat frihetsberövas (Rädda Barnen, 2008).

3. DET SVENSKA MOTTAGNINGSSYSTEMET FÖR ENSAMKOMMANDE BARN OCH UNGDOMAR

Före 2006 fanns inga särskilda bestämmelser om asylsökande ensamkommande barn i LMA, utan det var Socialtjänstlagens (SFS 2001:453) (SoL) allmänna bestämmelser om barn som också inkluderade EKBU. SoL klargör att kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Den 1 juli 2006 trädde de nu gällande bestämmelserna i LMA om ensamkommande barn i kraft där myndigheternas, statens och kommunernas roller renodlades. Boende för ensamkommande barn tillhandahålls nu av kommuner efter överenskommelse med Migrationsverket. Kommunerna ansvarar för att barnen och ungdomarna får det stöd de behöver och den hjälp som Socialtjänstlagen föreskriver. Socialnämnden och Migrationsverket ansöker hos Överförmyndarmyndigheten om god man för de ensamkommande. Genom en överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting har staten överlåtit ansvaret för barnens hälso- och sjukvård till landstingen. De asylsökande ensamkommande barnen och ungdomarna skall således behandlas på samma sätt som barn bofasta i Sverige.

År 2011 hade 271 kommuner överenskommelser/avtal med Migrationsverket (2007 var motsvarande siffra 268 och de tre efterföljande åren 270) (Migrationsverket, 2012b). Avtalet innebär att kommunerna ska organisera mottagande, boende och omsorg för ensamkommande barn och ungdomar. Kommunernas ansvar gäller både asylsökande och ensamkommande barn och ungdomar som har fått uppehållstillstånd.

3.1 Aktörernas ansvar

I en gemensam myndighetsrapport (Migrationsverket, 2011b) klargörs olika aktörers ansvar för EKBU. Här betonas också att det är ett gemensamt ansvar som kräver samverkan.

Migrationsverket har det övergripande ansvaret för EKBU vilket inbegriper att ta emot och pröva asylansökningar; göra åldersbedömningar i de fall sådana krävs; under asyltiden göra efterforskningar av barnets familjemedlemmar; handlägga frågor om ekonomiskt bistånd; arbeta med återvändande för de som inte får permanent uppehållstillstånd; planera och göra prognoser för mottagningsplatser i kommunerna; med kommunerna teckna överenskommelser om mottagande av ensamkommande asylsökande och av ensamkommande som beviljats uppehållstillstånd; anvisa barn och ungdomar till kommunerna för boende samt administrera kommunernas ersättningar (Migrationsverket, 2011b, 1).

Länsstyrelserna har i uppdrag att förhandla lokalt och regionalt med kommuner, kommunförbund och andra aktörer om mottagande. Migrationsverket leder dock förhandlingarna. Länsstyrelserna skall också ha ett ”övergripande ansvar för beredskap och kapacitet för mottagande av skyddsbehövande med uppehållstillstånd i kommunerna, vilket inkluderar mottagningsplatser för ensamkommande barn” (ibid, 1).

Kommunens ansvar är att utreda vilka behov barnen och ungdomarna har; att fatta beslut om insatser och boende; att utse god man; att se till att barnen och ungdomarna får skolundervis-

ing och att – när uppehållstillstånd beviljas – ansvara för fortsatta insatser under uppväxten och för barnens och ungdomarnas integration.

Skolan har en skyldighet att ge varje elev förutsättningar att nå kunskapsmålen för utbildningen i det offentliga skolväsendet. Ensamkommande barn (och övriga asylsökande barn) ska erbjudas utbildning på samma villkor som barn och ungdomar som är bosatta i Sverige. Detta överensstämmer också med FN:s barnkonvention enligt vilken asylsökande barn ska ha samma rättigheter till utbildning som andra barn i Sverige. Rätten till utbildning i gymnasieskolan eller gymnasiesärskola gäller dock endast om den påbörjas innan barnet fyllt 18 år (SFS 2010:800).⁵ Vidare så är det den kommun som barnet vistas i som ansvarar för att barnet får utbildning i förskola, gymnasieskola, fritidshem och annan pedagogisk omsorg.⁶ Mottagandet av dem i det offentliga skolväsendet ska göras senast en månad efter deras ankomst och undervisningen skall bedrivas med hänsyn till den enskilda elevens behov och förutsättningar. Denna ovillkorliga rätt till utbildning gäller även om en ansökan om uppehållstillstånd avslås till dess att barnet eller ungdomen lämnar landet.⁷

Landstingen har ansvaret för EKBU:s hälso- och sjukvård och ska se till att de ensamkommande får samma hälso- och sjukvård, psykiatrisk vård och tandvård som övriga barn i Sverige. Landstingen har genom en överenskommelse med staten ansvar för asylsökandes hälso-och sjukvård, liksom de ansvarar för hälso-och sjukvården för alla med permanent uppehållstillstånd (Hessle, 2009). Alla asylsökande, såväl barn som vuxna, skall enligt Lagen (2008:344) om hälso-och sjukvård för asylsökande, erbjudas hälsoundersökning (Andersson, Björnberg & Eastmond, 2010). Barn och vuxna med permanent uppehållstillstånd har rätt till vård på lika villkor som alla andra i Sverige. Detta gäller även asylsökande barn, till skillnad mot asylsökande vuxna som enbart har rätt till vård *som inte kan anstå* (ibid.). Det betyder att en ensamkommande ungdom som fyllt 18 år kan nekas vård under sin tid i asyl eftersom de enligt sociallagstiftningen upphör att vara barn när de fyllt 18 år. Likaså förlorar vuxna asylsökande som håller sig undan ett avvisningsbeslut sin rätt även till vård som inte kan anstå. Landstinget är dock skyldigt att erbjuda akut sjukvård till gömda asylsökande, men dessa kan då bli ersättningsskyldiga för den fulla vårdkostnaden. Asylsökande barn som håller sig gömda har fortfarande rätt till hälso- och sjukvård, men måste stå för den fulla läkemedelskostnaden (ibid.).

Varje ensamkommande asylsökande barn har rätt att få en god man som kan företräda barnet och det är överförmyndaren i den kommun barnet bor som utser en god man. Förordnande av god man ska göras så snart som möjligt. Den gode mannen är både vårdnadshavare och förmyndare och ska ansvara för ”barnets personliga förhållanden och sköta dess angelägenheter” (Migrationsverket, 2011b). Den gode mannen har att bestämma i alla frågor som rör barnets personliga, ekonomiska och rättsliga angelägenheter. Det betyder att den gode mannen har det avgörande inflytandet över bl.a. barnets boende, tillgångar och vilken skola barnet ska gå i. När barnet fyller 18 år och blir myndigt upphör godemanskapet. Om barnet får uppehållstillstånd i Sverige och är under 18 år ska socialnämnden i den kommun där

⁵ 29 kap, 3§ Skollagen

⁶ Asylsökande barn har dock ingen skolplikt, se 7 kap, 2§ Skollagen

⁷ 29 kap, 4§ Skollagen

barnet befinner sig anmäla behov av en särskilt förordnad vårdnadshavare hos tingsrätten. Då barnet får uppehållstillstånd kommer den särskilt förordnade vårdnadshavarens arbete att inriktas på den dagliga omsorgen och den långsiktiga planeringen för barnets framtid.

Socialstyrelsen ansvarar för tillsynen av det kommunala mottagandet av ensamkommande barn och ungdomar (Migrationsverket, 2011b, 1; Migrationsverket, 2011c).

3.2 Det lokala mottagandet

När en EKBU kommer till Sverige erbjuds han/hon först ett tillfälligt boende i den kommun där han/hon ger sig till känna för svensk myndighet. Alla kommuner kan bli ankomstkommuner, men oftast anmäler sig EKBU i någon av de nio kommuner där Migrationsverket har kontor där ensamkommande barn kan ansöka om asyl (Migrationsverket, 2012).

Direkt efter ankomsten ska Migrationsverket anvisa barnet/ungdomen till en kommun som svarar för boende och omsorg under den tid ansökan om asyl prövas, men även tiden därefter för de barn som beviljas uppehållstillstånd. Mottagandet i kommuner med överenskommelse sker huvudsakligen på två sätt antingen genom anvisning till kommuner som tillhandahåller platser eller genom anvisning till kommuner som tar emot ett på förhand bestämt antal barn.

Antalet ensamkommande barn och ungdomar har, som tidigare beskrivits, stigit stadigt under de senaste åren. Det har inte funnits och finns inte tillräckligt många platser för mottagandet av dessa barn och ungdomar. Antalet ensamkommande i ankomstkommunerna har därför blivit fler än man först räknade med och fler än vad som kunde förutses när lagändringarna kom den 1 juli 2006. Flera utredningar har genomförts för att förbättra mottagandet och bl.a. se över tillgången på platser (se nästa kapitel).

Det lokala mottagandet för EKBU ska ske i form av samarbete mellan socialtjänsten, överförmyndarmyndigheten (gode män), personalen på hem för vård och boenden (HVB-hem) och andra boenden, samt skolan. Dessa fyra aktörer ska samarbeta kring mottagande och insatser för EKBU. Utifrån Socialtjänstlagen har socialsekreteraren i kommunen det yttersta ansvaret för EKBU boende och ett värdigt liv i samhället. Det kommunala mottagandet inleds vanligtvis genom att barnet eller ungdomen placeras i ett HVB-hem.

I HVB-hemmen, som är den vanligaste boendeformen, får barnet/ungdomen en eller två kontaktpersoner som ansvarar för ungdomarnas vardagsrutiner, skolgång, behov av sjukvård, matlagning och handling mm. HVB-hemmens personal kan ha olika utbildningsbakgrunder, t.ex. lärare, socionomer, sjukgymnaster, arbetsterapeuter eller fritidsledare. Det finns också personal som saknar högskoleutbildning. Personalen på HVB-hem kan anställas som integrationshandledare, mentorer, behandlingsassistenter eller coacher. En gruppleddare eller föreståndare ansvarar för administration och står som ansiktet utåt och representerar verksamheten. Kontaktpersonens insatser styrs av två dokument som socialsekreteraren är ansvarig för. Det ena kallas *vårdplan* och ger barnet/ungdomen rättigheten att ha ett boende, eller med andra ord, en skälig levnadsstandard. Det andra dokumentet kallas *genomförandeplan* och innebär att socialsekreteraren utifrån intervjuer med barnet/ungdomen kommer fram till ett antal mål som ska tränas och läras in tillsammans med personalen på

HVB-hemmen. Det senare görs utifrån ett manualbaserat verktyg BBIC som står för *barnets behov i centrum*. BBIC används generellt sett av socialtjänsten i samband med barnavården och har ett särskilt fokus på barns behov, föräldrars förmåga och faktorer i familj och miljö (Socialstyrelsen, 2006). När det handlar om EKBU syftar genomförandeplanen till att främja barnet/ungdomens självständighet och meningen är att insatser i linje med de uppsatta målen ska förbereda dem för ett självständigt liv i samhället. Genomförandeplanen ska sedan följas upp av socialsekreteraren i samarbete med kontaktpersonen.

Utöver socialsekreterare och kontaktperson har alla EKBU en god man som ska bevaka deras intressen i alla avseenden fram till att de fyller 18 år. God man utses av överförmyndarnämnden och rätten till en god man regleras i Lag (SFS 2005:429) om god man för ensamkommande barn. Där uttrycks att ”Om barnet vid ankomsten till Sverige är skilt från båda sina föräldrar, eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, skall överförmyndaren förordna en god man att i vårdnadshavares och förmyndares ställe ansvara för barnets personliga förhållanden och sköta dessa angelägenheter” (ibid, § 2). I god mans arbetsuppgifter ingår, som nämnts, bland annat att hålla sig underrättad om barnen/ungdomarnas hälsa, boende och skola. De ska vara tillgängliga och hålla kontakt med kontaktpersoner, och socialsekreterare för att samarbetet kring EKBU ska fungera. De ska informeras och finnas till hands om eventuella problem uppstår på boendet eller i skolan. De ska även vara delaktiga i planeringen vid utflyttning till en annan enhet eller vid en frivillig hemresa. Den gode mannen bör föranmäla sina besök på boendet för att vara säker på att barnet/ungdomen är hemma. En EKBU får inte flytta från boendet utan den gode mannens samtycke. När det gäller vem som kan utses som god man, hänvisas till föreskrifterna i föräldrabalken (ibid, § 4).

Efter att under en period ha bott på HVB-hemmen flyttas ofta ensamkommande flyktingbarn/ungdomar till en egen lägenhet. Under tiden ungdomen bor på HVB-hemmen är en av personalens arbetsuppgifter att ungdomen ska lära sig grundläggande färdigheter för att sedan kunna sköta ett självständigt boende. Till exempel att lära sig att städa, laga enklare typer av mat, hitta adresser till olika viktiga ställen och ha grundläggande kunskaper om det svenska regelsystemet. När ungdomen visar att han/hon kan klara sig på egen hand får denne ofta flytta ihop med en annan ungdom till en egen lägenhet. På så vis omvandlas ett slutet heldygns stödsystem till något som liknar ett öppet stödsystem. Intentionen bakom övergången från kollektivt boende till enskilt är att ungdomen ska ta kommandot över sitt liv på ett mer självständigt sätt. EKBU kan stanna kvar i stödsystemet fram till 21 års ålder, men innan dess kan han/hon välja att skriva ut sig från systemet genom att flytta till släktingar eller vänner. De ungdomar som av någon anledning väljer att lämna systemet får inte komma tillbaka. EKBU skrivs ut från systemet också när en familjeåterförening kommer till stånd. När familjen återförenas upphör ”statusen” som *ensamkommande flyktingbarn* omedelbart och familjen överlämnas till arbetsförmedlingen som numera har tagit ansvaret för de nyanlända i kommunerna.

De allra flesta (ca 80 %) ensamkommande barn placeras i ett HVB-hem (hem för vård och boende), medan en mindre andel placeras i familjehem, hos släktingar, eller i eget boende (Andersson & Karlsson, 2010).

Enligt Socialstyrelsen är HVB en verksamhet som bedriver vård eller behandling i förening med ett boende. HVB kan rikta sig mot barn, ungdomar, vuxna eller familjer med någon form av problem (exempelvis missbruk eller beteendeproblem). Målgruppen kan också vara ensamkommande barn som söker asyl eller som fått permanent uppehållstillstånd i Sverige. Det finns särskilda krav på HVB-hem som regleras i Socialstyrelsens författningssamling (SOSFS 2003:20). Dessa inkluderar personal dygnet runt, säkerhetsrutiner (mot bl.a. mobbing och övergrepp), tillgång till hälso-och sjukvård och att barnen skall kunna känna tillit till personalen (Rädda Barnen, 2010).

Utöver kommunala boendeformer kan socialtjänsten anlita andra aktörer som erbjuder boende och insatser för ensamkommande flyktingbarn/ungdomar. En frivillig organisation som bedriver socialt arbete med ensamkommande flyktingbarn och ungdomar är KFUM i Umeå som får uppdrag av andra kommuner att ordna boende och utveckla insatser för EKBU. Privata företag har också etablerat sig och arbetar med denna målgrupp. Ett exempel är Aleris (2012) som är ett av Nordens ledande privata vårdföretag med verksamhet i både Sverige, Norge och Danmark. Företaget har bl.a. hem för ensamkommande flyktingbarn/ungdomar med uppehållstillstånd (PUT) samt asylboende i exempelvis Boden, Gottröra, Mölndal, Märsta, Malmö och på andra orter i Sverige.

4. KUNSKAP OM ENSAMKOMMANDE BARN OCH UNGDOMAR

4.1 Nationella utredningar och rapporter

4.1.1. Statlig översyn av mottagandet

I den statliga utredningen *Asylsökande ensamkommande barn. En översyn av mottagandet*, (SOU 2011: 64) har utredaren haft uppdraget att utreda och lämna förslag på en reglering som ger Migrationsverket utvidgade möjligheter att anvisa barn till kommuner som saknar avtal med verket utan att behöva ange särskilda skäl för detta. I första hand skall dock mottagandet bygga på frivilliga överenskommelser.

I beskrivningen av utredningsuppdraget står att flera aktörer – statliga, kommunala och frivilliga – anser att nuvarande system inte fungerar ansvarsfördelningsmässigt som det var tänkt. Samma aktörer understryker också att förutsättningarna för mottagandet förändrats tämligen drastiskt sedan 2006, huvudskälet är att så många fler än det var tänkt att systemet skulle hantera kommer till Sverige. Nära hälften av de asylsökande ensamkommande barnen och ungdomarna bor i ankomstkommunernas tillfälliga boenden, något som anses medföra negativa konsekvenser för dem och något som också ökar statens utgifter eftersom kommunerna måste ordna boendialternativ som är dyrare än de boenden som finns i anvisningskommunerna (ibid, 24).

I utredningen redovisas dels en enkätundersökning som kartlägger kommunernas inställning till mottagande av ensamkommande, dels resultat från andra undersökningar i försök att kartlägga orsaker till varför vissa kommuner inte tecknar överenskommelser med Migrationsverket om mottagande. Brist på diverse resurser tillhör de vanligaste skälen. Kommunerna anser sig t.ex. varken ha kompetent personal eller lämpliga lokaler och de tror sig heller inte få täckning för sina kostnader inom skola och socialtjänst (ibid, 59). Ett annat angivet skäl är brist på politisk förankring och en rädsla för ökad anknytningsinvandring. I enkätundersökningen framkom att kommunerna bland annat önskade tydligare lagstiftning och regelverk, bättre dialog med politiker på nationell nivå, fler kompetensutvecklingsinsatser, bättre information från Migrationsverket och ett smidigare ersättningssystem (ibid, 71). Kommunerna var också överlag negativa till tvångslösningar.

Sedan 2011 har länsstyrelserna fått ett särskilt ansvar för att förhandla med kommunerna om att inleda och/eller utöka sitt mottagande av ensamkommande barn. Migrationsverket föreslås även från 2013 få rätt att anvisa barn till kommuner som inte träffat avtal med Migrationsverket om att ta emot ensamkommande barn, samt att anvisa barn till kommuner med avtal men utan lediga platser för tillfället (ibid, 75). Bäst vore om anvisningen kunde ske till en kommun som redan har en överenskommelse med Migrationsverket eftersom sådana kommuner bör vara väl förberedda. I utredningen skrivs dock att barnets bästa måste sättas i relation till en situation i vilken det saknas lediga platser. Att vänta är inte bra för barnet enligt utredningen. Utgångspunkten skall istället vara att Sveriges samtliga kommuner deltar i arbetet med mottagande men att mottagandet i första hand sker på basis av

överenskommelser. Förslaget innebär inte några nya obligatoriska skyldigheter för kommunerna skriver utredaren. I utredningen skrivs också ”Hur boendefrågan sedan skulle lösas blir en kommunal angelägenhet” (ibid, 89).

I utredningen diskuteras ingående vad de föreslagna lagändringarna skulle betyda för den kommunala självstyrelsen, som ju är en av den svenska demokratins hörnstenar. Kommunal självstyrelse kan visserligen inskränkas under förutsättningen att ”en regelmässig prövning av de kommunala självstyrelseintressena ska göras under lagstiftningsprocessen med tillämpning av en proportionalitetsprincip” (ibid, 48). Proportionalitetsprincipen innebär att inskränkningar inte får göras utöver det som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som inskränkningarna föranletts av.

Förslaget har mötts av tämligen hård kritik, också av en av utredningens egna experter. Till utredningen är bifogat ett särskilt yttrande av experten Elisabeth Melin (Sveriges Kommuner och Landsting). Melin är mycket kritisk till det tvång som förslaget innebär och anser att det måste tydliggöras vad tvånget får för konsekvenser. Hon ifrågasätter därför utredarens slutsats att kommunerna inte ges några nya obligatoriska uppgifter. Kommer det att bli så att kommunerna måste bygga upp eller upphandla HVB-hem undrar Melin och efterlyser också ett ställningstagande avseende hur många ensamkommande barn och ungdomar som kan anvisas genom tvång till en och samma kommun (ibid, 104). Melin menar vidare att fokus på platser inte är att ta hänsyn till barns och ungdomars bästa. Hon understryker vikten av att den mottagande kommunen måste kunna erbjuda ett värdigt mottagande, och betonar att barnen och ungdomarna behöver få känna sig välkomnade och trygga (ibid, 107). Vidare understryker Melin vikten av mer flexibla boendeformer, då boendeformen HVB-hem primärt är avsedda för helt andra målgrupper än EKBU.

I en annan statlig utredning har en översyn gjorts av den ersättning som utgår till kommunerna för mottagandet. Ett av huvudförslagen i den utredningen är att kommunerna skall ges ersättning i form av schabloner istället för att som idag återsöka sina faktiska kostnader. Syftet med förändringen skulle vara att förenkla ersättningssystemet (Regeringen, 2012b).

4.1.2 Barnombudsmannens rapport

Barnombudsmannens rapport *Så här förbättrar kommunerna mottagandet av ensamkommande asylsökande barn* från 2010 är ett resultat av den dialog om mottagandet som Barnombudsmannen hade med representanter från tio kommuner i december 2010.⁸ Dialogen föranleddes av de möten med ensamkommande barn och ungdomar som Barnombudsmannen gjort under nästan två års tid, framförallt i transitboenden (Barnombudsmannen, 2010, 1). Det finns enligt Barnombudsmannen brister i kommunens ansvar att utse god man; ibland tar det för lång tid och andra gånger saknar de som tilldelas uppdraget nödvändig kompetens. Barnombudsmannen rapporterar vidare om möten med många barn och ungdomar som känner sig mycket ensamma och utlämnade, både under

⁸ Representanter från Göteborg, Torsås, Timrå, Sollefteå, Sorsele, Lomma, Katrineholm, Östersund, Vimmerby och Österåker deltog.

asylprocessen och efter det att Migrationsverket fattat beslut (ibid.). Under dialogen med kommunrepresentanterna framkom bland annat att kommunerna upplever att psykiatrin har bristande resurser, att kommunerna själva måste bli bättre på samordning och samverkan och att det bör diskuteras hur uppdraget som god man kan professionaliseras (ibid, 4-7). Rapporten avslutas med att Barnombudsmannen lämnar rekommendationer till olika aktörer om hur de kan förbättra sina insatser.

En rekommendation är att samtliga kommuner bör planera för att inom ett år kunna starta ett mottagande av ensamkommande barn och ungdomar. En annan handlar om adekvat utbildning till gode män och att sådana bör utses inom 24 timmar efter det att en asylansökan har lämnats in. Vidare rekommenderas att kommunerna bör tillhandahålla alternativa boendeformer för att varje barn och ungdom skall kunna få ett boende som passar hans eller hennes behov. Socialtjänsten rekommenderas att bli mer aktiv och verkligen säkerställa att barnen får det stöd de är berättigade till och SKL uppmanas att ta fram en handbok för hur socialsekreterare, boendepersonal och gode män skall ta emot ensamkommande (ibid, 8).

4.1.2 Socialstyrelserapport om hälso- och sjukvård för EKBU

Enligt en rapport från Socialstyrelsen (Lindberg & Hjern, 2000) om det medicinska omhändertagandet av asylsökande barn i hälso- och sjukvården, är det oklart i vilken utsträckning hälsokontroller genomförs av asylsökande barn, och det finns skäl att misstänka att många barn aldrig erbjuds hälsoundersökningar. Migrationsverket eller den gode mannen är initialt ansvariga för att ta kontakt med hälso- och sjukvården. Därefter övergår ansvaret för att förmedla kontakt med hälso- och sjukvården till mottagningskommunen. Barnets behov av vård skall kontinuerligt följas upp i samverkan av boendepersonal, socialtjänst och skolpersonal.

4.1.3 Rädda barnens rapporter om EKBU

Fram till år 2006 var Migrationsverket ansvariga för både asylutredningarna och mottagandet av ensamkommande barn. Rädda Barnen (Brendler-Lindqvist, 2005) underströk de negativa konsekvenserna av dessa dubbla roller för Migrationsverket. Att den myndighet som skulle utreda om barnen fick stanna i Sverige också var den myndighet som ansvarade för omhändertagandet, skapade en rollförvirring med negativa konsekvenser för barnens tillit till vuxenvärlden och det svenska samhället (ibid.). Detta förändrades också efter år 2006, då kommunerna, d.v.s. socialtjänsten inom kommunerna, fick överta ansvaret för mottagandet av ensamkommande barn.

Rädda Barnen understryker betydelsen av att ensamkommande barn får tillgång till eget rum och fria hygienartiklar, samt god tillgång till internetuppkoppling. Vidare understryker Rädda Barnen (2010) vikten av att inte blanda boende för asylsökande barn och barn med uppehållstillstånd. Behoven och förutsättningarna för dessa två grupper skiljer sig markant. Det är ofta mycket psykiskt påfrestande för asylsökande barn att behöva bo med barn som fått PUT, medan barn som fått PUT behöver få gå vidare med sina liv utan känslor av skuld.

Skellefteå var en av de första kommunerna som började ta emot ensamkommande barn. Asyl-HVB-hemmet ”Origo” i Skellefteå har fungerat som en modell för andra kommuner i Sverige, genom sin verksamhet som bl.a. bygger på ett nära samarbete med det sociala nätverket kring varje enskilt barn. Rädda Barnen (2005) har dokumenterat Origos verksamhet för att undersöka om denna kan fungera som en modell för hur ensamkommande barn bör tas omhand, såväl i Sverige som i andra Europeiska länder. I en uppföljande rapport beskriver Rädda Barnen (Brendler-Lindqvist, 2005) Skellefteå kommuns verksamhet i mycket positiva ordalag. Verksamheten har ett ”salutogent (och därmed hälsofrämjande) förhållningssätt”; det bärande i verksamheten är att alla barn skall känna sig välkomna och ”få en känsla av sammanhang”. Därför satsar man på att bygga upp ett fungerande socialt nätverk kring varje barn och har tätt samarbete med gode män, skola och föreningslivet. Kontinuitet i verksamheten betonas också; kommunen tar ett helhetsansvar för barnen från asyltiden till dess att permanent uppehållstillstånd erhålls.

4.1.4 Skolverket och Myndigheten för skolutvecklings rapporter

Kommunen som barnet eller ungdomen bor i har en skyldighet att upprätta en introduktionsplan för nyanlända elevers⁹ skolundervisning, samt erbjuda introduktion för alla som fått uppehållstillstånd. Skolverket (2008) betonar att det är viktigt att kommunens riktlinjer för detta arbete inte stannar på en administrativ nivå, vilket kan resultera i enbart organisatoriska lösningar för det första mottagandet och att den fortsatta introduktionen blir densamma för alla nyanlända barn och ungdomar, oavsett individuell bakgrund och behov. Hur själva mottagningen och skolintroduktionen ser ut i praktiken kan dock variera mellan olika kommuner och mellan olika skolor beroende på hur många nyanlända elever som finns på respektive skola (se t.ex. Blob, 2004). En vanlig åtgärd i större skolor med relativt många nyanlända elever är placering i någon form av förberedelseklass för elever i för- och grundskolan, vilket syftar till att förbereda eleven för en vidare skolgång i vanlig klass.

För nyanlända ungdomar i gymnasieåldern så har deras placering fram till nyligen varit inom ramen för s.k. introduktionsklasser inom det individuella programmet (IVIK) som tidigare fanns på gymnasiet. Från och med hösten 2011 ersattes dock det individuella programmet (IVP) med fem introduktionsprogram i syfte att skapa tydligare utbildningsvägar som bättre bemöter elevernas utbildningsbehov (Skolverket, 2011). De fem introduktionsprogrammen är preparandutbildning, programinriktat individuellt val, yrkesintroduktion, individuellt alternativ, samt språkintröduktion. Programmen har olika syften och delvis olika innehåll, men syftar alla till att leda till fortsatta studier och etablering på arbetsmarknaden.

Ensamkommande ungdomar placeras främst inom programmet språkintröduktion, vilket syftar till att ge nyligen anlända en utbildning med tyngdpunkt i det svenska språket (Skolverket, 2011). Att en elev har invandrat ska dock inte enbart ligga till grund för att bli erbjuden detta program. Nyanlända elever kan erbjudas utbildning på ett nationellt program

⁹ I flera av Skolverkets och Myndigheten för skolutvecklings rapporter används termen ’nyanlända elever’. Gruppen omfattar alla som kommer till Sverige och inkluderar EKBU.

om de har kunskap i svenska som bedöms motsvara behörighet för ett sådant program, eller på de andra introduktionsprogrammen om eleven är obehörig till de nationella programmen.

Sedan mitten av 2000-talet har ett flertal rapporter och lägesbedömningar av utbildningen för nyanlända elever, där EKBU utgör en av grupperna, gjorts. Myndigheten för skolutveckling gav 2005 ut ett stödmaterial som syftade till att sprida kunskap om faktorer som utmärkte skolors och kommuners arbete med sent anlända elever i grund- och gymnasieskolan.¹⁰ I denna rapport påtalade man bland annat att det fanns stora skillnader mellan kommuner och skolor i deras sätt att arbeta och organisera utbildningen för sent anlända elever, och att möjligheterna till en individuellt anpassad undervisning tycktes vara sämre i gymnasieskolan än inom grundskolan. I vissa skolor och kommuner sågs IVIK t.ex. som en naturlig och integrerad del av gymnasieskolan, medan samma verksamhet i andra fall snarare betraktades som frångående från gymnasieskolans övriga verksamhet (Myndigheten för skolutveckling, 2005, 38). Mot bakgrund av de resultat som framkom betonade man att det förelåg ett behov av att utveckla nationella riktlinjer i syfte att öka likvärdigheten i utbildningen för nyanlända elever.

Skolverket (2007) redovisade sedermera i ett regeringsuppdrag (Utbildningsdepartementet U2006/5105/S) ett förslag på nationella mål och riktlinjer för utbildningen av nyanlända barn och ungdomar i grundskolan, gymnasieskolan, samt motsvarande skolformer. I samma rapport fanns också en lägesbeskrivning¹¹ av utbildningssituationen för nyanlända elever i dessa skolformer där man konstaterade att utbildningen för många av de nyanlända eleverna inte kunde betraktas som nationellt likvärdig, d v s att varje elev fick de bästa förutsättningar att nå utbildningens mål utifrån sina individuella behov. Skolverket lyfte i rapporten fram ett antal problem, bland annat att trots att många lärare och skolledare lade ner ett stort engagemang så fick inte alltid nyanlända elever en anpassad undervisning utifrån sina individuella behov. Vidare framhölls att det ofta saknades tydliga riktlinjer för verksamheternas mål och syfte med utbildningen. Skolor och kommuner hade inte tillräckligt reflekterat över hur den ordinarie undervisningen behövde utvecklas och förändras för att kunna ta emot dessa elever och möta deras behov (ibid, 5). Skolverket framhöll också att det fanns brister i både bestämmelser och tillämpning av regelverket som inte är anpassat utifrån nyanlända elevers speciella utbildningsbehov. Skolans samarbete med det omgivande samhället varierade i både kvalitet och omfattning i kommunerna (ibid, 7).

När det kommer till elevernas resultat i grund- och gymnasieskolan så framkom att kunskapsresultaten var betydligt sämre för nyanlända elever än för de som var födda utomlands men som kommit till Sverige innan skolåldern. Rapporten framhöll, som en del av förklaringen till de låga resultaten, att skolan i alltför hög grad fokuserade på elevernas brister och tillkortakommande i svenska som andraspråk. Och att skolan i mindre grad såg elevernas språkkunskaper, samt ämnes- och kulturkompetens som en tillgång för både skolan och

¹⁰ Myndigheten för skolutveckling (som avvecklats) använde termen ”sent anlända elever” för elever som när de kom till Sverige påbörjat något av grundskolans fyra sista år, eller som börjat direkt i gymnasieskolan. (Myndigheten för skolutveckling, 2005, 6).

¹¹ Denna lägesbeskrivning baserades bland annat på den tidigare utgivna rapporten från Myndigheten för skolutveckling (2005), samt på andra utredningar och forskningsrapporter.

eleven. Vidare betonades att den existerande organisationen i hög utsträckning styr utbildningen för ensamkommande när det istället är elevens individuella förutsättningar och behov som ska styra (ibid, 8).

I ett senare stödmaterial från Skolverket (2012) om nyanlända elever framhölls bl.a. att kartläggningen av tidigare kunskaper hos nyanlända elever var ett område där många skolor tycktes ha svårt att leva upp till sina åtaganden. Med anledning av att undervisningen skall anpassas till varje elevs förmågor, förutsättningar och möjligheter till kunskapsutveckling så måste det få ta tid. Risker finns annars att eleven enbart placeras i någon form av kollektiv lösning med små möjligheter till individanpassning, dvs. eleven får anpassa sig till skolans struktur. Utgångspunkten bör, enligt stödmaterialet, vara individens förutsättningar, förmågor och behov ska styra undervisningen, inte bristande kunskap, strukturer, resurser eller engagemang hos skolan som organisation.

4.1.5 Skolinspektionens rapporter

Trots relativt omfattande riktade insatser av både Myndigheten för skolutveckling och Skolverket under 2006-2008 så visade Skolverkets inspektioner, och därefter Skolinspektionens tillsyn¹², att det fortfarande fanns stora brister i utbildningen för nyanlända elever. Med anledning av detta så påbörjade Skolinspektionen i slutet av 2008 arbetet med att granska landets skolor och skolhuvudmän med fokus på nyanlända¹³ elevers rätt till utbildning i en trygg miljö som stimulerar utveckling och lärande. En granskning av kvaliteten i utbildningen för nyanlända elever i grundskolans årskurs 8 och 9, samt gymnasieskolan genomfördes där man utgick från ett elevperspektiv och inriktade sig på kunskapsutveckling och utbildningens resultat (Skolinspektionen, 2009). Granskningen hade påtagliga likheter med den ovan nämnda lägesbedömningen som gjordes av Skolverket (2007). Man fann brister i utbildningen i flertalet av de granskade kommunerna, vilka sammantaget innebar att eleverna inte erhöll likvärdiga möjligheter att nå skolans mål, samt att de inte blev delaktiga i och kunde bidra till skolan och samhällets gemenskap. Utifrån detta konstaterades att skolorna, tvärtemot sitt uppdrag, i många fall utgjorde starten på eller befäste särskiljande och segregering (Skolinspektionen, 2009).

Andra resultat av granskningen var att det ofta tycktes saknas tydliga riktlinjer och diskussioner i kommunerna om hur undervisningen skulle bedrivas och att ansvaret för såväl mottagandet som att ge denna grupp elever en ändamålsenlig undervisning lämnades över till enskilda lärare och rektorer, vilket gjorde att dessa elever var tämligen okända för såväl personal som övriga elever på skolan. I likhet med den tidigare lägesbedömningen av Skolverket (2007) fann man också att det förekom en rutinmässig placering av eleverna i introduktionsklassen med samma undervisning för alla, oavsett bakgrund, förutsättning och

¹² Tidigare ansvarade Skolverket för att utbildningsinspektioner gjordes varje år, men från och med den 1 oktober 2008 inrättades en ny myndighet, Statens Skolinspektion, som övertog detta ansvar.

¹³ Med begreppet nyanlända elever avser rapporten ”elever som inte har svenska som modersmål och inte heller behärskar det svenska språket och som anländer nära skolstarten eller under sin skoltid”. Vid rapportens publicering 2009 räknade rapportens författare med att denna granskning berörde cirka 4000 elever i denna situation (Skolinspektionen, 2009).

behov. Istället för att betona vad eleverna faktiskt kunde fokuserade merparten av skolorna som granskades på vad eleverna inte kunde. Undervisningen kom därför oftast att inriktas mot att förbättra elevernas kunskap i svenska språket. Andra brister som framkom gällde begränsad tillgång till studiehandledning på modersmålet, lärares kunskap om nyanlända elever, samt att nyanlända elever gav en bild av att uppleva sig som särskiljda och segregerade, och en bristande respekt och hänsyn för sina olika bakgrunder (Skolinspektionen, 2009, 7). Med anledning av dessa brister pekade Skolinspektionen på ett flertal punkter där det fanns stora utvecklingsbehov, bl.a. av:

- att öka samverkan nationellt och kommunalt,
- att tydliggöra kommuners och skolors skyldighet att göra en kartläggning och värdering av elevers kunskaper,
- att utveckla stödmaterial för studiehandledning på modersmålet,
- riktad kompetensutveckling för lärare och skolledare,
- att rekrytera modersmållärare till kommunerna och skolorna.

Sammantaget kan det konstateras att det finns påfallande stora likheter över tid vad gäller de brister som har konstaterats i Skolverkets och Skolinspektionens rapporter angående nyanlända barn- och ungdomars utbildning.

4.1.6 Utbildningsradion och Rädda Barnens gemensamma undersökning

Under 2011 genomförde Utbildningsradion och Rädda Barnen en gemensam undersökning bland lärare till ensamkommande flyktingbarn (Malitzki & Fredriksson, 2011), där ovanstående granskning från Skolinspektionen till viss del var vägledande. Undersökningen bestod utav enkätsvar från 348 lärare som undervisade eller undervisat ensamkommande barn det senaste året, och där syftet var att kartlägga hur lärarna upplevde undervisningssituationen och det stöd de fick från skolan. Utgångspunkten var således att få ett lärarperspektiv på undervisningens kvalitet. Även i denna undersökning framkom liknande resultat som tidigare nämnda granskningar och lägesbedömningar kommit fram till. Rapporten visade bland annat att utbildningen ofta var lärarstyrd och att eleverna i sådana fall fick en utbildning som planerades och genomfördes av "eldsjälar" och vars verksamhet inte ingick i skolans kvalitetsarbete eller omfattades av rektors pedagogiska ledarskap. Många lärare upplevde ett bristande stöd från rektor/skolledning och många saknade även rutiner och tydliga riktlinjer för hur arbetet med ensamkommande flyktingbarn skulle bedrivas.

Det framkom också att få lärare hade fått någon kompetensutveckling för att kunna kartlägga elevernas kunskaper i kursplanens alla ämnen och ge undervisning på rätt nivå. Vidare angav lärarna att de saknade kunskap om ensamkommande barns sociala situation och kompetens att möta och utforma undervisningen utifrån deras individuella behov. Särskilt efterfrågades kompetensutveckling avseende just kartläggning av elevernas kunskaper och individuell planering av undervisningen.

4.2 Tillsyn

I en samlad tillsynsrapport från 2011 konstaterar Socialstyrelsen bl.a. att *”brister i rättssäkerhet, delaktighet och säkerhet förekommer oftare på boenden för ensamkommande flyktingbarn än i övriga HVB. Kunskap saknas om att samma lagstiftning gäller för dessa barn och alla andra barn som placeras av kommunen”* (Socialstyrelsen, 2011, 19). Som exempel på bristande rättssäkerhet nämns att individuella bedömningar om hur verksamheten kan tillgodose barnets behov endast görs i 40 % i fallen på HVB-hem för ensamkommande barn, jämfört med i 80 % av fallen vid övriga HVB-hem. När det gäller EKBU saknas bland annat in- och utskrivningsbeslut samt samtycke från barnets sida. Socialstyrelsens intryck av HVB-hem för ensamkommande barn är också att uppföljning och planering för framtiden i många fall brister. Endast 78 % av de ensamkommande barnen placerade i HVB-hem har kontakt med sin socialsekreterare, jämfört med 90 % av de barn som är placerade i övriga HVB-hem. Att rättsäkerheten brister är särskilt allvarligt då ensamkommande barn inte har någon vårdnadshavare som kan bevaka deras intressen. Det finns alltså all anledning att tro att boendemiljön i många HVB-hem för ensamkommande brister och behöver förbättras, samt att det behövs mer kunskap om hur gynnsamma och hälsofrämjande boendemiljöer för ensamkommande barn bör utformas.

4.3 Lokala utvärderingar och uppföljningar

Höijers och Magnussons (2008) utvärdering av Östersunds kommuns arbete med ensamkommande barn och ungdomar identifierar en rad faktorer som påverkar ungdomarnas introduktion och etablering i Sverige, bl.a. betydelsen av att personalen på boendena är engagerad, kompetent och så beständig som möjligt. Den pekar också på ett antal problem i mottagandet av barnen och ungdomarna, däribland brister vad avser samverkan mellan nyckelaktörer. Dessa saknade kunskap både om varandras arbetsätt och om gällande regelverk; dessutom saknades regelbundna möten mellan aktörerna. Höijer och Magnusson bedömer att såväl fungerande intraorganisatorisk som interorganisatorisk samverkan är avgörande för att mottagande av ensamkommande barn och ungdomar skall fungera väl (ibid, 30).

Hammarö kommuns mottagande av, och insatser för, EKBU har granskats av revisionsfirman KPMG (2011). Bakgrunden till granskningen är kritik mot HVB-hem som riktats i Socialstyrelsens tillsyn 2010. KPMGs granskning, som gjorts på uppdrag av Hammarös kommunala revisorer, har undersökt om verksamheten är ändamålsenlig. Granskningen visar bl.a. att Socialnämnden efterhand har utvecklat rutiner och mål för mottagandet och boende för denna målgrupp. Den uppmärksammar också svagheter i kommunens styrning och ledning som granskarna framhåller beror på brister i uppföljning och utvärdering.

4.4 Vetenskapliga studier

Någon svensk forskningstradition på området finns inte. Det som främst publicerats är handböcker, vägledningar och organisations- och myndighetsrapporter. Fälldin och Strand (2010) har t.ex. skrivit om ensamkommande barn och ungdomar i vad som i titeln benämns som en ”praktisk handbok” och von Schéele och Strandberg (2010) har författat en vägledning för bland andra gode män och kommuner. Det finns också en avhandling om målgruppen, skriven av Marie Hessle vid Stockholms universitet, en annan avhandling om skolan och ensamkommande barn (Wigg, 2008) och ett fåtal forskningsöversikter på skolområdet bl.a. Bunar (2010). Den forskning som finns i Sverige kommer att summeras nedan och inledningsvis sammanfattas Marie Hessles avhandling och en del av de studier som hon behandlar i avhandlingen. Därefter görs en mer tematisk kunskapssammanställning.

4.4.1 Marie Hessles avhandling

Hessle (2009) konstaterar i sin avhandling att forskning om ensamkommande asylsökande barn och ungdomar är sparsam och att det framförallt saknas uppföljningsstudier. Även om forskningen varit knapp kan tre huvudområden där forskning om ensamkommande bedrivs identifieras; studier som fokuserar på organisation, psykosociala förhållanden och barns rättigheter (ibid, 29). Migrationsforskning i övrigt är omfattande och i den finns studier som betonar föräldrars betydelse för hur barnen mår i exillandet och studier som visar den viktiga roll som skolan spelar. Existerande forskning visar också att ensamkommande asylsökande barn jämfört med barn som kommer med sina föräldrar, är en särskilt psykosocialt utsatt grupp och att mottagandet av barnen har stor betydelse (ibid, 30).

De få uppföljningsstudier som finns har – både i Sverige och internationellt – visat att barnen som unga vuxna fortfarande bär med sig allvarliga psykiska problem (ibid, 36). Ett undantag är dock Wallins och Ahlströms studie från 2005. Den är visserligen begränsad i så måtto att endast 11 personer deltog; men den visar att en majoritet av dessa personer var nöjda med sina liv och hade etablerat sig i Sverige (Wallin & Ahlström, 2005, 142).

Bemästring innebär t.ex. att klara av studier och social anknytning handlar om att utveckla sociala nätverk. Etablering definieras ofta som att arbeta eller befinna sig i utbildning men viktigt är också social och ekonomisk självständighet (Hessle, 2009, 38-39). Faktorer som påverkar etableringen är skolan, sociala nätverk och en boendeform som respekterar barnets kulturella bakgrund (ibid., 40). Hessle lyfter t.ex. fram att även om de kontakter som ungdomarna hade haft med majoritetskulturen var nästan av uteslutande formell karaktär såsom t.ex., lärare och andra i skolsystemet, så sågs dessa som viktiga kontaktpersoner som på olika sätt hjälpte och öppnade dörrar i det svenska samhället för ungdomarna. Liknade resultat har även rapporterats i internationella studier, d v s att många ungdomar ibland finner formella kontakter såsom lärare och annan skolpersonal som hjälpfulla på flera olika nivåer. I en undersökning av Stanley (2001) identifierades t.ex. lärare som nyckelpersoner för ungdomarna i utbildning, varav ett flertal av dem förklarade hur lärarna, i deras tycke, hade antagit rollen som surrogatföräldrar. Även i en studie av Eide (2000) om ensamkommande barn i Norge visade det sig att upplevelsen av social anknytning hade en avgörande betydelse

för ungdomarnas utveckling, och i likhet med studien av Hessle framhöll ungdomarna att de vuxna som var viktiga för dem i majoritetskulturen (förutom omsorgspersonalen) framför allt fanns i det formella nätverket.

I de studier som gjorts är barn och ungdomar oftast inte informanter och många forskare tycks utgå ifrån att barns migration inte gynnar dem. Stor uppmärksamhet har därför ägnats barnens psykiska hälsa; ångest, depression och Posttraumatiskt stressyndrom (PTSD) har kartlagts och analyserats. Några studier har emellertid funnit att barn också har förmåga till det som i litteraturen kallas resiliens eller motståndskraft. Barnen utvecklar med andra ord förmåga att hantera stress och kan därför inte enbart ses som offer utan som resursstarka aktörer (Hessle, 2009, 34). Hessles egen avhandling ställer frågor kring hur livsvillkoren för de barn som kom till Sverige ensamma ser ut tio år efter ankomsten när barnen är unga vuxna samt vad de själva uppfattar som viktiga bidragande förutsättningar för sin etablering i Sverige (ibid, 5).

I grova drag visar Hessles studie att barnen vid ankomst uppvisade en hög frekvens av olika psykiska problem, över hälften var i behov av stöd-/behandlingsinsatser (ibid, 74). Tio år senare är 75 % sysselsatta i arbete, studier eller eget företagande. Det är uppenbart, skriver Hessle, ”att dessa unga vuxna på ett överraskande sätt på olika vägar under denna tioårsperiod har tagit sig fram till ett svenskt medborgarskap (utom en person <18 år), till en stabil sysselsättning (arbete eller studier) och med ett tryggt socialt nätverk. De är ekonomiskt självförsörjande. Det är av stort värde i detta sammanhang att samtliga unga vuxna uttrycker välbefinnande, de mår bra i sina liv och ser positivt på framtiden.” (ibid, 117).

Studien visar vidare att de unga vuxna har etablerat nätverk och har kontakter med familjer och anhöriga var än de befann sig. Det som framträder generellt är vad Hessle refererar till som transnationella relationer i dessa personers kontaktmönster (ibid, 121). Tidigare forskning har visat att migranter ofta ingår i nätverk både lokalt och globalt. Migranternas handlingar är gränsöverskridande. Aktiviteterna är ekonomiska, sociala, politiska och religiösa, både i forna hemländer och i det nya landet. Människor har med andra ord ekonomiska, sociala, politiska och religiösa engagemang i flera stater vilket resulterar i att transnationella gemenskaper bildas. Globalisering och internationell migration utmanar alltså gränserna för identitetsbildning, kultur och social organisation. ”Människors aktiviteter över nationalstatens gränser skapar multipla tillhörigheter och lojaliteter, nya kulturella former med inslag hämtade från olika sammanhang. Ofta utvecklas också nya identiteter som refererar till olika platser eller nationalstater. Relationer, idéer och identiteter lösgörs i all (sic!) större utsträckning från sina lokala och platsbundna sammanhang, skapas och omskapas i nya former i det globala rummet.” (ibid, 123). De unga vuxna i Hessles studie visar hur de kan leva i nära relationer trots stora geografiska avstånd samtidigt som de är förankrade i det svenska samhället. En viktig slutsats är att de transnationella relationerna ses som en förutsättning för en gynnsam socialisation och etablering i mottagarlandet (ibid., 2009, 147).

4.4.2 Forskning om ensamkommandes flykt och hälsa

EKBU är framförallt pojkar i åldrarna 15-17 år som flytt eller blivit skickade till Sverige för att undgå militärtjänstgöring (Wallin & Ahlström, 2005). Många har erfarenheter av krig och traumatiska upplevelser, och samtliga har separerats från sin familj, sina vänner och sin sociala miljö. Barn som tvingas fly utsätts för en rad riskfaktorer för psykisk ohälsa, både i form av traumatiska upplevelser in sitt ursprungsland, men också p.g.a. svåra upplevelser under själva flykten såväl som påfrestningar under asyltiden och i exilen i det nya värdlandet (Fazel & Stein, 2002). Flyktens långsiktiga effekt på barn och ungas ohälsa är väldokumenterad (ibid.; Hessle, 2009; Wallin & Ahlström, 2005). Studier har visat att förekomsten av psykisk ohälsa, såsom PTSD, ångest, sömnsvårigheter och depression, är högre bland barn som lever i exil jämfört med barn som är födda i värdlandet (Fazel & Stein, 2002). Närheten till trygga vuxna, i synnerhet föräldrar, utgör en viktig skyddsfaktor för barn på flykt. Tidigare forskning visar att en stödjande familjemiljö är den viktigaste skyddsfaktorn för att öka motståndskraften (resilience) för barn i risksituationer (ibid.). Barn som upplevt krig men inte skiljts från sina föräldrar klarar sig betydligt bättre än de som också blivit separerade från sina familjer (Wallin & Ahlström, 2005). Ensamkommande flyktingbarn är alltså sårbara i dubbel bemärkelse; både p.g.a. egna svåra upplevelser, men också p.g.a. att de skiljts från sina familjer och tvingats gå igenom svåra livsupplevelser till stor del ensamma utan stöd från trygga vuxna. De riskfaktorer för ohälsa som ensamkommande flyktingbarn utsätts för består således både av *erfarenheter av extrema stressfulla situationer* (både i ursprungslandet, under flykten samt vid mottagandet i exillandet) samt *förlusten av trygga sociala relationer/nätverk och socialt stöd*.

Vanliga somatiska hälsoproblem bland nyanlända flyktingbarn är näringsbrist och infektionssjukdomar, men också karies och kroniska sjukdomar (Andersson m fl., 2010). Forskningen om flyktingbarns (ensamkommande såväl som de som kommer med sina familjer) hälsa har dock framförallt fokuserat på den psykiska hälsan och de trauman som barnen bär med sig från ursprungslandet och flykten. I den statliga utredningen från 2011 (SOU 2011:65) tillfrågades 123 kommuner som har träffat överenskommelse med Migrationsverket om att ta emot ensamkommande barn, bl.a. om vilken problematik de upplever kring de ensamkommande barnen. De vanligaste problemen uppgavs vara psykisk ohälsa och bakomliggande trauman hos dessa barn; problem med anpassningen till den nya kulturen, oklar ålder på barnen, samt svårigheter att anpassa utbildning till barnens kunskapsnivå. Senare forskning har emellertid visat att *mottagandet och livsvillkoren* (inte minst kamratrelationer) i *värdlandet* har stor och kanske till och med större inverkan på hälsa och välbefinnande än det som hänt innan flykten (Andersson m fl., 2010). En studie i Danmark (Montgomery, 2008) visar att, när det gäller förekomsten av psykologiska besvär 8-9 år efter ankomsten, så är mottagandet och livsvillkoren i värdlandet mer avgörande än tidigare traumatiska erfarenheter. Att tidigt få samma rättigheter som bofasta, dvs. permanent uppehållstillstånd, har visat sig vara gynnsamt för flyktingars hälsa (Momartin, Steel, Coello, Aroche, Silove & Brooks, 2006). En långvarig asylsituation, präglad av osäkerhet och innehållslös väntan utan att kunna planera för framtiden, har däremot beskrivits som ett ”värre trauma än själva flykten från ursprungslandet” (Lindberg & Hjern, 2000). Människans

förmåga till återhämtning är ofta stor, framförallt om mottagandet och livsvillkoren i mottagarlandet är gynnsamma (Andersson m fl., 2010).

4.4.3 *Forskning om ensamkommandes sociala nätverk och hälsa*

Sambandet mellan sociala nätverk och hälsa har länge varit känt. Mikael Rostila (2008) har i sin avhandling studerat hälsoeffekter av deltagande i olika former av sociala nätverk hos immigranter i Sverige. Han fann att immigranter som enbart deltar i nätverk med andra immigranter (dvs. slutna ”immigrantnätverk”) skattade sin hälsa sämre än immigranter som deltar i sociala nätverk som inkluderade både immigranter och infödda svenskar. En studie från Belgien (Lorant, Van Oyen & Thomas, 2008) som jämförde hälsan mellan immigranter och infödda belgare, visade emellertid det omvända; deltagandet i etniskt homogena nätverk (dvs. boende i etniskt koncentrerade områden) hade en *positiv* effekt på immigranternas hälsa. Författarna (ibid.) refererar till andra studier som också visat att deltagande i etniskt homogena sociala nätverk kan vara fördelaktigt. Dessa fördelar handlar bl.a. om att de kan skydda mot diskriminering, samt ge ökad tillgång till socialt stöd och anställningsmöjligheter vilket också underlättar en positiv etablering i exillandet.

Sammanfattningsvis kan konstateras att sociala nätverk har stor betydelse för hälsan hos människor i allmänhet, och kanske särskilt i situationer av ökad utsatthet såsom under flykt och exil. Däremot finns det ännu inte någon samlad, entydig bild av vilken typ av sociala nätverk som bäst kan fungera skyddande och hälsofrämjande för ensamkommande barn. Man kan anta att tillgången till både sammanbindande (etniskt homogena) och överbryggande (dvs. vilka inkluderar både immigranter och svenskfödda) sociala nätverk är det optimala ur ett hälso- och välfärdsperspektiv. En tät kontakt med familj och släkt i hemlandet verkar också vara viktigt (om möjligt) och kan kanske även underlätta etableringen av mer överbryggande sociala nätverk i Sverige.

4.4.4 *Forskning om ensamkommandes motståndskraft*

Brunnberg m.fl. (2011) förespråkar att ett utvecklingsekologiskt perspektiv bör prägla hur man arbetar med ensamkommande flyktingungdomar. Författarna, som hänvisar till Uri Bronfenbrenners (1979; 2000) bio-socialekologiska systemteori, beskriver hur arbetet med ensamkommande flyktingungdomar bör förstås och uppfattas och betonar de centrala begreppen i denna teori. Betoningen ligger på ”positiv utveckling” och ”kompetens” hos ungdomarna där barnets närmiljö och förutsättningar för en positiv utveckling styrs av samspelet mellan olika system (bl.a. mikronivå, mesonivå och makrosystem) (ibid.; Ungar, Ghazinour & Richter, 2012).

I en utvärderingsrapport om barn och ungdomar med flykting- och invandrarbakgrund skriver Nestler (2007) att det har blivit ett paradigmskifte när det handlar om synen på hur barn och ungdomar bemästrar livskriser och traumatiska upplevelser. Med hänvisning till en grupp forskare i Norge fortsätter hon att lyfta upp fördelar med paradigmskiftet. I stället för att

fokusera på avvikelser, sjukdomar och problem bör man enligt detta synsätt förstå varför vissa barn hanterar svåra upplevelser bättre än andra. En modell för bemästrandets villkor är en viktig kunskapskälla. Helen Johnsen Christie, klinisk psykolog, refererar i sitt bidrag ”Barn i krig” i antologin ”Att bemästra” (Gjaerum, Groholt och Sommerschild, 1999, 212) till liknande resultat som Antonovsky kom fram till när det gäller vuxna. I forskningen om motståndskraft (”resilience”) hos barn nämns följande faktorer: föräldrarnas roll som modeller, deras känslomässiga stöd men också barnens upplevelse av egenvärde, kompetens och förmåga att hantera tillvaron. Hon formulerade tesen på följande sätt: ” *upplevelsen av samhörighet med en grupp, jämnårigas betydelse, känslan av att bli förstådd och sedd av andra och av att någon man har stark känslomässig anknytning till fortfarande finns vid ens sida är också centrala faktorer... Drömmar, lekar och ritualer är spontana läkningsmekanismer hos barn som har upplevt krig*” (Nestler, 2007, 11).

I en studie av Heidi Nilsson (2011) om ensamkommande flyktingungdomars motståndskraft och personalens kompetens och förhållningssätt visade hon att ensamkommande flyktingungdomars behov mest handlade om trygghet, självförtroende, religion, socialt stöd och nätverk. När det gällde hur personalen arbetade med dessa frågor visade studien att de inte riktigt kunde beskriva sitt arbete med barnen/ungdomarna. En av studiens slutsatser var att personalen borde ha fått möjlighet att reflektera och analysera om sitt arbete och de insatser de gör för dessa ungdomar. En annan studie av Royo och Klingenberg (2010) om ensamkommande flyktingungdomars liv på HVB-hemmen når fram till samma resultat som Nilsson (2011) visade i sin rapport, nämligen att personalen måste komma närmare ungdomarnas värderingar för att göra bättre insatser.

4.4.5 Forskning om skolan och ensamkommande

Wigg (2008) beskriver i sin avhandling, där hon intervjuat 8 unga vuxna mellan 18-26 år som kom som flyktingar till Sverige under sin skoltid, att skolan utgjorde ett steg in i samhället för dessa flyktingungdomar. Skolan, med allt vad den innebär av ett nytt språk och sociala kontakter med andra barn och lärare, var central för dessa ungdomar när det var dags att börja det nya livet i Sverige efter asylprocessen (ibid, 80). Även om tiden i förberedelseklass framstod som ett slags väntrum, så framstod å andra sidan flytten till en vanlig klass som ett villkor för att kunna börja skapa en tillhörighet i det nya sammanhanget och att etablera sig. Skolan kan i sig förstås som ett nätverk i både strukturell och personlig betydelse, vilket gör den viktig som ett steg in i samhället. På en mer övergripande nivå kan personliga nätverk t.ex. bidra till möjligheter att realisera mål och ambitioner genom att bidra med en stabil grund att stå på (ibid,142).

Vad gäller svensk forskning om nyanlända och lärande i den svenska skolan så gör Bunar (2010) i en nyligen publicerad forskningsöversikt en övergripande indelning av den svenska forskning som utförts inom detta område i tre perspektiv; *det samhällseliga och individuella perspektivet, det institutionella perspektivet, samt det (språk)pedagogiska perspektivet*. Det samhällseliga perspektivet avser de studier som uppmärksammar processer där makthierarkier, stigmatisering, diskriminering och gränsdragningar mellan ”vi” och ”dom” som finns närvarande på samhällets olika arenor tar sig uttryck inom skolan. Med det individuella

perspektivet avses å andra sidan nyanlända elevers (EKBU) subjektiva upplevelser av mötet med den svenska skolan och identitetskonstruktioner som sker i detta möte och (frånvaro) av relationer i skolans värld. Slutsatserna som Bunar (ibid, 51) drar av genomgången av den forskning som faller inom detta perspektiv är att det råder stor brist på forskning om de nyanländas villkor i skolans vardag som utgår från strukturella hinders påverkan (såsom bristtänkande, utanförskap, segregation, stigmatisering, åtskiljande praktiker, diskriminering etc.) och elevernas strategier för att hantera och ta sig igenom denna period. Framförallt efterlyser han studier som utgår ifrån elevernas egna perspektiv och som låter dem komma till tals genom att komplettera både intervjuer och deltagande observation.

Med det andra perspektivet, det institutionella, avses studier som analyserar dels mottagningssystemet (bas-, förberedelse- och IVIK-klasser, samarbete mellan olika aktörer i och omkring dessa klasser etc.), och dess betydelse för de nyanländas integration i skolan, dels av invandringsålderns betydelse för skolprestationerna. Utifrån den genomgång av de studier som föll inom ramen för detta perspektiv konstaterar Bunar (ibid, 67) att det även här råder stor brist på studier om framförallt mottagningssystemets organisation, verksamhet och effekter och han ifrågasätter här även rimligheten av att man tillämpat förberedelseklasser för dessa barn i nästan 40 år baserat på ett så klen kunskapsunderlag. Läget bedöms dock vara något mer gynnsamt när det gäller kunskapen om nyanländas prestationer i kombination med olika relevanta bakgrundsvariabler, men han efterlyser fler fördjupade och långsiktiga studier av grupper som anlänt på 1990- och 2000-talet med anledning av att dessa grupper skiljer sig jämfört med grupper som anlände på 70- och 80-talet.

Inom ramen för det tredje, (språk)pedagogiska perspektivet, placerades forskning om språkinläringens olika organisatoriska och pedagogiska aspekter: svenska som andraspråk, modersmål och handledning på modersmål. Utifrån genomgången av de forskningsstudier som indelas under detta perspektiv drar Bunar (2010, 86) slutsatsen att det finns en hel del studier som uppmärksammar språkinlärningsprocesser och elever med ett annat modersmål än svenska, varav dock få direkt har studerat de nyanlända i detta sammanhang. Framförallt efterlyser han tvärvetenskapliga studier, där man exempelvis kombinerar undersökningar av processer i klassrummet med analyser av omgivande diskurser om ett mångkulturellt samhälle och en mångkulturell skola, segregation, maktförhållanden mellan olika grupper etc.

I en annan forskningsöversikt om ensamkommande barn drar författarna slutsatsen att det saknas studier från pedagogiska situationer/skolmiljön (Brunnberg m fl., 2011) och på ett liknande sätt så visar Brunars (2010) forskningsöversikt att den svenska akademiska forskningen om nyanlända elever är rejält underutvecklad på nästa samtliga områden och att det är svårt att dra några säkra slutsatser om vad som verkligen fungerar:

”Den akademiska forskningen om nyanlända elever i Sverige är kraftigt underutvecklad på i stort sett samtliga relevanta punkter: policyanalyser på nationell nivå och på lokala nivåer, mottagningssystemets olika aspekter och dess effekter, samarbete mellan olika aktörer i och omkring skolan, kommunikationsflödet mellan aktörerna, undervisningens pedagogiska innehåll, betydelsen av olika organisatoriska modeller och klassrumspraktiker för barn i olika åldrar och med olika skolbakgrund, elevernas

identitetsutveckling och faktorer (inom och utom skolan) som befrämjar de nyanländas akademiska karriärer, föräldrarnas förväntningar och inställning till barnens skolgång, och utvärdering av de lokalt tillämpade modellerna och nya pedagogiska angreppssätt (till exempel den interkulturella pedagogiken). Ett undantag är generella kunskaper i hur språkinläringen och språkutvecklingen hos barn som inte har svenska som andraspråk går till, men som bland annat den internationella forskningen visade, är det inte så enkelt att dessa kunskaper bara kan tillämpas på de nyanlända därför att deras förutsättningar och livserfarenheter skiljer sig från dem som är födda och uppvuxna i Sverige med föräldrar med ett annat förstaspråk än svenska. Studier som explicit fokuserar på språkinläringen hos nyanlända barn i olika åldrar är få.” (Bunar, 2010, 113).

Bunar (ibid, 108) gör även bedömningen att, trots omfattande flyktingsströmmar i världen och en väl utvecklad utbildningsvetenskaplig forskning i många länder, så är den internationella forskningen om olika aspekter av de nyanlända elevernas introduktion och integration i skolsystemet inte så omfattande som man kan vänta sig. På samma sätt som inom den svenska forskningen bedömer han även att den nationella forskningens teoretiska implikationer är underutvecklade, liksom komparativa undersökningar mellan olika länder.

5. SAMMANFATTNING

Regeringen har deklarerat att EKBU skall mötas av ett humant och rättssäkert asylsystem när de kommer till Sverige. Barn som behöver skydd ska få en fristad och de som inte har det behovet ska få möjlighet att på ett tryggt och värdigt sätt återvända. Utlänningslagen reglerar vem som får stanna i Sverige och särskild hänsyn skall tas till barnets hälsa och utveckling. När det gäller beslut om uppehållstillstånd är kraven lägre för barn än för vuxna. Den 1 juli 2006 trädde de nu gällande bestämmelserna för EKBU i kraft. Ansvar för mottagande och samhällets insatser är uppdelat mellan olika aktörer:

Migrationsverket har det övergripande ansvaret för EKBU vilket bl.a. omfattar att pröva asylansökningar, göra efterforskningar av barnets familjemedlemmar, arbeta med återvändande för de som inte får PUT, teckna överenskommelser om mottagande med kommunerna och anvisa EKBU till kommunerna för boende.

Länsstyrelserna har i uppdrag att förhandla lokalt och regionalt med kommuner, kommunförbund och andra aktörer om mottagande. De har det övergripande ansvaret för beredskapen för mottagandeplatser i länets kommuner.

Kommunerna har ansvar för att utreda vilka behov EKBU har, fatta beslut om insatser och boende, utse god man och se till att alla får skolundervisning. De har även ansvar för fortsatta insatser under uppväxten, samt för barnens och ungdomarnas integration.

Skolan har en skyldighet att erbjuda behovsanpassad undervisning för varje EKBU. Ansvaret gäller även gymnasieskola, om den påbörjas innan barnet fyllt 18 år. Skolundervisning ska ordnas senast en månad efter ankomst och gäller även om ansökan om uppehållstillstånd avslås och fram till dess EKBU lämnar landet.

Landstingen har ansvaret för att EKBU får den hälso- och sjukvård som de behöver och ska se till att barnen/ungdomarna får en likvärdig hälso- och sjukvård, psykiatriska vård och tandvård som övriga barn i Sverige.

Varje EKBU har rätt att få en god man som kan företräda dem och som har i uppdrag att ansvara för och sköta barnets personliga, ekonomiska och rättsliga angelägenheter

Socialstyrelsen ansvarar för tillsynen av det kommunala mottagandet av ensamkommande barn och ungdomar.

Det lokala mottagandet och insatserna för EKBU ska ske i samverkan mellan socialtjänsten, gode män, personalen på HVB-hem och andra boenden, samt skolan.

Den bild som framträder i olika myndighetsrapporter, Barnombudsmannens, Rädda Barnens och Röda Korsets undersökningar är att mottagningsystemet är under stort tryck främst p.g.a. det ökade antalet asylsökande och likaså att det finns stora brister i mottagandet. 2 500 EKBU förväntas årligen komma till Sverige. Även om det finns undantag lever generellt sett inte de ansvariga aktörerna upp till lagstiftarens intentioner för EKBU. Framförallt finns brister i kommunernas kapacitet och vilja att ta emot EKBU, asylprocessen tar för lång tid, många

HVB-hem fungerar inte för denna målgrupp, skolan beaktar inte enskildas behov och barnen/ungdomarna får ofta inte den sjukvård de har rätt till. Samverkan mellan ansvariga samhällsaktörer, som framhålls vara en förutsättning för ett välfungerande mottagande och en framgångsrik integration i samhället, fungerar inte tillfredsställande.

Kunskapsöversikten visar också att svensk forskning om EKBU är mycket begränsad. Däremot finns handböcker, vägledningar och organisations- och myndighetsrapporter. De studier som har gjorts om EKBU handlar om organisationsfrågor, psykosociala förhållanden och barns rättigheter. Forskningen visar främst att EKBU är en psykosocialt utsatt grupp och att mottagandet har stor betydelse för barnens hälsa, personliga utveckling och integration i Sverige. Mottagandet och livsvillkoren i Sverige visar sig ha stor inverkan på hälsa och välbefinnande. Likaså är ett tidigt permanent uppehållstillstånd gynnsamt för flyktingars hälsa. Psykisk ohälsa, problem med anpassning till en ny kultur, svårigheter att anpassa utbildning till barnens kunskapsnivå är några av de viktigaste problem som kommunerna har uppmärksammat.

I grova drag visar Marie Hessles avhandling, som är den mest citerade studien, att en stor andel av de EKBU hade olika psykiska problem och var i behov av stöd-/behandlingsinsatser vid ankomsten, men att majoriteten tio år senare hade arbete eller studerade och hade ett tryggt och fungerande socialt nätverk.

Den forskning som finns om sociala nätverk och flyktingar visar att sociala nätverk har stor betydelse för hälsan, särskilt i situationer av utsatthet som under flykt och i exil. Däremot finns det inte någon samlad, entydig bild av vilken typ av sociala nätverk som bäst kan fungera skyddande och hälsofrämjande för EKBU.

Av två forskningsöversikter om EKBU och skolan framgår att den svenska forskningen om nyanlända elever är underutvecklad på nästan samtliga områden och att det är svårt att dra några säkra slutsatser om vad som verkligen fungerar. Det finns viss (språk)pedagogiska forskning bl.a. om svenska som andraspråk, modersmål och handledning på modersmål, men väldigt få har direkt studerat de nyanlända.

Kunskapsöversikten visar att det saknas forskning om bl.a. närmiljöns betydelse för EKBU, om hur kommunernas mottagningssystem fungerar och hur samverkan mellan olika aktörer fungerar. Det finns inte heller några jämförande studier av lokala mottagningssystem. Forskning saknas också om hur sociala nätverk skapas och fungerar för EKBU, om EKBU i olika skolmiljöer och det finns få uppföljningsstudier av hur personer som kommit till Sverige ensamma som barn eller som ungdomar lever och mår som vuxna.

Översikten visar samtidigt att staten aktivt arbetar med att utreda, kartlägga och inspektera samhällets insatser (HVB-hemmen) och ser över mottagningssystemet för att försöka leva upp till internationella och nationella intentioner. De brister som framkommit i rapporter och genom medias granskningar har också lett till krav på att utveckla och samordna samhällets insatser för EKBU, samt bidragit till att synliggöra de behov EKBU har och skapat en bättre förståelse för de livsvillkor som EKBU erbjuds i Sverige.

Referenser

Aleris (2012) www.aleris.se (2012-08-28).

Andersson, H.E., Ascher, H., Björnberg, U. & Eastmond, M. (red.) (2010). *Mellan det förflutna och framtiden. Asylsökande barns välfärd, hälsa och välbefinnande*. Göteborg: Göteborgs Universitet, Centrum för Europaforskning.

Andersson, H.E., Björnberg, U. & Eastmond, M.(2010). *Ofrivillig migration, barn, hälsa och välbefinnande: En kort kunskapsöversikt*, sid. 3-36 i H.E. Andersson, H. Ascher, U. Björnberg & M Eastmond (red.), *Mellan det förflutna och framtiden. Asylsökande barns välfärd, hälsa och välbefinnande*. Göteborg: Göteborgs Universitet, Centrum för Europaforskning.

Andersson, L., Karlsson, K. (2010). *Ensamkommande barn och ungdomar – ett gemensamt ansvar. Kartläggning och åtgärdsplan*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.

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.

Barnombudsmannen (2010). *Så här förbättrar kommunerna mottagandet av ensamkommande asylsökande barn: Rekommendationer från tio kommuner och Barnombudsmannen i en dialog den 8 december 2010* Stockholm: Barnombudsmannen (Dnr 9.5:0874/10).

Blob, M. (2004). *Skolintroduktion för nyanlända flykting- och invandrabarn: En översiktstudie av arbetet i fyra storstadskommuner*. Bilaga till Rapport Integration 2003. Norrköping: Integrationsverket.

Bunar, N. (2010). *Nyanlända och lärande – en forskningsöversikt om nyanlända elever i den svenska skolan*. Vetenskapsrådets rapportserie 6:2010. Stockholm: Vetenskapsrådet.

Brendler-Lindqvist (2005). *Vem tar ansvaret för de ensamkommande barnen? En två-årig uppföljning av 17 ungdomars möte med Sverige*. Art nr 3253. Stockholm: Rädda Barnen.

Bronfenbrenner, U. (1979). *The ecology of human development: experiments by nature and design*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Bronfenbrenner, U. (2000). Ecological system theory. In. A. Kazdin (red.), *Encyklopedia of psychology* (pp.129-133). Oxford University press. Washington DC.

Brunnberg, E., Borg. R.-M. & Fridström, C. (2011). *Ensamkommande barn – en forskningsöversikt*. Lund: Studentlitteratur.

Eide, K. (2000). *Barn i bevegelse: Om oppvekst og levekår for enslige mindreårige flyktinger*. Høgskolen i Telemark: Porsgrunn.

Fazel, M. & Stein, A. (2002). The mental health of refugee children. *Archives of Disease in Childhood*, 87(5), 366-370.

Fälldin, K. och Strand, G. (2010). *Ensamkommande barn och ungdomar: en praktisk handbok om flyktingbarn* Stockholm: Natur & Kultur.

Förenta Nationerna (2012) Den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna. <http://www.un.org/en/documents/udhr/> (Hämtad 2012-03-02).

Gjaerum, B., Grøholt, B., Sommerschild, H. red. (1999) *Att bemästra – Motståndskraft, skyddsfaktorer och kreativitet bland utsatta barn, ungdomar och deras föräldrar*. Stockholm: Sfph, Svenska föreningen för psykisk hälsa.

Hessle, M. (2009). *Ensamkommande men inte ensamma: Tioårsuppföljning av ensamkommande asylsökande flyktingbarns livsvillkor och erfarenheter som unga vuxna i Sverige*. (doktorsavhandling) Stockholm: Stockholms universitet.

Höijer, C. och Magnusson, E. (2008). *Från Asylhem till eget hem – ensamkommande asylsökande barn*, Utvärderingsrapport från Fou Jämt, 2008:9.

Konventionen om barnets rättigheter,

http://www.manskligarattigheter.gov.se/dynamaster/file_archive/020521/a2fe55424340e999aed047eb281537d7/fn_891120.pdf

Konventionen om flyktingars rättsliga ställning, <http://www.unhcr.se/se/om-oss/1951-aars-flyktingkonvention.html>

Lindberg, T. & Hjern, A. (2000). *Medicinsk omhändertagande av asylsökande barn i hälso- och sjukvården*. Socialstyrelsen artikelnummer 2000-77-088. Stockholm: Socialstyrelsen.

Lorant, V., Van Oyen, H. & Thomas, I. (2008). Contextual factors and immigrants' health status: Double jeopardy. *Health & Place*, 14(4), 678-692.

Malitzki, K. & Fredriksson, E. (2011). *En undersökning bland lärare till ensamkommande flyktingbarn*. UR och Rädda barnen.

Migrationsverket (2010). *Samarbete för ensamkommande barns bästa*, http://www.migrationsverket.se/download/18.51d465a612bb43eca648000653/rapportensamkommandebarn_sv.pdf

Migrationsverket (2011a). *Aktuellt om ensamkommande barn och ungdomar*, <http://www.migrationsverket.se/download/18.360b720f1334128467780004463/Aktuellt+om+ensamkommande+nov+2011.pdf>

Migrationsverket (2011b). *Olika myndigheters ansvarsområden*, <http://www.migrationsverket.se/info/419.html.printable>

Migrationsverket (2011c). *Ett gemensamt ansvar för ensamkommande barn och ungdomar*, http://www.migrationsverket.se/download/18.78fcf371269cd4cda980004286/ensamkommandebarn_sv.pdf

Migrationsverket (2011d). *Dublinförordningen och ensamkommande barn*, <http://www.migrationsverket.se/info/1873.html>

Migrationsverket (2012a). *Aktuellt om ensamkommande barn och ungdomar* <http://www.migrationsverket.se/download/18.7fd98c12137b901bc11800014203/Aktuellt+om+juli+aug+2012.pdf>

Migrationsverket (2012b). *Överenskommelser 2011 och mottagna 2010 och 2011*. <http://www.migrationsverket.se/download/18.2d1052521284dfffbeb800025913/overenskommelser.pdf>

[Momartin, S., Steel, Z., Coello, M., Aroche, J., Silove, D.M & Brooks, R. \(2006\). A comparison of the mental health of refugees with temporary versus permanent protection visas, *The Medical Journal of Australia*, 185: 357-361.](#)

Myndigheten för skolutveckling (2005). *Vid sidan av eller mitt i? Om undervisning för sent anlända elever i grund- och gymnasieskolan*. Stockholm: Liber.

Nestler, Z. (2007). *Barn och migration. Utvärdering av projekt riktade till barn och ungdomar med flykting- och invandrarbakgrund*. Arvsfonden.

Pirjola, J. (2009). "European Asylum Policy – Inclusions and Exclusions under the Surface of Universal Human Rights Language", *European Journal of Migration and Law*, 11(4), 347-366.

Regeringskansliet (2010). *Faktapromemoria 2009/10: FPM91: handlingsplan om ensamkommande barn*, http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/EU/Fakta-PM-om-EU-forslag1/Handlingsplan-om-ensamkommande_GX06FPM91/

Regeringen (2012a). *Migrations- och asylpolitik*, <http://www.regeringen.se/sb/d/9685>

Regeringen (2012b). *Ensamkommande barn*, <http://www.regeringen.se/sb/d/9688/a/167610>

Rostila, M. (2008). *Healthy bridges. Studies of social capital, welfare, and health*. (doktorsavhandling) Stockholm: Stockholms Universitet.

Rädda Barnen (2008). *Rädda Barnens synpunkter på återföranden av ensamkommande barn enligt Dublinförordningen*. PM Sverigeprogrammet, Lars Carlsson/Monica Jacobson 2008-01-22.

SFS 2005:429. *Lag om god man för ensamkommande barn*.

SFS 2001:453. *Socialtjänstlag*.

SFS 2010:800. *Skollag*.

Skolinspektionen (2009). *Utbildning för nyanlända elever – rätten till en god utbildning och en trygg miljö*. Övergripande granskningsrapport 2009:3. Stockholm: Skolinspektionen.

Skolverket (2007). *Förslag till mål och riktlinjer för nyanlända elever – rätten till en god utbildning och en trygg miljö*. Rapport 2007-06-13. Dnr 2006:2145. Stockholm: Skolverket.

Skolverket (2008). *Allmänna råd för utbildning av nyanlända elever*. Skolverkets allmänna råd och kommentarer 2008. Stockholm: Fritzes.

Skolverket (2011). *Introduktionsprogram*. Stödmaterial introduktionsprogram. Stockholm: Fritzes.

Skolverket (2012). *Att främja nyanlända elevers kunskapsutveckling – med fokus på samverkan, organisation samt undervisningens utformning och innehåll*. Stockholm: Fritzes.

Socialstyrelsen (2006). *Grundbok: barns behov i centrum (BBIC)*. Artikelnr 2006-110-7. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2011). *Tillsynsrapport 2011. Hälso-och sjukvård och socialtjänst*. Artikelnr 2011-5-4. Stockholm: Socialstyrelsen.

SOSFS 2003:20. *Hem för vård eller boende*. Socialstyrelsens föfattningssamling.

SOU 2011:64. *Asylsökande ensamkommande barn*.

SOU 2011:29. *Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006-2009*

Stanley, K. (2001). *Cold comfort: Young separated refugees in England*. London: Save the children.

Utbildningsdepartementet (2006) *Uppdrag om framtagande av mål och riktlinjer avseende utbildning för nyanlända elever*. U2006/5105/S.

Ungar, M., Ghazinour, M., Richter, J. (2012). *What is Resilience Within the Ecology of Human Development? A review*. Opublicerat manuskript.

von Schéele, Eva och Strand, Ingemar (2010). *Ensamkommande barn rätt: en vägledning för den gode mannen, kommunen m.fl.* Stockholm: Norstedts juridik.

Wallin, A-M. och Ahlström, G. (2005). "Unaccompanied Young Adult Refugees in Sweden, Experiences of their Life Situation and Well-being: A Qualitative Follow-up Study", *Ethnicity and Health*, 10(2), 129-144.

Wigg, U. (2008). *Bryta upp och börja om: Berättelser om flyktingskap, skolgång och identitet*. (doktorsavhandling) Linköping: Linköpings universitet.