

Mölnads stad

Granskning av mottagandet av ensamkommande
flyktingbarn



Building a better
working world

Innehåll

1. Sammanfattning	2
2. Inledning	3
2.1. Bakgrund.....	3
2.2. Syfte och revisionsfrågor	4
2.3. Revisionskriterier.....	4
2.4. Ansvarig nämnd/styrelse	4
2.5. Metod.....	4
2.6. Förkortningar.....	5
3. Mölndals stad – anvisningskommun	6
4. Styrning	7
4.1. Avtal med migrationsverket	7
4.2. KF-mål	8
4.3. Social och arbetsmarknadsnämnden	8
4.4. Överförmyndarnämnden	10
4.5. De pedagogiska nämnderna	10
4.6. Bedömning.....	12
5. Organisering av mottagandet.....	13
5.1. Social- och arbetsmarknadsförvaltningen.....	13
5.2. Överförmyndarverksamheten	14
5.3. Utbildningsförvaltningen	15
5.4. Skolförvaltningen.....	16
5.5. Samverkan.....	17
5.6. Bedömning.....	18
6. Samlad bedömning	19
6.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna	19
Revisionsfrågor.....	19
Resultat och bedömning	19
6.2. Slutsats	21

Bilaga 1 – olika myndigheters ansvar

Bilaga 2 – nämndmål SAN

Bilaga 3 – fördelning av arbetsuppgifter kring gruppen ensamkommande barn och vuxna som söker asyl eller har PUT

Bilaga 4 – dokumentförteckning

1. Sammanfattning

EY har fått i uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Mölndals stad att genomföra en granskning av mottagandet av ensamkommande barn i staden. Syftet med granskningen har varit att undersöka om mottagande och stödet till ensamkommande flyktingbarn är ändamålsenligt samt om samverkan mellan verksamhetsområden som ansvarar för dessa barn fungerar på ett tillfredsställande sätt.

Som ankomstkommun för ensamkommande barn styrs stadens mottagande främst av det avtal som slutits med Migrationsverket år 2006. Då uppdraget som ankomstkommun har inbegripit att ett stort antal barn stannat i kommunen har verksamhetsanpassningar skett. Exempelvis har social- och arbetsmarknadsförvaltningen genomgått en större omorganisation under år 2013-2014 där bland annat en enhet för ensamkommande barn har upprättats. Enheten har ett uppdrag att genomföra utredningar, placera och följa upp samtliga ärenden inom målgruppen. Den pedagogiska verksamheten har en utvecklad modersmålsenhet som arbetar stödjande mot bland annat grundskoleverksamheten. För barn i gymnasieåldern finns program för språkintröduktion. Inom överförmyndarenheten prioriteras arbetet med att förordna gode män till de ensamkommande barnen. En slutsats som dras i granskningen är att samverkan mellan verksamheterna kan stärkas, men vi konstaterar att ett utvecklingsarbete avseende detta pågår.

De olika nämnderna har valt att i viss utsträckning anta mål som direkt eller indirekt berör verksamheten kring de ensamkommande barnen. Uppföljningen varierar mellan nämnderna och en slutsats som dras i granskningen är att uppföljningskedjan kan förbättras, främst inom utbildningsförvaltningen.

I granskningens bedömningsavsnitt analyseras verksamheten med utgångspunkt från ställda revisionsfrågor och identifierade förbättringsområden, tillhörande rekommendationer lyfts fram. För tydliggörande, se rapportens avsnitt 4.6 och 5.6 samt det avslutande kapitlet "Samlad bedömning".

2. Inledning

2.1. Bakgrund

De förtroendevalda revisorernas uppdrag är att pröva om den verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområden sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande samt om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig (kommunallagen 9 kap. 9 §).

Respektive nämnd ansvarar i sin tur för att tillse att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten (kommunallagen 6 kap. 7 §).

Mölnads stad ansvarar för mottagande, omsorg och boende för ensamkommande barn och ungdomar. Staden är i det första skedet en ankomstkommun för dessa barn vilket medför omfattande kontakt och ekonomisk hantering med bl.a. Migrationsverket. Mottagande ställer även krav på samverkan mellan flera nämnder och verksamheter i staden samt med externa aktörer såsom hälso- och sjukvården och länsstyrelsen. Ansvaret ligger kvar till dess barnen får uppehållstillstånd och blir placerade i annan kommun. De barn och ungdomar som stannar i kommunen efter att ha erhållit uppehållstillstånd kräver mer permanenta lösningar för omsorg, utbildning och boende och ställer ytterligare krav på samverkan.

Från och med den 1 januari 2014 träder ändringar i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. i kraft som ger Migrationsverket utvidgade möjligheter att anvisa asylsökande ensamkommande barn till en kommun som inte har en överenskommelse med Migrationsverket samt till kommuner som har träffat överenskommelser, men där kommunen redan mottagit det antal barn som överenskommelsen avser. Några särskilda skäl för anvisning till kommuner utan överenskommelse ska inte längre krävas och ett beslut om anvisning ska inte kunna överklagas. Detta ställer således krav på samtliga kommuner att ha beredskap för att kunna ta emot ensamkommande barn och ungdomar.

För att kunna säkerställa ett ändamålsenligt mottagande av ensamkommande barn och ungdomar är det av vikt att nämnden på ett strukturerat sätt styr, leder, följer upp och kontrollerar verksamheten inom detta område. Det är också väsentligt att nämnden har säkerställt att det finns en fungerande samverkan, rutiner och riktlinjer med de aktörer som är delaktiga i mottagandet av barn och ungdomar, exempelvis skolan och överförmyndaren. Mot bakgrund av ovanstående och utifrån underlaget i årets risk- och väsentlighetsanalys har de förtroendevalda revisorerna beslutat att under 2014 göra en granskning av hur Mölnads stad arbetar för att säkerställa ett ändamålsenligt mottagande av ensamkommande barn och ungdomar i enlighet med gällande lagkrav och utifrån kommunens resurser.

Det är skolans ansvar att kartlägga elevers förmågor och kunskaper i förhållande till de kunskapskrav som minst ska uppnås. Ämnesundervisning gäller även för nyanlända och därför är kartläggningen ett första steg i uppföljningen av elevernas kunskapsutveckling. Skolan ska kartlägga elevers kunskaper i olika ämnen och följa upp kunskapsutvecklingen. Om en elev riskerar att inte uppnå kunskapskraven ska rektor se till att elevens behov av särskilt stöd utreds. Om eleven har behov av stöd ska ett åtgärdsprogram upprättas. Av programmet ska det framgå vilka behoven är, hur de ska tillgodoses och hur åtgärderna ska följas upp och utvärderas (Skollagen 3 kap 8§ och 9§). Studiehandedning på modersmål och anpassad studiegång är två exempel på åtgärder.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen har varit att undersöka om mottagande och stödet till ensamkommande flyktingbarn är ändamålsenligt samt om samverkan mellan verksamhetsområden som ansvarar för dessa barn fungerar på ett tillfredsställande sätt.

Granskningen besvarar följande revisionsfrågor:

- På vilket sätt säkerställs att det finns en tydlig styrning av mottagande verksamheten utifrån överenskommelser med Migrationsverket samt kommunfullmäktiges mål, uppdrag och direktiv avseende mottagandet av ensamkommande barn och ungdomar?
- Hur säkerställs planering och att resurserna för mottagandet sker utifrån behovet?
- I vilken utsträckning finns formaliserade rutiner och processer för att säkerställa ett ändamålsenligt mottagande?
- Hur är mottagandet organiserat?
- Hur säkerställs att beredskap och resurser finns för att ta hand om de barn/ ungdomar som blir kvar i Mölndal och av olika skäl inte placerats i annan kommun?
- Hur säkerställs rätt kompensation från migrationsverket för de barn med uppehållstillstånd som blir kvar på grund av att lämplig mottagande kommun inte hittats?
- Hur handläggs ärenden med av andra kommuners köpta boenden och hur säkerställs en ändamålsenlig kommunikation mellan kommunerna alternativt med boendet?
- Hur säkerställs samverkan så att rätt handläggning/hantering sker av ensamkommande flyktingbarn mellan de olika förvaltningarna och hur hanterar nämnderna/förvaltningar de övergripande nödvändiga kontakterna?
- I vilken utsträckning finns ändamålsenliga samverkansrutiner med interna samt externa parter som är delaktiga i samband med mottagandet och insatserna till barnen och ungdomar?
- Är roller och ansvar tydligt fördelat mellan och inom de olika förvaltningarna?
- Har Mölndals stad säkerställt en ändamålsenlig uppföljning och kontroll av att mottagandet av ensamkommande barn och ungdomar sker på ett ändamålsenligt sätt?

2.3. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna i denna granskning utgörs i huvudsak av;

- Kommunallagen 6 kap. 7 § som reglerar nämndernas ansvar.
- Lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande.
- Lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn.
- Tillämpliga delar av Skollagen
- Tillämpliga delar av Socialtjänstlagen
- Socialstyrelsens vägledning för socialtjänstens arbete med ensamkommande barn och ungdomar.
- Barnkonventionen

2.4. Ansvarig nämnd/styrelse

Berörda nämnder är Social- och arbetsmarknadsnämnden, överförmyndarnämnden, skolenämnden samt utbildningsnämnden.

2.5. Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer. Följande funktioner har intervjuats:

- Social- och arbetsmarknadsnämndens presidium
- Utbildningsnämndens presidium
- Tjänstemän på överförmyndarenheten som ansvarar för handläggning av ensamkommande barn och ungdomar
- Enhetschef ensamkommande flyktingbarn
- Enhetschef modersmålsenheten samt utvecklingsledare
- Utvecklingsledare, utbildningsförvaltningen
- Förvaltningschef, social- och arbetsmarknadsförvaltningen

Samtliga intervjuade har beretts möjlighet att faktagranska rapporten.

Som framgår ovan har en viss avgränsning gjorts avseende intervjupersoner. Avgränsningen har inneburit att chefer för skolförvaltningen, överförmyndarverksamheten och utbildningsförvaltningen inte har intervjuats. Det har inte ingått i uppdraget att intervjua presidierna för överförmyndarnämnden och skolnämnden.

I syfte att på bästa sätt kunna svara an på revisionsfrågorna har rapportens resultatdel utformats på ett deskriptivt sätt. Ambitionen har varit att i möjligaste mån beskriva mottagarverksamheten samt styrning och ledning. Detta för att sedan kunna dra slutsatser avseende nämndernas arbete med styrning, ledning, uppföljning och kontroll. Eftersom stora delar av verksamheten genomgår organisationsförändringar bedömer vi att de deskriptiva anslaget i rapporten kan utgöra ett kunskapsunderlag för revisionen i det fortsatta granskningsarbetet.

2.6. Förkortningar

BBIC – Barnens behov i centrum

LVU – Lag om särskilda bestämmelser om vård av unga

MiV – Migrationsverket

PUT – Permanent uppehållstillstånd

SAF – Social- och arbetsmarkandsförvaltningen

SAN – Social- och arbetsmarkandsnämnden

SVA – svenska som andraspråk

3. Mölndals stad – anvisningskommun

I följande kapitel ges en kort redogörelse över det uppdrag som Mölndals stad har avseende ensamkommande barn. En skrivelse framtagen av förvaltningschefer för social- och arbetsmarknadsförvaltningen samt gymnasieförvaltningen sammanfattas nedan som ger en beskrivning av läget under år 2013. Skrivelsen presenterades för kommunstyrelsens arbetsutskott i mars 2013. Den redogörelse som följer nedan bör ses som en bakgrundsbeskrivning till rapportens efterföljande delar.

När ett ensamkommande asylsökande barn anländer till Sverige erbjuds barnet ett tillfälligt boende i den kommun där barnet först ger sig tillkänna för svensk myndighet enligt socialtjänstlagen. Detta innebär att samtliga kommuner kan bli ankomstkommuner, men det sker främst i de kommuner där Migrationsverket har kontor och där barnen kan ansöka om uppehållstillstånd. Dessa kommuner är Mölndal, Gävle, Malmö, Sigtuna, Norrköping, Skellefteå, Solna, Umeå och Örebro. Med dessa så kallade ankomstkommuner tecknar Migrationsverket särskilda överenskommelser om tillfälligt mottagande.

År 2006 tecknade Mölndals stad en sådan överenskommelse med Migrationsverket. I samband med att avtalet tecknades bedömde regeringen att det skulle behövas 15-20 kommuner att anvisa barn till utifrån de prognoser som då fanns med ett inflöde av 300-400 ensamkommande asylsökande barn per år till Sverige. Migrationsverkets prognoser idag innebär ett mottagande till Sverige med cirka 4000 barn per år.

Det har fram till januari 2014 saknats tillräckligt antal anvisningsplatser i landet vilket har inneburit att Mölndal som ankomstkommun fått ta ett betydligt större ansvar än vad som var menat i samband med att avtal tecknades 2006. Under 2012 blev 224 barn kvar i Mölndal och 17 barn år 2013. Den senaste statistiken för innevarande år som vi erhållit i samband med granskningen visar att ca 191 barn med uppehållstillstånd beräknas bo kvar i Mölndal, per juni 2014.

Den andelen barn som blir kvar ställer krav på att berörda verksamheter hanterar och kan ta emot barnen på ett bra sätt. Det medför också merkostnader för staden då alla kostnader som hör samman med uppdraget inte är möjliga att eftersöka samt kostnader på lång sikt då alla inte är självförsörjande den dag de fyller 21 år och ersättningen upphör. Långsiktigt ska alla barn slussas ut i samhället, få sin situation ordnad med bostad och försörjning.

4. Styrning

I följande kapitel redogörs för kommunens överenskommelse med Migrationsverket, samt den kommunala styrningen och uppföljningen i staden. För att se ett tydliggörande över berörda insatsers olika uppdrag gällande ensamkommande barn hänvisas till bilaga 1.

4.1. Avtal med migrationsverket

Det huvudsakliga styrande dokumentet som reglerar arbetet med ensamkommande barn i staden är det avtal som slutits med Migrationsverket. Nedan följer en beskrivning.

Migrationsverket och Mölndals stad har år 2006 tecknat en överenskommelse angående mottagandet av ensamkommande flyktingbarn (Dnr 236/06133). Avtalet gäller tillsvidare. Enligt överenskommelsen ansvarar Mölndals stad för att ordna tillfälligt boende för ensamkommande barn. Staden erhåller en årlig ersättning enligt 1b § förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande mfl. Migrationsverket ersätter staden för samtliga kostnader som är förknippade med tillfälligt boende för ensamkommande barn. I överenskommelsen regleras endast ansvaret avseende tillfälligt boende och därmed åtföljande ersättning. Ersättningsnivåerna grundar sig på principen att kommunen skall ha full kostnadssträckning för sina kostnader.

I de fall kommunen utser en tillfällig god man ersätter Migrationsverket kommunens kostnader för detta. Enligt avtalet ska kommunen kvartalsvis redovisa till Migrationsverket vilka ensamkommande barn som fått god man och vilka kostnader som är förknippat med respektive ärende. Migrationsverket har förbundit sig att utbetala ersättning kvartalsvis och senast inom 30 dagar efter att faktura inkommit till Migrationsverket.

4.1.1. Förslag på ny överenskommelse

Från och med den 1 januari 2014 ändrades Lag om mottagande av asylsökande m.fl. samt förordning om statlig ersättning för asylsökande. Förändringen innebär att Migrationsverket numera kan anvisa barn till alla kommuner i Sverige oavsett om det finns någon överenskommelse om mottagande eller inte. Migrationsverket kommer även att ersätta boendekostnad för de barn som anvisats till en kommun med schablonbeloppet 1 900 kr/dygn och inte som tidigare med de faktiska kostnaderna.

Mölndals stad och Migrationsverket har under hösten 2013 fört en dialog kring framtida kostnadsersättningar. I samband med den dialogen har Migrationsverket önskat teckna en ny överenskommelse med staden med andledning av regeländringarna. Migrationsverket har skickat ett utkast till avtal till Mölndals stad och har i samband med det uppgett att ett nytt avtal kan tecknas utifrån de villkor som anges i utkastet men att någon möjlighet till förhandling eller justeringar inte finns. En tjänsteskrivelse från social- och arbetsmarknadsförvaltningen beskriver ärendet (SAF 2014-02-20).

Av tjänsteskrivelsen framgår att då Migrationsverket inte har kunnat anvisa boendekommun till samtliga ensamkommande barn har ett stort antal barn vistats i Mölndal. Detta trots att barnen inte formellt har varit anvisade till Mölndal. Migrationsverket har ersatt de faktiska boendekostnaderna under hela den tid barnet har vistats i kommunen såväl under asylprövningen som under tiden med uppehållstillstånd.

Det förslag på beslut som social- och arbetsmarknadsförvaltningen översänt till kommunstyrelsen för beslut lyder som följer: *Då formuleringarna i det nya avtalsutkastet inte är mer för-*

delaktiga för Mölndals stad som formuleringarna i det befintliga avtalet finns det inte någon anledning att teckna ett nytt avtal med Migrationsverket om mottagande av ensamkommande flyktingbarn. Det avtal som tecknades år 2006 har inte sagts upp av någon av parterna och gäller därmed alljämt.

Enligt uppgift har ärendet varit uppe för beslut i Kommunstyrelsen i juni månad.

4.2. KF-mål

Av budget/plan för Mölndals stad 2014-2016 framgår inga specifika mål avseende flyktingmottagande eller integration. Under året har det däremot pågått ett omfattande arbete med att ta fram nya mål i kommunfullmäktige. Målen antogs den 18 juni och gäller för år 2015. Ett av de mål som kommunfullmäktige har antagit lyder:

"I Mölndal ska graden av socialt deltagande, integration och egen försörjning öka"

Intervjuade inom social- och arbetsmarknadsnämnden och förvaltning ser positivt på att kommunfullmäktige antagit ett mål som specifikt uttrycker ordet "integration". Målet kommer ligga till grund för 2015 års arbete med att arbeta fram nämndspecifika mål.

4.3. Social och arbetsmarknadsnämnden

Av social- och arbetsmarknadsnämndens reglemente (KF 2013-02-20, § 21) framgår nämndens uppgifter. Nämnden har att ansvara för insatser inom det integrationspolitiska område samt integration av nyanlända skyddsbehövande invandrare.

Av social- och arbetsmarknadsnämndens verksamhetsplan 2014-2016 (Dnr 147/13-1) framgår att nämnden antagit ett antal mål för förvaltningen. För att se målen i sin helhet hänvisas till bilaga 2. Utifrån målen formuleras aktiviteter i respektive enhets verksamhetsplan. De aktiviteter som specifikt gäller för enheten för ensamkommande barn är följande:

- Öka antalet egna familjehem för ensamkommande
- Dokumentera barnets delaktighet i BBIC¹-utredning
- Alla barn ska träffa sin socialsekreterare minst 4 ggr/år
- Varje barn som behöver det ska ha ett åtgärdsprogram från skolan

I nämndens verksamhetsplan beskrivs en strategi för området ensamkommande barn och anhöriginvandring. Startegin innebär dels att arbete internt på ett så effektivt sätt som möjligt rörande översyn av boenderiktlinjer och biståndsbedömningar. Extern handlar startegin om att samverka med staden i övrigt kring bostadsförsörjningsfrågan och då är lokalstyrgruppen ett forum att gå via.

I intervju med nämndens presidium framkommer att det är svårt att planera för hur verksamheten ska utvecklas. Det är därför svårt att sätta upp tydliga mål för styrning av verksamheten. Enligt nämndens presidium ligger svårigheterna i att det inte går att veta hur många ensamkommande barn som väntas komma till kommunen. Det är inte heller tydligt hur många kommuner som kommer avlasta Mölndal. Trots ökade möjlighet för migrationsverket att anvisa kommuner, köper flera av dessa boendeplatser i Mölndal. Som barnets vistelsekommun läggs därmed ett ökat ansvar på Mölndal.

¹ BBIC: Barnets behov i centrum. Ett system för att säkerställa kvalitén och barnperspektivet i barn- och barnsvården framarbetat av Socialstyrelsen. Licens krävs för att få använda konceptet och Socialstyrelsen tecknar avtal med kommuner som blir godkända att använda BBIC.

I budget för 2014 budgeteras en ökning i kostnader avseende ensamkommande barn. Den främsta orsaken bedöms vara att flera av de barn som vistas i kommunen snart förväntas uppnå vuxen ålder. Eftersom migrationsverket enbart ersätter kommunen för kostnader fram till barnets 21-årsdag övergår kostnadsansvaret sedan till kommunen. Det prognostiseras för en volymökning avseende de barn som blir vuxna och som behöver bostadsstöd. Därmed bedöms även kostnader för köpta boenden att öka.

I intervju med nämndens presidium efterlyses en tydligare styrning från kommunstyrelsen avseende bostadsförsörjningen för de ensamkommande barnen. Det bostadsförsörjningsprogram som finns i staden är inaktuellt och intervjuat presidium uppger att det är mycket svårt att få insyn i ur kommunstyrelsen avser arbeta med dessa frågor. I takt med att antalet ensamkommande barn ökar, ökar även anhöriginvandringen och i januari 2015 kommer även Mölndal bli en anvisningskommun. Därmed ökar belastningen på bostäder och det är mycket svårt för nämnden att hantera detta eftersom bostadsfrågan åligger kommunstyrelsen.

Granskningen visar dock att det pågår ett arbete inom stadsledningsförvaltningen avseende att arbeta fram en fungerande boendekedja. Ett styrsystem med årshjul finns framtaget och en lokalstyrgrupp samt beredningsgrupp för lokalfrågor arbetar med detta. Dessutom har social- och arbetsmarknadsnämnden fått i uppdrag att till hösten ta fram en boendeplan. Enligt uppgift kommer planen innehålla en behovsanalys utifrån målgruppen ensamkommande barn. I enlighet med årshjulet kommer såväl lokalresursplanen som boendeplan att årligen redovisas för nämnden i december respektive april.

4.3.1. Uppföljning

Skriftlig verksamhetsuppföljning sker i samband med verksamhetsberättelse vid årets slut. Där följs verksamheten upp och analyseras utifrån de mål som finns framtagna. Av verksamhetsberättelsen för år 2013 framkommer att en utmaning under året som gått har varit ett högt inflöde av ensamkommande barn och som inte anvisats vidare till anvisningskommuner. I syfte att hantera detta har en omorganisation skett (se avsnitt 5.1 nedan).

Löpande uppföljning av verksamheten till nämnden sker även genom förvaltningschefens rapporter vid nämndssammanträden. Genom dessa rapporter hålls nämnden informerad om utvecklingen inom bland annat organisation, resurser, ekonomi, handläggningstider etc. Enligt intervju med nämnden bedöms kännedomen kring verksamheten god.

Förvaltningschefen inkommer även med löpande budgetupptakter där verksamheten avseende ensamkommande barn särskilt följs upp. I den senaste upptakten (2014-04-30) analyseras verksamheten med utgångspunkt från utgiftstaket år 2015. Det framgår att verksamheten inte bedöms kunna bedrivas inom utrymmet i gällande budgetplan. En av anledningarna är att antalet barn med PUT ökar och vid 21 årsdagen är majoriteten av dessa i behov av ett boende, en kostnadspost som åligger social- och arbetsmarknadsnämnden. Ytterligare anledning till att nämnden inte bedöms klara budgettaket beror på ökade kostnader för särskilt förordnad vårdnadshavare. Trots att nämnden har förstärkt denna budgetpost med 1,5 mnkr så räcker det inte utifrån de volymökningar som skett. Inför år 2015 har nämnden inte fått kompensation för särskilt förordnande vårdnadshavare.

I mars 2013 fick förvaltningschefen i uppdrag att särskilt informera kommunstyrelsens arbetsutskott (KSAU) om utvecklingen avseende verksamheten kring de ensamkommande barnen. Uppföljningen resulterade i en skrivelse där en genomgång av samtliga berörda verksamheter ges. I intervju bedömer förvaltningschef att KSAU har tillhandahållits god information och uppföljning inom området.

Strukturerad och regelbunden uppföljning från enheten för ensamkommande barn har påbörjats under år 2014. Detta sker genom uppföljning i verksamhetssystemet Hypergene. Det finns ingen specifik verksamhetsberättelse för enheten för ensamkommande barn. Däremot framgår en kortare redogörelse över enhetens verksamhet i förvaltningens samlade verksamhetsberättelse.

4.4. Överförmyndarnämnden

Av överförmyndarnämndens reglemente (KF 2013-02-20) framgår att en av nämndens huvudsakliga uppgifter är att utöva tillsyn över gode män. Nämnden ansvarar för de uppgifter som kommunen har enligt lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn.

Av överförmyndarnämndens verksamhetsplan framgår följande mål som är av specifik relevans för ensamkommande barn: "Anordnande av godmanskap för ensamkommande barn ska prioriteras". För målet finns en kvalitetsindikator framtagen: "Alla ensamkommande barn ska ha en god man inom fem arbetsdagar från det att ansökan kom in till överförmyndarnämnden". Under år 2014-2016 är målsättningen att kvalitetsindikatorn ska vara uppnådd till <80 %.

4.4.1. Uppföljning

Enligt intervjuer med handläggare framkommer att nämnden månatligen ges uppföljande rapporter av antalet ärenden och handläggningstid gällande ensamkommande barn. Enligt de intervjuade är ensamkommande barn en prioriterad fråga i uppföljning till nämnden.

Av verksamhetsberättelse för 2013 har uppföljning utifrån nämndens mål gjorts. Det framgår att 71 % av de ensamkommande barnen har tilldelats en god man inom fem arbetsdagar. Enligt tillhörande analys framgår att överförmyndarverksamheten har en hög effektivitet gällande handläggningen av ärenden med ensamkommande barn och förordnande av god man. Det framgår även att i genomsnitt förordnas en god man på den fjärde dagen.

4.5. De pedagogiska nämnderna

Ensamkommande barn och unga har samma rätt till utbildning som alla andra barn i Sverige. Det gäller både under den tiden de söker asyl och efter att de beviljats uppehållstillstånd. Målet är att alla elever ska nå målen i skolan. Ansvaret för den pedagogiska verksamheten i staden är fördelat mellan skolnämnden (bl.a. grundskola och därmed modersmål) och utbildningsnämnden (bl.a. gymnasiet).

Av skolnämndens verksamhetsplan framgår inga specifika mål som avser arbetet med ensamkommande barn, en av anledningarna kan vara att enligt skollagen gäller samma mål för samtliga elever. Nämnden har däremot fastställt ett antal mål för hela skolverksamheten i staden. Det finns ett antal kvalitetsindikatorer som ska mäta måluppfyllelsen. En av dessa är att "andelen elever som når alla kunskapskrav vid slutbetyg uppgår till 85 % ". Det framgår dock att detta mål inte gäller för asylsökande elever, specifika kunskapsmål för asylsökande saknas.

I utbildningsnämndens verksamhetsplan beskrivs verksamheten för nyanlända elever. I planen fastslås att Mölndal har ett gott mottagande och en god utbildning, men det är ändå få nyanlända som kan nå gymnasieexamen efter fyra år. Nästan 30 % av de elever som går på stadens gymnasieskolor är nyanlända, vilket bedöms påverka kunskapsresultatet i staden. Utbildningsnämnden har antagit ett mål specifikt för verksam-

heten kring nyanlända: "andelen utlandsfödda ungdomar som går vidare från SPRINT² ska öka". Indikator för måluppfyllelsen är andelen elever som går vidare från SPINT-1 inom två år. Målsättning i procent saknas.

Anledningen till varför en procentsats för mätning saknas är för att elevgruppernas förutsättningar varierar mycket år från år. Exempelvis kan flera av de nyanlända eleverna ha god utbildningsbakgrund och betyg ena året. Ett annat år kan elevgruppen bestå av flertalet analfabeter och därmed inte ha lika goda förutsättningar att klara utbildningen på kort tid. Ambitionen har därför varit att mäta utbildningens kvalitet genom att lyfta fram hur eleverna uppnår en progression i sin utbildning med utgångspunkt från sina individuella förutsättningar.

I intervju med utbildningsnämndens presidium framgår att verksamheten avseende ensamkommande barn inte tillåter att sätta upp specifika mål. Staten har ett uttalat uppdrag till kommunerna och det är det som främst styr verksamheten. En tjänstemannaorganisation finns tillsatt för att hantera verksamheten utifrån statens uppdrag och nämndens styrning i dessa frågor är därför begränsad menar intervjuat presidium.

4.5.1. Uppföljning skolnämnden

Av skolnämndens verksamhetsberättelse för år 2013 framgår viss uppföljning avseende ensamkommande barn. Det framgår att det finns mycket som tyder på att gruppen nyanlända elever och asylsökande påverkar det genomsnittliga resultatet negativt. En redogörelse över nyanländas slutbetyg och meritpoäng ges och det konstateras att nyanlända har svårt att klara skolgången i samma utsträckning som övriga elever. Vidare framgår att det finns anledning att fundera över hur utbildningen för de nyanlända ska kunna förbättras. Mölndal deltar i en försöksverksamhet där elever i denna grupp får utökad undervisningstid i ämnet svenska som andraspråk.

Modersmålsenheten tillhandahåller stadens skolenheter stöd i språkundervisning för nyanlända i form av studiehandledning på modersmål och modersmålsundervisning. Uppföljning av verksamheten inom modersmålsenheten sker i enlighet med ett årshjul. Årshjulet finns framtaget för att kunna arbeta i enlighet med skollagens krav på ett systematiskt kvalitetsarbete. Av årshjulet framgår att analys och uppföljning av verksamheten görs två gånger per år genom en verksamhetsberättelse.

4.5.2. Uppföljning utbildningsnämnden

Av utbildningsnämndens verksamhetsberättelse för år 2013 framgår verksamhetsuppföljning avseende ensamkommande barn. Det framgår att fler lärare med behörighet i svenska som andraspråk fick anställas under det gångna året och att fler lokaler fick hyras. Detta på grund av ett ökat antal ensamkommande barn samt att ett ökat antal barn med PUT vistas i staden.

Utöver den uppföljning som framgår av verksamhetsberättelsen har vi inte kunnat se att ytterligare uppföljning av verksamheten kring ensamkommande barn inom utbildningsförvaltningen efterfrågas. Enligt intervju med utbildningsnämndens presidium framkommer att det inte finns något behov av regelbunden rapportering av arbetet med de ensamkommande barnen.

² SPRINT: förkortning/klassbeteckning för introduktionsprogrammet Språkintröduktion

4.6. Bedömning

Vi kan konstatera att styrningen avseende verksamheten bedöms komplicerad för de olika nämnderna. Anledningen är framförallt svårigheter i att planera för verksamheten eftersom det inte går att veta hur många barn som väntas komma till staden. Vi kan dock konstatera att verksamheterna som berörs av mottagandet av ensamkommande barn till viss del styrs genom verksamhetsplaner och målsättningar för respektive nämnd. Det saknas däremot nämndgemensamma strategier och gemensamma mål för mottagandet. Det kan finnas anledning för berörda nämnder, samt för kommunstyrelsen genom sin uppsiktsplikt, att se över hur den gemensamma styrningen kan öka. Detta i syfte att säkerställa ett så ändamålsenligt mottagande som möjligt.

Granskningen visar att uppföljningen avseende verksamheten för ensamkommande barn varierar mellan nämnderna. Social- och arbetsmarknadsnämnden påvisar en aktiv uppföljning med löpande redogörelser från förvaltningschef. Ett arbete har påbörjats under år 2014 med att redovisa måluppföljning från enhetsnivå i verksamhetssystemet Hypergene. Vår bedömning är att denna typ av uppföljning fortsatt bör prioriteras i syfte att nära kunna följa utvecklingen och identifiera förbättringsområden.

Avseende överförmyndarnämnden och skolnämnden kan vi konstatera att uppföljning sker löpande. Avseende skolnämndens modersmålsenhet så sker uppföljningen enligt ett årshjul vilket bedöms positivt.

Utbildningsnämndens presidium uttalar att ytterligare uppföljning av verksamheten avseende ensamkommande barn inte är av vikt, utöver den som ges i verksamhetsberättelsen. Detta eftersom verksamheten är helt lagstyrd och den tjänstemannaorganisation som finns tillsatt förväntas bedriva en god verksamhet. Vår bedömning är att det är av yttersta vikt att utbildningsnämnden som verksamhetsansvarig nämnd, i enlighet med sitt uppdrag enligt kap 6 § 7 Kommunallagen, säkerställer att verksamheten bedrivs på ett tillfredsställande sätt. Ett tydligt lagstadgat uppdrag (såsom mottagande av ensamkommande barn) kräver en tydlig uppföljning för att kunna se hur verksamheten påverkas och utvecklas. Vår bedömning är att en utvecklad uppföljning är en förutsättning för att identifiera eventuella förbättringsåtgärder som krävs på kommunal nivå.

5. Organisering av mottagandet

Arbetet med mottagandet av de ensamkommande barnen i Mölndals stad är omfattande och involverar ett stort antal aktörer. I det följande beskrivs den huvudsakliga organisationen kring mottagandet med utgångspunkt från de revisionsfrågor som utgör underlag för granskningen.

5.1. Social- och arbetsmarknadsförvaltningen (SAF)

Under 2012/2013 genomfördes en översyn av förvaltningens organisation. Bakgrunden till översynen var bland flera orsaker svårigheter i arbetet kring ensamkommande barn. Nytt förslag på organisation antogs i social- och arbetsmarknadsnämnden i april 2013 med beslut om verkställighet från och med september 2013. Översynen, samt förslaget på ny organisation, finns dokumenterad i en utredningsrapport, framtagen av verksamhetsutvecklare på SAF. Nedan följer en beskrivning av hur mottagandet av ensamkommande barn har organiserats, beskrivningen utgår dels från utredningsrapporten, dels från vad som framkommit i intervjuer.

I och med övergången till en ny organisation delades förvaltningen upp i två huvudsakliga verksamhetsområden: Vuxen och Barn & Familj. Flyktingfrågan inom SAF har en samhörighet med båda dessa verksamhetsområden. Av utredningsrapporten framgår att de flesta av de ensamkommande barn som blir kvar i Mölndal efter 18 års ålder är i fortsatt behov av hjälp och stöd från förvaltningen. Behov av stöd gäller främst ekonomi, sysselsättning och bostad. Detta är arbetsuppgifter för verksamhetsområdet Vuxen. Därför uppges samverkan mellan Vuxen och Barn & Familj vara en förutsättning för att få arbetet att fungera. För förtydligande av ansvarsfördelning, se bilaga 3. Omorganisationen har även inneburit att en renodlad administrativ stabsfunktion har tillsatts. En konsekvens av detta är att SAF numera ligger i fas med återsökningar till migrationsverket.

Enligt förvaltningschef avses en uppföljning av omorganisationen genomföras till hösten 2014, ett år efter implementering.

Avseende rutiner och riktlinjer inom förvaltningen pågår just nu ett arbete med att ta fram detta i enlighet med ett ledningssystem för kvalitet (SOSFS 2011:9). Förvaltningens verksamhetsutvecklare har i uppdrag att arbeta fram systemet. Ett huvuddokument är under framtagande och därtill har processer och rutiner arbetats fram. Implementering avses ske under hösten 2015.

5.1.1. Enheten för ensamkommande barn

Ensamkommande barn som är under 18 år ska utredas och följas upp enligt BBIC:s rutiner, vilket sker inom Barn & Familj. Verksamhetschef för Barn & Familj är ytterst ansvarig för att säkra att arbetet med de ensamkommande barnen utreds, bedöms och följs upp utifrån BBIC:s rutiner. Arbetet kring detta är däremot organiserat inom en enhet, enheten för ensamkommande barn som leds av en enhetschef. Det huvudsakliga uppdraget för enheten (förutom att genomföra utredningar) är att placera barnen som kommer på lämpliga boenden/institutioner och följa upp placeringarna. Enheten ansvarar för ärenden i åldrarna 0-18 år, förutsatt att det inte finns ett fortsatt vårdbehov eller där LVU³-grunder föreligger - då kan ärendet stanna inom enheten fram till 20 års ålder. Därefter flyttas ärendet över till integrationsgruppen inom enheten för ekonomiskt bistånd, verksamhetsområde Vuxen.

³ LVU: Lag (1990:52) om särskilda bestämmelser om vård av unga

Enhetschefen har arbetat fram rutiner för handläggning av ärenden inom enheten i enlighet med ledningssystem för kvalitet. En kortare redogörelse för mottagandet som beskrivs i rutinerna följer nedan:

Ny placering: migrationsverket ringer enhetens asyltelefon och informerar om personuppgifter. Enheten ordnar med plats på boendet enligt en separat lista över upphandlade boenden samt alternativ då dessa är fullbelagda. Kontakt tas med Migrationsverket om information om vart barnet placeras och placeringsbeslut mailas till boendet med information om barnet. En placeringsblankett fylls i och tillsammans med anmälan från Migrationsverket registreras samtliga akter i ett intern datasystem.

Anvisning till annan kommun: enheten kopplar samman kontaktperson i anvisningskommunen med boendet. Anvisningskommunen ansvarar för transport etc. Enheten säger upp platsen på boendet på angivet datum för flytt, om barnet stannar övergår betalningsansvaret till anvisningskommunen. Barnets akt arkiveras.

Handläggning av ärenden: vid mottagning av barn ska besök av socialsekreterare ske inom loppet av 2-3 dagar⁴. Besöket innebär informations- och utredningssamtal. Boendet bistår med tolk. Information och utredning sammanställs enligt BBIC:s mall. Vårdplan och utredning skickas till god man. Vårdplan skickas till boende. Uppföljning sker efter behov. Enligt intervju med enhetschef för ensamkommande barn sker inte utredningarna i tid, detta har nämnden informerats om.

Det finns även rutiner för hantering av minderårig som kommer med släkting/har släktingar i Sverige samt hantering då barnet fyller 18 år eller blir åldersuppskriven. Dessutom finns rutiner för samverkan mellan enheten och migrationsverket samt rutiner för omedelbart omhändertagande enligt LVU.

Fram till juni månad hade totalt 441 ärenden hanterats under året, att jämföra med 182 ärenden vid samma tidpunkt år 2013. En viss omorganisation inom enheten pågår som bland annat innebär förstärkning av handläggare, detta med anledning av volymökningar samt att hantering av introduktionsersättning numera ska ske inom enheten.

Enligt intervju med förvaltningschef framkommer att lagändringen som innebär att Migrationsverket numera kan anvisa barn till alla kommuner i Sverige har fått konsekvenser för Mölndal. Förvaltningschefen menar att antalet anvisningar har ökat sedan 1 januari 2014.

5.2. Överförmyndarverksamheten

I intervju med handläggare inom överförmyndarverksamheten beskrivs arbetet med tillsyn och förordnande av gode män.

I takt med att antalet ärenden ökar, ökar även efterfrågan på gode män. Enheten har periodvis haft svårt att förordna gode män. Vid tid för intervjun uppges det finnas ca 10-15 gode män att tillgå i staden. Eftersom en god man kan åta sig fler ärenden så bedömer de intervjuade att det inte råder någon akut brist i dagsläget. Överförmyndarverksamheten har tillsammans med SAF fått i uppdrag att ta fram en gemensam riktlinje/policy för hur många ärenden en privatperson kan ha som god man respektive särskild förordnad vårdnadshavare. Riktlinjen/policyn avses antas i augusti 2014.

⁴ I de fall MiV har hunnit anvisa en kommun och flytt kommer ske inom 5 dagar från det att anmälan inkom till enheten, avstår socialsekreterare från att besöka barnet och starta utredning.

Granskningen visar att nämndmålet om ett förordnande om god man inom 5 dagar inte är aktuellt. Handläggarna framhåller att behovet ofta är akut och därför prioriteras ärenden om ensamkommande barn så att en god man kan förordnas omgående, oftast samma dag som ärendet inkommer till enheten. Detta i enlighet med nya rutiner som antagits inom enheten under våren 2014. Åtagandet till den gode mannen ges muntligen för att påskynda processen, därefter skickas åtagandet även skriftligen. Information om förordnandet skickas till Migrationsverket, skola, socialtjänst och det boendet där barnet vistas.

Skriften "Välkommen som god man för ensamkommande barn" har arbetats fram inom överförmyndarenheten. I skriften framgår vad uppdraget innebär och de förväntningar/krav som ställs på den gode mannen. Information om åtgärder som ska vidtas vid olika typer av händelser framgår likaså. Enligt intervju ställer överförmyndarnämnden krav på att de gode männen ska ha gått en utbildning i godmanskap för ensamkommande barn för att få åta sig uppgiften.

Den gode mannen ansöker om arvode hos överförmyndarenheten. Handläggare beslutar om ersättning enligt en schablon, baserat på hur lång tid uppdraget beräknas pågå. Nämnden återsöker om ersättning för kostnader för god man. Nämnden har rätt att återsöka om ersättning för hela asyltiden samt en månad efter att den underårige har beviljats PUT. Rutinbeskrivning för återsökning till Migrationsverket finns framtagen.

Ett arbete har pågått inom enheten med att arbeta fram tydliga rutiner för handläggningen. Inget annat har framkommit i granskningen än att arbetet sker enligt de rutiner som finns framtagna. Länsstyrelsen har som tillsynsmyndighet gånkskat handläggningen inom överförmyndarenheten men har enligt de intervjuade inte haft några synpunkter på arbetet. Bedömningen har gjorts att det råder en god ordning och reda och kontroll. De intervjuade bedömer att själva handläggningen av ensamkommande barn är relativt enkel, det är mängden ärenden som är svårt att hantera.

Av intervjuer framkommer att enheten har drabbats av att Migrationsverkets misslyckats med att slussa vidare de ensamkommande barnen till anvisningskommuner. Detta har lett till att antalet barn som stannar i staden och beviljats uppehållstillstånd har ökat för varje år. Överförmyndarnämnden har således tvingats att avsätta mycket resurser för att möta kraven på förordnande av god man och tillsynen av dem. En del i merarbetet avser även att granska det årligen ökade antalet årsräkningar och sluträkningar gällande de barn som beviljats PUT. För att förenkla för de gode männen och för överförmyndarnämnden har nämnden beslutat om att gode män för ensamkommande barn får lämna årsräkning eller sluträkning i förenklad form. Enligt intervju fattades beslutet 2014-05-27.

5.3. Utbildningsförvaltningen

På krokslättsgymnasiet sker den huvudsakliga utbildningen för ensamkommande barn i gymnasieålder. Utbildningen SPRINT (Språkintröduktion) på krokslättsgymnasiet är elevantalmsmässigt stadens största program. Av nämndens verksamhetsberättelse för år 2013 bedöms rutinerna för att ta emot ensamkommande barn som goda och intervjuat presidium bedömer organisationen som välfungerande.

Enligt intervju fungerar utbildningsförvaltningens rutiner för nyanlända enligt följande: När en asylsökande ungdom i gymnasieåldern bedöms bli kvar i kommunen kontaktar god man, boende eller socialsekreterare utbildningsförvaltningens utvecklingsledare. Utvecklingsledaren tar i sin tur personuppgifter samt de uppgifter som behövs för eftersökning hos migrationsverket och skriver in eleven i SPRINT-kön. Inom 4 veckor kallar samordnaren på SPRINT eleven och vårdnadshavare/god man till ett inskrivningssamtal med tolk där eleven redogör för sin skolbakgrund och vissa tester görs. Därefter placeras eleven i en klass.

Mölndal har fått fungera som fadderkommun till de kommuner med liten erfarenhet av att ta emot nyanlända inom skolväsendet.

Granskningen visar att utbildningsförvaltningens arbete med att handlägga och samordna de specifika frågor som uppstår avseende ensamkommande barn i stor utsträckning har ålagts förvaltningens utvecklingsledare. Ett tydligt uppdrag för utvecklingsledaren saknas och uppföljning av arbetet efterfrågas inte.

Av intervju med utvecklingsledare framkommer att då staden är en ankomstkommun med ett stort utbud av privata boenden gör detta att anvisningskommuner gärna köper boendeplatser i Mölndal. Därmed blir Mölndal, som vistelsekommun, ansvarig för barnets skolgång. Exempel på problem som uppstår är att Mölndal inte alltid blir ersatt för utbildningskostnaderna för de barn och unga som vistas i staden. I intervju med utbildningsnämnden har vi inte kunnat se på vilket sätt nämnden arbetar för att hantera dessa frågor.

5.4. Skolförvaltningen

Det är modersmålsenheten inom skolförvaltningen som servar förskola, grundskola, grundskola och i viss mån gymnasiet med olika språkutvecklande åtgärder för nyanlända elever, detta oavsett om eleven har uppehållstillstånd eller ej. Enheten leds av en enhetschef.

Riktlinjer för nyanlända och flerspråkiga elever i Mölndal finns framtagna och gäller sedan januari 2013, reviderade i maj 2014. Riktlinjerna tydliggör de olika stegen i inskolningsprocessen för nyanlända elever. Steg ett i processen innebär att genomföra ett introduktionsamtal. Vid samtalet ska alltid vårdnadshavare/god man och eleven vara med. Tolk används. En kartläggning av elevens kunskaper sker vid samtalet, information ges om det svenska skolsystemet. Eleven informeras om sin rätt att välja skola, för asylsökande elever finns däremot en särskild skolenhet, Svalan, för barn i årkurs 7-9 år. Det finns ett introduktionsteam inom modersmålsenheten som genomför introduktionssamtalen. Introduktionsteamet arbetar även stödjande mot aktuella skolenheter.

När vårdnadshavare/god man kontaktar vald skola är det skolans uppgift att omedelbart komma överens om när eleven kan börja. Detta sker efter att barnet har fått PUT vilket brukar ta i snitt 14 dagar efter samtalet. Därefter sker ett inskrivningssamtal med elev samt dess vårdnadshavare/god man. Varje skola ska ha utarbetade rutiner för mottagande av nyanlända. Eleven klassplaceras och en individuell bedömning görs av vad som är bra för eleven utifrån dess förkunskaper/behov. Många nyanlända har behov av en period i en grupp där språknivån och undervisningen anpassas till deras behov, så kallad språknivå-grupp. Vid placering i språknivågrupp utarbetas ett åtgärdsprogram. Plan för integrering i ordinarie undervisning ska tas fram.

I riktlinjerna görs gällande att då eleven gått vidare till ordinarie klass är det av vikt att undervisande pedagoger är medvetna om att eleven inte kan svenska på samma nivå som klasskamrater. Eftersom eleven följer undervisningen på svenska är det fortsatta studiestödet i form av studiehandledning på modersmål av stor vikt.

Av intervju med chef för modersmålsenheten samt utvecklingsledare framkommer att arbetet inom modersmålsenheten bedöms välfungerande. Eftersom en stor del av de barn som kommit till Mölndal blivit kvar i kommunen har antalet nyanlända elever i behov av utbildning ökat kraftigt. Detta ställer höga krav på en välfungerande modersmålsundervisning. De intervjuade uppger att antalet nyanlända kommer fortsätta öka och därmed krävs att studiehandledningen får ökade resurser. I dagsläget är det inte klart om det finns lärare med behörighet

i svenska som andraspråk på samtliga skolenheter, vilket är en förutsättning för att klara de framtida utmaningarna.

Andra utmaningar som identifierats inom enheten är det ökade antalet analfabeter som anländer till staden. Det är av vikt att det finns en tydlig organisation för att möta behovet av utbildning för dessa. Dessutom ökar antalet yngre ensamkommande elever som ännu inte har fått PUT. Organisationen för att ge dessa yngre barn den utbildning som krävs bör utvecklas.

5.5. Samverkan

I intervjuerna framkommer en samstämmig bild av att samverkansarbetet internt i kommunen kan förbättras men att ett utvecklingsarbete pågår. Inom SAF finns en intern styrgrupp för integrationsfrågor som leds av förvaltningschef. Här ingår förvaltningens båda verksamhetschefer liksom berörda ekonomer och enhetschefer, där enhetschef för ensamkommande barn är en. Arbetet avseende ensamkommande barn en självklar och central fråga som diskuteras på styrgruppsmötena. Mötena är planerade enligt ett fastställt schema tre gånger per år. Förvaltningschefen ser dock att behovet får styra antalet möten och därför kan de komma att öka med upp till tre stycken per termin inför år 2015.

Nätverksmöten avseende ensamkommande barn är en specifik samverkansform inom staden. Vid nätverksmötena deltar berörda verksamheter i staden samt migrationsverket och boenden. Av mötesprotokollet från det senast genomförda mötet (2014-05-20) framgår vilka frågor som har diskuterats och en redogörelse för samtliga berörda verksamheter ges.

Enligt intervjuerna med nämndernas presidium framgår att det inte finns någon specifik samverkan på nämndnivå gällande dessa frågor. Däremot kan verksamheten avseende ensamkommande barn diskuteras på de möten med kommunens "mjuka" nämnder som genomförs två gånger om året.

Av intervju med förvaltningschef på SAF framkommer att förvaltningen har fått i uppdrag att tillsammans med överförmyndarverksamheten arbeta fram riktlinjer för samverkan gällande uppdragstagare (god man och särskilt förordnad vårdnadshavare). Uppdraget innebär att hitta en gemensam hållning avseende samverkan med utgångspunkt i hur många ärenden som är lämpligt att ha (detta beskrivs tidigare i rapporten, avsnitt 4.2 ovan). Förslaget ska presenteras vid förvaltningsledningen i augusti.

Enligt intervju med handläggare inom överförmyndarnämnden finns planer på att samverka med andra kommuner avseende överförmynderiverksamheten. Dessa kommuner uppges vara Partille, Kungsbacka och Härryda. Genom ett kommunövergripande samverkanssamarbete bedöms organisationen bli mindre sårbar.

Mölnalds stad arbetar även i enlighet med Västbusriktlinjerna. Dessa riktlinjer reglerar samverkan inom Västra Götalandsregionen avseende barn och unga med psykisk/psykiatrisk och social problematik.

Om andra kommuner köper boendeplatser i Mölndal sker ingen direkt kommunikation mellan boendet och Mölndals stad. Mölndal stad är inte skyldig att föra dialog med de aktörer i staden som säljer boendeplatser till andra kommuner. Information ska dock överföras från anvisningskommunen till placeringskommunen (exempelvis om Mölndals stad har anvisats ett barn och placerar barnet i annan kommun, eller om annan kommun anvisats ett barn och placerar detta i Mölndal). Informationsöverlämning mellan kommunerna sker inte i dagsläget. Detta är ett utvecklingsområde menar enhetschef för ensamkommande barn. När Mölndals

stad, som ankomstkommun har ett barn som blir anvisad till annan kommun sker alltid kontakt med anvisningskommunen enligt rutin för anvisning (se avsnitt 5.1.1).

5.6. Bedömning

Av vad som framkommit i granskningen bedömer vi att det finns tydliga rutiner för mottagandet av de ensamkommande barnen. Enhetschefen för verksamheten med ensamkommande barn har arbetat fram rutiner för mottagandet. Vi vill understyrka innebörden av att arbetet med att ta fram ett ledningssystem för kvalitet fortsatt prioriteras av social- och arbetsmarknadsnämnden. Rutinerna inom överförmyndarverksamheten bedöms tydliga och granskningen visar inte på något annat än att rutinerna efterlevs.

Avseende organisationen av mottagandet bedömer vi att social- och arbetsmarknadsförvaltningen arbetat på ett proaktivt sätt för att möjliggöra ett gott mottagande av de ensamkommande barnen. Vi ser positivt på att en uppföljning av omorganisationen planeras genomföras under hösten. Avseende övriga delar av verksamheten såsom överförmyndarverksamheten samt skol- och utbildningsverksamheten kan vi konstatera att det finns en ändamålsenlig organisation för mottagandet av ensamkommande barn, av vad som framkommit i granskningen. Vi vill understyrka innebörden av att nämnderna fortsatt arbetar för att ha en god beredskap vid en eventuell ökning av antalet ensamkommande barn i kommunen. I detta bör de utvecklingsområden som identifieras i verksamheternas/enheternas uppföljningar vara en viktig utgångspunkt.

Vi kan konstatera att det pågår ett arbete med att förbättra samverkan mellan de olika parterna i staden. Vår rekommendation är att fortsatt arbeta aktivt för en god samverkan med såväl interna som externa parter.

Utifrån vad som har framkommit i granskningen vill vi understryka att det i samtliga intervjuer har påtalats att det råder en problematik i boendekedjan i kommunen. Problematiken tar sig olika uttryck i olika förvaltningar. Därför ser vi positivt på det arbete som pågår för att planera och följa upp boendekedjan i kommunen.

6. Samlad bedömning

6.1. Bedömning utifrån revisionsfrågorna

Revisionsfrågor	Resultat och bedömning
<p><i>På vilket sätt säkerställs att det finns en tydlig styrning av mottagande verksamheten utifrån överenskommelser med Migrationsverket samt kommunfullmäktiges mål, uppdrag och direktiv avseende mottagandet av ensamkommande barn och ungdomar?</i></p>	<p>Mottagandet i Mölndals stad styrs av det avtal som kommunen slöt med Migrationsverket år 2006. Granskade nämnder har antagit vissa mål för den verksamhet som påverkas av mottagandet av ensamkommande barn. Detta trots att det i intervjuer framgår att planeringen av verksamheten bedöms komplicerad och därmed försvåras styrningen av verksamheten. Inför år 2015 finns mål avseende integration från kommunfullmäktige. Verksamheten ser positivt på att sådana mål nu har antagits. En strategi rörande integration och bostadsförsörjning för ensamkommande barn finns omnämnd i SANs verksamhetsplan.</p>
<p><i>Hur säkerställs planering och att resurserna för mottagandet sker utifrån behovet?</i></p>	<p>Gemensamt för samtliga intervjuade är att verksamheten bedöms mycket svår att planera för. Detta dels på grund av att det inte går att förutspå hur många ensamkommande barn som kommer till kommunen, dels på grund av att det är svårt att veta hur många anvisningskommuner som avser köpa boenden i Mölndal.</p>
<p><i>I vilken utsträckning finns formaliserade rutiner och processer för att säkerställa ett ändamålsenligt mottagande?</i></p>	<p>Granskningen visar att det finns tydliga rutiner för mottagandet de ensamkommande barnen. Enhetschefen för verksamheten med ensamkommande barn har arbetat fram rutiner för mottagandet. Rutinerna inom överförmyndarverksamheten bedöms tydliga och granskningen visar inte på något annat än att rutinerna följs. Detta gäller även för skol- och utbildningsförvaltningens verksamheter som berörs av nyanlända.</p>
<p><i>Hur är mottagandet organiserat?</i></p>	<p>Mottagandet av de ensamkommande barnen är omfattande och involverar ett stort antal aktörer. I rapporten ges en beskrivning av hur mottagandet är organiserat och en genomgång av rutiner för mottagandet ges i syfte att kartlägga organisationen, se kapitel 5.</p>
<p><i>Hur säkerställs att beredskap och resurser finns för att ta hand om de barn/ ungdomar som blir kvar i Mölndal och av olika skäl inte placerats i annan kommun?</i></p>	<p>Den omorganisation som genomförts inom SAF bedöms vara ett viktigt led i att säkerställa att beredskap och resurser finns tillgängliga för att ta hand om de barn/ ungdomar som blir kvar i kommunen. Organisationen inom såväl utbildningsförvaltningen som skolförvaltningen bedöms, utifrån granskningen, som välfungerande. Dessa verksamheter är en förutsättning för att de barn som</p>

	<p>blir kvar i staden tillförsäkras ett gott mottagande.</p> <p>Utifrån vad som har framkommit i granskningen vill vi dock understryka att det i samtliga intervjuer har påtalats att det råder en problematik i boendekedjan i kommunen. Problematiken tar sig olika uttryck i olika förvaltningar men gemensamt för samtliga intervjuade är att problematiken främst gäller för de barn som blir kvar i staden. Vi ser därför positivt på det utvecklingsarbete som pågår inom stadsledningsförvaltningen och som beskrivs i avsnitt 4.3.</p>
<p><i>Hur säkerställs rätt kompensation från migrationsverket för de barn med uppehållstillstånd som blir kvar på grund av att lämplig mottagande kommun inte hittats?</i></p>	<p>Migrationsverket har ersatt de faktiska boendekostnaderna under hela den tid barnet har vistats i kommunen såväl under asylprövningen som under tiden med uppehållstillstånd. Detta enligt rådande avtal. Eftersom migrationsverkets förslag på nytt avtal inte är lika fördelaktigt för staden har förslag till beslut om att inte ingå nytt avtal lagts upp till Kommunstyrelsen.</p>
<p><i>Hur handläggs ärenden med av andra kommuners köpta boenden och hur säkerställs en ändamålsenlig kommunikation mellan kommunerna alternativt med boendet?</i></p>	<p>Om andra kommuner köper boendeplatser i Mölndal sker ingen direkt kommunikation mellan boendet och Mölndals stad. Mölndal stad är inte skyldig att föra dialog med de aktörer i staden som säljer boendeplatser till andra kommuner. Information ska dock överföras från anvisningskommunen till placeringskommunen (exempelvis om Mölndals stad har anvisats ett barn och placerar barnet i annan kommun, eller om annan kommun anvisats ett barn och placerar detta i Mölndal). Informationsöverlämning mellan kommunerna sker inte i dagsläget. Detta är ett utvecklingsområde menar enhetschef för ensamkommande barn. När Mölndals stad, som ankomstkommun har ett barn som blir anvisad till annan kommun sker alltid kontakt med anvisningskommunen enligt rutin för anvisning (se avsnitt 5.1.1).</p>
<p><i>Hur säkerställs samverkan så att rätt handläggning/hantering sker av ensamkommande flyktingbarn mellan de olika förvaltningarna och hur hanterar nämnderna/förvaltningar de övergripande nödvändiga kontakterna? I vilken utsträckning finns ändamålsenliga samverkansrutiner med interna samt externa parter som är delaktiga i samband med mottagandet och insatserna till barnen och ungdomar?</i></p>	<p>Av intervjuerna framkommer en samstämmig bild av att samverkansarbetet internt i kommunen kan förbättras men att utvecklingsarbetet pågår. En genomgång av pågående samverkansarbete framgår av avsnitt 5.4.</p>
<p><i>Är roller och ansvar tydligt fördelat mellan och inom de olika förvalt-</i></p>	<p>Reglementen och rådande lagar och avtal tydliggör det kommunala uppdraget. Intervjuade uppger att deras uppdrag är tydligt, såväl på nämnd-</p>

<i>ningarna?</i>	nivå som inom tjänstemannaorganisationen.
<i>Har Mölndals stad säkerställt en ändamålsenlig uppföljning och kontroll av att mottagandet av ensamkommande barn och ungdomar sker på ett ändamålsenligt sätt?</i>	Granskningen visar att uppföljningen avseende verksamheten för ensamkommande barn varierar mellan nämnderna. För ett tydliggörande av vår bedömning av uppföljningen hänvisas till avsnitt 4.6.

6.2. Slutsats

Syftet med granskningen har varit att undersöka om mottagandet och stödet till ensamkommande flyktingbarn är ändamålsenligt samt om samverkan mellan verksamhetsområden som ansvarar för dessa barn fungerar på ett tillfredsställande sätt. Med utgångspunkt från vad som framkommit i granskningen, ställda revisionsfrågor samt grunderna för ansvarsprövning är vår sammanfattande bedömning att granskade nämnder arbetar ändamålsenligt med mottagandet av ensamkommande barn. I granskningen identifieras dock vissa förbättringsområden. Bland annat bör utbildningsnämnden förbättra uppföljningen från den verksamhet inom förvaltningen som påverkas av ensamkommande barn. Social- och arbetsmarknadsnämnden rekommenderas att fortsatt prioritera det utvecklingsarbete som påbörjats avseende uppföljning från enhetsnivå till nämndnivå. Vi kan även konstatera att samverkan mellan verksamheterna kan stärkas men vi ser att det pågår ett utvecklingsarbete. Avslutningsvis vill vi understryka att det i samtliga intervjuer har påtalats att det råder en problematik i boendekedjan i kommunen. Därför ser vi positivt på det arbete som pågår för att planera och följa upp boendekedjan i kommunen.

EY 2014-09-09

Caroline Trowald
Verksamhetsrevisor

Liselott M Daun
Kvalitetssäkrare

Bilaga 1 – olika myndigheters ansvar

Migrationsverket ansvarar för att

- ta emot och pröva ansökan om asyl
- vid behov göra åldersbedömningar
- efterforska barnets familjemedlemmar under asyltiden
- handlägga frågor som rör ekonomiskt bistånd till barnen
- arbeta för att de barn som inte får uppehållstillstånd ska kunna återvända
- göra prognoser och beräkna behovet av boendeplatser i kommunerna
- teckna överenskommelser med kommunerna om mottagande av både asylsökande ensamkommande barn och barn som har fått uppehållstillstånd
- anvisa en kommun som ska ansvara för barnets boende och omsorg
- administrera ersättningar till kommuner.

Länsstyrelserna ansvarar för att

- under Migrationsverkets ledning förhandla lokalt och regionalt med kommuner, kommunalförbund och andra berörda aktörer om mottagande av ensamkommande barn
- ha ett övergripande ansvar för beredskap och kapacitet för mottagande av skyddsbehövande med uppehållstillstånd i kommunerna, vilket inkluderar mottagningsplatser för barnen
- utöva tillsyn över överförmyndarnas verksamhet.

Kommunen ansvarar för att

- utreda barnets behov och fatta beslut om insatser och placering i lämpligt boende. Detta innebär också att t.ex. utreda om en anhörig är lämplig och har förutsättningar att ta emot barnet
- utse god man. Migrationsverket eller socialnämnden lämnar in en ansökan till överförmyndaren
- barnet får skolundervisning
- ge fortsatta insatser under barnets uppväxt samt för barnets integration om barnet får uppehållstillstånd. Kommunen ansvarar då även för att efterforska var barnets familjemedlemmar finns.

Landstinget ansvarar för att

- de asylsökande barnen får samma hälso- och sjukvård inklusive barnpsykiatrisk vård och tandvård som övriga barn bosatta i Sverige. När barnen har fyllt 18 år betraktas de som vuxna och kan då endast få omedelbar vård eller vård som inte kan anstå under tiden Migrationsverket prövar asylansökan.

Inspektionen för vård och omsorg ansvarar för

- tillsyn över hälso-och sjukvård, socialtjänst och verksamhet enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) samt viss tillståndsprövning.

Socialstyrelsen ansvarar för

- att ta fram föreskrifter, allmänna råd, vägledning med mera för att stödja socialtjänsten och hälso-och sjukvården i deras arbete

Källa: SKL

Bilaga 2 – nämndmål SAN

Nämndmål - SAN	Nedbrutet mål	Aktivitet
<i>Barns delaktighet i utredningar och insatser ska öka</i>	Att mäta barns delaktighet i utredning och insats för att på detta sätt säkerställa att delaktigheten ökar	Dokumentera delaktighet i BBIC ⁵ -utredning
	Alla barn i dygnsvård ska träffa sin barnsekretetrare minst var 4:e månad	Alla barn ska träffa sin soc sekr minst 4 ggr/år
<i>Social och arbetsmarknadsnämnden ska verka för att barn i familjehem eller HVB får den utbildning de har rätt till enligt skollagen</i>	Enhetschef ska genom metod leda socialsekreterare/barnsekreterare samt behandlare så att samverkan sker med skolan runt den unge	Målet är att varje barn som behöver det ska ha ett åtgärdsprogram från skolan
<i>Barn och ungdomar skall inte vara i dygnsvård, institutionsvård längre än nödvändigt</i>	Alla enheter som berörs av detta uppdrag skall arbeta aktivt för att nå målet Enhetscheferna ska aktivt arbeta tillsammans med medarbetarna för att hitta olika lösningar	Öka antalet egna familjehem för ensamkommande

Källa: Verksamhetsplan 2014, Social- och arbetsmarknadsnämnden

⁵ BBIC: Barnets behov i centrum. Ett system för att säkerställa kvalitén och barnperspektivet i barn- och barnsvården framarbetat av Socialstyrelsen. Licens krävs för att få använda konceptet och Socialstyrelsen tecknar avtal med kommuner som blir godkända att använda BBIC.

Bilaga 3 – fördelning av arbetsuppgifter kring gruppen ensamkommande barn och vuxna som söker asyl eller har PUT

	Målgrupp	Ansvar	Gränsdragning	Extern Samverkan
Enheten för ensamkommande barn 0-18 år. Verksamhetsområde barn och familj	Ensamkommande barn 0-18 år. Asyl och PUT.	Utredning enl. BBIC. Bistånd SoL, LVU Uppföljning Ekonomiskt bistånd (fickpeng)	Efter 18 år ska ärenden där det finns vårdbehov som kräver behandlingshem eller där LVU-grunder föreligger ligga kvar på enheten fram till 20 år.	Migrationsverk Överförmyndarnämnd HVB-hem, Boende med stöd, Familjehem Kontaktpersoner/familjer Godemän Grundskola Gymnasieskola Sjukvård, BUP Röda korset
Integrationsgruppen. Enheten för ekonomiskt bistånd. Verksamhetsområde vuxen	Vuxna från 18 år. PUT och TUT (Tillfälligt uppehålls-tillstånd)	Bistånd SOL, uppföljning. Utslussning till eget boende. Syssetsättning Ekonomiskt bistånd.	Vid 18 år flyttas ärendet över till denna enhet. Vissa undantag kan förekomma om 17 åring flyttar ut till eget boende och är i behov av försörjningsstöd.	Migrationsverket HVB-hem, boende med stöd, Försörjningsstöd, Gymnasieskola, Arbetsförmedling, Aktörer på bostadsmarknaden. Sjukvård, psykiatri Röda Korset Överförmyndarnämnd. Gode män (i vissa fall) Vuxenutbildning (SFI) Social resursförvaltning.

Källa: "Översyn av organisationen på social- och arbetsmarknadsförvaltningen, förslag på ny ledningsorganisation", 2013-03-26

Bilaga 4 – dokumentförteckning

- Brev till Migrationsverket: Överenskommelse om tillfälligt mottagande av asylsökande barn utan legal vårdnadshavare i Sverige, Kommunstyrelsens ordförande
- Budget/plan, Mölndals stad 2014-2016
- Budgetupptakt 2014, daterad 2014-04-30, Social och arbetsmarknadsförvaltningen
- Förslag på KF-mål med indikatorer, beslut budgetberedningen 2014-05-26
- Information – uppdraget som ankomstkommun, Social och arbetsmarknadsförvaltningen, 2013-03-14
- Information – ersättningsystem för ensamkommande barn, Social och arbetsmarknadsförvaltningen 2013-12-13
- Information till nämnden – rapport om uppdraget som ankomstkommun, 2013-03-14
- Internkontrollplan 2013, Social och arbetsmarknadsförvaltningen
- Kvalitetssystem för social- och arbetsmarknadsförvaltningen med tillhörande rutin/processbeskrivningar, 2014-03-21
- Ledningsgruppsstider, Social och arbetsmarknadsförvaltningen
- omedelbart omhändertagande
- Presentation i Powerpoint om modersmålsenheten i Mölndals stad
- Presentation i Powerpoint över enheten för ensamkommande barn, Social och arbetsmarknadsförvaltningen
- Protokoll Nätverksmöte – ensamkommande barn, 20 maj 2014
- Redovisning gällande ensamkommande barn med uppehållstillstånd, Överförmyndarnämnden, 2014-04-30
- Reglemente för Social- och arbetsmarknadsnämnden, 2013-02-20
- Reglemente för Utbildningsnämnden, 2013-02-20
- Reglemente för överförmyndarnämnden, 2013-02-20
- Riktlinjer för nyanlända och flerspråkiga elever i Mölndal, 2013-01-01
- Rutinbeskrivning – Ansökan om God man för ensamkommande barn, Överförmyndarenheten
- Rutinbeskrivning – återsökning till Migrationsverket, Överförmyndarenheten
- Rutiner enheten för ensamkommande barn:
 - Rutiner då barnet fyller 18 år eller blir uppskriven i ålder och därmed myndig
 - Rutiner då barnet har släktingar i Sverige
 - rutiner då minderårig kommer med släkting och bor på Centria
 - rutiner för handläggning av ärenden
 - Rutiner samverkan MiV
 - rutiner vid anvisning av ensamkommande barn
 - rutiner vid ny placering
- SPRINTSFI-projektet, Utbildningsnämnden
- Statistik till internkontroll maj 2014, Överförmyndarenheten
- Statistik tillhandahållen från Social och arbetsmarknadsförvaltningen i Powerpoint
- Särskild budgetskrivning, 2013-09-18, Social och arbetsmarknadsförvaltningen
- Tjänsteskrivelse: Överenskommelse om tillfälligt mottagande av asylsökande barn utan legal vårdnadshavare i Sverige, Social och arbetsmarknadsförvaltningen, Förvaltningsledningen 2014- 02-20
- Uppdragsbeskrivning – samverkan med överförmyndarnämnden, 2014-04-15, Social och arbetsmarknadsförvaltningen
- Verksamhetsberättelse 2013 Överförmyndarnämnden, DNR 18/14
- Verksamhetsberättelse 2013, Skolnämnden
- Verksamhetsberättelse 2013, Social- och arbetsmarknadsnämnden

- Verksamhetsberättelse 2013, Utbildningsnämnden
- Verksamhetsmått 2013-12-31, Överförmyndarenheten
- Verksamhetsplan 2014, Social- och arbetsmarknadsnämnden
- Verksamhetsplan 2014-2016 Överförmyndarnämnden, DNR 89/2013
- Verksamhetsplan 2014-2016, Skolnämnden
- Verksamhetsplan 2014-2016, Social- och arbetsmarknadsnämnden
- Verksamhetsplan 2014-2016, Utbildningsnämnden
- Verksamhetsredogörelse per den 30 juni 2013, Överförmyndarenheten
- ”Välkommen som god man för ensamkommande barn”, Överförmyndarenheten
- Årshjul för systematiskt kvalitetsarbete, Modersmålsenheten
- Ärendebalans 2013-12-31, Överförmyndarenheten
- Överenskommelse ankomstkommun asylsökande barn, SAN, DNR 52/14-2, 2014-02-27
- Överenskommelse om tillfälligt mottagande av asylsökande barn utan legal vårdnadshavare i Sverige, sk. Ensamkommande barn, SDL-39-2006-/60, Mölndal dnr 236/06 133
- Översyn av organisationen på Social och arbetsmarknadsförvaltningen, förslag på ny ledningsorganisation, 2013-03-26