

Spånga Tensta stadsdelsförvaltning
Dnr 1.6-794/2016
Dok id 26485

Projektrapport Ensamkommande flyktingbarn Nr 7, 2016

Projektrapport från
Stadsrevisionen

Dnr 3.1.3-146/2016

Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivs i nämnder och bolagsstyrelser. Stadsrevisionen i Stockholm granskar nämnders och styrelser 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
Rinkeby-Kista
stadsdelsnämnd
Socialnämnden
Skarpnäcks stadsdelsnämnd
Södermalms stadsdelsnämnd
Överförmyndarnämnden

Ensamkommande flyktingbarn

Revisorsgrupp 1 har den 6 december 2016 behandlat bifogad revisionsrapport (nr 7/2016).

Granskningen visar att ansvariga nämnder inte har en helt tillräcklig styrning och uppföljning av boendeinsatser för ensamkommande barn. Nämnderna bedöms inte heller ha en helt tillräcklig uppföljning av de ekonomiska konsekvenserna.

De granskade stadsdelsnämnderna har inte utfört någon systematisk och aktiv avtalsuppföljning samt seriositetskontroll av utförarna. Nämnderna har tecknat avtal med så kallade konsultföretag som i sin tur tillgodoser jourhem eller annat boende för barnen. Stadsdelsnämnderna gör inte regelbundna besök hos barnen. Stadsdelsnämnderna vet därmed inte vad själva hemmet eller boendet får i ersättning eller vilken kvalitet det håller. Detta är allvarligt.

Överförmyndarnämnden bör förbättra sin tillsyn av gode män.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till socialnämnden, överförmyndarnämnden, arbetsmarknadsnämnden samt stadsdelsnämnderna Rinkeby-Kista, Skarpnäck och Södermalm för yttrande. Yttrandet ska ha inkommit till revisorsgrupp 1 senast den 23 februari 2017. Rapporten överlämnas också till kommunstyrelsen och övriga stadsdelsnämnder för kännedom.

På revisorernas vägnar

Stadsrevisionen
Revisionskontoret

Hantverkargatan 3 D, 1 tr
Postadress: 105 35 Stockholm
Telefon: 08-508 29 000
Fax: 08-508 29 399
www.stockholm.se/revision

Bosse Ringholm
Ordförande

Stefan Rydberg
Sekreterare

Sammanfattning

Under 2015 skedde en markant ökning av antalet ensamkommande barn som kom till Stockholm. Under året anvisades staden totalt 2 143 ensamkommande barn, varav de flesta under november och december 2015.

Revisionskontoret har genomfört en granskning av om ansvariga nämnder har en ändamålsenlig styrning och uppföljning av boendeinsatser för ensamkommande barn samt ekonomiska konsekvenser för staden.

Socialtjänsten har ett sammanhållande ansvar för att barnet får adekvat vård oavsett boendeform. En god man ska så snart som det är möjligt förordnas av överförmyndarnämnden om barnet kommit till Sverige utan vårdnadshavare eller annan vuxen som trätt i vårdnadshavares ställe.

Ansaret mellan nämnderna är i huvudsak är tydligt. Nämnderna har en fungerande samverkan och informationsöverföring via stadsövergripande nätverk. Däremot finns det behov av att tydliggöra de gode männens ansvar. De gode männens samverkan med socialtjänsten upplevs inte alltid fungera.

Överförmyndarnämnden genomför utöver kreditupplysning och kontroll mot Polisens belastningsregister ingen individuell lämplighetsprövning av gode män för ensamkommande barn. Överförmyndarnämnden genomför inte heller någon systematisk tillsyn av gode män för ensamkommande barn. Nämnden har dock påbörjat en översyn av rutiner för tillsyn.

Vid granskning av stadsdelsnämndernas personakter framgår att majoriteten av de ensamkommande barnen inte besökts de två första veckorna efter anvisning samt inte fått en regelbunden uppföljning från stadsdelsnämnderna. Nämnden ska överväga vården var sjätte månad. Det har inte skett för samtliga ensamkommande barn i Södermalm och Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd.

Upphandling av boendeplatser för barnen som anvisades till staden under hösten 2015 och våren 2016 har delvis genomförts som direktupphandlingar då det inte funnits tillräckligt med boendeplatser. Granskningen visar att det inte utförs någon systematisk och aktiv avtalsuppföljning samt seriositetskontroll av utförare.

Staden har rätt att få statlig ersättning för de kostnader som uppstår i samband med omsorg av ensamkommande barn. Kostnaderna återsöks hos Migrationsverket. Nämnderna har information om kostnadsutfall per barn. Det finns dock en viss osäkerhet om när och hur mycket medel som staden kommer att återfå av de statliga ersättningarna som återsökts hos Migrationsverket. Det beror på att utbetalning från Migrationsverket är fördröjd samt att det finns brister i den interna kontrollen av återsökningarna. Därutöver bedömer de granskade stadsdelsnämnderna att den statliga ersättningen inte helt täcker handläggingskostnader. Vidare noteras att det inte utförs någon systematisk avtalsuppföljning. Det kan medföra risk för brister i kontrollen över att de statliga ersättningarna inte fullt ut går till att utföra omsorg för barnet.

Sammanfattningsvis bedöms ansvariga nämnder inte ha en helt tillräcklig styrning och uppföljning av boendeinsatser för ensamkommande barn. Nämnderna bedöms inte heller ha en helt tillräcklig uppföljning av de ekonomiska konsekvenserna.

Utifrån redovisade iakttagelser och bedömningar lämnas följande rekommendationer:

Socialnämnden:

- Överväg att uppdatera individuella avtalsmallar för att förbättra förutsättningar för likvärdiga boendevillkor för de ensamkommande barnen, exempelvis specifikation kring vad boendet ska förse den enskilde med
- Öka stödet till stadsdelsnämnderna, bland annat i återsökningsprocessen i syfte att förbättra den interna kontrollen.

Stadsdelsnämnderna:

- Säkerställ att individuppföljningen efterlever lagkrav och Socialstyrelsens föreskrifter, exempelvis avseende regelbundna besök där barnet vistas
- Inför aktiv avtalsuppföljning och systematiska seriositetskontroller av utförare i enlighet med Stockholms stads program för upphandling och inköp (Kommunfullmäktige, 2016-02-08)
- Stärk kontrollen i återsökningsprocessen i syfte att förbättra den interna kontrollen.

Överförmyndarnämnden:

- Stärk kontrollen i återsökningsprocessen i syfte att förbättra den interna kontrollen

- Säkerställ att den individuella lämplighetsprövningen av gode män sker i enlighet med lagstiftningen
- Genomför tillsyn av gode män enligt med Föräldrabalk (1949:381)
- Överväg att upprätta ett stöd för att definiera när gode män inte är lämpliga/grovt åsidosatt sitt uppdrag eftersom det inte finns någon rättslig vägledning.

Stadsdelsnämnderna och överförmyndarnämnden:

- Samverka för att öka information och kunskap kring gode mäns ansvar.

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Bakgrund	1
1.2	Syfte och revisionsfrågor	1
1.3	Avgränsning	2
1.4	Ansvarig nämnd	2
1.5	Revisionskriterier	2
1.6	Metod	4
2	Granskningens resultat	5
2.1	Ansvar	5
2.2	Samverkan och informationsöverföring	9
2.3	Uppföljning av utförare	10
2.4	Individuppföljning av ensamkommande barn	14
2.5	Statlig ersättning och kostnadskontroll	17
3	Bedömning och rekommendationer	21
Bilagor		
	Bilaga 1 Intervjupersoner	25
	Bilaga 2 Revisionskriterier	26
	Bilaga 3 Statistik över antal ensamkommande barn och boenden	33
	Bilaga 4 Statlig ersättning	35
	Bilaga 5 Individuellt avtal	39

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Under 2015 skedde en markant ökning av antalet ensamkommande barn som kom till Stockholm. Under året anvisades staden totalt 2 143 ensamkommande barn, varav de flesta under november och december 2015. Under hösten 2015 kartlade revisionen vilka utmaningar den ökade tillströmningen fått för staden och följde upp vilka åtgärder som vidtagits med anledning av den granskning som utfördes 2013 (Projektrapport nr 2013:10, Ensamkommande barn).

Kartläggningen visade på risker för brister i bland annat socialnämndens och stadsdelsnämndernas utredningar och uppföljningar av boendeplatser. Nämnderna upplevde en stor brist i tillgång till boenden, vilket medförde att placering hade skett hos boenden som inte hunnit utredas. Vidare att barn hade placerats i jourhem längre än vad som är brukligt och att placering har gjorts hos boenden som inte upphandlats. Placeringarna kan medföra risker ur ett brukarperspektiv och även, för staden, ur ett ekonomiskt perspektiv. I kartläggningen framgick att belastningen för personalen ökat samtidigt som personalomsättning var hög, vilket kan påverka barnets rättssäkerhet.

Regeringskansliet föreslår i promemoria ”Ett nytt ersättningssystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga” 2016-06-21¹ en rad olika förändringar som planeras införas den 1 juli 2017. Inriktningen för det nya ersättningssystemet är att förenkla regelverket, minska den administrativa bördan och förbättra planeringsförutsättningarna. I stadens remissvar redovisas att förändringen kan medföra negativa konsekvenser för kvalitén på omsorgen för barnet samt väsentliga ekonomiska konsekvenser om staden inte kan ställa om verksamheten i enlighet med lagförslaget.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om ansvariga nämnder har en ändamålsenlig styrning och uppföljning av boendeinsatser för ensamkommande barn samt ekonomiska konsekvenser för staden.

Syftet besvaras med följande revisionsfrågor:

1

<http://www.regeringen.se/contentassets/200774d5e2de4a3e8c7ca8ec00ff1c20/ett-nytt-ersattningssystem-for-mottagandet-av-ensamkommande-barn-och-unga>

- Finns en tydlig ansvarsfördelning mellan nämnderna?
- Hur säkerställs att samverkan och informationsöverföringen mellan olika aktörer fungerar?
- Har nämnderna rutiner för att säkerställa att upphandling och uppföljning av utförare av boendeinsatser utförs i enlighet med lagstiftning och stadens riktlinjer?
- Har nämnderna en fungerande uppföljning av insatsen på individnivå?
- Hur ser de statliga ersättningsvillkoren ut och hur följs de upp?
- Har nämnderna en tillräcklig kostnadskontroll?

1.3 Avgränsning

Granskningen omfattar målgruppen ensamkommande barn som söker asyl och inte fyllt 18 år. Granskningen avgränsas till att omfatta boendeplaceringar i anvisningsfasen² som gjorts under hösten 2015 och våren 2016.

1.4 Ansvarig nämnd

Granskningen omfattar socialnämnden, överförmyndarnämnden, arbetsmarknadsnämnden samt stadsdelsnämnderna Rinkeby-Kista, Skarpnäck och Södermalm.

1.5 Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som revisionen utgår ifrån vid analys och bedömning. I bilaga 2 anges detaljerad information om revisionskriterierna.

Följande revisionskriterier har tillämpas i granskningen:

- Socialtjänstlagen (SoL)
- Lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn
- Föräldrabalk (1949:381) 16 kapitlet ”Tillsyn gode män”
- Riktlinjer för handläggning av ärenden gällande ensamkommande barn och ungdomar (Kommunfullmäktige, 2011-03-14) (*styrdokumentet är under revidering och beräknas vara beslutat under våren 2017*)

² Anvisningsfasen beskrivs i Bilaga 2 Revisionskriterier

- Socialtjänstens arbete med ensamkommande barn och ungdomar – en vägledning (Socialstyrelsen, 2013)
- Socialnämndens ansvar för barn och unga i familjehem, jourhem eller hem för vård eller boende (SOSFS 2012:11)
- Upphandling och uppföljning av HVB – för barn och unga, vägledning (Sveriges Kommuner och Landsting, 2010)
- Stockholms stads program för upphandling och inköp (Kommunfullmäktige, 2016-02-08)
- Riktlinjer för direktupphandling (Kommunstyrelsen, 2014-06-18)

Socialtjänsten har ett sammanhållande ansvar för att barnet får adekvat vård oavsett boendeform³. Det lagstadgade ansvaret för god kvalitet har både utföraren och kommunen. Inspektionen för vård och omsorg (IVO) är statlig tillsynsmyndighet över både utförare och kommunens socialtjänst. Det ställs inga uttryckliga krav på familjehem och jourhem i lag eller förordning. Det finns ingen lagstadgad kontinuerlig och samordnad statlig tillsyn över familjehemsvården, motsvarande den som är särskilt lagstadgad för HVB-verksamheten. I praktiken berörs socialtjänstens familjehems- och jourhemsverksamhet sällan av tillsyn och de enskilda hemmen berörs endast av tillsyn vid klagomål från enskilda personer.⁴

I stadens riktlinjer för upphandling anges att seriositetsprövning⁵ av upphandlad leverantör ska genomföras. Under avtalstiden ska seriositet löpande följas upp. Staden förespråkar en aktiv avtalsförvaltning och uppföljning för att säkerställa att ingångna avtal efterlevs och att tjänster levereras med efterfrågad kvalitet och till rätt pris.

Socialtjänstens uppföljningsansvar innebär att socialsekreteraren regelbundet ska besöka det hem där barnet vistas samt att enskilda samtal ska föras med barnet, med god man och dem som tagit emot barnet i sitt hem. I socialtjänstlagen och socialstyrelsens föreskrifter anges att barnet bör besökas av en socialsekreterare minst fyra gånger per år. Yngre barn samt barn och unga som nyligen har placerats i boende kan behöva tätare kontakt.⁶

³ Barn och unga i familjehem och HVB – Handbok om socialnämndens ansvar och uppgifter

⁴ Socialtjänstens arbete med ensamkommande barn och ungdomar – en vägledning (Socialstyrelsen)

⁵ Seriositetsprövning kan exempelvis bestå i kontroller av företaget mot Skatteverkets information

⁶ Socialnämndens ansvar för barn och unga i familjehem, jourhem eller hem för vård eller boende (SOSFS 2012:11)

En god man ska så snart som det är möjligt förordnas av överförmyndarnämnden om barnet kommit till Sverige utan vårdnadshavare eller annan vuxen som trätt i vårdnadshavares ställe. Som barn räknas personer under 18 år.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) anger att en god man ska uppfylla följande krav, vilket överensstämmer med förarbetena till lagen Lag (2005:429) om god man för ensamkommande barn:

- vara erfaren, rättrådlig och i övrigt lämplig för uppdraget (11 kap. 12 och 13 §§ föräldrabalken),
- vara särskilt lämpad för arbete med barn i en utsatt situation,
- ha kunskap om barns behov i olika åldrar och ha förståelse för deras situation,
- ha goda kunskaper om det svenska samhället (skola, vård, myndigheters ansvar med mera),
- behärska god svenska, både skriftligen och muntligen,
- vara opartisk i förhållande till myndigheter,
- ha kunskap om utlänningsärenden och asylprocess.

1.6 Metod

Intervjuer har genomförts inom berörda nämnder med personer som ansvarar för boendeplaceringar av ensamkommande barn, tillsättande av gode män, återsökning av statlig ersättning och nyckelpersoner vid ekonomiavdelning (bilaga 1 Intervjupersoner).

Dokumentstudier har skett bland annat av styrdokument, beslutsunderlag, statistik, nationella rapporter, statliga utredningar.

Totalt 24 ärenden har granskats avseende nämndernas individuppföljning. Ärenden avser barn som anvisats till de granskade stadsdelsnämnderna inom perioden augusti 2015 till juni 2016. Revisionskontoret har granskat sju ärenden vid Södermalms stadsdelsförvaltning, åtta ärenden vid Rinkeby-Kistas stadsdelsförvaltning och nio ärende vid Skarpnäcks stadsdelsförvaltning. Urvalet har omfattat åldrarna 9 till 19 år, varav 42 procent av stickprovet utgjordes av flickor. Granskning av ett urval av avtal med utförare och fakturaunderlag från utförare har genomförts. Granskningen har i övrigt inte omfattat upphandlingsprocessen. Vidare har underlag för återsökning av statlig ersättning granskats. Granskning har även skett av lämplighetsprövning och tillsyn av 14 ärenden hos överförmyndarnämnden.

Stadsdelsnämnder som har valts ut att ingå i granskningen är de stadsdelsnämnder som har störst fordran mot Migrationsverket per 31 december 2015. Det vill säga beräknas få störst statlig ekono-

misk ersättning för ensamkommande barn avseende 2015. Urvalet har inte omfattat Farsta och Spånga-Tensta stadsdelsnämnd eftersom nämnderna tidigare år har ingått i granskning av ensamkommande barn.

Granskningen har genomförts av Anna-Karin Karlström och Charlotta Kristiansson på revisionskontoret. Rapporten har fakta-kontrollerats av förvaltningarna.

Läsanvisning

I bilagor redovisas detaljerad information om revisionskriterier, statistik över antal ensamkommande barn och boenden samt statlig ersättning. I bilagan revisionskriterier anges även information vad som händer när ett barn fyller 18 år.

2 Granskningens resultat

I dagsläget ansvarar Stockholms stad för cirka 2500 ensamkommande barn, varav cirka 2100 är asylsökande och 400 har fått permanent upphållstillstånd.

Staden har ingen samlad statistik för boendeplaceringar för ensamkommande barn. Vid intervjuerna framkommer att det under 2016 har skett många omplaceringar av stadens ensamkommande barn. I dagsläget bedömer de granskade stadsdelsnämnderna att andelen ensamkommande barn som är placerade utanför Stockholms län är mellan 5-15 procent per stadsdelsnämnd.

2.1 Ansvar

2.1.1 Socialnämnden

I stadens budget 2016 anges att socialnämnden ansvarar för kommunövergripande frågor för socialtjänstens barn- och ungdomsverksamhet. Socialnämnden ska bidra till utveckling av socialtjänsten i staden och medverka till att invånarna får likvärdiga och lika tillgängliga insatser oavsett var i staden de bor. Nämnden utarbetar riktlinjer för socialtjänsten i staden, samordnar nätverk och ska även följa upp stadens samlade socialtjänstverksamhet.

Socialnämnden driver boenden för ensamkommande barn, elva asylboenden och sex boenden för barn som har fått permanent uppehållstillstånd. Det är endast stadens stadsdelsnämnder som placerar barn i socialnämndens boenden. I stadens egna boenden är

cirka 400 barn placerade, vilket utgör cirka 15 procent av stadens totala andel ensamkommande barn.

Socialnämndens reglemente anger att nämnden ska ansvara för stadens jourverksamhet och för godkännande av jourhem. I revisionskontorets granskning har dock framkommit att stadsdelsnämnderna själva har godkänt de jourhem som upphandlats utanför ramavtal. Staden har ingen samlad information om hur många av barnen som är placerade i jourhem utanför ramavtal.

Nämnden ansvarar även för samordning av delar av stadsdelsnämndernas återsökningar av statsbidrag för ensamkommande barn samt återsökning för ensamkommande barn som är placerade i stadens egna boenden.

2.1.2 Arbetsmarknadsnämnden

Nämnden ansvarar för samordning av stadsdelsnämndernas återsökningar av statsbidrag för ensamkommande barn med permanent uppehållstillstånd.

2.1.3 Stadsdelsnämnderna

Stadsdelsnämnderna har ansvar för de ensamkommande barnen från det att ett barn anvisas till Stockholm stad. Det är stadsdelsnämnderna som har utrednings- och uppföljningsansvaret för barnen.

Inom samtliga granskade stadsdelsnämnder har specifika enheter för mottagande av ensamkommande barn startats upp för att kunna hantera den stora mängd ensamkommande som kom under hösten 2015.

2.1.4 Överförmyndarnämnden och gode män

Överförmyndarnämnden ansvarar bland annat för tillsättning och tillsyn av gode män för ensamkommande barn. I nämndens tertialrapport 2 för 2016 redovisas att 2 036 ensamkommande barn hade god man den 1 september 2016. Under 2016 har Stockholm tagit emot 579 ensamkommande barn som behöver ställföreträdare. Det har även kommit in 704 överflyttade ärenden från andra kommuner. Hittills under 2016 har 1 040 beslut fattats om att tillsätta god man för ensamkommande barn. Förvaltningen uppger att intresset för att bli god man är stort i Stockholm och under 2016 har nämnden hittills fått in cirka 1 100 intresseanmälningar för att få bli god man för ensamkommande barn. Nämnden uppger på stadens hemsida att då antalet barn som kommer ensamma till Sverige har minskat har Stockholms Stad i dagsläget inget behov av nya gode män för

ensamkommande barn. Förvaltningen har beslutat att en god man maximalt får ansvara för tio ensamkommande barn.

Inom förvaltningen finns sedan den 1 april 2016 en särskild enhet som handlägger ärenden om ensamkommande barn. Enheten är under utveckling och det pågår en omorganisation inom överförmyndarförvaltningen, bland annat för att förbättra tillsynen av de gode männen.

Lämplighetsprövning och tillsyn

I april 2016 riktade Länsstyrelsen allvarlig kritik i rapportering av dess inspektion hos överförmyndarnämnden, som utfördes i oktober 2015. Länsstyrelsen beskriver bland annat att nämnden inte bedriver någon tillsyn över gode män för ensamkommande barn. I revisionskontorets granskning, det vill säga ett år senare, framkommer att nämnden fortfarande saknar upprättade rutiner för och inte genomför någon systematisk tillsyn av gode män för ensamkommande barn. Förvaltning beskriver att de agerar vid indikationer på att en god man missköter sitt uppdrag. Förvaltningen har, enligt uppgift, påbörjat en översyn över rutiner för tillsyn.

De gode män skickar arvodesredogörelser som underlag för utbetalning för arvode. Överförmyndarförvaltningen gör en övergripande granskning av dessa innan arvode betalas ut.

I dagsläget sker kontroll av gode män mot Polisens belastningsregister och mot Skatteverket. I övrigt sker ingen individuell lämplighetsprövning. Gode män som tidigare är godkända av en annan kommun kontrolleras inte av överförmyndarnämnden. Nämnden inhämtar inte heller dokumentation av tidigare kommuns lämplighetsprövning.

Samtliga nya gode män för ensamkommande barn måste delta vid ett informationsmöte. Informationsmötet är omfattande och beskriver på ett tydligt sätt asylprocessen och de gode männens ansvar. Vid intervjuerna informeras om att under år 2015 och 2016 har cirka 1 400 personer deltagit vid informationsmötena. Enligt uppgift har förvaltningen erbjudit samtliga gode män för ensamkommande barn vidareutbildning under november och december där bland annat socialtjänsten, Migrationsverket och utbildningsförvaltningen kommer delta. Syftet med utbildningen är att öka de gode männens kunskap om vad som är deras ansvar.

Samverkan och informationsöverföring mellan gode män och socialtjänsten

Stadsdelsförvaltningarna beskriver att samverkan med de gode männen inte fungerar i samtliga fall. Gode männen upplevs inte alltid, enligt de intervjuade vid stadsdelsförvaltningarna, ha kunskap om vad som är deras ansvar. Stadsdelsförvaltningarnas handläggare får tydliggöra de olika ansvarsområdena och reda ut begrepp för de gode männen. Enligt de intervjuade vid stadsdelsförvaltningarna råder det bland annat brist på kunskap om vad som är den gode mannens ansvar och vilket ansvar barnets kontaktpersonen vid boendet har. Ansvarsfördelningen kan bland annat bli otydlig om barnet exempelvis har behov av hjälp från psykiatrin eller har problem i skolan.

Enligt uppgift från Länsstyrelsen och överförmyndarförvaltningen finns det i dagsläget inte någon rättslig vägledning kring när en överförmyndarnämnd bör entlediga en god man från sitt uppdrag, i situationer då den inte längre bedöms som lämplig eller grovt åsidosatt sitt uppdrag.

Den 26 september 2016 beslutade kommunfullmäktige att överförmyndarnämnden ska förstärka utbildning och stöd för gode män. Överförmyndarnämnden delar stadsledningskontorets uppfattning om att det finns ett behov av att förstärka utbildningen av gode män för ensamkommande barn och även ett behov av att förstärka handläggningen av dessa ärenden.

Revisionskontoret har genomfört en aktgranskning vid samtliga tre stadsdelsnämnder. Granskningen har inriktats på utredning och uppföljning avseende de ensamkommande barnen från anvisningsdatum till och med hösten 2016. Granskningen visar att det sällan framgår av journalanteckningarna om gode män deltagit vid socialtjänstens första möte med barnet. Enligt en av stadsdelsförvaltningarna kan detta bero på att tillsättandet av god man har dragit ut på tiden och att barnen därför inte haft någon god man vid första mötet. Det är endast i Södermalms stadsdelsnämnd som det i journalanteckningarna tydlig framgår att gode männen deltar vid efterföljande möten. I Skarpnäck och Rinkeby-Kistas stadsdelsnämnd framgår endast att god männen deltar vid enstaka efterföljande möten. I aktgranskningen vid överförmyndarnämnden framgår av flertalet av de gode männens inskickade arvodesredogörelse att de inte medverkat vid socialtjänstens/barn- och ungdomspsykiatrins utredning. Däremot uppger de flesta gode männen i arvodesredogörelserna att de träffar barnet en gång per vecka.

2.1.5 Analys och kommentarer

Revisionskontorets granskning visar att ansvaret mellan nämnderna i huvudsak är tydligt.

I granskningen framkommer att placeringar av ensamkommande barn har skett utan att socialnämnden godkänt de jourhem som stadsdelsnämnderna har placerat barnen i, vilket anges som socialnämndens ansvar i reglemente.

SKL anger att de gode männen bör uppfylla krav om att bland annat vara särskilt lämpad för arbete med barn i en utsatt situation, ha kunskap om barns behov i olika åldrar, ha förståelse för deras situation och ha kunskap om utlänningsärenden och asylprocess. I dagsläget genomför överförmyndarnämnden ingen individuell lämplighetsprövning av de krav som SKL anger.

Överförmyndarnämnden ska enligt lag⁷ utföra tillsyn över gode männen. Nämnden utför i dagsläget ingen systematiskt tillsyn över gode män för ensamkommande barn.

I granskningen framkommer att det finns ett behov att tydliggöra gode männens ansvar. Den 26 september 2016 beslutade kommunfullmäktige att överförmyndarnämnden ska förstärka utbildning och stöd för gode män.

Socialstyrelsen anger att den gode mannens roll och funktion är att vara en ”intresseföreträdare” och en ”kritisk granskare” av den omsorg det ensamkommande barnet får. Socialtjänsten har ett sammanhållande ansvar för att barnet får adekvat vård vilket innebär att det är väsentligt att socialtjänstens samverkan med den gode mannen är fungerande. I revisionskontorets granskning av ärende vid stadsdelsförvaltningarna och överförmyndarförvaltningen noteras att de gode männens deltagande i utredningar och i uppföljningar inte framkommer tydligt. Det kan medföra risker för att barnens behov inte blir tillgodosedda.

2.2 Samverkan och informationsöverföring

De intervjuade vid stadsdelsförvaltningarna uppger att samverkan med socialförvaltningen fungerar bra, men att det ibland kan finnas ett behov av en mer samordnad informationsöverföring. Ett exempel som tas upp är när ett asylboende i Vällingby snabbt stängdes ned, utan förvarning.

⁷ Föräldrabalk(1943:381) 16 kap. 1§

De intervjuade vid socialförvaltningen beskriver att förvaltningen erbjuder stöd i form av mallar och juridisk hjälp. Det bygger dock på att stadsdelsförvaltningarna själva får ta kontakt med socialförvaltningen.

Socialförvaltningen håller i stadsövergripande nätverk för chefer respektive handläggare för ensamkommande barn. Båda nätverken beskrivs av de intervjuade som välbesökta. Nätverken fungerar som forum för diskussion av aktuella frågor och erfarenhetsutbyte. Vid nätverksträffarna deltar även externa aktörer, exempelvis Migrationsverket och frivilligorganisationer, och informerar eller föreläser om aktuella frågor. Vid nätverksträffarna deltar även representanter från stadens boenden och från överförmyndarförvaltningen.

Stadsdelsförvaltningarna och socialförvaltningen har, enligt uppgift, löpande utbytt information via nätverken, exempelvis om det framkommit att det varit utförare som inte blivit godkända eller om väsentliga brister i omsorgen har uppdagats.

2.2.1 Analys och kommentarer

Socialnämnden och stadsdelsnämnderna har en fungerande samverkan och informationsöverföring via de stadsövergripande nätverken.

2.3 Uppföljning av utförare

2.3.1 Boendeformer

Under 2015 redovisades i Kommunförbundet Stockholms läns (KSL) kartläggning att den vanligaste boendeformen för de ensamkommande barnen som anvisats till länet under 2015 var jourhem⁸. Vid intervjuerna framkommer att det stämmer väl överens med stadens placeringar. Många av barnen är placerade i jourhem som förmedlas via bolag som bedriver så kallade konsulentverksamheter. Dessa kan översiktligt beskrivas som bolag som är inriktade på förmedling av potentiella jourhem och familjehem. I bolagen finns det konsulenter som har till uppdrag att ge handledning och stöd åt hemmen. Överblicken och kunskapen på nationell nivå när det gäller dessa verksamheter är för närvarande svag⁹. I vissa stadsdelar, som exempelvis Rinkeby-Kista, finns även en stor andel placerade i jourhem med anknytning¹⁰.

⁸ Ensamkommande barn som anvisats till Stockholms län 2015 – placeringar i länet och landet och boendekostnader (KSL, mars 2016)

⁹ <http://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2016/10/uppdrag-att-utfora-en-kartlaggning-och-analys-av-marknads--och-konkurrensforhallanden-pa-marknaden-for-hvb-och-konsulentverksamheter/>

¹⁰ Jourhem med anknytning är ett hem där barnet har exempelvis en släkting

2.3.2 Upphandling och avtal

Socialnämnden har ansvar för genomförande av centrala upphandlingar av boende för barn och unga. I dagsläget finns inte specifika ramavtal för ensamkommande barn. Stadsdelsnämnderna ska om möjligt placera barnen vid de boenden som omfattas av stadens ramavtal för boende för barn och unga eller i stadens egna boenden.

Under hösten 2015 och våren 2016 upplevde stadsdelsnämnderna att det var svårt att kunna göra placeringar i enlighet med stadens ramavtal för boende för barn och unga eller vid stadens egna boenden eftersom det enligt uppgift inte fanns några tillgängliga platser. Stadsdelsnämnderna tillämpade undantaget synnerliga skäl i Lagen om offentlig upphandling (LOU). Synnerliga skäl kan åberopas i undantagssituationer, exempelvis när nämnden får brådskande och oförutsedda behov som inte beror på nämnden själv och det är nödvändigt för att lösa akuta behov. En sådan upphandling omfattas av stadens riktlinjer för direktupphandling. Placering av barnen fick därför göras enligt avsteg från ramavtal och så kallade individuella avtal fick tecknas. Ett avsteg från ramavtal ska motiveras och dokumenteras. Revisionskontorets personaktsgranskning visar att det ofta saknas dokumentation av avsteg från ramavtal och i några personakter saknas även individuella avtal.

När stadsdelsförvaltningarna anlitar konsulentbolag tecknas avtal med konsulentbolaget. Konsulentbolaget avtalar i sin tur villkor mot jourhemmet/familjehemmet. Enligt stadens program för upphandling och inköp anges att de krav som ställs på en huvudleverantör ska som huvudregel också gälla för dess underleverantörer.

Stadsdelsförvaltningarna uppger att de i huvudsak har använt stadens avtalsmall vid individuellt avtal för barn och ungdom. Avtalsmallen omfattar bland annat krav på att verksamheten ska bedrivas enligt socialtjänstlagen och Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd, barnperspektiv, dokumentation enligt BBIC, upprättande av genomförandeplaner, personal/bemanning, barnets utbildning, kost, hälso- och sjukvård, tolk, lokaler, brandskydd, systematisk kvalitetsarbete, registerutdrag, skatter och försäkringar. Mallen är låst och kan därför inte ändras i innehåll förutom i relevanta delar så som pris, avtalande parter och datum.

Vid intervjuerna framgår att stadsdelsförvaltningarna upplevde att de behövde upprätta avtal med mer specifika krav avseende det arvode som ska betalas ut från konsulentbolaget till det anlitade jourhemmet samt det som jourhemmet ska förse den enskilde med.

Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd upprättade därför en egen avtalsmall för individuellt avtal för ensamkommande barn (se bilaga 5). Enligt uppgift har även andra stadsdelsnämnder börjat använda mallen.

Vid jämförelse mot stadens avtalsmall noterar revisionskontoret att Rinkeby-Kista stadsdelsnämnds avtalsmall inte i detalj beskriver de krav som framgår i stadens individuella avtalsmall. I Rinkeby-Kista stadsdelsnämnds avtalsmall anges mer övergripande: ”*Verksamheten ska bedrivas enligt gällande rätt samt enligt alla vid var tid tillämpliga lagar, förordningar, föreskrifter och riktlinjer. Anordnaren svarar för att all personal och övriga berörda av detta avtal har kännedom om och efterlever lagstiftning och övriga regelverk*”.

Stadsdelsnämnderna har även placerat barn i privata familjehem/jourhem. Enligt uppgift har Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd cirka 100 av totalt 350 barn placerade i privata familjehem/jourhem. De tillämpar stadens avtalsmall för privata familjehem. Revisionskontoret har noterat att det i stadens avtalsmall inte i detalj finns specificerat vad de privata familjehemmen/jourhemmen ska förse den enskilde med. Exempelvis kläder, mobil, dator, hygienartiklar och resor.

2.3.3 Kontroll av utförare

Vid intervjuerna framkommer att det under hösten 2015 och våren 2016 i huvudsak genomfördes placeringar utan att utföraren hade kontrollerats. Stadsdelsförvaltningarna beskriver situationen som krisartad och en enorm utmaning i att hitta boendeplatser till barnen. Kontrollen av boendeplatserna fick komma i andra hand. För att ha möjlighet att hinna kontrollera och besöka barnen så snabbt som möjligt så hade, enligt uppgift, stadsdelsförvaltningarna viss personal som hade till uppgift att genomföra det första mötet med barnen samt undersöka boendemiljön.

I revisionskontorets granskning under hösten 2016 framkommer att nämnderna inte har utarbetat några systematiska och strukturerade rutiner för *seriositetskontroller av utförarna (bolagsform)*. De seriousnesskontroller som är utförda har i huvudsak genomförts av personal som inte är knuten till enheterna eller av handläggarna själva. Enheterna upplever att de inte har tillräcklig med kompetens och resurser för att kunna utföra seriousnesskontroller. Revisionskontoret har tagit del av ett fåtal dokumentationer av kontroller, som bland annat utförts mot Skatteverket.

Avseende kontroller av de familjehem/jourhem som konsulentbolagen har anlitat varierar stadsdelsförvaltningarnas kontroller och dokumentation av utförda kontroller. Konsulentbolagens egna ut-

redningar av aktuellt familjehem/jourhem begärs in inför en placering. Där redogörs för vilka kontroller konsultbolaget har genomfört av familjehem/jourhem. I revisionskontorets personaktsgranskning framkommer även att det finns dokumentation från utförda kontroller mot socialregistret¹¹, belastningsregistret, Försäkringskassan samt Kronofogden.

Placering som utförts hos de *privata familjehemmen/jourhem (ej bolagsform)* utförs i enlighet med stadens rutiner för utredning av familjehem.

Under hösten 2015 och våren 2016 fick vissa stadsdelsförvaltningar konsult hjälp av socialförvaltningen i att utföra kontroller av familjehem/jourhem, bland annat Rinkeby-Kista och Södermalms stadsdelsförvaltning. Vid intervjuer anger Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning att de prioriterar anknytningshemmen när kontroller och uppföljningar ska genomföras. Södermalms stadsdelsnämnd har med hjälp av den inhyrda konsulten granskat ca 40 procent av sina jourhem.

2.3.4 Avtalsuppföljning

Vid intervjuerna framkommer att det inte utförs någon systematisk och aktiv avtalsuppföljning i enlighet med stadens program för upphandling och inköp. Boendeinsatser följs upp genom individuppföljning, det vill säga socialtjänstens uppföljning av insatser för barnet.

2.3.5 Analys och kommentarer

Upphandling av boendeplatser för barnen som anvisade till staden under hösten 2015 och våren 2016 har delvis genomförts som direktupphandlingar då det inte funnits tillräckligt många platser på stadens egna boenden eller de ramavtalsupphandlade boendena för barn och unga.

De ensamkommande barnen har i huvudsak placerats i jourhem. Det ställs inga uttryckliga krav på jourhem i lag eller förordning. Det blir därför, enligt SKL, extra viktigt att specificera krav i avtal för att säkerställa att de kvalitetsnivåer kommunen anser utförarna ska nå upp till för att få vara utförare åt kommunen. Väsentlig är även att avtalet med utföraren omfattar vad som ingår i dygnskostnaden. Stadens avtalsmallar innehåller inte specifikation kring vad boendet ska förse den enskilde med vilket stadsdelsnämnderna har sett be-

¹¹ Kontroll mot socialregistret innebär att kontroll sker om familjehemmet/jourhemmet har varit eller är aktuell för insatser från socialtjänsten i staden.

hov av att kravställa mot utföraren. Därför har Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd tagit fram en mall som används av flera stadsdelsnämnder. Rinkeby-Kista stadsdelsnämnds avtalsmall beskriver dock inte i detalj de krav som framgår i stadens individuella avtalsmall, bland annat gällande specifika krav på att verksamheten ska bedrivas enligt socialtjänstlagen och Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd. Det kan medföra att kravställningen mot utföraren blir ospecifik.

Stadens styrdokument för upphandling anger att seriositetsprövning alltid ska ske av leverantören vid upphandling och löpande följas upp under avtalstiden. Staden förespråkar en aktiv avtalsförvaltning och uppföljning för att säkerställa att ingångna avtal efterlevs och att tjänster levereras med efterfrågad kvalitet och till rätt pris. Granskningen visar att det inte utförs någon systematisk och aktiv avtalsuppföljning samt seriositetskontroll av utförare som inte omfattas av stadens ramavtal. Det kan medföra en risk för att barnen inte får den kvalitet som anges i avtalet.

2.4 Individuppföljning av ensamkommande barn

Inom samtliga granskade stadsdelsnämnder finns mottagningsenheter eller särskilda funktioner som tar emot socialjourens meddelande om anvisning. Det är även mottagningsenheterna inom stadsdelsnämnderna som i huvudsak placerar barnet initialt. Vid intervjuerna uppger stadsdelsnämnderna att varje handläggare hanterar cirka 20 till 25 ärenden, vilket av någon stadsdelsförvaltning bedöms vara en rimlig arbetsbelastning och av en annan stadsdelsförvaltning vara för många ärenden när det gäller att hantera ensamkommande barn. Vid intervjuerna framgår att stadsdelsförvaltningarna upplever att de hinner träffa barnen och ordna deras situation, men att de administrativa delarna, exempelvis överväganden av vården, inte har hunnits med.

Utredning inom stadsdelsnämnderna sker i enlighet med BBIC (barnets behov i centrum). BBIC-verktyget är enligt de intervjuade vid socialförvaltningen inte fullt anpassat för att utreda ensamkommande barn. Därför har socialförvaltningen tagit fram ett förenklat utredningsexempel som kan användas för utredning av ensamkommande.

De intervjuade beskriver även att inflödet i utredning kring ensamkommande barn ständigt förändras när det gäller lagstiftning, regler och riktlinjer. Utredningsarbetet styrs således av annat än social-

tjänstlagen, vilket är en skillnad jämfört med utredning av barn som inte är ensamkommande.

Revisionskontoret har genomfört en aktgranskning vid samtliga tre stadsdelsnämnder. Granskningen har inriktats på utredning och uppföljning avseende de ensamkommande barnen från anvisningsdatum till och med hösten 2016. Resultatet från aktgranskningen redovisas nedan:

SoL 11 kap § 1 samt § 2 anger att en utredning ska inledas utan dröjsmål, inom fjorton dagar om det avser barn och unga. Granskningen visar att utredning i de flesta fall inleds inom lagstadgad tid.

I samband med utredningar ska vårdplaner och genomförandeplaner upprättas, i syfte att fastställa vilka behov barnet har och hur dessa ska tillgodoses¹². Genomförandeplanen tydliggör ansvar och roller mellan den som ger vården, god man, socialtjänsten och eventuellt andra verksamheter. Där anges även hur vården ska genomföras, när och hur genomförandeplanen ska följas upp samt när och hur barnet ska ha kontakt med socialtjänsten. Revisionskontorets granskning av personakter vid stadsdelsförvaltningarna visar att det i Södermalm och Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning saknas genomförandeplaner i de flesta personakter.

I stadens riktlinjer anges att när stadsdelsnämnderna får kännedom om att ett ensamkommande barn har anvisats till Stockholm stad av Migrationsverket ska det besökas utan dröjsmål. I stadsdelsnämndernas journalanteckningar framgår att majoriteten av barnen inte besökts de två första veckorna efter anvisning. För en tredjedel av de granskade personakterna framgår att det gått över en månad innan första mötet med barnet genomfördes. Det finns barn som har haft sitt första möte uppemot och över 100 dagar efter anvisning. Det framgår att det första mötet i princip alltid sker i barnets boende.

All uppföljning som görs skrivs i journalanteckningar, vilka sedan används som underlag för överväganden om placeringar och behov av insats. Samtliga stadsdelsnämnder beskriver att anvisningar av ensamkommande barn har minskat under 2016, vilket gjort att uppföljning av tidigare genomförda bedömningar har varit möjlig. Socialstyrelsens föreskrifter anger att barnet bör besökas av en socialsekreterare minst fyra gånger per år. Yngre barn samt barn som nyligen har placerats i ett boende kan behöva tätare kontakt. Det hem där barnet vistas ska besökas regelbundet och enskilda

¹² SoL 11 kap 3 §

samtal ska föras med barnet, med god man och dem som tagit emot barnet eller den unge i sitt hem. I journalanteckningarna går det att utläsa att mer än hälften av alla möten med barnen görs i boendet. Stadsdelsförvaltningarna har i de flesta fall haft möten med barnet fyra gånger per år. Däremot hålls inte mötena regelbundet.

Nämnden ska minst en gång var sjätte månad överväga om vården fortfarande behövs och hur vården bör inriktas och utformas¹³. I revisionskontorets granskning av personakter framkommer att Skarpnäck stadsdelsnämnd har övervägt vården inom cirka sex månader. Rinkeby-Kista och Södermalms stadsdelsnämnd har inte övervägt vården inom sex månader. Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd uppger att en av anledningarna till att överväganden inte har skett i tid är att de har fokuserat på att utreda befintliga jourhemsplaceringar och göra en bedömning om huruvida de kan föreslås som familjehem.

2.4.1 Analys och kommentarer

I stadens riktlinjer för ensamkommande barn anges att när stadsdelsnämnderna får kännedom om att ett barn har anvisats till Stockholm stad av Migrationsverket ska det besökas utan dröjsmål. I de granskade akterna framgår att majoriteten av barnen inte besökts de två första veckorna efter anvisning.

I granskningen av personakter vid Södermalm och Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd framkommer att genomförandeplaner saknas i de flesta akter. Avsaknad av genomförandeplaner kan medföra risk i planering och uppföljning av barnets omsorg.

I journalanteckningarna för de granskade personakterna framkommer att de ensamkommande barnen från anvisningsdatum till hösten 2016 inte fått en regelbunden uppföljning av stadsdelsnämnderna. Socialstyrelsen anger att syftet med uppföljningen är att säkerställa att vården är rättssäker och trygg och utgår från barnens behov, med utgångspunkt från de vård- respektive genomförandeplaner som upprättats samt ge underlag till överväganden och omprövningar av vården. I socialtjänstlagen anges att nämnden minst en gång var sjätte månad ska överväga om omsorgen för barnet fortfarande behövs och hur vården bör inriktas och utformas. I Södermalm och Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd har sådana överväganden inte skett för samtliga ensamkommande barn.

¹³ SoL 6 kap. 8§

2.5 Statlig ersättning och kostnadskontroll

Staden har rätt att få statlig ersättning för de kostnader som uppstår i samband med omsorg av ensamkommande barn. Kostnaderna återsöks kvartalsvis i efterskott hos Migrationsverket.

Återsökning upprättas per barn och innehåller omfattande information om barnen så som dossiernummer, placeringsbeslut från nämnd, kostnader för boende, boendeform och inflyttningsdatum.

Detaljerad information om statlig ersättning finns i bilaga 4 Statlig ersättning.

2.5.1 Återsökningsprocessen

Stadens ansvar för återsökning fördelas mellan stadsdelsnämnderna, arbetsmarknadsnämnden, socialnämnden och överförmyndarnämnden.

Överförmyndarnämnden återsöker kostnader för arvoden till god man. Förvaltningen anser att det finns en stor osäkerhet kring huruvida återsökningarna är korrekta. Nämnden har påbörjat ett arbete för att förbättra rutiner för att säkerställa kvaliteten i återsökningarna.

Socialnämnden återsöker till Migrationsverket för kostnader för de barn som stadsdelsnämnderna har placerade i socialnämndens boenden.

Kostnader för ett asylsökande barn som inte är placerade vid socialnämndens boende återsöks av stadsdelsförvaltningarna via socialnämnden. Socialnämnden upprättar en stadsgemensam återsökning vilken skickas till Migrationsverket. Socialnämnden har upprättade rutiner men gör endast en begränsad kontroll av stadsdelnämndernas inskickade återsökningar. Bland annat kontrolleras inte underlagen till återsökningarna.

Kostnader för ett barn med upphållstillstånd som inte är placerade vid socialnämndens boende återsöks av stadsdelsförvaltningarna via arbetsmarknadsnämnden. Arbetsmarknadsnämnden upprättar en ansökan om återsökning per stadsdelsnämnd vilken skickas till Migrationsverket. Arbetsmarknadsnämnden har upprättade rutiner och genomför kontroller av stadsdelnämndernas inskickade underlag.

Stadsdelsförvaltningarna upplever att arbetsmarknadsförvaltningen ger bra stöd i återsökningsprocessen. Arbetsmarknadsförvaltningen

ger stöd genom att hålla utbildning för nya handläggare för återsökningar, informationsträffar och genom en webbaserad samarbetsyta. Där publiceras även information från socialförvaltningen. Socialförvaltningen deltar på arbetsmarknadsförvaltningens informationssträffar och ger information till stadsdelsförvaltningarna i huvudsak via mail. Stadsdelsförvaltningarna upplever dock att stödet från socialförvaltning inte är tillräckligt, bland annat på grund av att information om återsökningarna ofta ändras och att socialförvaltningen inte upplevs ge tydliga svar på frågor.

Stadsdelsnämnderna har rutiner för återsökningen. De är dock inte fullständigt dokumenterade eller uppdaterade. Återsökningsprocessen hos stadsdelsnämnderna saknar en flerhandsprincip och kontroller av återsökningen sker framförallt av den som upprättat återsökningen.

Stadens sociala system Paraplyet ger inte tillräckligt stöd i återsökningsprocessen. Förvaltningarna använder istället i huvudsak excel-dokument vilka baseras på manuellt inlagda data. Vid intervjuerna framkommer att hanteringen av återsökningarna är tidskrävande för personalen. De anser även att den manuella hanteringen medför en ökad risk för felaktigheter i återsökningen.

När Migrationsverket fattat beslut om de återsökningar som staden gjort återkopplas beslut per barn till staden. Återkopplingen görs genom att pappersdokument skickas till staden. Enligt de intervjuade handläggarna som arbetar med återsökningarna på socialförvaltningen försvåras arbetet på grund av denna rutin, eftersom stadens dokumentation över återsökningar förvaras digitalt. Migrationsverkets pappersdokument måste stämmas av manuellt mot stadens digitala filer, vilket upplevs vara tidskrävande. Vidare framgår av intervjuerna vid socialförvaltningen att det medför att nämnderna i vissa fall inte hinner upprätta eventuell överklagan av Migrationsverkets beslut, vilket ska ske inom tre veckor från beslut.

2.5.2 Kostnadskontroll

Stadsdelsnämnderna gör prognoser utifrån befintliga kostnadsutfall och har information om kostnadsutfall per barn. Förvaltningarna uppger dock att de fortlöpande ändringarna i de statliga reglerna medför svårigheter i att prognostisera kostnaderna.

Stadsdelsnämnderna känner en oro för hur de ska finansiera handläggningskostnader. Nuvarande statliga ersättningar och de budgetmedel som fördelas för individ- och familjeomsorgen anser

stadsdelsnämnderna inte räcker till för att finansiera de befintliga handläggningskostnaderna.

Det finns ingen samlad information från staden om stadens totala fordran mot Migrationsverket. Migrationsverket har i dagsläget en fördröjning i handläggningstider vilket har medfört att staden har fordringar mot Migrationsverket som avser kvartal 3 för 2015 och senare. Nämnderna bedömer att deras fordran mot Migrationsverket till viss del är osäker på grund av den manuella hantering som sker i återsökningsprocessen.

Ekonomisk rapportering till nämnd sker i samband med tertial- och årsrapportering.

2.5.3 Promemoria Ett nytt ersättningsystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga

Regeringskansliet föreslår i promemoria ”Ett nytt ersättningsystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga”¹⁴ en rad olika förändringar som planeras införas 1 juli 2017. Inriktningen för det nya ersättningsystemet är att förenkla regelverket, minska den administrativa bördan och förbättra planeringsförutsättningarna. Förslaget innebär att ersättningarna bör konstrueras så att de i så stor utsträckning som möjligt kan betalas ut automatiskt utan ett ansökningsförfarande.

Stadsledningskontoret redovisar i sitt remissvar att de nya schablonersättningsnivåerna som föreslås, vilka är lägre än de tidigare ersättningsnivåerna, inte bedöms räcka till för att driva boenden i enligt med bland annat socialtjänstlagens och socialstyrelsens kvalitets- och bemanningskrav. Vid intervjuer med granskade förvaltningarna framkommer att deras åsikter om de nya ersättningsystemet väl stämmer överens med stadsledningskontorets remissvar.

Stadsledningskontoret har påbörjat ett arbete med att analysera eventuella ekonomiska effekter som det nya ersättningsystemet kan medföra för staden. Enligt uppgift beräknar socialförvaltningen en ekonomisk effekt om uppemot 450 mnkr per år om staden inte kan anpassa verksamheten utifrån de föreslagna ersättningsnivåerna. Socialnämnden har påbörjat ett arbete med att utreda vad det nya ersättningsystemet kan ge för effekter för nämndens utförarverksamhet.

14

<http://www.regeringen.se/contentassets/200774d5e2de4a3e8c7ca8ec00ff1c20/ett-nytt-ersattningssystem-for-mottagandet-av-ensamkommande-barn-och-unga>

2.5.4 Analys och kommentarer

Återsökningsprocessen för statlig ersättning för ensamkommande barn är komplex och omfattande. Processen saknar ett stödjande verksamhetssystem och sker genom en resurskrävande manuell hantering. Stadsdelsnämndernas handläggning saknar därutöver en flerhandsprincip. Detta kan sammanfattningsvis medföra risker för brister i den interna kontrollen och i kvaliteten i återsökningen.

Stadsdelsnämnderna har information om kostnadsutfall per barn. Däremot upplever stadsdelsnämnderna att planeringsprocessen försvåras eftersom de statliga ersättningarna inte täcker handläggningens kostnaderna samt att förändringar i de statliga reglerna sker fortlöpande.

Det finns ingen samlad information från staden om den totala fordran mot Migrationsverket. Det finns en viss osäkerhet om när och hur mycket medel som staden kommer att återfå av de statliga ersättningarna som återsökts hos Migrationsverket.

I Förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar anges att statlig ersättning lämnas för kommunens kostnader för sådan vård i annat hem än barnets eget som ges med stöd av socialtjänstlagen. I granskningen framkommer att det inte utförs någon systematisk avtalsuppföljning. Det kan medföra risk för brister i kontrollen över att de statliga ersättningarna inte fullt ut går till att utföra omsorg för barnet.

Enligt de intervjuade kan regeringens förslag till det nya statliga ersättningssystemet för mottagandet av ensamkommande barn kom att ge stora negativa ekonomiska effekter för staden om inte nämnderna kan anpassa verksamheten utifrån de föreslagna lägre ersättningsnivåerna. De intervjuade anger även att det finns risk för att kvaliteten på omsorgen kommer att påverkas negativt.

3 Bedömning och rekommendationer

Sammanfattningsvis bedöms ansvariga nämnder inte ha en helt tillräcklig styrning och uppföljning av boendeinsatser för ensamkommande barn. Nämnderna bedöms inte heller ha en helt tillräcklig uppföljning av de ekonomiska konsekvenserna. Grunderna för den sammanfattande bedömningen presenteras nedan.

Ansvar mellan nämnderna är i huvudsak tydligt. Nämnderna har en fungerande samverkan och informationsöverföring via stadsövergripande nätverk. Däremot finnas det behov av att tydliggöra de gode männens ansvar. De gode männens samverkan med socialtjänsten upplevs inte alltid fungera. Socialstyrelsen anger att den gode mannens roll och funktion är att vara en ”intresseföreträdare” och en ”kritisk granskare” av den omsorg det ensamkommande barnet får. Socialtjänsten har ett sammanhållande ansvar för att barnet får adekvat vård, vilket innebär att det är väsentligt att socialtjänstens samverkan med de gode männen är fungerande. Otydlighet i ansvar och brister i samverkan avseende de gode männen kan medföra risker för att barnens behov inte blir tillgodosedda.

Överförmyndarnämnden genomför utöver kreditupplysning och kontroll mot Polisens belastningsregister ingen individuell lämplighetsprövning av gode män för ensamkommande barn. I förarbetena till lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn anges bland annat att gode männen bör uppfylla krav om att bland annat vara särskilt lämpad för arbete med barn i en utsatt situation och ha kunskap om barns behov i olika åldrar. I Föräldrabalk (1949:381) anges att överförmyndarnämnden ska utföra tillsyn över gode männen. Överförmyndarnämnden genomför inte någon systematisk tillsyn av gode män för ensamkommande barn. Nämnden har dock påbörjat en översyn av rutiner för tillsyn.

I stadens riktlinjer för ensamkommande barn anges att när stadsdelsnämnderna får kännedom om att ett barn har anvisats till Stockholm stad av Migrationsverket ska det besökas utan dröjsmål. Vid granskning av stadsdelsnämndernas personakter, där de flesta avser anvisade barn under hösten 2015, framgår att majoriteten av de ensamkommande barnen inte besökts de två första veckorna efter anvisning. I Socialstyrelsen föreskrifter anges att socialsekreteraren

regelbundet ska besöka barnet. I journalanteckningarna för de granskade personakterna framkommer att de ensamkommande barnen från anvisningsdatum till hösten 2016 inte fått en regelbunden uppföljning av stadsdelsnämnderna. Socialstyrelsen anger att syftet med uppföljningen är att säkerställa att vården är rättssäker och trygg och utgår från barnens behov, med utgångspunkt i de vård- respektive genomförandeplaner som upprättats samt ge underlag till överväganden och omprövningar av vården. I socialtjänstlagen anges att nämnden minst en gång var sjätte månad ska överväga om omsorgen för barnet. I Södermalm och Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd har sådana övervägande inte skett för samtliga ensamkommande barn.

Upphandling av boendeplatser för barnen som anvisades till staden under hösten 2015 och våren 2016 har delvis genomförts som direktupphandlingar då det inte funnits tillräckligt med platser i stadens egna boenden eller inom ramavtal för barn och unga. Staden har ingen samlad information om boendepliceringar av de ensamkommande barnen.

Stadens avtalsmallar för direktupphandlade boendeplatser för barn och unga innehåller inte specifikation kring vad boendet ska förse den enskilde med. Det har medfört att vissa stadsdelsnämnder har utvecklat en avtalsmall med sådana krav på boendet. Det är viktigt att de avtal som tecknas med leverantörer av boendeplatser innehåller samtliga grundläggande och likvärdiga boendevillkor. Stadsdelsnämnderna har upplevt behov av att kravställa detta mot boendena för de ensamkommande barnen. Granskningen visar att det inte utförs någon systematisk och aktiv avtalsuppföljning samt seriositetskontroll av utförare som inte omfattas av stadens ramavtal för boende för barn och unga. En aktiv avtalsuppföljning och seriositetskontroll ger förutsättningar för att säkerställa kompetens och kvalitet hos utföraren. Det kan medföra en risk för att barnen inte får den kvalitet som anges i avtalet.

Nämnderna har information om kostnadsutfall per barn. Det finns dock en viss osäkerhet om när och hur mycket medel som staden kommer att återfå av de statliga ersättningarna som återsökts hos Migrationsverket. Det beror på att utbetalning från Migrationsverket är fördröjd samt att det finns brister i den interna kontrollen av återsökningarna. Därutöver bedömer de granskade stadsdelsnämnderna att den statliga ersättningen inte helt täcker handläggningskostnader. Vidare noteras att det inte utförs någon systematisk avtalsuppföljning. Det kan medföra risk för brister i kontrollen över att de

statliga ersättningarna inte fullt ut går till att utföra omsorg för barnet.

Enligt de intervjuade kan regeringens förslag till det nya statliga ersättningssystemet för mottagandet av ensamkommande barn kom att ge stora negativa ekonomiska effekter för staden om inte nämnderna kan anpassa verksamheten utifrån föreslagna lägre ersättningsnivåerna. De intervjuade anger även att det finns risk för att kvaliteten på vården kommer att påverkas negativt.

Kommunstyrelsen har påbörjat ett arbete med att analysera eventuella ekonomiska effekter som det nya ersättningssystemet kan medföra för staden. Revisionskontoret anser att det är viktigt att i detta arbete även beakta de verksamhetsmässiga konsekvenserna.

Utifrån redovisade iakttagelser och bedömningar lämnas följande rekommendationer:

Socialnämnden:

- Överväg att uppdatera individuella avtalsmallar för att förbättra förutsättningar för likvärdiga boendevillkor för de ensamkommande barnen, exempelvis specifikation kring vad boendet ska förse den enskilde med
- Öka stödet till stadsdelsnämnderna, bland annat i återsökningsprocessen i syfte att förbättra den interna kontrollen.

Stadsdelsnämnderna:

- Säkerställ att individuppföljningen efterlever lagkrav och Socialstyrelsens föreskrifter, exempelvis avseende regelbundna besök där barnet vistas
- Inför aktiv avtalsuppföljning och systematiska seriositetskontroller av utförare i enlighet med Stockholms stads program för upphandling och inköp (Kommunfullmäktige, 2016-02-08)
- Stärk kontrollen i återsökningsprocessen i syfte att förbättra den interna kontrollen.

Överförmyndarnämnden:

- Stärk kontrollen i återsökningsprocessen i syfte att förbättra den interna kontrollen
- Säkerställ att den individuella lämplighetsprövningen av gode män sker i enlighet med lagstiftningen
- Genomför tillsyn av gode män enligt med Föräldrabalk (1949:381)

- Överväg att upprätta ett stöd för att definiera när gode män inte är lämpliga/grovt åsidosatt sitt uppdrag eftersom det inte finns någon rättslig vägledning.

Stadsdelsnämnderna och överförmyndarnämnden:

- Samverka för att öka information och kunskap kring gode mäns ansvar.

Bilaga 1 Intervjupersoner

Arbetsmarknadsförvaltningen

Samordnare, ekonomistaben

Administratör, ekonomistaben

Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltning

Verksamhetsområdeschef, verksamhetsområdet barn & ungdom

Ekonomicontroller, verksamhetsområdet barn & ungdom

Enhetschef, Enheten för ensamkommande barn

Beträdande enhetschefer, Enheten för ensamkommande barn

Handläggare, Enheten för ensamkommande barn

Familjehemshandläggare, Enheten för ensamkommande barn

Skarpnäcks stadsdelsförvaltning

Ekonomiansvarig, administrativa avdelningen

Controller, avdelningen för individ och familjeomsorg

Enhetschef, utredningsenheten för barn och ungdom

Administrativ assistent, utredningsenheten för barn och ungdom

Gruppledare, enheten för ensamkommande barn

Handläggare, enheten för ensamkommande barn

Socialförvaltningen

Ekonomichef, administrativa avdelningen

Enhetschef, administrativa avdelningen

Redovisningscontroller, ekonomienheten

Controller, ekonomienheten

Enhetschef, enheten för ensamkommande barn och ungdomar

Utredare, avdelningen för stadsövergripande sociala frågor

Biträdande enhetschef, utvecklings- och administrativa gruppen

Södermalms stadsdelsförvaltning

Enhetschef, barn- och ungdomsenheten

Biträdande enhetschef, barn- och ungdomsenheten

Biträdande enhetschef, familjevården

Socialsekreterare, barn- och ungdomsenheten

Budgetcontroller, barn- och ungdomsenheten

Budgetsamordnare, administrativa avdelningen

Överförmyndarförvaltningen

Controller

Samordnare enheten för ensamkommande flyktingbarn

Bilaga 2 Revisionskriterier

Anvisningsfasen

När ett ensamkommande barn anländer till Sverige och söker asyl erbjuds barnet i enlighet med socialtjänstlagen ett tillfälligt boende i den kommun (ankomstkommun) där barnet ger sig till känna för svensk myndighet. Detta innebär att samtliga kommuner kan bli en så kallade ankomstkommun. De flesta barn som kommer ensamma och söker asyl i Sverige ger sig dock till känna i någon av de kommuner där Migrationsverket har kontor vid vilka ensamkommande barn kan söka asyl. Efter att ett ensamkommande barn sökt asyl anvisar Migrationsverket omedelbart en kommun (anvisningskommun). Den anvisade kommunen blir genom anvisningen ansvarig för omhändertagandet av det aktuella barnet utifrån socialtjänstlagen.¹⁵

Socialförvaltningen tar via socialjouren emot ensamkommande barn som ger sig till känna i staden till dess att barnet anvisas till en kommun av Migrationsverket. Socialjouren har även ansvar för samtliga anvisningar som kommer till Stockholm stad. Innan anvisning har skett bor barnen på transitboenden runt om i landet. Vanligtvis omfattar transitperioden 3 dagar, men under hösten 2015 var denna period längre.

Stockholms stad angav i budget 2015 att **Riktlinjer för handläggning av ärenden gällande ensamkommande barn och ungdomar** (Kommunfullmäktige, 2011-03-14) är under revidering. Inga nya riktlinjer har ännu beslutats.

Socialtjänsten har ett sammanhållande ansvar för att barnet får adekvat vård oavsett boendeform¹⁶. Det lagstadgade ansvaret för god kvalitet har både utföraren och kommunen. IVO är tillsynsmyndighet över både utförare och kommunens socialtjänst.¹⁷

Individen

Inför placering i familjehem eller HVB ska en vårdplan upprättas som senare kompletteras med en genomförandeplan. Det ska också finnas en särskilt utsedd socialsekreterare som ansvarar för kontakten med barnet. Barnets socialsekreterare har det övergripande ansvaret för att barnet får god vård. Han eller hon behöver

¹⁵<http://www.migrationsverket.se/download/18.2d998ffc151ac38715915be4/1474031920048/10+Aktuellt+om+oktober+2016.pdf>

¹⁶ Barn och unga i familjehem och HVB – Handbok om socialnämndens ansvar och uppgifter

¹⁷ Upphandling och uppföljning av HVB – för barn och unga (SKL)

samarbeta nära med boendepersonalen eller familjehemsföräldrarna samt den gode mannen.¹⁸

Socialtjänstens uppföljningsansvar innebär att socialsekreteraren regelbundet ska besöka det hem där barnet vistas samt att enskilda samtal ska föras med barnet eller den unge, med vårdnadshavarna och med den eller dem som tagit emot barnet eller den unge i sitt hem. Ett samtal med ett barn eller en ung person bör föras under sådana former att det underlättar för honom eller henne att beskriva sin situation. Vid besök på HVB är det väsentligt att socialsekreteraren bildar sig en uppfattning om verksamheten i stort och det klimat som råder på institutionen. I socialtjänstlagen och socialstyrelsens föreskrifter anges att uppföljningar bör göras minst fyra gånger per år och omprövningar av vården ska göras var sjätte månad. Yngre barn eller nyligen placerade barn kan behöva tätare kontakt.¹⁹

Det primära syftet med uppföljningen är att se till att barnet har det bra. Uppföljningen ska säkerställa att vården är rättssäker och trygg och utgår från barnens behov, med utgångspunkt från de vård- respektive genomförandeplaner som upprättats. Ett annat syfte med den regelbundna uppföljningen är att få underlag till överväganden och omprövningar av vården.²⁰

Nämnderna ska enligt stadens riktlinjer använda Socialstyrelsens handläggnings- och dokumentationssystem BBIC (Barns behov i centrum) i sitt arbete med barn- och ungdomsärenden. BBIC bygger på en helhetssyn för barns utveckling inom olika områden och ska säkerställa att barn och unga blir uppmärksammade och lyssnade till i utredningsprocessen. Den omfattar en rad olika formulär och stöddokument, från anmälan och utredning till uppföljning och avslutning av insatser.

Boendeinsatser

Vård i form av placering på HVB är i huvudsak den vanligaste boendeinsatsen för barn och unga som kommer ensamma till Sverige. För HVB som tar emot barn och ungdomar som kommer ensamma till Sverige, gäller samma bestämmelser som för andra HVB som

¹⁸ Socialnämndens ansvar för barn och unga i familjehem, jourhem eller hem för vård eller boende (SOSFS 2012:11)

¹⁹ Socialnämndens ansvar för barn och unga i familjehem, jourhem eller hem för vård eller boende (SOSFS 2012:11)

²⁰ Barn och unga i familjehem och HVB – Handbok om socialnämndens ansvar och uppgifter

tar emot barn och ungdomar, vilka blanda annat anges i SoL och Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd.²¹

Det ställs inga uttryckliga krav på familjehem och jourhem i lag eller i förordning. Det finns ingen lagstadgad kontinuerlig och samordnad statlig tillsyn över familjehemsvården, motsvarande den som är särskilt lagstadgad för HVB-verksamheten. I praktiken berörs socialtjänstens familjehems- och jourhemsverksamhet sällan av tillsyn och de enskilda hemmen berörs endast av tillsyn vid klagomål från enskilda personer.²²

Upphandling och avtalsuppföljning

I stads riktlinjer för direktupphandling anges att när det inom nämnden uppstår ett behov av anskaffning av en tjänst ska nämnden undersöka om denna omfattas av ett ramavtal där tjänsten ingår. Om nämnden omfattas av ramavtal ska avrop, det vill säga inköp från ramavtalet, ske. Finns ett lämpligt ramavtal är gällande direktupphandlingsgränser ovidkommande. Saknas tillämpligt ramavtal ska en upphandling genomföras i enlighet med Lagen om offentlig upphandling (LOU). I LOU anges att nämnden kan åberopa synnerliga skäl i undantagssituationer. Socialtjänster kan medge direktupphandling på grund av synnerliga skäl. Synnerliga skäl kan åberopas i undantagssituationer, exempelvis när nämnden får brådskande och oförutsedda behov som inte beror på nämnden själv. Det kan även avse sådana tjänster där relationen mellan vårdgivare och vård- och omsorgstagare skulle störas och vården eller omsorgen därmed försämrats eller sådana situationer där det endast finns ett möjligt vård- och boendialternativ på grund av vårdbehov eller anhöriganknytning. Stadens riktlinjer förskriver att för inköp över 30 tkr ska offerter tas in från minst tre olika leverantörer samt att upphandlingar över 100 tkr ska dokumenteras. Seriositetsprovning ska alltid ske av leverantören. Seriositetsprovningens innehåll och omfattning beror på med föremålet för upphandlingen. Under avtalstiden ska seriositet löpande följas upp. Staden förrespråkar en aktiv avtalsförvaltning och uppföljning för att säkerställa att ingångna avtal efterlevs och att varor och tjänster levereras med efterfrågad kvalitet och till rätt pris.

All verksamhet som upphandlas ska utföras enligt mål, riktlinjer och krav i socialtjänstlagen samt vid var tid gällande svensk lagstiftning samt de föreskrifter och allmänna råd som Socialstyrelsen

²¹ Socialtjänstens arbete med ensamkommande barn och ungdomar – en vägledning (Socialstyrelsen)

²² Socialtjänstens arbete med ensamkommande barn och ungdomar – en vägledning (Socialstyrelsen)

utfärdar. Alla utförare ska förbinda sig att ha ingående kännedom om och följa dessa och även hålla sig à jour med förändringar och fortlöpande anpassa verksamheten i enlighet med dessa. Att ställa krav på innehållet är centralt vid upphandling av boende eftersom det är här som kommunen har möjlighet att formulera de kvalitetsnivåer kommunen anser att utförarna ska nå upp till, och passera, för att få vara utförare åt kommunen. SKL anser att följande områden bör övervägas att tas med i kravspecifikationen; ge kommunen rätt till insyn och rätt att göra såväl planerad som oplanerad uppföljning av verksamheten: registerkontroll, tillämpning av BBIC, personalens kompetens, personaltäthet, kost, lokaler och säkerhet, arbetssätt och förhållning mot barnen, likabehandlingsplan, system för kvalitetssäkring, systematiska utvärderingar av sin verksamhet, rutiner för anmälningsskyldighet vid övergrepp eller missförhållanden. Det ligger i sakens natur att det på ett HVB för ensamkommande barn och unga finns behov av personal med skiftande utbildning, exempelvis socionomer, socialpedagoger, beteendevetare eller personal med annan lämplig utbildning som också har relevant erfarenhet från arbete med barn och unga²³. Väsentlig är även att avtalet med utföraren omfattar vad som ingår i dygnskostnaden och villkor för avbrytande av placering. Det är upp till kommunen att vid avtalsuppföljningen kontrollera att kraven följs och, om så inte skulle vara fallet, påföra de sanktioner som angetts i avtalet med anledning av kontraktsbrottet. Man kan välja att koppla en sanktion, till exempel klausul om vite, till det eller de krav som man anser är särskilt viktiga att utföraren följer. Kommunen har dock rätt att utan föregående uppsägning avbryta placeringen omedelbart om det föreligger allvarliga missförhållanden i verksamheten och det finns påtaglig risk för att vistelsen i verksamheten kommer att vara till skada för den placerade personen.²⁴

Gode män för ensamkommande barn

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.

En god man ska så snart som det är möjligt förordnas av överförmyndaren om barnet kommit till Sverige utan vårdnadshavare eller

²³ Socialtjänstens arbete med ensamkommande barn och ungdomar – en vägledning (Socialstyrelsen)

²⁴ Upphandling och uppföljning av HVB – för barn och unga (SKL)

annan vuxen som trätt i vårdnadshavares ställe. Som barn räknas personer under 18 år.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) anger att en god man ska uppfylla följande krav, vilket överensstämmer med förarbetena till lagen Lag (2005:429) om god man för ensamkommande barn:

- vara erfaren, rättrådig och i övrigt lämplig för uppdraget (11 kap. 12 och 13 §§ föräldrabalken),
- vara särskilt lämpad för arbete med barn i en utsatt situation,
- ha kunskap om barns behov i olika åldrar och ha förståelse för deras situation,
- ha goda kunskaper om det svenska samhället (skola, vård, myndigheters ansvar med mera),
- behärska god svenska, både skriftligen och muntligen,
- vara opartisk i förhållande till myndigheter,
- ha kunskap om utlänningsärenden och asylprocess.

De gode männens roll i mottagandet av ensamkommande barn och ungdomar är central, då den gode mannen har befogenheten att verka och besluta kring barnet på motsvarande sätt som en särskilt förordnad vårdnadshavare och ska fungera som ett viktigt nav mellan barnet eller ungdomen och olika myndigheter och se till barnets bästa under asyltiden.²⁵ Den gode mannens roll och funktion är att vara en ”intresseföreträdare” och en ”kritisk granskare” av den omsorg det ensamkommande barnet eller ungdomen får i sitt familjehem eller HVB.²⁶

Anmälan om behov av god man görs av socialtjänsten till överförmyndarnämnden.

Enligt stadens riktlinjer för handläggning av ärenden gällande ensamkommande barn och ungdomar har den gode mannen till uppdrag att planera för barnets utbildning, hjälpa barnet i kontakterna med hälso- och sjukvården och biträda barnet vid möte med Migrationsverket. Den gode mannen ska även vara delaktig i frågor kring barnets boende och ska också vidta åtgärder om barnet vistas i en skadlig miljö. I godmanskapet ingår även att förvalta barnets egendom, inklusive att ansöka om studiebidrag för barnets räkning. Den gode mannen ska också verka för att barnet kan återförenas med sina egentliga vårdnadshavare.

²⁵ Socialtjänstens arbete med ensamkommande barn och ungdomar. En vägledning sid. 99.

²⁶ Ensamkommande barns och ungas behov. En kartläggning (Socialstyrelsen 2013), sid 34.

Det ligger inte i gode mannens uppgift att sköta den dagliga omvårdnaden och tillsynen av barnet eller den unge. Inte heller har gode mannen någon försörjningsplikt gentemot barnet eller den unge. Då det gäller att företräda barnet eller den unge vid den rättsliga prövningen av asylfrågan är det en uppgift för det offentliga biträdet, inte den gode mannen.

När ett barn fyller 18 år

När ett barn fyller 18 år upphör enligt stadens riktlinjer stadsdelsnämndens direkta ansvar för den unges omvårdnad, trygghet och fostran. Detta innebär dock inte att den unge inte behöver fortsatt stöd. Planering av den unges boende, studier, sociala aktiviteter och andra behov görs tillsammans med den unge. Även i Socialstyrelsens vägledning anger att den som fyllt 18 år kan ha behov av att bo kvar i familjehem eller HVB. De kan under en relativt lång tid efter 18-årsdagen finnas behov av stöd i form av boende, personligt eller ekonomiskt stöd. Den unge kan efter 18 års ålder söka bistånd enligt 4 kap 1 § SoL, vilket möjliggör för nämnden att fatta beslut om vård.

I föräldrabalken 7 kap.1 § anges att vårdnadshavaren har ett försörjningsansvar när den unge fullföljer sin skolgång upp till dess att den unge fyller 21 år. I stadens riktlinjer rekommenderas att detta bör vara utgångspunkten för ensamkommande ungdomar som beviljats uppehållstillstånd. Syftet är att möjliggöra den unges fortsatta integrationsprocess. Till skolgång räknas studier i grundskolan eller gymnasieskola och annan jämförlig grundutbildning.

Enligt Migrationsverket kallas alla unga som snart ska fylla 18 år till ett 18-årssamtal hos Migrationsverket. En ungdom som fyller 18 år blir enligt svensk lagstiftning vuxen och har därmed ansvar för sin egen ekonomi och den dagsersättning som den unge får. Det innebär även att socialtjänsten inte längre ansvarar för boendet för den unge. Den som behöver hjälp med att hitta boende kan få det via Migrationsverkets boenden. Dessa finns runt om i landet och den unge har inte möjlighet att välja ort. Även den gode mannens uppdrag upphör. För den som fått avslag på sin asylansökan och därmed har fått beslut om att återvända till hemlandet finns inte heller krav på att det ska finnas någon som tar emot i hemlandet, vilket det gör för unga under 18 år som fått avslag på sin asylansökan²⁷.

²⁷ <http://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Skydd-och-asyl-i-Sverige/For-dig-som-ar-barn-och-har-sokt-asyl/Utan-foraldrar/Om-du-snart-fyller-18-ar.html>

Enligt socialförvaltningen håller många av stadens stadsdelsnämnder kvar ansvaret för ungdomarna fram till dess att de fyllt 21 år, för att de ska kunna fullfölja gymnasiet. De granskade stadsdelsnämnderna beskriver att de informerar de ungdomar som ska fylla 18 år, oavsett om de har fått uppehållstillstånd eller inte. Två av de granskade stadsdelsnämnderna beskriver att det finns fall där ungdomar som inte fått uppehållstillstånd och som närmar sig 18 år avviker på grund av oro för vad som ska hända och att detta har ökat avsevärt.

Bilaga 3 Statistik över antal ensamkommande barn och boenden

Under år 2015 sökte cirka 35 000 ensamkommande barn asyl (92 procent pojkar och åtta procent flickor) i Sverige. Under tre veckor i november 2015 sökte lika många ensamkommande barn asyl i Sverige som under hela 2014. Under 2016 (till och med 13 september 2016) har 1 796 ensamkommande barn sökt asyl i Sverige. Av dessa var 328 flickor vilket motsvarar cirka 18 procent.²⁸

I dagsläget ansvarar Stockholms stad för cirka 2500 ensamkommande barn, varav cirka 2100 är asylsökande och 400 har fått permanent upphållstillstånd. Migrationsverket redovisar per oktober 2016 att handläggningstiden för ensamkommande barn är i genomsnitt 300 dagar. Om man ser till de barn som fått sitt asylärende prövat i Sverige, det vill säga exkluderar barn som bland annat omfattas av Dublinförordningen eller de vars ärende avskrivits så har 86 procent beviljats uppehållstillstånd.²⁹

Nedan redovisas statistik från socialförvaltningen avseende bland annat antal anvisade barn till Stockholms stad under 2016:

	Ankomst till staden	Anvisningar totalt till staden	Anknytning	Enligt ö.k	Utvidgade
2016 Jan	29	69	28	0	41
Feb	6	12	12	0	0
Mars	7	7	5	0	2
April	4	5	5	0	0
Maj	2	3	3	0	0
Juni	1	4	4	0	0
Juli	12	7	7	0	0
Aug	6	5	5	0	0
Sept tom 15/9	3	?			
Okt					
Nov					
Dec					
Tot.	70	115	72	0	43

Staden har ingen samlad statistik för boendeplaceringar för ensamkommande barn. I Kommunförbundet Stockholms län (KSL) kart-

²⁸

<http://www.migrationsverket.se/download/18.2d998ffc151ac38715915be4/1474031920048/10+Aktuellt+om+oktober+2016.pdf>

²⁹

<http://www.migrationsverket.se/download/18.2d998ffc151ac38715915be4/1474031920048/10+Aktuellt+om+oktober+2016.pdf>

läggning om ensamkommande barn i Stockholms stad under 2015 redovisas att de ensamkommande barnen som staden har ansvar för är 32 procent av barnen placerade inom Stockholms stad och 14 procent av barnen är placerade i andra kommuner utanför Stockholms län. KSL anger att detta mönster visar hur anvisningsprocessen har gått till från statens sida och menar att den ger följdverkningar för barnen och kommunerna. Om boendelösningarna inom kommunernas gränser är fullbelagda så har kommunerna varit hänvisade till lösningar på andra platser i landet. Detta kan medföra svårigheter med uppföljning och fördyrande kostnader. Detta kan i sin tur bidra till att barnen inte får det stöd som de är berättigade till. KSL noterar dock att det saknas information om en del av barnen vilket gör att informationen inte är helt rättvisande. Anledningen till att det saknas information beror på att stadsdelsförvaltningarna inte har hunnit registrera och följa upp i uppföljningssystemen på grund av hög arbetsbelastning och personalomsättning.³⁰

Under 2016 har många omplaceringar av stadens ensamkommande barn skett. De granskade stadsdelsnämnderna bedömer och i dagsläget att andelen som är placerade utanför Stockholms län är mellan 5-15 procent.

Det stora antalet ensamkommande barn har medfört en ökad efterfrågan men också ett ökat utbud av HVB, familjehem och jourhem. Under andra halvåret 2015 skedde en stor ökning av antalet HVB för ensamkommande barn, en ökning på drygt 65 procent under en sexmånadersperiod.³¹

Konkurrensverket ska kartlägga och analysera marknads- och konkurrensförhållanden på marknaden för hem för vård eller boende för barn (HVB) samt för verksamheter med konsulentstöd till familjehem och jourhem (konsulentverksamheter). Uppdraget omfattar både offentligt och enskilt drivna verksamheter. I uppdraget ingår att redovisa hur marknaderna har utvecklats under de senaste åren, analysera eventuella brister av marknads- och konkurrensförhållanden samt redovisa möjliga förbättringar. Uppdraget ska slutredovisas till Socialdepartementet senast den 15 juni 2017.³²

³⁰ Ensamkommande barn som anvisats till Stockholms län 2015 – placeringar i länet och landet och boendekostnader (KSL, mars 2016)

³¹ <http://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2016/10/uppdrag-att-utfora-en-kartlaggning-och-analys-av-marknads--och-konkurrensforhallanden-pa-marknaden-for-hvb-och-konsulentverksamheter/>

³² <http://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2016/10/uppdrag-att-utfora-en-kartlaggning-och-analys-av-marknads--och-konkurrensforhallanden-pa-marknaden-for-hvb-och-konsulentverksamheter/>

Bilaga 4 Statlig ersättning

I bilaga redovisas information om de nuvarande reglerna för statlig ersättning samt förslaget för nytt ersättningssystem som planeras införas 1 juli 2017.

Nuvarande regler statlig ersättning

Informationen i bilagan är hämtad från arbetsmarknadsförvaltningens samarbetsyta för information om återsökning av statsbidrag till mottagande³³ samt Migrationsverket³⁴.

Stadsdelsförvaltningarnas kostnader kan återsökas både för barn som är asylsökande och för kommunplacerade barn med uppehållstillstånd. Kostnaderna återsöks kvartalsvis i efterskott.

För asylsökande barn/ungdomar:

- Schablon á 1 900 kronor vid placering i HVB
- Schablon á 1 000 kronor vid placering i stödboende
- Faktisk kostnad vid placering i familjehem eller enligt LVU
- Faktisk kostnad oavsett boendeform för ankomstbarn

För nyanlända med uppehållstillstånd

- Schablon á 1 000 kronor vid placering i stödboende
- Faktisk kostnad vid placering i familjehem, HVB eller enligt LVU

Stockholms stad har en överenskommelse med Migrationsverket om att tillhandahålla 1 900 platser för asylsökande ensamkommande barn under 2016. För dessa platser erhåller staden en grundersättning om 500 000 kr och därutöver 1 600 kr per dygn och plats, samt återsöker 300 kronor per dygn för belagd plats. De flesta vårdkostnader för asylsökande ensamkommande barn i staden återsöks på detta vis och redovisning sker varje månad till socialförvaltningen. Socialförvaltningen återsöker även kostnader för asylsökande ungdomar placerade i stödboende och stadens egna boenden.

Stadsdelsförvaltningarna återsöker vissa kostnader kvartalsvis i efterskott direkt mot Migrationsverket. Bland dessa ingår faktiska kostnader för vård av barn i annat hem än barnets eget för barn som inte omfattas av överenskommelsen (LVU-placeringar, närstående-

³³ <https://samarbete.stockholm.se/sites/Statsbidrag/SitePages/Startsida.aspx>

³⁴

<http://www.migrationsverket.se/download/18.2d998ffc151ac38715915be4/1474031920048/10+Aktuellt+om+oktober+2016.pdf>

boenden samt vård av barn som Migrationsverket ännu inte anvisat till kommunen), utredningskostnader för asylsökande ensamkommande barn (även för de barn som ingår i överenskommelsen) och transportkostnader för resa till anvisningskommun.

Från och med 1 januari 2016 finns boendeformen stödboende vilken ersätts med 1 000 kr/dygn. Träninglägenhet, utslussningsboende med mera ingår i boendeformen. Kommunen kan återsöka faktiska kostnader för godkända HVB och familjehem. Faktiska vårdkostnader och kostnader för stödboende återsöks via arbetsmarknadsförvaltningen. Kostnader för barn med uppehållstillstånd som placerats i stadens egna boenden återsöks av socialförvaltningen.

När barnet har blivit kommunplacerat (barn med uppehållstillstånd) återsöker stadsdelsförvaltningarna ersättning via arbetsmarknadsförvaltningen. Ersättning som går att återsöka är faktiska kostnader för vård av barn i annat hem än barnets eget. Kostnader för ekonomiskt bistånd för ensamkommande gymnasiestuderande ungdomar i åldern 18-20 år med eget bostadskontrakt (återsöks som ekonomiskt bistånd). Vissa engångskostnader i samband med första placering i HVB eller familjehem, exempelvis vinterkläder, viss grundutrustning (till exempel säng, skrivbord), glasögon, läkarvård, medicin och id-kort.

Dygnspriser per dygn

Kommunförbundet Stockholms län (KSL) har kartlagt statistik kopplat till ensamkommande barn som anvisats till Stockholms län 2015. Kartläggningen redovisar Stockholms stads kostnader för olika boendeformer under år 2015 (se tabellen nedan). KSL noterar dock att det finns det saknas information för en del av barnen vilket gör att informationen inte är helt rättvisande. Anledningen till att det saknas information beror på att stadsdelsförvaltningarna inte har hunnit registrera och följa upp i uppföljningssystemen pga. hög arbetsbelastning och personalomsättning.³⁵

Boendeform	Medelpris per dygn	Högsta pris per dygn
Jourhem	2 396 kr	3 041 kr
HVB	1 848 kr	5 500 kr
Familjehem	2 200 kr	2 400 kr
Övriga boendeformer	1 900 kr	5 200 kr

³⁵ Ensamkommande barn som anvisats till Stockholms län 2015 – placeringar i länet och landet och boendekostnader (KSL, mars 2016)

Vid intervjuerna framkommer att stadsdelsförvaltningarna har påbörjat prissförhandling med utförarna. Revisionen har tagit del av prisinformation från de granskade stadsdelsnämnderna. Medelpris per dygn varierar mellan nämnderna men ingen uppvisar ett högre medelvärde än 1900 kr per dygn i dagsläget. 1900 kr är den ersättningsnivå som nu ges för återsökning av asyl vid placering i HVB. För att anpassa prisnivåer till de eventuella kommande ersättningsnivåer som införs i samband med det nya statliga ersättningsystemet krävs ytterligare prissförhandlingar med utförarna.

Promemoria Ett nytt ersättningssystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga

Regeringskansliet föreslår i promemoria ”Ett nytt ersättningssystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga 2016-06-21”³⁶ en rad förändringar som planeras införas 1 juli 2017. Inriktningen för det nya ersättningssystemet är att förenkla regelverket, minska den administrativa bördan och förbättra planeringsförutsättningarna.

Beloppsnivåer

Ankomstkommuner bör få en schablonersättning på 3 000 kronor per dygn och mottaget barn för tillfälligt mottagande av asylsökande ensamkommande barn. Ersättningen bör innefatta ersättning för att säkerställa beredskap och betalas ut kvartalsvis i efterskott efter ansökan.

En enhetlig schablonersättning till anvisningskommunen på 52 000 kronor som avser mottagandet av asylsökande ensamkommande barn bör införas. Ersättningen bör avse transportkostnader, socialtjänstens utrednings- och uppföljningskostnader, tolkkostnader samt kostnader för god man och andra relaterade kostnader. Ersättningen bör betalas ut automatiskt till anvisningskommunen när barnet har tagits emot.

När ensamkommande barn och unga är placerade i en annan kommun än anvisningskommunen och ansvaret för ärendet har flyttats över till socialnämnden i den kommun där barnet eller den unga bor, bör ersättningen betalas ut till den kommun där barnet eller den unga bor. När socialnämnden i anvisningskommunen har kvar ansvaret för barnet eller den unga och placeringen är i en annan kommun, bör ersättningen betalas till anvisningskommunen.

36

<http://www.regeringen.se/contentassets/200774d5e2de4a3e8c7ca8ec00ff1c20/ett-nytt-ersattningssystem-for-mottagandet-av-ensamkommande-barn-och-unga>

För ensamkommande barn som är asylsökande eller har uppehållstillstånd bör anvisningskommunen få en automatiskt utbetald schablonersättning på 1 350 kronor per dygn.

Anvisningskommunen eller den kommun som ärendet flyttats över till bör få en automatiskt utbetald ersättning på 750 kronor per dygn för ensamkommande unga som har fyllt 18 år men inte 21 år och har uppehållstillstånd. När det gäller asylsökande ensamkommande unga som har fyllt 18 år men inte 21 år bör kommunen enbart ha rätt till ersättning för dem som är placerade med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och för dem med motsvarande vårdbehov men som är placerade med stöd av socialtjänstlagen (SoL). Ersättning för faktiska kostnader bör betalas ut i efterskott efter ansökan.

Återsökningsprocessen

Ersättningarna bör konstrueras så att de i så stor utsträckning som möjligt kan betalas ut automatiskt utan ett ansökningsförfarande. Administrativt bör en automatiskt utbetald schablonersättning leda till förenklingar för kommunerna eftersom redovisning av belagda platser inte behöver ske och ansökan om ersättning för faktiska kostnader endast behöver ske i vissa särskilda situationer.

Bilaga 5 Individuellt avtal

I bilagan redovisas delar av de krav som uppges i den individuella avtalsmall som använts av Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd. Enligt uppgift har även andra stadsdelsnämnder även börjat använda den.

FAMILJEHEM/JOURHEM - AVTAL MED ANORDNANDE FÖRETAG

12. Övriga upplysningar

Anordnaren förbinder sig att utbetala en ersättning som regleras i enskilt avtal mellan anordnaren och familjehemmet.

Anordnaren ska via familjehemmet förse den enskilde med:

- Mat
- Kläder, inklusive vinterkläder och andra säsonganpassade kläder
- Hygienartiklar, inklusive frisörbesök och receptfria läkemedel
- Fritidsaktivitet och lek
- Möblerat rum
- Förbrukningsvaror
- SL-kort eller motsvarande för lokalresor
- Fickpengar
- Telefonkort och påfyllnad
- Tillgång till dator och internet
- Resor till och från stadsdelsförvaltningen

Anordnaren utbetalar nedanstående summor till familjehemmet alternativt direkt till ungdomen.

Ålder 14-15 år: 900 kr/månad

Fickpengar: 500 kr/månad - utgifter till bad, bio, godis m.m.

Mobil: 250 kr/månad – kontantkort med fria samtal och sms om minst 7 GB.

Personlig hygien: 150 kr/månad - t.ex. deodorant, smink, hårvax, m.m.

Ålder 16-21 år: 1050 kr/månad

Fickpengar: 650 kr/månad - utgifter till bad, bio, godis, fika m.m.

Mobil: 250 kr/månad - kontantkort med fria samtal och sms om minst 7 GB.

Personlig hygien: 150 kr/månad - t.ex. deodorant, smink och hårvax, m.m.