

Revisionsrapport

Mottagandet av ensamkommande barn och ungdomar

Jukka Törrö

Augusti 2014

Kinda kommun



Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning.....	1
2.	Inledning.....	3
2.1.	Frågeställning, kontrollmål och revisionskriterier	3
2.2.	Metod och avgränsning	4
3.	Resultat av granskningen	5
3.1.	Organisation	5
3.2.	Nämndernas mål & riktlinjer	6
3.2.1.	Socialnämnden.....	6
3.2.2.	Barn- och utbildningsnämnden	6
3.2.3.	Överförmyndarnämnden.....	7
3.2.4.	Bedömning	7
3.3.	Rutiner på verksamhetsnivå.....	7
3.3.1.	Socialtjänst.....	7
3.3.2.	Polstjärnan i Sverige AB	9
3.3.3.	Kinda lärcentrum.....	9
3.3.4.	Överförmyndare.....	10
3.3.5.	Bedömning	11
3.4.	Ansvarsfördelning och samverkan inom mottagandet	11
3.4.1.	Bedömning	12
3.5.	Övergripande uppföljning/utvärdering samt återkoppling till nämnder	12
3.5.1.	Bedömning	12
3.6.	Krav på och uppföljning av externa aktörer.....	12
3.6.1.	Bedömning	13

1. *Sammanfattning*

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Kinda kommun granskat kommunens mottagande av ensamkommande barn. ***Den samlade bedömningen är att nämnderna inte fullt ut säkerställer att mottagandet är ändamålsenligt.***

Bedömningen baseras på följande iakttagelser:

- Nämndernas har inte fastställt några specifika mål för mottagandet av ensamkommande barn. Däremot finns mer allmänna mål som kan anses vara relevanta för verksamheten. En brist är att det saknas fastställda mått och indikatorer för uppföljning av måluppfyllelse. Nämnderna bör överväga om mål ska tas fram för att tydliggöra verksamheterna inriktning samt förbättra möjligheten till uppföljning.
- Det är en brist att det saknas lokala riktlinjer för mottagandet av ensamkommande barn och nyanlända elever. Enligt Skolverket bör en kommun som tar emot nyanlända elever ha tydliga riktlinjer för detta. Vidare ska utbildningen inom ett introduktionsprogram, såsom språkintröduktion utgå från en plan som huvudmannen beslutar om. Barn- och utbildningsnämnden behöver säkerställa att sådana riktlinjer utarbetas.
- Det är allvarligt att Socialförvaltningen-/nämnden inte enligt uppgift kan hålla den lagstadgade maxtiden (4 mån) i ensamkommande barn-utredningar. Socialnämnden behöver säkerställa att utredningar genomförs mer skyndsamt.
- Vi uppmärksammar Socialnämnden på att placeringar ska följas upp så ofta som det behövs i det enskilda fallet.¹ Det innebär ofta tätare än var sjätte månad.
- Det finns i stort ändamålsenliga och dokumenterade rutiner inom verksamheterna som rör olika delar av mottagande och insatser för ensamkommande barn och ungdomar. Samtidigt vill vi uppmärksamma att det kan finnas behov av att utveckla tydligare gemensamma rutiner.
- Verksamheterna upplever att det finns en tydlig ansvarsfördelning, strukturerade samarbetsformer både på verksamhets- och övergripande nivå, samt ett genomgående gott samarbetsklimat mellan verksamheterna. Detta är mycket positivt och ger goda förutsättningar för att bedriva ett samordnat mottagande av ensamkommande barn och ungdomar.
- Nämnderna bör utveckla sin uppföljning av mottagandet av ensamkommande barn och de insatser som riktar sig till barnen.

¹ 11 kap. 3 § SoL. 5 kap. 1 a § SoF; 6 kap. 7 b § SoL.

- Socialnämnden har ställt ändamålsenliga krav på vid upphandling av boendeplatser (HVB) för ensamkommande barn och har en tillfredsställande uppföljning av verksamheten. Denna kan kompletteras med ett tydligare barn-/brukarperspektiv, exempelvis genom brukarenkäter.

2. Inledning

Antalet ensamkommande barn som söker asyl i Sverige har under de senaste tio åren ökat från ca 400 till uppemot 4 400 barn år 2014. Till gruppen räknas barn under 18 år som kommit hit utan legal vårdnadshavare.

År 2006 övergick ansvaret för att ordna för ensamkommande barns mottagande, omsorg och boende från Migrationsverket till kommunerna.

Kommuner som tar emot ensamkommande flyktingbarn ansvarar för att barnet får det stöd som föreskrivs. Det innebär bl.a. att en god man ska utses, att lämpliga insatser och boendialternativ planeras utifrån en utredning av barnets behov, samt att tillgång till skolundervisning tillgodoses.

Kinda kommun har en överenskommelse med Migrationsverket om 16 platser för ensamkommande barn. Mottagandet ställer krav på en välfungerande samverkan mellan olika nämnder och verksamheter i kommunen.

Vid sidan av kommunens överenskommelse om anvisningsbara platser kan det förekomma att ensamkommande barn söker sig till kommunen för att t ex bo hos släktingar eller bekanta. Även dessa barn faller under kommunens ansvar.

Revisorerna har i risk- och väsentlighetsanalys funnit skäl att genomföra en granskning av kommunens mottagande av ensamkommande barn.

2.1. *Frågeställning, kontrollmål och revisionskriterier*

PwC har genomfört denna granskning på uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer. Följande **revisionsfråga** ska besvaras:

- Säkerställer ansvariga nämnder att mottagandet av ensamkommande barn är ändamålsenligt?

Granskningen avser Socialnämnden, Barn- och utbildningsnämnden, samt Överförmyndarnämnden.

Granskningen utgår från följande **kontrollmål**:

- Det finns mål, riktlinjer och rutiner för mottagandet.
- Det finns en tydlig ansvarsfördelning och samverkan inom mottagandet.
- Det finns en uppföljning av stöd och insatser.
- Det finns krav på och uppföljning av externa aktörer.
- Det sker återrapportering till ansvariga nämnder.

Vägledande **revisionskriterier** för vår bedömning är:

- Lag om god man för ensamkommande barn (2005:429)
- Socialtjänstlagen (2011:453)

- Socialstyrelsens allmänna råd och föreskrifter om hem för vård eller boende (SOSFS 2009:4)
- Skollagen (2010:800)
- Skolverkets allmänna råd för utbildning av nyanlända elever

2.2. Metod och avgränsning

Granskningen har genomförts genom intervjuer med:

- T f socialchef, IFO-chef, samt 2 st socialsekreterare med ansvar för ärenden som rör ensamkommande barn inom Socialförvaltningen.
- Rektor/enhetschef, bitr. rektor, studie- och yrkesvägledare, mentor Språkintröduktion vid Kinda lärcentrum, samt planeringssekreterare inom Barn- och utbildningsförvaltningen.
- Överförmyndarhandläggare, Överförmyndare i samverkan Kinda/Vimmerby kommun.
- Boendeföreståndare och tre personal vid HVB-hemmet Polstjärnan.

Intervjuerna genomfördes i april 2014. De intervjuade har fått ta del av rapportutkast för faktaavstämning. Därutöver har granskning skett av styrdokument, samt andra relevanta underlag från verksamheterna.

Beträffande utbildning har avgränsning skett av granskningen till den skolform där majoriteten av ensamkommande barnen går d v s gymnasiet.

3. Resultat av granskningen

3.1. Organisation

Kinda kommun tecknade sin första överenskommelse med Migrationsverket om mottagande av ensamkommande barn år 2010. Inledningsvis ansvarade Kommunstyrelsen för att tillgodose behov av boendeplatser genom avtal med utförare av hem för vård och boende (HVB), medan Socialnämnden ansvarade för myndighetsutövningen. Genom fullmäktigebeslut övergick ansvaret i sin helhet till Socialmänden i slutet av år 2011.² Kommunens nuvarande överenskommelse avser 16 boendeplatser, varav 5 alltid ska vara tillgängliga för ensamkommande barn.

Socialnämnden ansvarar bl.a. för kommunens individ- och familjeomsorg (IFO). Detta innefattar ett ansvar för att utreda och tillgodose ensamkommande barn och ungdomars behov i enlighet med Socialtjänstlagen (SoL). **Socialförvaltningen** bedriver verksamheten på uppdrag från nämnden. Två socialsekreterare inom IFO ansvarar för handläggning av ensamkommande barn.

Som ovan nämnts ansvarar nämnden även för avtal med Migrationsverket och externa utförare om boendeverksamhet. Genom upphandling tecknade Socialnämnden avtal med **Polstjärnan i Sverige AB** avseende boende och omvårdnad av ensamkommande barn och ungdomar för perioden 2012-04-01 – 2014-03-31 med möjlighet till förlängning med två år. Det omfattar 12 boendeplatser varav fyra för asylsökande ungdomar, samt utslussningsplatser utifrån behov.³ Det aktuella ungdomsboendet "Polstjärnan" finns i Kisa tätort. Efter att föreliggande rapport skickats ut för avstämning har Socialnämnden 2014-06-16 fastställt en förlängning av avtalet som nu gäller t.o.m. 2016-03-31.⁴

Barn- och utbildningsnämnden ansvarar för det offentliga skolväsendet för barn, ungdomar och vuxna. Detta omfattar bl.a. grundskola, särskola, gymnasieskola, kommunal vuxenutbildning och svenska för invandrare (sfi). Således ansvarar nämnden för att tillgodose ensamkommande barn och ungdomars behov av skolgång i enlighet med skollagen (SkolL). Nämnden har ansvar också för kommunens ordinarie flyktingmottagande. Verksamheten bedrivs inom **Barn- och utbildningsförvaltningen**. De flesta ensamkommande elever är i gymnasieålder och därmed aktuella för programmet språkintrödnings⁵ vid Kinda Lärcentrum. Denna verksamhet startades höstterminen 2010 som ett led i att kunna tillgodose utbildning på hemmaplan för ensamkommande ungdomar och andra nyanlända elever. Tidigare fanns ett avtal med Linköpings kommun om språkintrödnings.

Överförmyndarnämnden ansvarar för att förordna gode män i enlighet med Lag om god man för ensamkommande barn. Nämnden har även ett tillsynsansvar över gode män. Sedan 2013 bedrivs verksamheten från det kommungemensamma

² KF § 157, 2011-11-28.

³ SN § 1, 2012-01-19.

⁴ SN § 99, 23014-06-16.

⁵ För ungdomar som nyss har anlänt till Sverige. Utbildningen har fokus på svenska språket för att eleven ska kunna gå vidare till något annat program i gymnasieskolan, eller annan utbildning.

överförmyndarkontoret i Vimmerby kommun, med besöksmottagning i Kisa kommunhus. Kinda kommuns överförmyndarhandläggare övergick till den nya organisationen och ansvarar alltså för alla ärenden i Kinda kommun inkl. ensamkommande barn.

3.2. Nämndernas mål & riktlinjer

I kommunens budget 2014 framgår nämndernas mål för verksamheterna. De tar upp övergripande mål liksom mål utifrån strategiska områden för kommunens utveckling. Ingen av nämnderna har formulerat några specifika mål avseende mottagandet av ensamkommande barn och/eller nyanlända elever.

3.2.1. Socialnämnden

Av Socialnämndens övergripande mål framgår bl.a. att insatser ska vara individanpassade, brukare ska ha möjlighet till delaktighet och inflytande, handläggningen ska vara rättsäker med korta handläggningstider, samt att barnperspektivet ska beaktas. Dessa har inte brutits ned närmare. Nämndens övriga mål som utgår från kommunens strategiska områden berör inte konkret IFO eller ensamkommande barn. Enligt socialchefen är det framför allt lagstiftning som är styrande för verksamheten, medan nämndens mål i praktiken har liten bäring på t.ex. myndighetsutövning. Handläggare inom Socialförvaltningen känner inte till några för området relevanta mål från nämnden.

Både ledning och socialsekreterare nämner att kommunen ställt sig bakom en regional avsiktsförklaring för mottagande av ensamkommande barn som tagits fram inom ramen för Östsam (2012). Den innehåller dels mål om att kommunerna ska verka för ökad mottagningskapacitet, dels ett antal mål som kommunerna ska sträva efter att uppnå. Dessa handlar bl.a. om skolgång anpassad till barnens förutsättningar, fritidsaktiviteter i samarbete med föreningslivet, tillgång till metodstöd vid utslussning, samt att verksamheterna bedrivs med god kvalitet, följs upp och utvärderas. Dokumentet/målen uppges ha en svag koppling till verksamheternas styrning och uppföljning i praktiken.

Socialnämnden har inte fastställt några lokala riktlinjer för verksamheten.

3.2.2. Barn- och utbildningsnämnden

Av Barn- och utbildningsnämndens övergripande mål framgår att fokus under 2014 ligger bl.a. på att minska skillnaden i utbildningsresultat mellan pojkar och flickor, stimulerande undervisning på elevernas nivå, samt ökad måluppfyllelse för alla elever. Ett av målen inom de strategiska områdena – tillgång till specialistkompetens för elever i behov av särskilt stöd – är relevant för nyanlända elever. Ledning och tjänstemän inom Kinda lärocentrum framhåller att verksamheterna årligen bryter ned de övergripande målen per verksamhet, samt att skolverksamheterna i mångt och mycket styrs av nationella styrdokument.

Intervjuade inom Kinda lärocentrum framhåller också att kommunen ställt sig bakom Östsams regionala rekommendationer för likvärdig introduktion för nyanlända barn och ungdomar (2013). De syftar till att underlätta och förtydliga arbetet och vara ett stöd för kommunernas egna riktlinjer på området. Skolverksamheten utgör en central del i dessa. Av rekommendationerna framgår bl.a. att barnets/elevens kunskaper och förmågor ska kartläggas kontinuerligt, att

undervisningen ska anpassas efter individuella behov och förutsättningar, att introduktionen av stöd till nyanlända barn och ungdomar årligen utvärderas samt att inventera behovet och samordna den kompetensutveckling som krävs för likvärdig introduktion.

Barn- och utbildningsnämnden har inte fastställt några lokala riktlinjer för verksamheten.

3.2.3. Överförmyndarnämnden

När det gäller Överförmyndarnämnden finns ett mål inom de strategiska områdena om att säkerställa snabb rekrytering av gode män för olika typer av uppdrag. Av bakgrunden framgår verksamheten försökt bygga upp ett "lager" av gode män för att kunna förordna inom 48 h såsom lagen kräver.

3.2.4. Bedömning

Vi konstaterar att nämnderna inte fastställt några specifika mål för mottagandet av ensamkommande barn. Däremot finns mer allmänna mål som kan anses vara relevanta för verksamheten. En brist är att det i nämndernas målstyrning genomgående saknas fastställda mått och indikatorer för uppföljning av måluppfyllelse.

Genom att ställa sig bakom regionala dokument från Östsam har Kinda kommun bekräftat övergripande mål för väsentliga delar av verksamheten. Däremot bedömer vi att kopplingen mellan de regionala målen och kommunens ordinarie styrning och uppföljning är alltför svag. Vi anser att nämnderna behöver utveckla sin styrning av mottagandet av ensamkommande barn. Nämnderna bör överväga om särskilda mål ska tas fram för att tydliggöra verksamheterna inriktning samt förbättra möjligheten till uppföljning.

Det är en brist att det saknas lokala riktlinjer för mottagandet av ensamkommande barn och nyanlända elever. Enligt Skolverkets allmänna råd bör en kommun som tar emot nyanlända elever ha tydliga riktlinjer för mottagande. Dessa bör tas fram på övergripande kommunal nivå och vara förankrade inte bara bland skolans personal utan även bland personal inom flyktingmottagning, IFO etc.⁶ Vidare ska utbildningen inom ett introduktionsprogram (t.ex. språkintrouktion) utgå från en plan som huvudmannen beslutar om. Planen ska innehålla utbildningens syfte, längd och huvudsakliga innehåll.⁷ Ansvariga nämnder behöver säkerställa att lämpliga lokala riktlinjer utarbetas. De regionala dokument som tagits fram inom Östsam ger goda förutsättningar för detta.

3.3. Rutiner på verksamhetsnivå

3.3.1. Socialtjänst

Som resultat av längre utvecklingsarbete fick Socialförvaltningen i Kinda kommun ordinarie BBIC-licens i slutet av 2013. Barns Behov i Centrum (BBIC) är en strategi som Socialstyrelsen sprider över landet i syfte att stärka barnperspektivet och delaktigheten för barn, unga och skapa enhetlighet och förbättrad kvalitet i den sociala barn- och ungdomsvården. Enligt socialsekreterare inom IFO har man

⁶ SKOLFS 2009:15.

⁷ Skolverkets vägledning Introduktionsprogrammet – språkintrouktion, 2013.

parallellt arbetat med att ta fram rutiner för det egna arbetet med ensamkommande barnärenden.⁸ Man betonar att BBIC är vägledande för alla moment i myndighetsutövningen. Arbetet med att utveckla rutinerna pågår alltjämt. Rutinerna ger en översikt av olika moment i mottagandet och myndighetsutövningen (anvisning, utredning, placeringsbeslut, vårdplan och genomförandeplan, särskild förordnad vårdnadshavare etc.). Det finns genomgående hänvisning till BBIC-dokument. Vid eventuell familjehemsplacering av ensamkommande barn uppges förfarandet vara densamma som i andra fall, vilket det finns en särskild rutin för.⁹ Enligt socialsekreterarna innebär det att ev. släktingfamiljer utreds på motsvarande sätt som andra familjehem.

Utredning om barnets behov inleds i samband med anvisning och att barnet eller ungdomen kommit till boendet. Socialsekreterare har som ambition att träffa ungdomen snarast möjligt. Barnutredningar ska bedrivas skyndsamt och slutföras inom 4 mån enligt lag. I praktiken är det vanligt enligt socialsekreterarna att det tar längre tid än så (ibland omkring ett halvår) att slutföra ensamkommande barnutredningar. Som orsak framhålls hög arbetsbelastning då man ansvarar även för andra typer av ärenden. Vår bild av intervjuerna är att ansvariga chefer inte är fullt medvetna om denna situation.

Socialsekreterare framhåller att förhållandet mellan Socialförvaltningen och HVB-hemmet Polstjärnan till stora delar regleras i avtalet med utföraren. Av avtalet framgår bl.a. att boendet ska upprätta en genomförandeplan senast 14 dagar efter inflytt. Enligt intervjuer med föreståndare och personal på Polstjärnan är det problematiskt, då genomförandeplanen ska baseras på den vårdplan som socialsekreterarna upprättar efter utredning. Vid granskningstillfället (1 april 2014) uppgav Polstjärnan att man t.ex. inte fått del av vårdplan för ungdomar som tagits emot i december 2013, varför genomförandeplaner ännu inte hade upprättats för dessa ungdomar. Vidare uppger socialsekreterare och personal på Polstjärnan att man tidigare upprättat en varsin genomförandeplan för ungdomarna som inte regelmässigt samordnats. Från båda håll framhålls att det inletts ett gemensamt arbete för att ta fram en tydligare rutin för detta.

Enligt socialsekreterare sker strukturerad uppföljning av ensamkommande barnärenden var 6:e mån inför Socialutskottets övervägande om fortsatt placering. Det sker genom samtal med barnet/ungdomen, god man och kontaktperson vid Polstjärnan.

Socialsekreterarna beskriver att utslussningsinsatser från HVB planeras i samråd med ungdom, god man och Polstjärnan. Det finns ett samarbete med det kommunala bostadsbolaget Kindahus AB som innebär en möjligheter för ungdomar att överta kontrakt på utslusslägenhet. Efter utskrivning från Polstjärnan ges ungdomar vid behov öppenvårdsinsatser, såsom kontaktperson m.m.

⁸ Flödeschema ensamkommande barn; Checklista – anvisning fr Migrationsverket; Checklista – utredning 11:1 § SoL ensamkommande barn; Checklista – utredning av särskild förordnad vårdnadshavare.

⁹ Flöde familjehemsplacering.

3.3.2. *Polstjärnan i Sverige AB*

Vid granskningstillfället var 12 ungdomar (varav 2 flickor) placerade i själva gruppboendet Polstjärnan, medan 8 ungdomar (över 18 år) var placerade i utslussfas i lägenheter i nära anslutning till boendet. Lokalerna inryms i ett f.d. vårdboende bestående av en korridor med egna rum och gemensamma utrymmen. Personalen består av en föreståndare och ca. 8 heltidstjänster. Bemanningen uppges uppgå till minst tre personal dagtid, samt minst två personal kvällar, nätter och helger.

Under intervjuerna framhåller föreståndaren och boendepersonalen att verksamheten syftar till att ge en god grund för ungdomarnas etablering i samhället. Ledord som lyfts fram är bl.a. respektfullt och gott bemötande, skapa trygghet och förtroendefulla relationer i vardagen, samt att föregå med gott exempel. Föreståndaren beskriver hur arbetet under de första två åren fokuserat på att få till en bra verksamhet. Dokumenterade rutiner har utvecklats allteftersom och arbetet med att vidareutveckla dessa kommer att prioriteras mer framöver. Det finns en rutinpärm som personalen arbetar utifrån.¹⁰

Alla ungdomar får en egen kontaktperson bland boendepersonalen. Personalen berättar att uppdraget innebär att man är ansvarig för att tillsammans med ungdom, god man och socialsekreterare att planera för innehållet och följa ungdomens utveckling. Det är kontaktpersonen som ska upprätta genomförandeplanen tillsammans med berörda. Denna tar upp framtidsplaner, skolförhållanden, fritid m.m. Boendet verkar för att alla ungdomar ska få meningsfulla fritidsaktiviteter. Man framhåller också att det, utöver enskilda samtal, hålls regelbundna husmöten för att informera och lyssna in ungdomarnas önskemål och synpunkter på verksamheten. När det gäller ungdomar över 18 år och som flyttat ut till utslusslägenhet i anslutning till boendet har dessa fortsatt stöd med sin kontaktperson.

Vidare framhåller föreståndaren att verksamheten arbetat med förbättringar utifrån Socialstyrelsens/IVO:s tillsyn. Tillsynsmyndigheten har bl.a. haft synpunkter på att minderåriga i startfasen varit placerade i utslusslägenhet utan dygnet runt personal och att personalen haft bristande kunskap om Lex Sarah^{11, 12}. Senaste tillsynsbeslutet visar inte på några anmärkningar. Boendet tar fram en årlig verksamhetsberättelse som enligt uppgift skickas till kommunen.

3.3.3. *Kinda lärcentrum*

Som tidigare nämnts blir det flesta ensamkommande ungdomar aktuella att starta sin skolgång på gymnasieprogrammet Språkintrödnktion vid Kinda Lärcentrum.

¹⁰ Rutinerna tar upp bl.a. inskrivningsrutiner, dagliga rutiner, dokumentation, arbetsbeskrivning – ungdomspedagog, utskrivningsrutiner/utsluss, avvikelser, jourberedskap, brand, regler på boendet, misstanke om drog/alkohol, hot&våld, vid sjukdom, samt aktiviteter.

¹¹ Anställdas skyldighet att rapportera missförhållanden enligt SoL.

¹² Socialstyrelsen/IVO har fattat 5 tillsynsbeslut sedan boendets öppnande, dessa finns publicerade på <http://www.hvb.ivo.se>.

Utbildningen har en tyngdpunkt i svenska språket och syftet är att eleverna därefter ska kunna gå vidare i gymnasieskolan eller till annan utbildning.¹³

Tjänstemän på Kinda lärocentrum uppger att det under 2013 skedde en ökning av nyanlända elever inom Språkintröduktion som följd av anhörlnginvandring. Ensamkommande ungdomar utgör en mindre andel av totalt ca. 30 elever. Undervlsande lärare på programmet uppges vara behörlnga, förutom en lärare som blir behörlng inom kort.

Inskrivning på Språkintröduktion sker enligt en dokumenterad rutin där studie- och yrkesvägladare, arbetslag för Språkintröduktion, skohälsövård medverkar.¹⁴ En första studieplan upprättas tillsammans med elev och god man utifrån en generell kartläggning av elevens studiebakgrund och framtidsplaner. Skolstart sker två veckor efter inskrivningssamtalet. Av intervjuer framgår att lärare arbetar med att individanpassa undervisningen utifrån enskilda elevers förutsättningar och behov. Eleverna är indelade i tre nivåanpassade grupper. Det sker en kontinuerlig uppföljning av elevernas utvecklings- och studieplan.

Ansvariga för Språkintröduktion framhåller att ett utvecklingsarbete inlotts i syfte att förbättra mer djupgående kartläggning av elevernas kunskaper och förmågor. Ett kartläggningsmaterial har köpts in och ambitionen är att delar av kartläggningen framöver ska kunna ske på modersmål. Detta ses som en viktig förutsättning för att kunna anpassa undervisningen och vid behov kunna sätta in särskilt stöd. I övrlgt finns tillgång till elevhälsoteam, Barn- och familjepsykologiskt centrum, samt Flyktingmedicinskt centrum.

3.3.4. Överförmyndare

Enligt överförmyndarhandläggaren fanns vid granskningstillfället ca. 7 aktiva ärenden om god man för ensamkommande asylsökand barn. Handläggaren sköter rekrytering, utbildning, arvodering och tillsyn av gode män. Dokumenterade rutiner finns i form av blanketter för olika moment. Veckovisa avstämningar kring ärenden sker i samråd med kommunjurist i Kinda/Vimmerby. Handläggaren framhåller att det ibland finns svårigheter att utse god man inom 48 h från det att ett barn anlänt. Det finns helt enkelt inte tillräckligt god tillgång på kandidater, trots flera annonseringsinsatser.

Gode männen genomgår en lämplighetsbedömning och registerkontroll. Ett möte anordnas med barnet och tilltänkt god man för att efterfråga barnets samtycke. God manskapet upphör när barnet är myndigt. Om barnet får uppehållstillstånd innan 18 års ålder ska den gode mannen enligt lag ersättas av en särskild förordnad vårdnadshavare. I dessa fall anmäler handläggare behovet till Socialförvaltningen som ansvarar för att utse lämplig kandidat och lämna en ansökan till Tingsrätten. Den gode mannen kvarstår i uppdraget tills vårdnadshavare finns utsedd.

¹³ Då det inte finns någon gymnasieskola i Kinda kommun är det i första hand studier i Linköping som gäller efter avslutad språkintröduktion.

¹⁴ Rutin för inskrivning på Språkintröduktion vid Kinda Lärocentrum.

Alla gode män får utbildning inför uppdraget. En informationsbroschyr finns framtagen särskilt för gode män för ensamkommande barn.¹⁵ Tillsynen uppges ske genom månatliga redovisningar, där de gode männen får besvara frågor kring händelser och aktiviteter.

3.3.5. Bedömning

Vi bedömer att det i stort finns ändamålsenliga och dokumenterade rutiner inom verksamheterna som rör olika delar av mottagande och insatser för ensamkommande barn och ungdomar. Samtidigt vill vi uppmärksamma att det kan finnas behov av att utveckla tydligare gemensamma rutiner, t.ex. när det gäller samordning av vårdplan och genomförandeplan mellan Socialförvaltningen och Polstjärnan.

Vi ser allvarligt på uppgifterna på att Socialförvaltningen-/nämnden inte kan hålla den lagstadgade maxtiden (4 mån) i ensamkommande barnutredningar. Socialnämnden behöver vidta åtgärder för att säkerställa att utredningar genomförs skyndsamt.

Vi vill uppmärksamma Socialnämnden på dess ansvar att följa upp placeringar så ofta som det behövs i det enskilda fallet.¹⁶ Det innebär ofta att uppföljning behöver ske tätare än var sjätte månad. Enligt Socialstyrelsens rekommendation bör socialsekreterare besöka barnet eller den unge minst fyra gånger per år, samt att yngre barn eller unga som nyligen placerats kan ha behov av en tätare kontakt.¹⁷

3.4. Ansvarsfördelning och samverkan inom mottagandet

Intervjuade chefer och personal uppfattar att ansvarsfördelningen är tydlig utifrån verksamheternas uppdrag och reglering. Detta uppges gälla såväl mellan kommunernas verksamheter som mellan kommunens verksamheter och Polstjärnan. Alla parter framhåller att det finns välfungerande strukturer för samarbete och samordning både på övergripande nivå och kring individärenden. Varje termin hålls två dialogmöten med berörda chefer och representanter från Socialförvaltningen, Barn- och utbildningsförvaltningen och Polstjärnan. På motsvarande sätt träffas socialsekreterare, lärare, boendepersonal och gode män ett par gånger per termin för att diskutera gemensamma frågor. Personal från Polstjärnan medverkar vid skolans mentorsträffar. Polstjärnan skickar veckobrev till Socialförvaltningen om t.ex. aktiviteter som genomförts med ungdomarna. Skolan skickar också veckobrev om aktuellt inom skolan.

Vidare finns upparbetade kontakter mellan verksamheterna med andra viktiga aktörer, såsom regionförbundet Östsam, Länsstyrelsen och Flyktingmedicinskt centrum inom Landstinget.

¹⁵ God man för ensamkommande barn – vill du hjälpa en ung människa från ett annat land tillrätta? Överförmyndare i samverkan Kinda och Vimmerby kommun.

¹⁶ 11 kap. 3 § SoL. 5 kap. 1 a § SoF; 6 kap. 7 b § SoL.

¹⁷ 7 kap. 3 § AR SOSFS 2012:11; Socialtjänstens arbete med ensamkommande barn och ungdomar – en vägledning, Socialstyrelsen 2013.

3.4.1. Bedömning

Vår bedömning är att verksamheterna upplever att det finns en tydlig ansvarsfördelning, strukturerade samarbetsformer både på verksamhets- och övergripande nivå, samt ett genomgående gott samarbetsklimat mellan verksamheterna. Detta är mycket positivt och ger goda förutsättningar för att bedriva ett samordnat mottagande av ensamkommande barn och ungdomar i Kinda kommun.

3.5. Övergripande uppföljning/utvärdering samt återkoppling till nämnder

Den övergripande verksamhetsuppföljningen består i första hand av nämndernas årsbokslut. Dessa tar bl.a. upp väsentliga händelser under året, uppföljning av mål och ekonomi. Överförmyndarnämndens bokslut 2013 tar upp problematiken att rekrytera gode män så att förordnande kan ske inom 48 h, samt att åtgärder behöver vidtas för att komma till rätta med situationen. I övrigt innehåller nämndernas bokslut för ingen information om mottagandet av ensamkommande barn eller de insatser som riktar sig till barnen. Området berörs i notiser såsom ökat antal elever i nyanlända elever i skolan, samt att Länsstyrelsen framför önskemål om utökat mottagande. Det framgår exempelvis inte i vilken mån barnutredningar slutförs inom lagstadgad tid inom Socialnämnden. Detsamma gäller förvaltningarnas verksamhetsberättelser 2013.

Förvaltnings- och verksamhetschefer framhåller att nämnderna får löpande muntlig återkoppling om mottagandet av ensamkommande barn, särskilt under första tiden när verksamheten var i startfasen.

3.5.1. Bedömning

Vi bedömer att nämnderna behöver utveckla sin uppföljning av mottagandet av ensamkommande barn och de insatser som riktar sig till barnen. Uppföljning och utvärdering av verksamheten betonas också i de regionala avsiktsförklaringar som kommunen enligt uppgift ställt sig bakom. Avsaknaden av strukturerad uppföljning bedömer vi hänga ihop med att det inte finns några uppföljningsbara mål inom väsentliga områden. Oavsett förekomsten av mål bör nämnderna på ett tydligare sätt följa upp de insatser som respektive nämnd ansvarar för inom ramen för mottagandet.

Vi uppmärksammar nämnderna på att det kan finnas behov av en kompletterande uppföljningsinsatser som ger en samlad bild över hur mottagande av ensamkommande barn fungerar. Det skulle kunna ge underlag för kvalitetssäkring och vidareutveckling av mottagandet.

Gällande uppföljning av individärenden inom IFO uppmärksammar vi att uppföljning

3.6. Krav på och uppföljning av externa aktörer

Upphandlingen av omsorg, boende och fritidssysselsättning för ensamkommande barn skedde i samarbete med Uphandlingscenter¹⁸ som har erfarenhet av att

¹⁸ Kommunalförbundet Fjärde Storstadsregionen (Linköping/Norrköping).

upphandla liknande verksamhet. Det var en lägsta prisupphandling där anbudsgivarna skulle uppfylla vissa kvalitetskrav som sedan förts in i avtalet med utföraren.

Av förfrågningsunderlag och avtal framgår tydligt utförarens uppdrag och omfattning. Utföraren ansvarar att bedriva verksamhet i enlighet med aktuell lagstiftning och följa kommunens mål och värdegrund. Konkreta kvalitetskrav på entreprenören är bl.a:

- Att en individuell genomförandeplan upprättas utifrån den enskildes vårdplan
- Att den enskilde utvecklas för ett självständigt liv
- Att den enskildes initiativförmåga och möjlighet till självbestämmande stimuleras
- Att den enskilde upplever trygghet
- Att den enskilde bemöts med lyhördhet och respekt
- Att den enskilde ges möjligheter till att utveckla sociala kontakter
- Att den enskildes psykiska, fysiska och sociala behov tillgodoses
- Att den enskilde erbjuds kontaktman/boendeansvarig i verksamheten
- Att integritet och kontinuitet ligger till grund för det dagliga arbetet.
- Att goda relationer till närstående eftersträvas
- Att omvårdnad boende och social träning bedrivs enligt vetenskaplig och beprövad erfarenhet
- Att ha en god relation till god man och särskild förordnad vårdnadshavare
- Dokumenterade rutiner ska finnas för hur hot och våld ska hanteras, klagomålshantering, anmälan om missförhållande, FN:s barnkonvention, kvalitetskontroll och utvärdering, hur de boendes synpunkter tas hand om.
- Entreprenören ska i samarbete med beställaren utveckla en rutin för utslussverksamheten.
- Entreprenören svarar för att boendet är bemannat dygnet runt, samt att varje boende ska ha två kontaktmän.
- Entreprenören svarar för att det finns den personal som krävs för att den enskilde ska få det stöd och den omvårdnad som behövs utifrån dennes behov.

Vidare finns avtalat att entreprenören varje månad ska lämna en redovisning över antal boendedygn till beställaren och lämna årlig verksamhetsberättelse. Därutöver ska entreprenören på begäran kunna ta fram av begärda statistikuppgifter och kvalitetsredovisningar. Det framgår även tydligt att kommunen har rätt till insyn för regelbunden granskning av verksamheten. Om leverantören i väsentlig omfattning åsidosätter sina förpliktelser enligt avtalet kan kommunen som sista åtgärd häva avtalet.

Enligt socialchefen sker kontinuerlig uppföljning av Polstjärnans verksamhet i dialogform under de strukturerade möten som finns under året. Mötena dokumenteras inte, men Socialnämnden får muntlig återkoppling. Polstjärnan måste årligen lämna in en verksamhetsberättelse till Socialförvaltningen/-nämnden. 2013 års verksamhetsberättelse redogör för verksamhetens utveckling, beläggning, rekryteringsläge, andel ungdomar i utslussning, samarbete med skolan etc.¹⁹ Vidare tar Socialförvaltningen och -nämnden del av IVO:s tillsynsrapporter. Socialförvaltningen följer upp att ev. förbättringsåtgärder genomförs.

3.6.1. Bedömning

Vi bedömer att Socialnämnden har ställt ändamålsenliga krav på den externa leverantören av boendeplatser (HVB) för ensamkommande barn. Det finns också en

¹⁹ Verksamhetsberättelse 2013-04-01 – 2014-03-31, Polstjärnan i Sverige AB.

tillfredsställande uppföljning av den externa entreprenören genom verksamhetsdialog, uppföljning av IVO:s tillsynsrapporter och krav på årlig rapportering. Vi menar att Socialnämnden bör överväga om uppföljningen bör kompletteras med ett tydligare barn-/brukarperspektiv, exempelvis genom brukarenkäter.²⁰

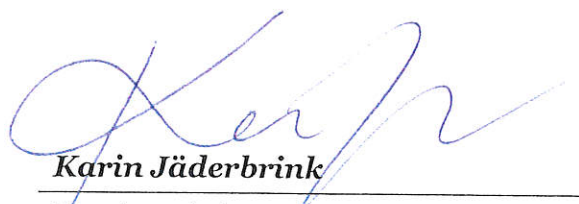
²⁰ I SKL:s skrift Upphandling och uppföljning av HVB finns vägledning.

2016-08-26



Jukka Törrö

Projektledare



Karin Jäderbrink

Uppdragsledare