

Ensamkommande flyktingbarn Nr 10, 2013

Projektrapport från
Stadsrevisionen

Dnr 3.1.3–112/2013

Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivs i nämnder och bolagsstyrelser. Stadsrevisionen i Stockholm granskar nämnders och styrelserns ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna och revisionskontoret.

I ”årsrapporter” för nämnder och ”granskningspromemorior” för styrelser sammanfattar Stadsrevisionen det gångna årets synpunkter på verksamheten. Fördjupade granskningar som sker under året kan också publiceras som projektrapporter.

Publikationerna finns på Stadsrevisionens hemsida. De kan också beställas från revisionskontoret.

Till
Arbetsmarknadsnämnden
Socialnämnden
Överförmyndarnämnden
Farsta stadsdelsnämnd
Spånga-Tensta stadsdels-
nämnd

Ensamkommande flyktingbarn

Revisorsgrupp 1 har den 10 december 2013 behandlat bifogade revisionsrapport (nr 10/2013).

Granskningen visar att samarbetet mellan stadsdelsnämnderna och överförmyndarnämnden bör förbättras eftersom brister i samarbetet kan påverka stödet till enskilda flyktingbarn. För att säkerställa en rättssäker handläggning bör bl.a. socialjouren registrera anmälningar/anvisningar från Migrationsverket i stadens socialregister. Det är vidare angeläget att tillsättningen av särskild förordad vårdnadshavare sker i enlighet med lagstiftningen.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till arbetsmarknadsnämnden, socialnämnden, överförmyndarnämnden samt Farsta och Spånga-Tensta stadsdelsnämnd för yttrande. Yttrandet ska ha inkommit till Revisorsgrupp 1 senast den 10 februari 2014. Rapporten överlämnas också till kommunstyrelsen och övriga stadsdelsnämnder för kännedom.

På revisorernas vägnar

Bengt Akalla
Ordförande

Maria Lindgren Persson
Sekreterare

Sammanfattning

Revisionskontoret har granskat stadens mottagande av ensamkommande flyktingbarn. Granskningen omfattar arbetsmarknadsnämnden, socialnämnden, överförmyndarnämnden samt stadsdelsnämnderna Farsta och Spånga-Tensta.

Syftet med granskningen är att bedöma om stödet till ensamkommande flyktingbarn samt samverkan fungerar på ett tillfredsställande sätt. Granskningen visar att det finns brister i samverkan som kan påverka stödet till ensamkommande flyktingbarn.

Granskningen visar att det är svårt att få en samlad överblick över hur många ensamkommande barn och unga det finns i staden. Det finns inte heller någon övergripande statistik över antalet barn som försvinner eller avviker. Det finns behov av en förbättrad helhetssyn i staden när det gäller information och uppgifter om ensamkommande barn och unga. Behovet av en helhetssyn är nära sammankopplad med frågan om barn som försvinner och som kan vara utsatta för människohandel.

Granskningen visar att mottagandet av ensamkommande barn och unga i Stockholms stad bör utvecklas för att säkerställa en rättssäker handläggning. Informationsöverföringen från Migrationsverket via socialjouren till stadsdelsnämnderna bör ske på ett korrekt sätt. Socialjouren bör registrera anmälningar/anvisningar från Migrationsverket i stadens socialregister, Paraplyet.

Kommunikationen och samverkan mellan stadsdelsnämnderna och överförmyndarnämnden bör förbättras. Det gäller både under den initiala mottagningsprocessen och efter det att uppehållstillstånd beviljats.

Stadsdelsnämndernas och boendenas samverkan med landstinget kring målgruppen ensamkommande barn och unga fungerar i vissa fall inte på ett tillfredsställande sätt. Det finns behov av att utveckla samverkan och att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan landstinget och Stockholms stad.

I Farsta stadsdelsnämnd sker inte tillsättningen av särskild förordnad vårdnadshavare sker i enlighet med lagstiftningen. Granskningen indikerar att tillsättningen av särskild förordnad vårdnadshavare i flera andra stadsdelsnämnder inte heller sker i enlighet med lagstiftningen.

Det finns svårigheter att rekrytera särskilt förordnad vårdnadshavare, vilket hänger samman med att arvoderingen är lägre än vid godmanskap för asylsökande barn och ungdomar. För att en särskild förordnad vårdnadshavare ska få en skälig ersättning finns det sedan flera år tillbaks en muntlig överenskommelse mellan socialnämnden och överförmyndarnämnden. Det är angeläget att överenskommelsen tydliggörs genom beslut i nämnderna. Detta för att säkerställa att socialtjänstens och överförmyndarnämndens ansvar och roller blir tydliga när det gäller frågor om särskild förordnad vårdnadshavare.

Granskningen visar att det sker uppföljningar på individnivå, där BBIC utgör ett viktigt stöd. Det är angeläget att uppföljningarna för gruppen som helhet utvecklas för att stadsdelsnämnden ska få en helhetssyn om de ensamkommande barn och unga som nämnden ansvarar för.

Både arbetsmarknadsnämnden och stadsdelsnämnderna har rutiner och system för återsökningarna, vilket minskar risken för att stadsdelsnämnderna inte återsöker alla kostnader för ensamkommande barn och unga. Samarbetet och samverkan mellan arbetsmarknadsförvaltningens och stadsdelarna fungerar bra.

Innehåll

Inledning	1
Bakgrund	1
Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	1
Revisionskriterier	1
Metod	2
 Granskningens resultat	 2
Stadens ansvar för ensamkommande barn och unga	2
Mottagandet av ensamkommande barn och unga i Stockholms stad	3
Barn som försvinner	4
Mottagnings- och handläggningsprocessen i stadsdelsnämnderna	6
Handläggningsprocessen efter det att uppehållstillstånd beviljats	14
Uppföljning på individnivå samt för gruppen som helhet	18
Återsökningarna av medel från Migrationsverket	19
 Sammanfattande slutsatser och bedömning	 22
 Bilaga 1 intervjuförteckning	 27

Inledning

Bakgrund

Det finns ett antal lagar och förordningar som reglerar mottagandet av ensamkommande flyktingbarn. Uppgifterna som är kopplade till mottagandet av barnen är fördelade på i första hand kommunen, Migrationsverket och landstinget. Det betyder att flera verksamheter och myndigheter är involverade i mottagandet och risk finns bl.a. för brister i samverkan. Socialtjänsten ansvarar för att se till att barnen och ungdomarna erbjuds ett tryggt och säkert boende av god kvalitet med möjligheter till individuellt stöd och utveckling.

Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen är att granska stödet till ensamkommande flyktingbarn samt om samverkan fungerar på ett tillfredsställande sätt.

Granskningen ska ge svar på följande revisionsfrågor:

- Vilket stöd erbjuds de ensamkommande flyktingbarnen?
- Hur är stadens mottagande av ensamkommande flyktingbarn organiserat?
- Är roller och ansvar mellan olika aktörer (interna och externa) tydligt?
- Hur sker samverkan mellan olika aktörer (interna och externa)?
- Vilken uppföljning sker på individnivå samt för gruppen som helhet?
- Hur sker återsökningarna av medel från migrationsverket?

Granskningen omfattar målgruppen ensamkommande barn och unga som söker asyl och inte fyllt 18 år. Granskningen fokuserar på asylsökande som fått anvisning från Migrationsverket och de som därefter fått uppehållstillstånd.

Granskningen omfattar arbetsmarknadsnämnden, socialnämnden, överförmyndarnämnden samt Farsta stadsdelsnämnd och Spånga-Tensta stadsdelsnämnd.

Revisionskriterier

- Socialtjänstlagen (2001:453)
- Lag om god man för ensamkommande barn (2005:429)

- Riktlinjer för handläggning av ärenden gällande ensamkommande barn och ungdomar, KF 2011-03-14
- Socialstyrelsen. Socialtjänstens arbete med ensamkommande barn och unga. En vägledning. 2013
- BUS-överenskommelse mellan kommunerna och landstinget i Stockholms län om samverkan kring barn i behov av särskilt stöd, kommunstyrelsen 2012-08-22.

Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer (se bilaga 1). En verifierande aktgranskning har skett av totalt 20 akter avseende ensamkommande barn och unga med uppehållstillstånd inom stadsdelarna Farsta och Spånga-Tensta.

Granskningen har genomförts av Thomas Bonell (projektledare) och Ester Rudolfsson Mattsson på revisionskontoret. Rapporten har faktakontrollerats av förvaltningarna.

Granskningens resultat

Stadens ansvar för ensamkommande barn och unga

Ensamkommande barn är enligt 1 § femte stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA, en gemensam beteckning för barn under 18 år som vid ankomsten till mottagarlandet är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare (ensamkommande barn).

I denna rapport används begreppet ensamkommande flyktingbarn synonymt med begreppet ensamkommande barn och unga. Enligt Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) definition av ensamkommande barn och unga betecknar detta barn under 18 år som söker asyl i Sverige och som är skilda från båda sina föräldrar eller annan legal vårdnadshavare.

Den 1 juli 2005 trädde lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn i kraft. I och med detta har skyddet stärkts för ensamkommande barn och ungdomar så att god man, till skillnad från tidigare, även träder i vårdnadshavarens ställe och inte enbart som förmyndare. Det betyder att det är den gode mannen som beslutar om barnets boende och skolgång och inte enbart i ekonomiska frågor.

Den 1 juli 2006 ändrades bestämmelserna i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.¹ Syftet var att förbättra mottagandet ur barnets perspektiv. Genom lagändringarna har ansvarsfördelningen mellan stat och kommun renodlats. Kommunen har numera ansvaret för att tillhandahålla boende och begreppet vistelsekommun har tydliggjorts för att barnet ska få det stöd och den hjälp som föreskrivs i socialtjänstlagen. I propositionen fördes även begreppet normaliseringsprincipen fram vilket innebär att samma regler och sociala omvårdnadssystem, så långt det är möjligt, bör gälla för samtliga barn och unga som vistas i Sverige och att socialtjänstlagen ska beaktas.

Mottagandet av ensamkommande barn och unga i Stockholms stad

Iakttagelser

Antalet asylärenden för ensamkommande barn har ökat i Sverige under de senaste åren. Under år 2012 inkom det 3 578 asylärenden. Migrationsverket prognos för år 2013 och 2014 är att det årligen kommer cirka 4 000 ensamkommande barn till Sverige.²

Stockholms stad har sedan 2006 haft en platsöverenskommelse med Migrationsverket. Överenskommelsen omfattar för närvarande 57 platser för asylsökande barn och ungdomar samt 70 platser för de som fått uppehållstillstånd.³ I staden finns det sju boenden för ensamkommande som är asylsökande eller har beviljats uppehållstillstånd. Boendena är organiserade inom socialnämnden.

Därutöver tar staden emot ensamkommande barn och unga som anvisats på grund av särskilda skäl med anledning av att barnet har en anhörig eller närstående i staden⁴ samt ankomstbarn som ännu inte fått någon anvisning från Migrationsverket.

Det är svårt att få en samlad överblick av hur många ensamkommande barn och unga det finns i Stockholms stad. Det är inte möjligt att via Paraplysystemet, vilket är stadens socialregister, få ut sådan information.

¹ Propositionen 2005/06:46. Mottagande av ensamkommande barn.

² Migrationsverket. Verksamhets- och kostnadsprognos 24 oktober 2013, sid. 24.

³ I mars 2013 beslöt nämnden att mot bakgrund av det stora behovet av överenskommelser för mottagande av ensamkommande barn i kommunerna teckna en överenskommelse om ytterligare 15 platser enligt länsstyrelsens och Migrationsverkets förslag.

⁴ S.k. Ebo-anvisning.

Socialförvaltningen har sammanställt de uppgifter som samtliga stadsdelsnämnder under våren 2013 rapporterat in till Migrationsverket. Sammanställningen visar att det per den 1 mars 2013 fanns totalt 458 ensamkommande barn och unga i stadens 14 stadsdelsnämnder exklusive ankomstbarn dvs. barn som ännu inte erhållit någon anvisning från Migrationsverket. Av dessa 458 var 114 asylsökande och 344 hade uppehållstillstånd.

Enligt uppgift från socialjouren har det under året fram till och med september år 2013 totalt kommit 265 ensamkommande barn och unga via socialjouren. Av dessa är 128 ankomstbarn och resterande barn som fått anvisning från Migrationsverket. Det noteras dock att socialjourens statistik inte är kvalitetssäkrad, vilket innebär att den ska tolkas med viss försiktighet.

I socialnämndens årliga rapport om socialtjänsten i Stockholms stad⁵ framgår det att de årligen nytilkomna asylsökande barn och unga succesivt ökar. År 2010 var antalet 150. Därefter har antalet ökat från 205 år 2011 till 315 år 2012. Enligt socialförvaltningen är tendensen att antalet kommer att fortsätta öka även under år 2013.

Bedömning

Granskningen visar att det finns svårigheter med att få en samlad överblick över hur många ensamkommande barn och unga det finns i staden. Det är angeläget att socialnämnden utvecklar ett system, vilket gör det möjligt att få en bättre överblick över antalet ensamkommande barn och unga i staden med information om var i mottagningsprocessen de befinner sig och vilka typer av stöd de erhåller.

Barn som försvinner

Länsstyrelsens nationella kartläggning av barn utsatta för människohandel visar att totalt 166 barn registrerats som misstänkta offer för människohandel eller människohandelslikande brott under tiden 2009-2011. Knappt en tredjedel av barnen som misstänktes vara utsatta för människohandel var ensamkommande och asylsökande. Det framgår vidare i rapporten att ”Risken finns att de ensamkommande asylsökande barnen som finns med i denna kartläggning bara är toppen på ett isberg.”⁶

⁵ Socialnämnden 2013-06-11, § 17, Beskrivning av socialtjänsten i Stockholms stad 2012.

⁶ Rapport 2012:27. Barn utsatta för människohandel. En nationell kartläggning. Länsstyrelsen i Stockholms län, sid. 20.

Den nationella kartläggning visar även att det under perioden januari 2009 till mars 2011 försvann 461 ensamkommande asylsökande i Sverige, varav 389 var pojkar och 72 var flickor. Av dessa har 75 dykt upp i annan kommun och 52 har försvunnit ut ur landet.⁷

lakttagelser

Antalet ensamkommande barn och unga från Nordafrika och en del statslösa tenderar att öka i staden enligt socialförvaltningen. Detta är grupper, som i stor utsträckning inte kommer att få asyl, vilket blivit ett problem. Det kan t.ex. handla om ensamkommande barn och unga som sökt asyl på en fredag och blivit placerade av socialjouren, varefter de med kort varsel avviker innan det är måndag och deras identitet kan fastställas av polisen. Detta är en utsatt grupp som far illa och där det enligt förvaltningen kan misstänkas att de är utsatta för människohandel. En annan riskgrupp är enligt förvaltningen de s.k. Dublinärendena⁸ vilket innebär att om ett barn har sökt asyl i ett annat land än Sverige, ska det landet fortsätta att pröva asylärendet.

I Stockholms stad finns det inte någon övergripande statistik över antalet barn som försvinner. Det saknas också statistik om hur många barn som avviker/försvinner från stadens asyl- och PUT-boenden.⁹

Socialnämnden i Stockholms stad har tillsammans med Gränspolisavdelningen i Stockholms län, socialtjänsten i Sigtuna kommun och Migrationsverket utarbetat en gemensam handlingsplan för att samordna handläggningen av ensamkommande barn och ungdomar som avviker eller riskerar avvika från kommunala boenden.¹⁰ Syftet är att myndigheterna med hjälp av handlingsplanen ska förebygga och förhindra att barn och ungdomar utsätts för människosmuggling eller människohandel i Sverige och att de som utför brotten grips och lagförs.

Det finns en rutin för polisanmälan av barn som försvinner i Stockholms stad som är under revidering. Rutinen innebär att det är socialtjänsten som ytterst har ansvaret för att göra en polisanmälan.

⁷ Rapport 2012:27. Barn utsatta för människohandel. En nationell kartläggning. Länsstyrelsen i Stockholms län, sid. 17.

⁸ Dublinförordningen/EU:s förordning (343/2003).

⁹ PUT-boenden, är boenden för ensamkommande barn och unga som har fått permanent uppehållstillstånd (PUT) av Migrationsverket.

¹⁰ Gemensam handlingsplan gällande hantering av ensamkommande asylsökande barn och ungdomar som reser in via Arlanda och avviker eller riskerar att avvika från kommunala boenden. Gränspolisavdelningen. Polismyndigheten i Stockholms län 2008-01-18, AA-191-3004-08.

Enligt uppgift från socialförvaltningen har socialjouren påbörjat ett arbete med att ta fram rutiner för barn som försvinner. Stadens asyl och PUT-boenden har rutiner/handlingsplaner för när barn avviker/försvinner från boendena.¹¹

Frågor om ansvar och rutiner för när barn försvinner diskuteras i chefsnätverket, som leds av socialförvaltningens strategiska enhet, där ansvariga chefer från stadsdelsförvaltningarna och socialjouren deltar. Socialförvaltningen deltar i ett nationellt nätverk via SKL, där frågor om barn som försvinner behandlas.

Bedömning

Mot bakgrund av att ensamkommande barn som försvinner kan betecknas utgöra en riskgrupp när det gäller människohandel är det angeläget att det finns uppgifter och statistik om de som försvinner i Stockholms stad. Det är även angeläget att socialnämnden i samverkan med bl.a. stadsdelsnämnderna fortsätter arbetet med att utveckla rutiner för när barn försvinner.

Mottagnings- och handläggningsprocessen i stadsdelsnämnderna

Initialskedet vid anvisningar från Migrationsverket

Av stadens riktlinjer framgår att anmälningar och anvisningar från Migrationsverket ska tas emot av socialjouren. Vid en anvisning till stadens anvisningsboende vidarebefordras anmälan till ansvarig stadsdelsnämnd i den stadsdel där boende är beläget. Vid en ebo-anvisning vidarebefordras anmälan till stadsdelsnämnden där familjen bor. När en vidarebefordran inte kan ske omgående inleder socialjouren en utredning enligt 11 kap. 1 § och 2 § SoL kring barnets sociala situation.¹²

lakttagelser

Stadens organisation för mottagandet bygger på principen ”en väg in”, vilket uttrycks i stadens riktlinjer för ensamkommande barn och unga.¹³ Detta innebär bl.a. att samtliga anvisningar från Migrationsverket ska gå via socialjouren.

¹¹ Handlingsplan när ungdom avviker från asylboende daterad 2013-06-11 och handlingsplan vid avvikelse av ungdom från PUT boende daterad 2013-01-01.

¹² Riktlinjer för handläggning av ärenden gällande ensamkommande barn och ungdomar, KF 2011-03-14, sid.11-12.

¹³ Riktlinjer för handläggning av ärenden gällande ensamkommande barn och ungdomar, KF 2011-03-14.

I de fall ensamkommande barn och unga ger sig till känna i en stadsdel där han/hon vistats i, ligger ansvaret på berörd stadsdel som snarast ska informera socialjouren. Därefter ansvarar socialjouren för att informera Migrationsverkets anvisningssamordnare. Revisionskontorets granskning berör inte handläggningen av denna typ av ärenden, s.k. ankomstbarn, då detta granskats tidigare.¹⁴

Ensamkommande barn och unga kan komma till staden på många olika sätt. Det förekommer i vissa fall oklarheter när Migrationsverket gör anvisningar till staden. Det kan t.ex. handla om hur anvisningen ska tolkas eller till vilken stadsdel anvisningen tillhör. Socialjouren har mot bakgrund av dessa oklarheter utarbetat ett flödesschema för handläggningsrutinerna av anvisningarna. Det pågår en samverkan med Migrationsverket för att säkerställa att informationsöverföringen mellan Migrationsverket och socialjouren sker på ett korrekt sätt.

I stadens riktlinjer för ensamkommande barn och unga framgår att stadsdelsnämnden ska registrera anmälan i Paraplysystemet om inte detta är gjort av socialjouren.¹⁵ Granskningen visar att socialjouren inte registrerar i Paraplyet. Ärenden som inkommer till socialjouren registreras och journalförs istället i socialnämndens verksamhetssystem ALP.

De flesta ensamkommande barn och unga som kommer till Farsta stadsdelsnämnd har anvisats till något av stadens anvisningsboende. Det totala antalet ensamkommande barn och unga har ökat inom stadsdelen. Det finns för närvarande 103 ensamkommande barn och unga i stadsdelen.

I Farsta tas anvisning emot av enhetens mottagningsgrupp. Anvisningen/ärendet lämnas därefter vidare till biträdande enhetschef för ensamkommandegruppen som i sin tur fördelar ärendet till handläggare som registrerar ärendet.

De flesta ensamkommande barn och unga som kommer till Spånga-Tensta stadsdelsnämnd är s.k. ebo-barn och har uppgett en anknytning till någon släktning i stadsdelen. Det totala antalet ensamkommande barn och unga har ökat något men är relativt konstant under året eftersom flera av barnen har fyllt 20 år och inte

¹⁴ Granskningen berörde handläggningen av s.k. ankomstbarn i Kungsholmens stadsdelsnämnd. Årsrapport 2012:09 Kungsholmens stadsdelsnämnd och årsrapport 2012:26 socialnämnden.

¹⁵ Riktlinjer för handläggning av ärenden gällande ensamkommande barn och ungdomar, KF 2011-03-14, sid. 12.

längre tillhör barn- och ungdomsenheten. Det finns för närvarande cirka 80 ensamkommande barn och unga i stadsdelen.

I Spånga-Tensta tas anvisningen emot av förvaltningens jour- och mottagningsgrupp, som registrerar ärendet och kontrollerar uppgifterna från socialjouren samt stämmer av ärendets status. Därefter remitteras ärendet till utredningsgruppen ungdom eller utredningsgruppen barn. Om barnet vill bo hos sina släktingar remitteras ärendet också till familjevårdsgruppen för utredning av familjehemmet.

Det finns olika typer av nätverk för samverkan på handläggare- och chefsnivå inom staden gällande ensamkommande barn och unga. Socialjouren är med i dessa nätverk. Samverkan och kommunikationen med stadsdelarna fungerar enligt socialjouren generellt sett bra.

Samverkan och kommunikationen med socialjouren och Migrationsverket har enligt Farsta stadsdelsförvaltning förbättrats. Det framhålls dock att det finns behov av att kommunikationen förbättras. Ett problem som t.ex. uppkommit är att Migrationsverket kontaktat boendet innan stadsdelen dvs. myndigheten fått information.

Samverkan och kommunikationen fungerar enligt Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning generellt sett bra med socialjouren och Migrationsverket. Det förekommer dock under vissa perioder att information om samma barn kan komma från socialjouren och Migrationsverket.

Den verifierande granskningen visar att anvisningen/anmälan från Migrationsverket via socialjouren inkommer på papper (fax/e-post) varefter den registreras i verksamhetssystemet Paraplyet. Stadsdelsnämnderna inleder därefter tämligen omgående utredning enligt 11 kap. 1 § och 2 § SoL. Vid handläggningen och dokumentationen av ärendena används genomgående BBIC.¹⁶

Bedömning

Granskningen visar att det förekommer oklarheter när Migrationsverket gör anvisningar till staden. Det förekommer att stadsdelarna får information om samma barn från både socialjouren och Migrationsverket eller att boendet får informationen före stadsdelen. Det är angeläget att socialjouren fortsätter arbetet med att i

¹⁶ BBIC, Barns behov i Centrum. Är ett systematiskt bedömningsinstrument som används vid handläggning och dokumentation av utredningar inom socialtjänsten.

samverkan med Migrationsverket säkerställa att informationsöverföringen från Migrationsverket sker på ett korrekt sätt.

Registreringen av anvisningen/anmälan från Migrationsverket sker i Paraplysystemet först efter det att den inkommit via e-post/fax från socialjouren. Detta skulle kunna innebära en risk för rättsäkerheten om det ensamkommande barnet kort därefter skulle avvika från boendet innan registreringen har gjorts på stadsdelen. Det är därför angeläget att socialjouren registrerar anmälan/anvisningen från Migrationsverket i Paraplyet.

Placering i HVB eller familjehem

Enligt socialtjänstlagen 6 kap. 1 § ska socialnämnden sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem eller i ett HVB (hem- för vård eller boende).

För barn och unga som inte fyllt år 18 utgörs placeringsalternativen av familjehem (inklusive privat placeringar), jourhem och HVB (inklusive de särskilda ungdomshemmen enligt 12 § första stycket LVU). För barn och unga som kommer ensamma till Sverige dominerar vård i form placering på HVB.¹⁷

lakttagelser

De flesta ensamkommande barn och unga i Farsta stadsdelsnämnd bor på asylboenden fram till dess att uppehållstillstånd beviljas eller avvisning sker. Flertalet som fått uppehållstillstånd bor på ett HVB boende. Ett problem enligt förvaltningen är att det är dåligt med platser för PUT-boenden och att det många gånger är svårt att hitta lämpliga boenden, då kvaliteten varierar och behoven inte passar alla i HVB. Förvaltningen har börjat arbeta för att genom förvaltningens s.k. familjevårdsgrupp kunna erbjuda fler familjehemsplaceringar.

Nästan alla ensamkommande barn och unga som kommer till Spånga-Tensta stadsdelsnämnd är s.k. ebo-barn och har uppgett en anknytning till någon släkting i stadsdelen. Om barnet vill bo hos sina släktingar inleds en utredning om familjehem. Ett första hembesök sker för bedömning av barnets/ den unges primära skyddsbehov. Det har vid några enstaka tillfällen uppstått problem mellan stadsdelen och socialjouren om vem som ska göra det första hembesöket i samband med ebo-anvisningen. Stadens riktlinjer är enligt förvaltningen inte helt tydliga i detta hänseende.

¹⁷ Socialstyrelsen. Socialtjänstens arbete med ensamkommande barn och unga. En vägledning. 2013, sid. 43.

Bedömning

Stadens riktlinjer ger inte tillräcklig vägledning om vem som ska göra hembesöket för bedömning av barnets/den unges primära skyddsbehov och eventuellt behov av omedelbar tillfällig placering i annat boende. Detta bör klargöras så att det inte råder någon tveksamhet om vem som ska göra det första hembesöket.

Samverkan med boendena

lakttagelser

Boendena har en kontaktperson för ensamkommande barn och unga som deltar på uppföljningsmöten, skriver genomförandeplan och har kontakt med god man. Socialsekreteraren har en samordnande roll för att säkerställa att allt som ska göras verkligen sker, t.ex. att god man anmält barnet till skola. I inledningsskedet av utredningen sker möte med barnet/unge, kontaktpersonen, god man och eventuell tolk. I vissa fall sker kontakterna per telefon.

Samverkan med boendena och dess kontaktpersoner fungerar generellt sett bra enligt båda stadsdelsförvaltningarna. Motsvarande gäller för familjehemmen, där kontakten och graden av samverkan varierar utifrån barnets och familjehemmets situation och behov. Enligt uppgift från stadens boenden fungerar samverkan bra med stadsdelarna.

Bedömning

Granskningen visar att samverkan generellt sett fungerar bra mellan stadsdelsnämnderna och boendena och dess kontaktpersoner. Samverkan fungerar även generellt sett bra med familjehemmen.

Samverkan med god man och överförmyndarnämnden

Enligt lag (2005:429) om god man för ensamkommande barn, ska överförmyndaren förordna en god man för ensamkommande barn och ungdomar under 18 år som vistas i landet och saknar vårdnadshavare eller annan ställföreträdare. En god man ska förordnas så snart det är möjligt.

Den gode mannen är i förälderns ställe och i juridisk bemärkelse vårdnadshavare för barnet under asyltiden. För att uppfylla det som lagstiftaren tänkt sig för uppdraget, behöver den gode mannen som regel vara med vid olika utredningssamtal och möten. Behovet av samarbete är omfattande, särskilt initialt då alla inblandade parter

ska komma överens mer konkret om hur kontakterna ska se ut och skötas framöver samt vem som ska ansvara för vilka insatser.¹⁸

Överförmyndarnämnden har till uppgift att förordna god man till de ensamkommande barnen som uppehåller sig i kommunen, utöva tillsyn över hur de förordnade gode männen sköter sina uppdrag samt arvoda de gode männen.

lakttagelser

Det är Migrationsverket som anmäler till överförmyndarnämnden om att det finns behov av god man för ensamkommande barn och unga. När överförmyndarförvaltningen får in en sådan anmälan kontaktar handläggaren på förvaltningen en lämplig god man som kan åta sig uppdraget.

Överförmyndarförvaltningen har en förteckning över rekryterade gode män för ensamkommande som kan åta sig uppdrag med kort varsel. Det tar enligt förvaltningen cirka ett dygn att få tag på en god man som kan åta sig ett uppdrag.

I Farsta stadsdelsnämnd tar det cirka en vecka att få kontakt med god man efter anvisningen från Migrationsverket men under sommaren har det tagit upp till tre veckor. I Spånga-Tensta har de flesta som kommer fått god man men i något fall kan det dröja, vilket kan komplicera skolstart och första besöket med barnet då god man ska vara med.

I Farsta framhålls att stadsdelen inte får någon information (varken skriftlig eller muntlig) om vem som blivit god man. Det är ofta så att handläggaren istället får söka informationen på boendet om vem som är god man. Frågan om att förvaltningen borde få information om vem som blivit god man har varit föremål för diskussion vid de interna nätverksträffarna men inte föranlett någon åtgärd.

Den verifierande granskningen visar att tillsättningen av god man i något enstaka fall varit försenat i flera veckor. Vidare att god man i vissa fall men inte alltid är med på det första inledande mötet, tillsammans med stadsdelen, den unge och boendets kontaktperson m.fl.

De finns enligt stadsdelarna och socialförvaltningens boenden stor skillnad mellan de olika gode männens engagemang. Ett problem som anges är att de gode männen har flera uppdrag i andra

¹⁸ Socialstyrelsen. Socialtjänstens arbete med ensamkommande barn och unga. En vägledning. 2013, sid.102.

kommuner, vilket överförmyndarnämnden inte alltid har information om. Överförmyndarnämnden har i år utarbetat en särskild åtagande blankett, där den gode mannen ska ange om denne har uppdrag i andra kommuner och i så fall hur många uppdrag det avser, vilket borde underlätta överblicken av den gode mannens uppdrag.

Ett annat problem som beskrivs i Farsta är att det i vissa situationer uppstår problem i samarbetet mellan god man och familjehem/boende. Det har förekommit att parterna inte är överens, vilket resulterat i en "maktkamp" mellan god man och boendet, där barnet eller den unge hamnat i en lojalitetskonflikt mellan den gode mannen och boendet. I sådana situationer försöker stadsdelen få parterna att samarbeta, vilket i vissa situationer fungerar.

Om det visar sig att god man är olämplig för uppdraget eller samarbetet inte fungerar vänder sig stadsdelsförvaltningarna till överförmyndarnämnden. Farsta beskriver det som att denna hantering inte fungerar och Spånga-Tensta beskriver det som en "krånglig process". Överförmyndarnämnden begär alltid att klagomål på gode män ska lämnas skriftligt. Därefter begärs yttrande från parterna och en bedömning görs om t.ex. ett byte bör ske. Enligt överförmyndarförvaltningen handlar det ofta om att det finns olika förväntningar på de gode männen. Många gode män gör ett bra arbete med ett "gott hjärta" och kan i vissa fall utföra mer saker än vad de egentligen är avsedda att utföra. Vidare varierar stadsdelsförvaltningarnas kunskaper om den gode mannens roll.

Överförmyndarnämnden deltar i ett nätverkssamarbete med Migrationsverket, socialtjänsten i Solna och olika boenden. Nämnden är inbjudna men deltar sällan i nätverkssamarbetet inom staden. Detta är något som skulle behöva utvecklas enligt överförmyndarförvaltningen.

Bedömning

Behovet av samarbete mellan god man och socialtjänsten m.fl. är omfattande, särskilt initialt då alla inblandade parter ska komma överens mer konkret om hur kontakterna ska se ut och skötas framöver samt vem som ska ansvara för vilka insatser.¹⁹

Tillsättningen av gode män har i något enstaka fall något enstaka fall varit försenat i flera veckor. I Farsta har problemet med bristfällig information om vem som blivit god man uppmärksamrats men inte föranlett någon åtgärd.

¹⁹ Socialtjänstens arbete med ensamkommande barn och ungdomar. En vägledning. Socialstyrelsen 2013, sid. 102.

Granskningen visar att i vissa fall deltar den gode mannen på det första inledande mötet men inte alltid. Det är angeläget att det finns tydliga rutiner för hur stadsdelsnämnderna får information om vem som blivit god man för att säkerställa att den gode mannen är med vid det inledande mötet med barnet och boendet.

Överförmyndarnämnden deltar sällan i nätverkssamarbetet inom staden. Granskningen visar att det finns behov av ökad samverkan mellan överförmyndarnämnden och stadsdelsnämnderna. Detta för att bl.a. klargöra att roller och ansvar är tydliga och för att säkerställa att ett bra samarbete mellan den gode mannen och socialtjänsten.

Samverkan med landstinget

Asylsökande barn har rätt till kostnadsfri hälso- och sjukvård och tandvård i samma omfattning och på samma villkor som andra barn i samhället (5 § lag (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.). Det är landstinget som ansvarar för vården. Enligt 7 § samma lag ska barnen erbjudas en hälsoundersökning om det inte är uppenbart obehövligt.

Kommuner och landsting är sedan den 1 januari 2010 skyldiga enligt socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen att upprätta individuella planer²⁰ för personer som har behov av insatser från både socialtjänsten och hälso- och sjukvården.

Stockholms stad antog i augusti 2012 en ny BUS-överenskommelse mellan kommunerna och landstinget i Stockholms län om samverkan kring barn i behov av särskilt stöd.²¹ Syftet med överenskommelsen är att förbättra samverkan samt tydliggöra ansvaret mellan landstinget och kommunernas verksamheter kring barn och ungdomar under 18 år som är i behov av särskilt stöd från skolan och/eller socialtjänsten samt från hälso- och sjukvården.

lakttagelser

Både Farsta och Spånga-Tensta beskriver att samverkan med landstinget fungerar bra i vissa fall men mindre bra i andra fall. I Farsta beskrivs samarbetet med vuxenpsykiatri fungera bättre än med barn- och ungdomspsykiatri.

²⁰ S.k. samordnad individuell plan (SIP).

²¹ Kommunstyrelsen 2012-08-22, § 13, BUS-överenskommelse mellan kommunerna och landstinget i Stockholms län om samverkan kring barn i behov av särskilt stöd.

Ett problem som kan uppkomma för stadsdelsnämnderna är om det ensamkommande barnet eller ungdomen t.ex. har suicidrisk men att detta enligt barn- och ungdomspsykiatri inte är att anse som akut men att risk ändå kan finnas. I ett sådant fall kan boendet få ta in extra personal, med dygnet runt bemanning, samtidigt som ersättning för detta inte erhålls av Migrationsverket. Det har enligt socialförvaltningen förekommit allvarliga incidenter i samband med att barn- och ungdomspsykiatri inte velat lägga in personer akut.

Det har enligt uppgift från socialförvaltningens boenden förekommit att landstinget krävt att personal från boendena är på sjukhuset när barnet eller den unge är inlagd. Det har även förekommit fall där ensamkommande barn och unga nekats vård på vårdcentraler. Socialförvaltningen har vid dessa tillfällen tagit upp frågan med landstinget.

Bedömning

Granskningen visar att samverkan med landstinget kring målgruppen ensamkommande barn och unga i vissa fall inte fungerar på ett tillfredsställande sätt. Det är därför av stor vikt att nämnderna fortsätter arbetet med att utveckla samverkan så att ansvarsfrågan tydliggörs med landstinget i enlighet med den av staden antagna BUS-överenskommelsen.

Handläggningsprocessen efter det att uppehållstillstånd beviljats

Om barnet beviljas uppehållstillstånd i Sverige, innebär detta som regel att barnet kommer att visas här i landet under en längre tid. Det innebär också att barnets tillvaro kommer att präglas av större stabilitet, med fast bostad och mer planmässig utbildning. Vidare att ställföreträdarens arbete mer kommer att inriktas på den dagliga omsorgen och den långsiktiga planeringen för barnets framtid.²²

Om barnet eller den unge beviljas uppehållstillstånd ska en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare utses (§ 10 lag (2005:429) om god man för ensamkommande barn), om inte särskilda skäl talar emot det, t.ex. att den unge inom ett halvår ska fylla 18 år. I det senare fallet kan den gode mannen kvarstå tills den unge blivit myndig. Stadsdelsnämnden ska väcka talan hos tingsrätten enligt föräldrabalkens bestämmelser om överflyttning av vårdnaden.²³

²² Socialtjänstens arbete med ensamkommande barn och ungdomar. En vägledning. Socialstyrelsen 2013, sid. 80.

²³ Riktlinjer för handläggning av ärenden gällande ensamkommande barn och ungdomar, KF 2011-03-14, sid. 20.

Det ankommer på överförmyndarnämnden enligt § 10 lag om god man för ensamkommande barn (2005:429) att underrätta stadsdelsnämnden om att förutsättningarna för en sådan talan eller anmälan föreligger.

Stadsdelsnämnden har en skyldighet att inleda utredning enligt 11 kap. 1 § SoL när den får kännedom om att det behöver göras en framställning om särskilt förordnad vårdnadshavare till tingsrätten. Utredningen ska dokumenteras (11 kap. 5 § SoL) och utmynna i ett beslutsunderlag.²⁴

lakttagelser

Migrationsverket informerar stadsdelsnämnden skriftligt när barnet beviljas uppehållstillstånd. Den verifierande granskningen visar att informationen om uppehållstillstånd i vissa fall blivit försenad i Farsta, då breven skickats fel. Det förekommer enligt förvaltningen även att sådana brev inkommer till förvaltningen trots att de tillhör andra nämnder.

Enligt överförmyndarförvaltningen får nämnden inte alltid information från Migrationsverket eller god man om att uppehållstillstånd beviljats.

När uppehållstillstånd beviljats ska nämnden ansöka om särskilt förordnad vårdnadshavare. I intervjuerna med Farsta stadsdelsförvaltning framkommer att nämnden har svårt att tillgodose behovet av särskilt förordnad vårdnadshavare. Förvaltningen brukar fråga den gode mannen om denna är intresserad av att bli särskilt förordnad vårdnadshavare. Intresset är dock inte stort, vilket enligt förvaltningen ofta beror på att arvoderingen är lägre än för godmanskapet. Förvaltningen beskriver problemet med att de inte vet "var de ska leta" för att få tag på en särskilt förordnad vårdnadshavare. Den verifierande granskningen i Farsta bekräftar bilden av att nämnden inte ansöker om särskilt förordnad vårdnadshavare trots att barnet eller den unge fått uppehållstillstånd. I ingen av de tio granskade akterna har nämnden ansökt om särskilt förordnad vårdnadshavare. Förvaltningen har inte uppmärksammat nämnden om dessa problem.

I intervjuerna med Spånga-Tensta framkommer att det händer att god man, familjehem eller någon utomstående blir särskilt förordnad vårdnadshavare. Om förvaltningen har svårt att få en särskilt förordnad vårdnadshavare tas kontakt med överförmyndarnämnden

²⁴ Socialtjänstens arbete med ensamkommande barn och ungdomar. En vägledning. Socialstyrelsen 2013, sid 83.

om förslag. Den verifierande granskningen i Spånga-Tensta visar att nämnden i flertalet av de granskade akterna ansökt om särskilt förordnad vårdnadshavare.

Överförmyndarnämnden underrättar stadsdelsnämnderna om när förutsättningarna för att utse en särskilt förordnad vårdnadshavare föreligger, genom att en skrivelse översänds till nämnden. I skrivelsen framgår att nämnden emotser besked i saken efter tre månader. I intervjuerna med stadsdelsförvaltningarna framkommer att de oftast inte besvarar dessa skrivelser, vilket bekräftas av den verifierande granskningen.

Enligt överförmyndarförvaltningen är utfallet från Farsta mer representativt för Stockholms stad än Spånga-Tensta dvs. att tillsättningen av särskilt förordnad vårdnadshavare inte sker i den utsträckning som det borde ske.

Det finns enligt uppgift från överförmyndarförvaltningen för närvarande cirka 185 stycken uppdrag som god man för ensamkommande barn och unga med uppehållstillstånd. Flertalet av dessa torde ha rätt till en särskild förordnad vårdnadshavare. Antalet ensamkommande barn och unga som har särskilt förordnade vårdnadshavare uppgår enligt uppgift från förvaltningen till cirka 70 stycken. Nämnden är i vissa enstaka fall behjälplig när stadsdelarna vänder sig till nämnden när frågan om särskilt förordnad vårdnadshavare uppkommer. Det finns enligt förvaltningen bristande kunskaper hos stadsdelarna i dessa frågor.

Överförmyndarnämnden erhåller ersättning från Migrationsverket för kostnader för godmanskap för asylsökande barn under den tid barnet är inskrivet hos Migrationsverket, dvs. en månad efter det att uppehållstillstånd erhållits. Därefter täcks ersättning av arvoden för godmanskap åt ensamkommande barn med uppehållstillstånd av den s.k. barnschablonen, som utbetalas till staden. Det förekommer att andra kommuners överförmyndare begär ersättning från stadens stadsdelar.²⁵

Det förekommer enligt överförmyndarförvaltningen att ensamkommande barn och unga samtidigt har både god man och särskilt förordnad vårdnadshavare, vilket kan innebära risk för att dubbla arvodeskostnader uppkommer. Detta beror på att överförmyndarnämnden i efterhand blir informerad om att en särskilt förordnad

²⁵ E-postkonversation 2013-10-16—2013-10-24 mellan överförmyndarförvaltningen, Farsta stadsdelsförvaltning och Sollentuna kommun.

vårdnadshavare har tillsatts samtidigt som det tidigare förordnandet för den gode mannen kvarstår.

Uppdraget som särskilt förordnad vårdnadshavare består av två delar, vilka är förmyndare och vårdnadshavare. Enligt bestämmelserna i föräldrabalken finns det endast lagstöd för arvode för den del som avser förmyndarskapet. Lagstöd saknas för att en särskilt förordnad vårdnadshavare har rätt till ersättning för den del av uppdraget som avser vårdnadshavare, om denne inte samtidigt är familjehemsförälder.²⁶ SKL rekommenderar i cirkulär 07:74 att socialnämnd och överförmyndarnämnd tillsammans löser frågan om ersättning till en särskilt förordnad vårdnadshavare. En skälig ersättning är enligt SKL en förutsättning för att rekrytera personer som är villiga att ta sig an uppdraget.

Det finns en muntlig överenskommelse sedan år 2005 mellan socialnämnden och överförmyndarnämnden om att överförmyndarnämnden även kan betala ut ersättning för uppdraget som vårdnadshavare. Ersättningen omfattar inte omkostnader för barnet/den unge. Nämnden erhåller en ersättning om 600 tkr från socialnämnden för att täcka kostnaderna för arvodesersättning för uppdraget som vårdnadshavare. Vid intervjuerna med socialförvaltningen och överförmyndarförvaltningen framkommer att det pågår diskussioner mellan förvaltningarna om överenskommelsen och att det finns en otydlighet om vad som gäller idag.

Bedömning

Informationen om att barnet eller den unga erhållit uppehållstillstånd är en viktig del i handläggningsprocessen, då stadsdelsnämnden bl.a. ska inleda en utredning om det behövs göras en framställning om särskilt förordnad vårdnadshavare till tingsrätten. Stadsdelsnämnderna får information om att uppehållstillstånd beviljats men informationen är i vissa fall försenad. Överförmyndarnämnden får inte alltid information om att uppehållstillstånd beviljats.

Överförmyndarnämnden underrättar stadsdelarna om när förutsättningarna för att söka särskilt förordnad vårdnadshavare föreligger men stadsdelsnämnderna besvarar dock sällan dessa skrivelser. Det förekommer att överförmyndarnämnden långt senare blir informerad om att en särskilt förordnad vårdnadshavare tillsatts. Detta kan innebära en risk för att dubbla arvodeskostnader kan uppkomma för god man och särskilt förordnad vårdnadshavare.

²⁶ Se även SOU 2003:51, sid. 132.

Granskningen visar sammantaget att kommunikation inte fungerar på ett tillfredsställande sätt mellan stadsdelsnämnderna och överförmyndarnämnden. Det finns behov av samverkan mellan nämnderna.

Farsta stadsdelsnämnd tillsätter inte särskilt förordnad vårdnadshavare i enlighet med lagstiftningen. Det finns stora svårigheter med få tag på lämpliga vårdnadshavare. Nämnden har dock inte uppmärksammat om dessa problem.

Det finns i Stockholms stad ett stort antal uppdrag som god man för ensamkommande barn och unga med uppehållstillstånd som enligt lagstiftningen har rätt till särskilt förordnad vårdnadshavare. Detta indikerar att tillsättningen av särskilt förordnad vårdnadshavare i stadens stadsdelsnämnder inte sker i enlighet med lagstiftningen.

Frågan om ersättning är en viktig del i rekryteringen av särskilt förordnad vårdnadshavare. Det finns en muntlig överenskommelse mellan socialnämnden och överförmyndarnämnden om hur frågan om skälig ersättning till särskilt förordnad vårdnadshavare ska hanteras. Mot bakgrund av att det finns en otydlighet om vad som gäller bör frågan om ersättning lösas på ett tydligt sätt mellan socialnämnden och överförmyndarnämnden.

Uppföljning på individnivå samt för gruppen som helhet

Stadsdelsnämnderna är huvudansvariga för att en vårdplan och en genomförandeplan upprättas för placerade barn och unga. I vårdplanen redogörs bl.a. kortfattat för om barnet eller den unge behöver placering och vad som är övergripande mål med vården. Som komplement till vårdplanen ska sedan en genomförandeplan upprättas. Både vårdplanen och genomförandeplanen utformas lämpligen i samarbete mellan ansvarig socialsekreterare, barnet eller den unge, god man, vårdgivare och eventuellt andra berörda.²⁷

lakttagelser

Vårdplanen enligt BBIC upprättas så fort som möjligt. Målet är inom en vecka. Genomförandeplanen enligt BBIC upprättas utifrån vårdplanen i samarbete med barnet eller den unge, god man och boendet. Genomförandeplanen följs upp i gemensamma möten som hålls med olika frekvens utifrån barnet eller den unges individuella behov. Den sociala delegationen tar ställning till överväganden om fortsatt vård var sjätte månad.

²⁷ Socialtjänstens arbete med ensamkommande barn och ungdomar. En vägledning. Socialstyrelsen 2013, sid. 60-61.

Den verifierande granskningen visar att det upprättas vårdplaner och genomförandeplaner. Vidare så görs det överväganden om fortsatt vård. Det finns en kontinuerlig rapportering från boendena. Revisionskontoret har inte granskat uppföljningen på stadens boenden, då detta behandlades i föregående års granskning.²⁸

För gruppen ensamkommande barn och unga som helhet sker det ingen kontinuerlig uppföljning i stadsdelsnämnderna. I Spånga-Tensta får nämnden information om familjehemmen och skolgången. I Farsta pågår ett arbete med att skapa ett system för uppföljning av gruppen, där grundläggande uppgifter ska ingå, t.ex. vad händer vid avslutat ärende, hur stor andel som får uppehållstillstånd etc.

Bedömning

Granskningen visar uppföljningen för gruppen ensamkommande barn och unga som helhet är ett utvecklingsområde. I Farsta pågår ett arbete med att skapa ett system för uppföljning av gruppen som helhet.

Återsökningarna av medel från Migrationsverket

Staten har ekonomiskt ansvar för de insatser som kommuner gör för ensamkommande barn och ungdomar. Kommuner kan söka statlig ersättning för mottagande av ensamkommande barn och ungdomar såväl under tiden de är asylsökande som tiden efteråt för de som har beviljats uppehållstillstånd. Det är Migrationsverket som administrerar ersättningarna.

Iakttagelser

Socialnämnden får ersättning från Migrationsverket enligt platsöverenskommelsen. Överförmyndarnämnden återsöker kostnader för godmanskap för asylsökande barn och tolkkostnader. Arbetsmarknadsnämnden återsöker och samordnar återsökningarna för stadens stadsdelsnämnder.

Inom arbetsmarknadsnämnden finns en statsbidragsgrupp, bestående av två handläggare som på heltid, arbetar med att samordna återsökningarna av stadsdelsnämndernas flyktingmottagande.

Stadsdelsnämnderna återsöker kostnader för asylsökande ensamkommande barn, vilket omfattar faktiska boendekostnader i HVB

²⁸ I föregående års granskning noterades att stadens boenden för ensamkommande barn och unga har en systematisk uppföljning både på individ- och gruppnivå. Årsrapport 2012 socialnämnden.

eller familjehem och utredningskostnader samt transportkostnader. Under år 2012 återsökte och beviljades staden medel för asylsökande ensamkommande barn om totalt 35 mnkr.

Stadsdelsnämnderna återsöker även kostnader för ensamkommande barn med uppehållstillstånd, vilket omfattar faktiska kostnader för vård av barn i annat hem än barnets eget, ekonomiskt bistånd och vissa andra faktiska kostnader. Under år 2012 återsökte och beviljades staden medel för ensamkommande barn med uppehållstillstånd om totalt 104 mnkr.

Återsökningarna sker kvartalsvis. Statsbidragsgruppen informerar och översänder instruktioner till stadsdelsnämndernas kontaktpersoner inför återsökningarna. Stadsdelsnämnderna ansvarar för vilka barn som det ska återsökas kostnader för och vilka kostnader som ska återsökas.

När det gäller kostnader för asylsökande ensamkommande barn sammanställer stadsdelsnämnderna själva sina ansökningar och skriver under sina blanketter. När det gäller kostnader för ensamkommande barn med uppehållstillstånd granskar och sammanställer statsbidragsgruppen underlagen när kostnadsunderlag och beslut inkommer.

Det finns dokumenterade rutiner för hur stadsdelsnämnderna ska göra sina återsökningar. Kostnader för ensamkommande barn med uppehållstillstånd registreras i arbetsmarknadsförvaltningens verksamhetssystem, FLAI, emedan kostnader för asylsökande ensamkommande barn registreras i ett Excelsystem.

Statsbidragsgruppen ansvarar för att samordna och granska det underlag som stadsdelsnämnderna skickar in. En stor del av arbetet handlar om att kvalitetssäkra det underlag som därefter skickas till Migrationsverket. Enligt uppgift från förvaltningen anser Migrationsverket att stadens återsökningar håller hög kvalitet.

Det finns enligt arbetsmarknadsförvaltningen en tydlig gränsdragning när det gäller roller och ansvar gentemot stadsdelarna. Det kan dock inom vissa områden uppstå gränsdragningsproblem. Det gäller t.ex. frågan om vem som ska överklaga ett avslagsbeslut från Migrationsverket gällande kostnader för ensamkommande barn med uppehållstillstånd.

Samverkan mellan stadsdelsnämnderna har förbättrats genom att det på varje stadsdel finns en övergripande kontaktperson.

Statsbidragsgruppen har vid behov nätverksmöten, exempelvis när det kommer ny information på området. Gruppen har besökt vissa stadsdelsnämnder och erbjuder även riktad information. Syftet med dessa möten är att få stadsdelsnämnderna att inse vikten av att återsöka sina kostnader och hur det påverkar deras budget.

En genomgång av Farsta stadsdelsnämndens arbete visar att det finns rutiner för hur återsökningarna ska göras. Det finns en särskild uppföljningslista i form av ett register i Excel och det finns dokumenterade rutiner för hur återsökningarna ska ske.

I Spånga-Tensta stadsdelsnämnd finns det rutiner för hur återsökningarna ska ske och det finns en motsvarande uppföljningslista som i Farsta. Tidigare fanns det risk för att alla kostnader inte återsökts eftersom uppgiften och ansvaret för att ta fram underlag för återsökningar var fördelat på många handläggare. Denna risk har nu enligt förvaltningen minimerats genom den organisationsförändring som inneburit att antalet handläggare som arbetar med ensamkommande barn koncentrerats till två handläggare. En risk som kvarstår är att det saknas backup för handläggaren.

Samarbetet och samverkan med arbetsmarknadsförvaltningens statsbidragsgrupp fungerar enligt båda stadsdelarna bra. När frågor uppkommer besvaras de snabbt av statsbidragsgruppen.

Socialnämnden får ersättning från Migrationsverket enligt platsöverenskommelsen. Under år 2013 har Migrationsverket gjort avdrag för den ersättning som socialnämnden erhåller för de platser som regleras i platsöverenskommelsen. Enligt uppgift från socialförvaltningen kan det inte uteslutas att avdraget beror på att fel uppstått på grund av att det skett återsökningar från både stadsdelarna och socialförvaltningen för samma barn. Det pågår ett arbete för att klarlägga orsakerna till det inträffade.

Bedömning

Granskningen visar att både arbetsmarknadsnämnden och stadsdelsnämnderna har rutiner och system för återsökningarna, vilket minskar risken för att stadsdelsnämnderna inte återsöker alla kostnader för ensamkommande barn och unga. Roller och ansvar mellan nämnderna bedöms vara tydliga även om det förekommer gränsdragningsproblem, t.ex. när det gäller frågan om att överklaga ett avslagsbeslut från Migrationsverket. Samarbetet och samverkan mellan arbetsmarknadsförvaltningens och stadsdelarna fungerar bra. Det är dock angeläget att rutinerna för återsökningarna mellan

arbetsmarknadsnämnden och socialnämnden utvecklas för att säkerställa att återsökningarna sker på ett korrekt sätt.

Sammanfattande slutsatser och bedömning

Syftet med granskningen har varit att granska stödet till ensamkommande flyktingbarn samt om samverkan fungerar på ett tillfredsställande sätt. Granskningen visar att det finns brister i samverkan som kan påverka stödet till ensamkommande flyktingbarn.

Behov av en förbättrad helhetssyn och rutiner för när barn försvinner

Det finns behov av en förbättrad helhetssyn i staden när det gäller information och uppgifter om ensamkommande barn och unga. Behovet av en helhetssyn är nära sammankopplad med frågan om barn som försvinner och som kan vara utsatta för människohandel.

Det saknas uppgifter om antalet ensamkommande barn och unga som försvinner i Stockholms stad. Detsamma gäller de som avviker/försvinner från stadens boenden. Det finns rutiner för när barn avviker från boenden och det pågår arbete med att ta fram rutiner för när barn försvinner. Det är angeläget att uppgifter om antalet barn som avviker/försvinner tas fram och att arbetet med att ta fram rutiner för när barn och unga försvinner fortgår.

Mottagandet av ensamkommande barn och unga i Stockholms stad bör utvecklas

Stadens organisation för mottagandet av ensamkommande barn och unga bygger på principen om ”en väg in”, vilket bl.a. innebär att samtliga anvisningar från Migrationsverket ska gå via socialjouren.

Granskningen har visat att det förekommer oklarheter när Migrationsverket gör anvisningar till staden, vilket får konsekvenser för stadsdelarna genom att t.ex. boendena får informationen före stadsdelsnämnden. Informationen om att uppehållstillstånd erhållits är en viktig del i handlägningsprocessen. I vissa fall är informationen om uppehållstillstånd försenad.

Det är angeläget att socialjouren fortsätter arbetet med att i samverkan med Migrationsverket säkerställa att informationsöverföringen från Migrationsverket till staden sker på ett korrekt sätt. En

bristande informationsöverföring kan innebära risker för rätts-säkerheten för de ensamkommande barnen och ungdomarna.

Socialjouren registrerar inte anmälningar/anvisningar från Migrationsverket i stadens socialregister, Paraplyet. Socialjouren bör registrera anmälningar/anvisningar i Paraplyet för att säkerställa en rättssäker handläggning.

Kommunikationen och samverkan inom staden bör förbättras

Granskningen visar att det inom staden finns behov av att kommunikationen och samverkan mellan överförmyndarnämnden och stadsdelsnämnderna förbättras. Det gäller både under den initiala mottagningsprocessen och efter det att uppehållstillstånd beviljats.

Behovet av att kommunikationen och samverkan förbättras är ömsesidigt mellan nämnderna. För stadsdelsnämnderna handlar det t.ex. om att rutinerna för hur informationen om vem som blivit god man förbättras. Detta för att den gode mannen så snabbt som möjligt kommer med i det initiala samarbetet med socialsekreteraren, boendet och den unge m.fl.

För överförmyndarnämnden handlar t.ex. om att det finns rutiner för hur nämnden får informationen om vem som blivit särskilt förordnad vårdnadshavare. Detta för att undvika att det uppstår dubbla arvodeskostnader för gode män och särskilt förordnad vårdnadshavare.

Utveckla samverkan och tydliggöra ansvarsfrågan med landstinget

Stadsdelsnämndernas och boendenas samverkan med landstinget kring målgruppen ensamkommande barn och unga fungerar i vissa fall inte på ett tillfredsställande sätt. Granskningen visar att det finns flera exempel på där samverkan inte fungerar och där ansvarsfrågan är otydlig.

Det är därför av stor vikt att nämnderna fortsätter arbetet med att utveckla samverkan så att ansvarsfrågan tydliggörs med landstinget i enlighet med den av staden antagna BUS-överenskommelsen.

Tillsättningen av särskild förordnad vårdnadshavare sker inte i enlighet med lagstiftningen

Farsta stadsdelsnämnd tillsätter inte särskild förordnad vårdnadshavare i enlighet med vad lagstiftningen föreskriver. Granskningen

indikerar att tillsättningen av särskild förordnad vårdnadshavare i flera andra stadsdelsnämnder inte sker i enlighet med lagstiftningen.

Frågan om särskild förordnad vårdnadshavare har ekonomiska aspekter, då överförmyndarnämnden endast erhåller ersättning för godmanskapet från Migrationsverket en månad efter det att uppehållstillstånd beviljats. Det förekommer att andra kommuners överförmyndare fakturerar stadsdelarna för arvodeskostnader när särskild förordnad vårdnadshavare inte tillsatts.

Det finns svårigheter att rekrytera särskilt förordnad vårdnadshavare, vilket hänger samman med att arvoderingen är lägre än vid godmanskap för asylsökande barn och ungdomar. För att en särskild förordnad vårdnadshavare ska få en skälig ersättning finns det sedan flera år tillbaks en muntlig överenskommelse mellan socialnämnden och överförmyndarnämnden. Det är angeläget att överenskommelsen tydliggörs genom beslut i nämnderna. Detta för att säkerställa att socialtjänstens och överförmyndarnämndens ansvar och roller blir tydliga när det gäller frågor om särskild förordnad vårdnadshavare.

Uppföljningarna för gruppen som helhet bör utvecklas

Granskningen visar att det sker uppföljningar på individnivå, där BBIC utgör ett viktigt stöd. Det är angeläget att stadsdelsnämnderna även utvecklar uppföljningarna för gruppen som helhet, för att nämnden ska få en helhetssyn med information om de ensamkommande barn och unga som nämnden ansvarar för.

Återsökningarna av medel från Migrationsverket har förbättrats

Granskningen visar att både arbetsmarknadsnämnden och stadsdelsnämnderna har rutiner och system för återsökningarna, vilket minskar risken att för att stadsdelsnämnderna inte återsöker alla kostnader för ensamkommande barn och unga.

Roller och ansvar mellan nämnderna bedöms vara tydliga även om det förekommer gränsdragningsproblem, t.ex. när det gäller frågan om att överklaga ett avslagsbeslut från Migrationsverket. Samarbetet och samverkan mellan arbetsmarknadsförvaltningens och stadsdelarna fungerar bra.

Rutinerna för återsökningar mellan arbetsmarknadsnämnden och socialnämnden bör utvecklas för att säkerställa att återsökningarna sker på ett korrekt sätt.

Rekommendationer

Sammanfattningsvis har granskningen visat att det finns brister i samverkan som kan påverka stödet till ensamkommande flyktingbarn.

Utifrån genomförd granskningen rekommenderas att socialnämnden:

- utvecklar ett system, som gör det möjligt att få en bättre överblick över antalet ensamkommande barn och unga i staden med information om var i mottagningsprocessen de befinner sig och vilka typer av stöd de erhåller
- tar fram uppgifter och statistik om de ensamkommande barn och unga som försvinner/avviker i Stockholms stad och fortsätter arbetet med att utveckla rutiner för när barn försvinner
- fortsätter arbetet med att i samverkan med Migrationsverket säkerställa att informationsöverföringen från Migrationsverket till socialjouren och stadsdelsnämnderna sker på ett korrekt sätt
- registrerar anmälningar/anvisningar som inkommer till socialjouren från Migrationsverket i Paraplyet
- klargör vem som ska göra hembesöket för bedömning av barnets/den unges primära skyddsbehov och eventuellt behov av omedelbar tillfällig placering i annat boende
- i samråd med överförmyndarnämnden tydliggör den överenskommelse som finns mellan nämnderna när det gäller ersättningar för särskilt förordnad vårdnadshavare.

Utifrån genomförd granskningen rekommenderas att Farsta stadsdelsnämnd:

- utvecklar samverkan med överförmyndarnämnden för att klargöra att roller och ansvar är tydliga för att säkerställa att ett bra samarbete mellan den gode mannen och socialtjänsten
- besvarar överförmyndarnämndens skrivelser om när förutsättningarna för att söka särskilt förordnad vårdnadshavare föreligger
- säkerställer att tillsättning av särskilt förordnad vårdnadshavare sker i enlighet med lagstiftningen
- fortsätter arbetet med att utveckla uppföljningarna för gruppen som helhet, för att nämnden ska få en helhetssyn med information om de ensamkommande barn och unga som nämnden ansvarar för.

Utifrån genomförd granskningen rekommenderas att Spånga-Tensta stadsdelsnämnd:

- utvecklar samverkan med överförmyndarnämnden för att klargöra att roller och ansvar är tydliga för att säkerställa att ett bra samarbete mellan den gode mannen och socialtjänsten
- besvarar överförmyndarnämndens skrivelser om när förutsättningarna för att söka särskilt förordnad vårdnadshavare föreligger
- utveckla uppföljningarna för gruppen som helhet, för att nämnden ska få en helhetssyn med information om de ensamkommande barn och unga som nämnden ansvarar för.

Utifrån genomförd granskningen rekommenderas att överförmyndarnämnden:

- utvecklar samverkan med stadsdelsnämnderna för att klargöra att roller och ansvar är tydliga för att säkerställa att ett bra samarbete mellan den gode mannen och socialtjänsten
- tydliga rutinerna för hur stadsdelsnämnderna får information om vem som blivit god man för att säkerställa att den gode mannen är med vid det inledande mötet med barnet och boendet
- i samråd med socialnämnden tydliggör den överenskommen som finns mellan nämnderna när det gäller ersättningar för särskilt förordnad vårdnadshavare.

Bilaga 1 intervjuförteckning

Arbetsmarknadsnämnden

Ekonomichef, ekonomi/ledning
Enhetschef, utvecklings-och utredningsstaben/enheten för flykting-
och nationella minoritetsfrågor
Två samordnare, ekonomi/ledning
Systemförvaltare, avdelning kommunikation och IT

Socialnämnden

Avdelningschef, avdelningen för stadsövergripande sociala frågor
Avdelningschef, socialtjänstavdelningen
Enhetschef, enheten för familje- och ungdomsinsatser
Enhetschef, strategiska enheten
Utredare, strategiska enheten

Överförmyndarnämnden

Förvaltningschef, överförmyndarförvaltningen
Jurist, överförmyndarförvaltningen
Utredare, överförmyndarförvaltningen
Assistent, överförmyndarförvaltningen
Administrativ sekreterare, överförmyndarförvaltningen

Farsta stadsdelsnämnd

Biträdande enhetschef, utredning IOF barn och unga
Tre socialsekreterare, utredning IOF barn och unga/avdelning för
ensamkommande flyktingbarn
Administrativ assistent, utredning IOF barn och unga

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd

Enhetschef barn- och ungdomsenhet
Biträdande enhetschef familjevård och familjerätt
Administrativ assistent, förskola, fritid, funktionshinder