



**Örebro kommun**

**Granskning av verksamheten för  
mottagande av ensamkommande barn  
Revisionsrapport**

Offentlig sektor  
KPMG AB  
2015-02-18  
*Antal sidor: 19*

## Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	3
3.	Syfte	3
4.	Avgränsning	4
5.	Revisionskriterier	4
6.	Ansvarig nämnd/styrelse	4
7.	Metod	4
8.	Projektorganisation	5
9.	Fakta och lagstiftning som omfattar ensamkommande barn	5
9.1	Delat ansvar	5
9.1.1	Kommunens ansvar	6
9.1.2	Regionens ansvar	6
9.1.3	Migrationsverkets ansvar	6
9.1.4	Samverkan	6
9.1.5	Ersättningar	7
10.	Resultat	7
10.1	Inledning	7
10.2	Kommunens styrning	7
<b>10.3</b>	<b>Socialtjänsten</b>	9
<b>10.4</b>	<b>Skolan</b>	10
10.5	Överförmyndarverksamheten	12
<b>10.6</b>	<b>Återsökning av statliga medel från Migrationsverket</b>	12
11.	Kommentarer, slutsatser och rekommendationer	14

## 1. Sammanfattning

Vi har av Stadsrevisionen i Örebro fått i uppdrag att granska verksamheten för mottagande av ensamkommande barn. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2014.

Årligen kommer ett stort antal barn utan medföljande förälder eller annan legal vårdnadshavare till Sverige för att ansöka om asyl, så kallade ensamkommande barn.

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma hur kommunstyrelsen och ansvariga nämnder organiserar och fördelar ansvaret med målsättningen att nå ett ändamålsenligt mottagande av de ensamkommande barnen och att man uppfyller de krav som ställs i lagstiftning och överenskommelser.

Vår bedömning är att kommunstyrelsen och ansvariga programnämnder och nämnder i allt väsentligt uppfyller kraven på en ändamålsenligt mottagande av ensamkommande barn. Örebro kommun har genom beslut som fattats om mottagande av ensamkommande barn en positiv attityd till mottagandet som ger ensamkommande barn förutsättningar att etablera sig i Sverige. Det finns dock några områden där förbättringar bör ske:

Vi bedömer att det finns ett behov av kommunövergripande styrdokument med målformuleringar avseende mottagandet om ensamkommande barn och där kommunstyrelsen har ett samordnande ansvar av såväl styrning som återrapportering.

Vi bedömer vidare att det finns behov av en samordning mellan programområden och förvaltningar avseende mottagandet av ensamkommande barn och integration i stort.

Vi anser att det finns behov av tätare uppföljningar i nämnderna istället för att enbart vid årsvisa verksamhetsuppföljningar. Om det skulle visa sig att något inte fungerar är det väldigt lång tid mellan rapporteringstillfällena och det skulle kunna drabba barnens mottagande och integration vilket är oerhört viktiga områden. Om man misslyckas i detta skede är risken stor för behov av stora insatser i framtiden.

Vi konstaterar att kommunen årligen redovisar överskott avseende intäkter och utgifter för mottagandet av ensamkommande barn. Dessa årliga överskott balanseras vidare till kommande år utan att det finns en tydlig avsiktsförklaring med vad överskottet ska användas till. Summan är i dagsläget ca 31 mkr. Vi efterlyser en planering för hur överskottet kan komma mottagandet av ensamkommande barn till godo.

Avsiktsförklaringen behöver revideras då det har skett flera lagändringar som påverkar området och Örebro läns landsting har slagits samman med Regionförbundet och bildat Region Örebro, men detta är primärt en fråga för Region Örebro att hantera.

Noteras bör vidare att några gode män har relativt sett ett högt antal uppdrag pågående samtidigt. För att inte kvalitén i uppdraget ska bli lidande bedöms att ett till tre uppdrag per god man är eftersträvansvärt.

Vi rekommenderar att:

- Utforma kommunövergripande styrdokument där kommunstyrelsen har ett samordnat ansvar för styrning och återrapportering
- Samordna arbetet avseende mottagandet av ensamkommande barn och integration mellan programområden och förvaltningar.
- Införa tätare uppföljningar i nämnderna istället för enbart årsvisa verksamhetsuppföljningar.
- Planera för hur överskottet från mottagandet av ensamkommande barn bäst används
- Påkalla behovet av att uppdatera regionens avsiktsförklaring
- Se över antalet uppdrag som varje god man uppbär och utvärdera rimligheten i antal uppdrag.

## 2. Bakgrund

Vi har av Stadsrevisionen i Örebro fått i uppdrag att granska verksamheten för mottagande av ensamkommande barn. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2014.

Årligen kommer ett stort antal barn utan medföljande förälder eller annan legal vårdnadshavare till Sverige för att ansöka om asyl, så kallade ensamkommande barn.

För att kunna ta emot ensamkommande barn har Örebro två kommunala boenden och en utslussverksamhet. Kommunen har också ett ansvar för de barn och ungdomar som bor hos släktingar i så kallade familjehemsplaceringar.

Kommunerna inom Örebro län har genom Regionförbundet Örebro tagit fram och beslutat om en avsiktsförklaring för mottagandet av ensamkommande barn i länet. I avsiktsförklaringen fastslås att samverkan inom respektive kommun och med berörda verksamheter och myndigheter är en förutsättning för ett framgångsrikt mottagande.

Stadsrevisionen har i sin risk- och väsentlighetsbedömning bedömt att verksamhet och samverkan som riktar sig mot ensamkommande barn är ett viktigt område att granska.

## 3. Syfte

Granskningen utgår från kommunallagens nionde kapitel. Där anges bland annat att revisorerna ska pröva om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt sätt och om den interna kontrollen är tillräcklig.

Det övergripande syftet med granskningen är att bedöma hur kommunstyrelsen och ansvariga nämnder organiserar och fördelar ansvaret med målsättningen att nå ett ändamålsenligt mottagande av de ensamkommande barnen och att man uppfyller de krav som ställs i lagstiftning och överenskommelser.

För att besvara det övergripande syftet har ett antal kontrollfrågor ställts:

- Om det finns aktuella och dokumenterade mål, riktlinjer och rutiner för verksamheten?
- Vilka avtal och samverkansformer finns inom verksamheten inom kommunen och eventuellt med andra parter?
- Om det finns en tydlig ansvars- och befogenhetsfördelning för mottagandet?
- Om det finns det en ändamålsenlig organisation för verksamheten?
- Om regelbundna uppföljningar och utvärdering av gjorda insatser genomförs?
- Om uppnådda effekter återrapporteras till nämnderna och fullmäktige?
- Hur stödet följs upp, inklusive samverkan mellan olika aktörer, för att säkerställa att de ensamkommande barnens behov tillgodoses?

Granskningen belyser också hur återsökning och andra stadsbidrag av kommunens kostnader från Migrationsverket sker och hur medlen fördelas mellan nämnderna.

#### **4. Avgränsning**

Granskningen har omfattat verksamheten för ensamkommande barn under 2013-2014.

#### **5. Revisionskriterier**

Vi har bedömt om verksamheten uppfyller:

- Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA)
- Socialtjänstlagen (2001:453)
- Skollagen (2010:800)
- Lag (2005:429) om god man för ensamkommande barn
- Förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktningmottagande m.m.
- Förordning (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg för asylsökande barn
- Allmänna råd för utbildning av nyanlända elever
- Ett gemensamt ansvar för ensamkommande barn och ungdomar (Migrationsverket, SKL, Skolverket, Länsstyrelserna, Socialstyrelsen)

#### **6. Ansvarig nämnd/styrelse**

Granskningen har avsett ansvaret för mottagandet av ensamkommande barn i följande nämnder: Kommunstyrelsen, Programnämnd social välfärd med Socialnämnd Väster och Socialnämnd Öster och Överförmyndarnämnden. Programnämnd barn- och utbildning med Skolnämnd sydväst och Gymnasienämnd.

Rapporten är saklighetsgranskad av förvaltningschef socialförvaltning, perrongenansvariga skolförvaltningen och kanslichef överförmyndarkansliet.

#### **7. Metod**

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och genom intervjuer med tjänstemän och politiker.

Dokumentstudier har skett av för området relevanta dokument, däribland verksamhetsplaner, överenskommelser, riktlinjer, handlingsplaner etc.

- Intervjuer har skett med:

Förvaltningschef Socialtjänst, verksamhetschef Myndighetsutövning, verksamhetschef interna resurser, enhetschef Enheten för ensamkommande barn och unga, enhetschef Utredningsenhet ungdom och familj, enhetschef Utredningsenhet barn och familj, ersättare enhetschef Familjehemsenheten, ekonomiadministratör socialförvaltning, Perrongenansvarig Gymnasium, Perrongenansvarig Grundskolan, programekonom skolförvaltning, kanslichef Överförmyndarkansliet, ordförande socialnämnd väster.

## 8. Projektorganisation

Granskningen har genomförts av Annelie Svensson, konsult, under ledning av Karin Helin-Lindkvist certifierad kommunal revisor och kundansvarig Örebro kommun.

## 9. Fakta och lagstiftning som omfattar ensamkommande barn

Ensamkommande barn är en gemensam beteckning för barn under 18 år som vid ankomsten till mottagarlandet är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare.

Barn och unga som kommer ensamma till Sverige utgör en blandad grupp. Gemensamt är dock erfarenheter av uppbrott från invand miljö, föräldrar och socialt nätverk. Majoriteten kommer från områden med våldsamma och blodiga konflikter och en stor del av barnen har i sina hemländer varit med om svåra upplevelser såsom uppskakande förluster av nära anhöriga, varierande grader av hot och våld samt avsaknad av skolgång. För många har också flykten till Sverige inneburit faror av olika slag.

2004 kom 388 ensamkommande barn till Sverige. Tio år senare har siffran tiodubblats. Bristen på asylplatser är stor och de platser i de kommuner som Migrationsverket har avtal med räcker inte för att täcka behovet. I juli 2014 genomfördes en lagändring som innebär att Migrationsverket kan anvisa ensamkommande barn till kommuner som inte har avtalat om överenskommelse och anvisa fler barn än vad som avtalats.

Fram till december 2014 har det inkommit 7 493 ansökningar om asyl avseende ensamkommande barn till Migrationsverket i år, varav 4 864 har meddelats beslut om uppehållstillstånd.

Majoriteten av de ensamkommande barnen som ansöker om asyl beviljas permanent uppehållstillstånd (69 % 2014.) Under 2014 har handläggningstiden varit 143 dagar. Enligt socialstyrelsen leder beslutet om uppehållstillstånd, oavsett om det är positivt eller inte ofta till någon form av krisreaktion. Barnen är alltså i fortsatt behov av personligt stöd och omsorg även efter att de fått besked om uppehållstillstånd.

### 9.1 Delat ansvar

Mottagandet av ensamkommande barn är ett delat ansvar mellan stat, landsting och kommun.

När ett ensamkommande barn anländer till Sverige ska Migrationsverket anvisa en kommun att ansvara för barnet. Kommunen ska säkerställa att barnet får den hjälp och det stöd som krävs enligt

Socialtjänstlagen. Migrationsverket kompenserar kommunen för kostnader under tiden som barnet är asylsökande samt för barn som fått uppehållstillstånd.

### 9.1.1 Kommunens ansvar

Kommunen ansvarar för merparten av stödet i samband med mottagande av ensamkommande barn. Barnet ska enligt socialtjänstlagen få det stöd och den hjälp den behöver i enlighet med socialtjänstlagen.

Asylsökande barn har samma rätt till utbildning som barn bosatta i Sverige. Hemkommunen är skyldig att ta emot barnen i det offentliga skolväsendet så snart det kan vara lämpligt med hänsyn till barnet. Enligt Förordning (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg för asylsökande barn m.fl. bör det dock ske inom en månad efter ankomsten.

Ett antal bestämmelser i skollagen är av särskild betydelse för ensamkommande barn och skolverket har specificerat dessa i allmänna råd för utbildning av nyanlända elever. Där framgår att kommunen bör ha riktlinjer för mottagandet av nyanlända elever, se till att riktlinjerna är kända av skolans personal och se till att informationen om hur anmälan till skolan ska ske finns lätt tillgänglig för elever och elevens vårdnadshavare.

Skolan bör kartlägga elevens läs- och skrivförmåga i svenska, modersmålet och andra språk, kartlägga elevens kunskaper i andra ämnen mm.

Sedan 2011 finns gymnasieförberedande programmet Språkinträdning för nyanlända elever i gymnasieåldern. Utbildningen har tyngdpunkt på svenska språket och syftet är att eleverna efter språkinträdning ska kunna gå vidare inom gymnasieskolan eller till annan utbildning. Utbildningen språkinträdning motsvarar heltidsstudier. Enligt skollagen ska språkinträdningen följa en plan som beslutas av huvudmannen. Den ska innehålla utbildningens syfte, längd och huvudsakliga innehåll och anpassas efter varje elevs behov och förmåga.

Överförmyndaren i kommunen förordnar god man för ensamkommande barn.

### 9.1.2 Regionens ansvar

Landstinget eller motsvarande ska tillhandahålla hälsoundersökning och eventuell sjukvård.

### 9.1.3 Migrationsverkets ansvar

Migrationsverket ansvarar för att ta emot och pröva ansökan om asyl. Utöver ansvaret för ansökan har Migrationsverket ansvar för att teckna överenskommelser med kommunerna om mottagande, anvisa kommun för boende, fatta beslut om statliga ersättningar till kommunerna samt lämna uppgifter till berört landsting inför att barnet ska kallas till hälsoundersökning.

### 9.1.4 Samverkan

Samverkan mellan myndigheter är nödvändig för att åstadkomma insatser som svarar mot barnets eller den unges behov. Detta betonas i skriften "Ett gemensamt ansvar för ensamkommande barn och ungdomar" som tagits fram av Migrationsverket, Länsstyrelserna, Socialstyrelsen, Skolverket



och SKL. Samverkan behöver organiseras såväl övergripande som individuellt runt barnet, enligt nämnda organisationer, och inkludera ideella organisationer och privatpersoner i barnets nätverk.

### 9.1.5 Ersättningar

Kommuner får statlig ersättning för mottagande av ensamkommande barn såväl under tiden de är asylsökande som tiden efteråt för de som beviljats uppehållstillstånd. Ersättningen består av årlig grundersättning, schablonersättning avseende boende, schablonersättning avseende skolgång, god man och ersättning som går att eftersöka för täckning av särskilda kostnader utöver vad schablonersättningen avser att täcka.

## 10. Resultat

### 10.1 Inledning

Örebro kommun har sedan 2008 avtal med Migrationsverket om att ta emot ensamkommande barn. I det nyligen undertecknade avtalet för 2015 ska Örebro kommun ta emot 90 ensamkommande barn i åldrarna 14-17 år med uppehållstillstånd och 50 ensamkommande asylsökande barn. Det är en utökning av antalet platser sedan tidigare och avser att bättre spegla det egentliga antalet mottagna ensamkommande barn. I samband med att lagen förändrades 2014 och Migrationsverket kan anvisa fler ensamkommande barn än vad som avtalats, valde kommunen att utöka mottagandet.

Utöver att Örebro kommun har avtal med Migrationsverket om att ta emot ensamkommande barn är kommunen också ankomstkommun. Det innebär att kommunen i samarbete med Migrationsverket emottar ensamkommande barn som ansöker om asyl och Örebro är ankomstort. De ensamkommande barnen tas emot på ankomstboendet Nova. Några av de barn som ankommer till Örebro och får beslut om uppehållstillstånd kommunplaceras i Örebro, men de kan även placeras på andra orter. Under 2014 var det 42 ensamkommande barn som anvisades plats i annan kommun än Örebro

Sammantaget har 106 ensamkommande barn omfattats av mottagningen under 2014, därav har 64 barn anvisats plats i Örebro kommun. Barnen kommer företrädesvis från Afghanistan, Somalia, Eritrea, Irak och Syrien och ungefär 75-80% är pojkar och 25-20 % är flickor. Mottagningen av ensamkommande barn omfattade 2014 ca 166 barn och ungdomar. Kommunens ansvar för ensamkommande barn kan sträcka sig till och med ungdomen är 21 år.

### 10.2 Kommunens styrning

Örebro kommuns vision är –Skandinaviens mest attraktiva medelstora stad. För att närma sig visionen har fullmäktige fattat beslut om att kommunen ska arbeta utifrån fyra strategiområden:

#### Hållbar tillväxt

*Örebro kommun ska verka för både tillväxt och minskad klimatpåverkan. Den hållbara tillväxten är central för att klara kommunens utmaningar i dag och i morgon. Örebro ska vara en kommun*

som anstränger sig för att företag ska kunna etablera sig, växa och utvecklas inom kommunen. Goda kommunikationer är en förutsättning för en fungerande vardag.

### Människors egenmakt

En människa som själv får vara aktiv i att forma sitt eget liv mår bra. En människa som har drivkraft att utveckla sig själv och sin omgivning ska få möjlighet till det. Örebro kommun ska bli bättre på att släppa lös den kraft som finns hos medborgare som kan och vill bidra till kommunens utveckling. I Örebro får alla möjligheter.

### Barn och ungas behov

Alla barn förtjänar en bra barndom och en trygg och utvecklande skolgång. Genom tidiga insatser och förebyggande arbete för att förebygga - såväl fysisk som social och psykologisk ohälsa - kan fler barn och unga få en bra uppväxt och ett mer hälsosamt liv. En faktor som har stor och negativ effekt på barn och ungas uppväxt är barnfattigdom. Genom samordnade insatser från olika samhällsaktörer ska alla barns möjligheter till goda uppväxtvillkor stärkas.

### Trygg välfärd

Välfärdsinsatser i en kommun skapar kvalitet för enskilda människor. Det skapar också kvalitet för samhället som helhet - då stärks hela Örebro. Örebro ska vara en kommun där människor vill växa upp, arbeta och bli gammal. Då krävs en trygg välfärd så att människornas upplevda trygghet ökar.



Källa: Verksamhetsplan 2014

Vid intervju med ordförande i socialnämnd väster framkommer att det inte sker någon kontinuerlig rapportering från verksamheten avseende ensamkommande barn utöver den rapportering som sker

i årsredovisningen. Verksamheten har muntligt rapporterat om verksamheten vid två tillfällen och nämnden har gjort studiebesök i verksamheten under en halvdag. Det har inte funnits något som föranlett en tätare uppföljning av verksamheten utan nämnden anser att mottagningen av ensamkommande sker med god kvalitet.

### 10.3 Socialtjänsten

2007 tecknade Örebro avtal med Migrationsverket om att ta emot ensamkommande barn och att de första barnen anvisades till kommunen under 2008. Därefter har verksamheten utvecklats succesivt. År 2010 fattades beslut om att Örebro blir ankomstkommun för asylsökande som ännu inte anvisats en anvisningskommun. För denna verksamhet anordnades HVB-hemmet Nova.

För att kunna ta emot de ensamkommande barnen som anvisats till Örebro kommun har HVB-hemmet Pionjären, träningsboendeplatser och en utslussverksamhet byggts upp. I de olika boendeformerna sker omhändertagandet i olika grad utifrån bedömning i den individuella utredningen och uppföljningen av den samma, där HVB-hemmet erbjuder den högsta graden av omhändertagande. I de fall det är mer lämpligt att barnet bor i familjehem anvisas barnet ett familjehem istället.

I dagsläget omsluter mottagandet 166 ensamkommande barn, men det exakta antalet ensamkommande barn varierar över tid. De ensamkommande barnen kommer företrädesvis från Afghanistan, Somalia, Eritrea, Irak och Syrien. Barnen är vanligtvis mellan 14-18 år när de kommer till Sverige och kan omfattas av mottagandet till och med ungdomen är 21 år. Ungefär 75-80% är pojkar och ca 25-20 % är flickor. Flickorna kommer företrädesvis från afrikanska länder.

Av våra intervjuer framkommer att det finns en bred politisk enighet och engagemang avseende mottagandet av ensamkommande barn. De intervjuade menar att det avspeglar sig genom att verksamheten har getts möjlighet att utvecklas och utökats i takt med att mottagandet har blivit mer omfattande.

Inom verksamheten finns aktuella och riktlinjer och rutiner inom såväl myndighetsutövningen som inom insatserna. Verksamheten arbetar med att bryta ned politiska mål till verksamhetsmässiga mål.

De vi intervjuat menar att det inom mottagandet av ensamkommande finns en tydlig ansvars- och befogenhetsfördelning för mottagandet. Var och en vet vad den ansvarar för och det är mycket sällan eller aldrig som det uppstår situationer då man inom verksamheten diskuterar vems ansvar det är avseende mottagandet.

Organisationen runt mottagandet behöver utökas och är i dagsläget inte ändamålsenlig utifrån att fler ensamkommande barn väntas behöva mottas. Verksamheten har dock planerat för ett antal förändringar som ska genomföras inom kort, vilket innebär att situationen anses vara under kontroll.

Det framkommer i intervjuerna att det saknas och finns behov av en övergripande samordning mellan programområdena. I det dagliga arbetet har verksamheterna hittat varandra men det saknas ett övergripande perspektiv och samordning av övergripande karaktär på mottagandet av ensamkommande barn (och integrationsfrågor i stort). Behovet av samordning visar sig exempelvis

avseende behov av bostäder och möjlighet till individuella lösningar när ensamkommande barn återförenas i kommunen med sina föräldrar.

Det sker regelbundna uppföljningar på individnivå utifrån myndighetsutövningens krav på uppföljning. Den uppföljningen sammanställs dock inte utan ligger till grund för beslut avseende den enskilda individen. Under 2012 gjordes en uppföljning av mottagandet av ensamkommande barn som placerades i familjehem och som lämnades till programnämnden. Uppföljningen ledde till en förändring av rutin avseende förhandsbedömning och inledning av utredning av det tilltänkta familjehemmet.

De övergripande politiska målen följs upp vid tre tillfällen per år i programnämnden, vid årsbokslut och delår ett och två. Vid granskning av dokumentation i form av årsbokslut så framkommer att uppföljningen är av övergripande karaktär och att det inte går att följa upp hur verksamheten för hur mottagande av ensamkommande barn utvecklas.

För uppföljning av samverkan mellan olika aktörer och om de ensamkommande barnens behov tillgodoses, har en modell utarbetats inom regionförbundet i Örebro, numer Region Örebro. Arbetet är relativt nystartat och enligt intervjuerna har ett preliminärt resultat sammanställts utifrån genomförda uppföljningar. Vid en uppföljning som gjorts avseende barnen som placeras inom kommunens HVB-verksamhet framkommer att fler än tidigare lyckas med att kvalificera sig för att komma in på gymnasiets nationella program. Verksamheten menar att de har förutsättningar att följa och stötta barn som ingår i kommunens HVB-verksamhet, men att det är svårare att följa upp att barnen erhåller allt stöd de behöver när de växer upp i familjehem. Detta kan bero på att familjehemmen är olika aktiva i att ta initiativ och söka stöd som barnet kan behöva.

## 10.4 Skolan

### Perrongen

För att nyanlända barn som kommer till Örebro kommun ska tas emot på ett bra sätt har Perrongen inrättats. Perrongen är en gemensam ingång till skolan där samtliga nyanlända barn och ungdomar erbjuds ett första möte med information om den svenska skolan. Vid mötet genomförs en första kartläggning av barnets tidigare skolbakgrund, behov, styrkor och förmågor beskrivs och viktig information förmedlas. Tolk närvarar alltid vid mötet. Utifrån kartläggningen sker en skolplacering i samråd med god man (vårdnadshavare i förekommande fall) och mottagande skolas rektor.

I grundskolan sker en placering direkt i ordinarie klass, introduktionsgrupp eller språkklass. Inom gymnasiet placeras eleverna inom Språkintrödnation

### Grundskolan

Under 2014 har grundskolan tagit emot 31 ensamkommande elever under 2014.

Grundskolan har ett uppdrag att genomföra en fördjupad kartläggning av nyanlända elever och utifrån den planera för och genomföra undervisningen. Undervisningen förs succesivt över till ordinarie undervisningen på anvisningsskolan. Den fördjupade kartläggningen kan pågå upp till 8 veckor och sker med stöd av modersmåls lärare och studiehjälpare eller tolk.

Enheten med fördjupad kartläggning heter Välkomsten och tar emot elever i skolår 7-9, yngre elever går direkt till skolan.

### **Gymnasieskolan**

Under 2014 har gymnasiet tagit emot 39 ensamkommande elever.

Ensamkommande barn i gymnasieåldern placeras inom språkintröduktion (SPRI) där elever får undervisning i svenska språket och grundskoleämnen. Beroende på elevens kunskapsnivå i svenska språket placeras eleven inom SPRI-bas eller SPRI-fortsättning. Språknivåerna baseras på tester enligt Gemensam europeisk referensram för språk (GERS).

Eleven erbjuds också stöd i form av studiehundledning på modersmålet.

Av 64 ensamkommande elever inom gymnasiet går (familjehemsplacerade elever, privata och HVB-hem är ej inräknade):

22 ungdomar på nationellt program inom gymnasiet (varar 4 går på friskolegymnasium)

28 ungdomar på språkintröduktion (SPRI)

4 ungdomar på folkhögskola

2 ungdomar på yrkesskola

8 ungdomar studerar på Komvux eller SFI

### **Grundskola och Gymnasieskola**

Vid intervjuerna framkommer att skolverksamheten avseende både grundskola och gymnasieskola upplever att det finns en politisk viljeinriktning för mottagandet av ensamkommande barn ska vara av god kvalitet.

Vidare framgår att det inom skolans verksamhet riktad mot ensamkommande barn inte särskiljs från annan skolverksamhet utan kommunens allmänna riktlinjer omfattar även ensamkommande barn.

Våra intervjuer visar att skolan samverkar på verksamhetsnivå med olika förvaltningar inom kommunen såsom Socialförvaltningen och Överförmyndarkansliet, men också med verksamheter utanför kommunen som Migrationsverket och Invandrarshälsan. Skolan/Perrongen har inte avtal med andra verksamheter men samverkar ändå.

Verksamheten anser att ansvars- och befogenhetsfördelningen inte är helt tydlig. Det märks bland annat i samband med att skolplats ska anvisas för ett barn och personalen på Perrongen hamnar ibland i en situation där rektor och personalen inte är helt överens om vilken skola barnet ska anvisas plats hos. Det behöver också förtydligas rutiner att den anvisade skolan ska höra av sig till barnet/gode mannen eller familjehemmet inom en bestämd tid.

Organisationen anses vara ändamålsenlig men då det är svårt att prognosticera antalet ensamkommande barn som skolan ska ta emot krävs att verksamheten är flexibel avseende planering. Intervjuerna ger vid handen att det finns oklarheter hur information mellan olika förvaltningar och nämnder förmedlas. Ett exempel på detta är att socialförvaltningens avtal om mottagande av ensamkommande barn synes ha kommit till skolans kännedom genom goda kontakter mellan förvaltningarna och inte genom offentliga kanaler.

Återrapportering till nämnder sker främst via årsredovisningen.

Socialförvaltningen återsöker statlig ersättning från Migrationsverket för grundskolans och gymnasieskolans räkning.

## 10.5 Överförmyndarverksamheten

Örebro kommuns överförmyndarkansli handlägger och utser god man till ensamkommande barn. Under 2014 utsågs god man till 57 stycken ensamkommande barn. Vid intervjuerna framkommer att det vanliga är att uppdragstagaren har som mest fem uppdrag när det gäller ensamkommande barn.

Kansliet erbjuder uppdragstagare utbildning i form av SKLs (Sveriges kommuner och landsting) webbutbildning samt en introduktion i egen regi. Därutöver erhåller uppdragstagaren en handbok för gode män till ensamkommande barn och informationsbrev skickas ut successivt. För rekrytering av uppdragstagare samverkar överförmyndarkansliet med socialförvaltningen.

Vid våra intervjuer framkommer att det finns övergripande mål och budget för verksamheten och framtagna rutiner för arvoden till uppdragstagare. I övrigt styrs verksamheten utifrån lagar och nationella styrdokument.

Vidare framgår att det saknas tydlig struktur för hur information mellan nämnder vidarebefordras, exempelvis vid beslut om utökning av mottagandet av antalet ensamkommande barn. Det är också otydligt avseende ansvarsfrågan mellan flera myndigheter när det gäller vem som är ansvarig att hjälpa föräldrar som återförenats med sina ensamkommande.

Uppföljning och utvärdering av genomförd insats genomförs på så sätt att verksamheten via att gode mannen skickar in en slutredovisning. Har det fungerat väl kontaktas en uppdragstagare efter avslutat uppdrag och får då frågan om denne är intresserad av nytt uppdrag.

Återrapportering i form av statistik lämnas månadsvis till nämnden och rapporteras till programnämnden varje tertial.

Socialförvaltningen samordnar och återsöker statlig ersättning från Migrationsverket för kommunen och även för överförmyndarkansliets räkning.

## 10.6 Återsökning av statliga medel från Migrationsverket

Återsökningar av kommunens alla kostnader sker av ekonomiadministratör inom socialförvaltningen och fördelas sedan ut till berörda förvaltningar. Arbetssättet upplevs som

framgångsrikt. Då verksamheten för boende har kunnat bedrivas ekonomiskt effektivt har medel avsedda för kostnader kopplade till boende kunnat fördelas ut till förvaltningar som handhar grundskola och gymnasieskola, försörjningsstöd och praktikplatser samt Överförmyndarkansliet. Detta utöver ersättningar som är direkt riktade till skola och överförmyndarverksamhet.

Enligt bokslutsbilaga för 2014 framkommer att kommunen har återsökt stadsbidrag från Migrationsverket motsvarande 67 317 467 kr.

<b>Intäkt under året</b>	<b>Intäkt</b>	<b>Förbrukat</b>
Div socialtjänst	1 200	-3 336 700
Statsbidrag § 1 b, avtal	1 000 000	
Statsbidrag § 7 a Bidrag utredningskostnad	2 513 000	-2 922 900
Statsbidrag § 10 Extra ordinära	397 600	
Statsbidrag § 5 Grundskola	0	
Statsbidrag § 5 Gymnasieskolan	495 000	-495 000
Statsbidrag § 11 a Förebyggande	314 300	-137 000
Statsbidrag § 7 b boendedygn, § 9 a	62 116 300	-49 224 400
Statsbidrag § 31 Schablonersättning	480 000	-480 000
<b>Fördelning till andra förvaltningar 2014</b>		
Överförmyndarkansliet		-873 000
Vuxsam		-2 591 700
Skola nordväst		-76 000
Barn och utbildning, grundskola		-100 500
Gymnasieförvaltningen		-1 336 500

Trots att socialförvaltningen fördelar medel enligt en fördelningsnyckel som förvaltningarna har kommit överens om, överförs en summa varje år för utveckling av verksamheten framöver. Det finns i dagsläget inte någon direkt planering för hur överskottet ska användas, även om arbete med att diskutera hur medlen ska användas har påbörjats i dagarna. För 2014 är summan 5 743 700 kr. Den ackumulerade summan inför 2015 är 31 715 000kr.

## 11. Kommentarer, slutsatser och rekommendationer

Syftet med granskningen är att bedöma hur kommunstyrelsen och ansvariga nämnder organiserar och fördelar ansvar med målsättningen att nå ett ändamålsenligt mottagande av de ensamkommande barnen och att man uppfyller de krav som ställs i lagstiftning och överenskommelser.

För att besvara det övergripande syftet har ett antal kontrollfrågor ställts:

*Finns det aktuella och dokumenterade mål, riktlinjer och rutiner för verksamheten?*

Verksamheten utgår utifrån kommunfullmäktiges strategiområden; hållbar tillväxt, människors egenmakt, barn och ungas behov samt trygg välfärd. Inom de olika programområden som omfattas av mottagandet har kommunfullmäktiges mål brutits ned.

Inom socialförvaltningen finns riktlinjer och rutiner för olika delar av mottagande av ensamkommande barn.

För skolverksamheten och överförmyndarkansliet finns rutiner som gäller för verksamheten i allmänhet men är tillämpbara vid mottagandet av ensamkommande barn.

Vi kan konstatera att det saknas kommunövergripande styrdokument med målformuleringar för mottagandet av ensamkommande barn.

*Vilka avtal och samverkansformer finns inom verksamheten inom kommunen och eventuellt med andra parter?*

Regionförbundets avsiktsförklaring angående mottagande av ensamkommande barn och ungdomar från 2010 är det rådande dokument avseende samverkan inom och utom kommunen.

Utifrån att förhållanden i kommuner och landsting förändrats sedan avsiktsförklaringen utformades finner vi att det finns ett behov av att se över och revidera den. Detta är ett ansvar för i första hand Region Örebro men vi föreslår Örebro att verka för att en sådan revidering kommer till stånd.

*Finns det en tydlig ansvars- och befogenhetsfördelning för mottagandet?*

Av intervjuerna framgår att verksamheterna anser att det i stora drag är en tydlig ansvars- och befogenhetsfördelning för mottagandet. Det framkommer dock att det inom vissa områden inom skolan och överförmyndarverksamheten behövs vissa förtydliganden.

Av granskningen framkommer också att det saknas och finns ett behov av samordning och ett översiktligt perspektiv för frågor avseende ensamkommande barn (integrationsfrågor) mellan programområdena och i stort i kommunen.



*Finns det en ändamålsenlig organisation för verksamheten?*

Vid våra intervjuer beskrivs att organisationen avseende mottagandet av ensamkommande barn har utvecklats sedan kommunen startade sitt mottagande. Såväl socialtjänsten som skolan och överförmyndarverksamheten har utvecklat sina verksamheter sedan starten.

Vi har dock funnit i vår granskning att organisationen kräver anpassning utifrån snabbt uppkomna nya situationer och att organisationen är i ständig förändring. Verksamheten förefaller vara väl rustad för att hantera dessa nya uppkomna situationer (exempelvis ökning av mottagande av ensamkommande barn) men det fräntar inte vikten av fortsatt väl fungerande informationsflöde, kommunal överblick, prognostisering samt en flexibel verksamhet framstår som viktiga beståndsdelar i ett framgångsrikt mottagande av ensamkommande barn.

*Genomförs regelbundna uppföljningar och utvärdering av gjorda insatser?*

Samtliga tillfrågade verksamheter menar att detta är ett förbättringsområde. Socialförvaltningen har gjort en uppföljning av kommunens verksamhet, enligt avtal med Migrationsverket, för ensamkommande barn 2010 och Placering av asylsökande ensamkommande barn och ungdomar i tillfälligt boende medan aktuellt familjehem utreds. Överförmyndarkansliet har gjort uppföljning av flöden, processer och handläggningstid av särskilt förordnad vårdnadshavare (SFV) samt förslag till förbättringsåtgärder 2014.

Avseende individärenden sker uppföljning genom uppföljningar av beslutad insats och genomförandeplaner av respektive nämnd.

*Återrapporteras uppnådda effekter till nämnderna och fullmäktige?*

De övergripande politiska målen följs upp vid tre tillfällen per år i programnämnden, vid årsbokslut och delår ett och två. Vid granskning av dokumentation i form av årsbokslut så framkommer att uppföljningen är av övergripande karaktär och att det inte går att följa upp hur verksamheten för hur mottagande av ensamkommande barn utvecklas.

*Följs stödet upp, inkl samverkan mellan olika aktörer, för att säkerställa att de ensamkommande barnens behov tillgodoses?*

Regionen (tidigare Regionförbundet) följer upp mottagandet genom enkäter utifrån ett regionalt perspektiv och utifrån den ensamkommandes upplevelse av mottagandet. Enligt våra intervjuer har ännu inte resultatet av enkäterna sammanställts.

*Hur sker återsökning av stadsbidrag för kommunens kostnader från Migrationsverket och hur fördelas medlen mellan nämnderna.*

Socialnämnden genomför all återsökning och fördelar ut till andra verksamheter. Medel som avser boende men som kan avsättas till annan verksamhet fördelas till försörjningsstöd, skolverksamhet och överförmyndarverksamhet.

### **Våra kommentarer och rekommendationer**

Vår bedömning är att kommunstyrelsen och ansvariga programnämnder och nämnder i allt väsentligt uppfyller kraven på en ändamålsenligt mottagande av ensamkommande barn. Örebro kommun har genom beslut som fattats om mottagande av ensamkommande barn en positiv attityd till mottagandet som ger ensamkommande barn förutsättningar att etablera sig i Sverige. Det finns dock några områden där förbättringar bör ske:

Vi bedömer att det finns ett behov av kommunövergripande styrdokument med målformuleringar avseende mottagandet om ensamkommande barn och där kommunstyrelsen har ett samordnande ansvar av såväl styrning som återrapportering.

Vi bedömer vidare att det finns behov av en samordning mellan programområden och förvaltningar avseende mottagandet av ensamkommande barn och integration i stort.

Vi anser att det finns behov av tätare uppföljningar i nämnderna istället för enbart vid årsvisa verksamhetsuppföljningar. Om det skulle visa sig att något inte fungerar är det väldigt lång tid mellan rapporteringstillfällena och det skulle kunna drabba barnens mottagande och integration vilket är oerhört viktiga områden. Om man misslyckas i detta skede är risken stor för behov av stora insatser i framtiden.

Vi konstaterar att kommunen årligen redovisar överskott avseende intäkter och utgifter för mottagandet av ensamkommande barn. Dessa årliga överskott balanseras vidare till kommande år utan att det finns en tydlig avsiktsförklaring med vad överskottet ska användas till. Summan är i dagsläget ca 31 mkr. Vi efterlyser en planering för hur överskottet kan komma mottagandet av ensamkommande barn till godo.

Avsiktsförklaringen behöver revideras då det har skett flera lagändringar som påverkar området och Örebro läns landsting har slagits samman med Regionförbundet och bildat Region Örebro, men detta är primärt en fråga för Region Örebro att hantera.

Noteras bör vidare att några gode män har relativt sett ett högt antal uppdrag pågående samtidigt. För att inte kvalitén i uppdraget ska bli lidande bedöms att ett till tre uppdrag per god man är eftersträvansvärt.

Vi rekommenderar att:

- Utforma kommunövergripande styrdokument där kommunstyrelsen har ett samordnat ansvar för styrning och återrapportering
- Samordna arbetet avseende mottagandet av ensamkommande barn och integration mellan programområden och förvaltningar.
- Införa tätare uppföljningar i nämnderna istället för enbart årsvisa verksamhetsuppföljningar.
- Planera konkret för hur överskottet från mottagandet av ensamkommande barn bäst används
- Påkalla behovet av att uppdatera regionens avsiktsförklaring

- Se över antalet uppdrag som varje god man uppbär och utvärdera rimligheten i antal uppdrag.

KPMG, dag som ovan

Annelie Svensson  
*Konsult*

Karin Helin-Lindkvist  
*Certifierad kommunal revisor*