



**Handläggare**  
Kommunrevisionen

**Datum**  
2014-05-19

**Beteckning**  
MISSIVSKRIVELSE

Kommunstyrelsen  
Sociala myndighetsnämnden  
Överförmyndaren  
Kommunfullmäktige (f.k.)

## **Uppföljning av granskningen av kommunens mottagande av ensamkommande flyktingbarn**

---

Kommunrevisionen har granskat om kommunstyrelsen, sociala myndighetsnämnden och överförmyndaren säkerställer att mottagandet av ensamkommande barn är ändamålsenligt. Resultatet visar att verksamhet till stora delar sker tillfredsställande.

- Vi bedömer att det specifika mål som gäller för mottagandet av ensamkommande barn och ungdomar inte självklart innebär att enskildas behov möts på bästa sätt och bör ses över.
- Genom att ställa sig bakom den regionala avsiktsförklaringen har kommunstyrelsen bekräftat övergripande regionala mål för väsentliga delar av mottagandet. Däremot är kopplingen mellan de regionala målen och kommunens styrning och uppföljning alltför svag.
- Det saknas tillfredsställande rutiner för kartläggning av elevernas kunskaper och individuella förmågor vilket kan medföra en risk att undervisningen inte anpassas efter individuella behov. Kommunstyrelsen bör även uppmärksamma vikten av resurser och rutiner inom grundskolan samt behörig pedagogisk personal inom internationell klass.
- Rutiner och arbetssätt beskriver uppföljning av individuella insatser. Det har inte framkommit att rutiner finns för kontroll av rutiner för uppföljning av individuella insatser, vilket bör utvecklas.
- Vi rekommenderar Kommunstyrelsen, Sociala myndighetsnämnden och Överförmyndaren att inom sina respektive ansvarsområden utarbeta en rutin för att årligen följa upp mottagandet av ensamkommande barn, för att säkerställa att den fungerar ändamålsenligt och effektivt.



F I N S P Å N G

Sid 2 (2)

Kommunrevisionen begär senast den 30 september ett svar från er med anledning av ovanstående baserat på de bedömningar som görs i granskningen.

### **Kommunrevisionen**

Hakon Fältström  
Ordförande

Anita Mattisson  
Ledamot

**Bilagor:** Revisionsrapport – Mottagande av ensamkommande flyktingbarn.

# Revisionsrapport

## *Mottagande av ensamkommande flyktingbarn*

Lena Brönnert  
Certifierad kommunal  
revisor

Jukka Törrö

April 2014

Finspångs kommun

# Innehållsförteckning

<b>1.</b>	<b>Sammanfattande bedömning .....</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>2</b>
2.1.	Bakgrund .....	2
2.2.	Revisionsfråga .....	2
2.3.	Revisionskriterier .....	3
2.4.	Revisionsmetod och avgränsning.....	3
<b>3.</b>	<b>Organisation .....</b>	<b>4</b>
<b>4.</b>	<b>Resultat av granskningen.....</b>	<b>5</b>
4.1.	Kommunstyrelsens och mål och riktlinjer .....	5
4.1.1.	Strategisk plan och budget.....	5
4.1.2.	Regionala riktlinjer .....	6
4.1.3.	Bedömning.....	7
4.2.	Rutiner på verksamhetsnivå.....	7
4.2.1.	Socialtjänst .....	7
4.2.2.	Finspångs ungdomsboende .....	8
4.2.3.	Grosvadsskolan .....	9
4.2.4.	Överförmyndare .....	10
4.2.5.	Statlig ersättning .....	11
4.2.6.	Bedömning.....	11
4.3.	Ansvarsfördelning och samverkan inom mottagandet .....	12
4.3.1.	Bedömning.....	13
4.4.	Uppföljning och utvärdering av insatser .....	13
4.4.1.	Övergripande .....	13
4.4.2.	Individärenden .....	14
4.4.3.	Bedömning.....	14
4.5.	Återrapportering sker till fullmäktige .....	15
4.5.1.	Bedömning.....	15

---

# 1. *Sammanfattande bedömning*

PwC har på uppdrag att Finspångs kommuns revisorer granskat att kommunstyrelsen, sociala myndighetsnämnden och överförmyndaren säkerställer att mottagandet av ensamkommande barn är ändamålsenligt. Resultatet visar att verksamhet till stora delar sker tillfredsställande.

Det är positivt att det har fastställts ett specifikt mål som gäller för mottagandet av ensamkommande barn och ungdomar. Det är dock en brist att målet har en formulering som verksamheten inte anser vara relevant. Vi bedömer att målet inte självklart innebär att enskildas behov möts på bästa sätt och bör ses över. Vi konstaterar även att det finns flera allmänna mål som omfattar målgruppen ensamkommande barn.

Genom att ställa sig bakom den regionala avsiktsförklaringen har kommunstyrelsen bekräftat övergripande regionala mål för väsentliga delar av mottagandet. Däremot är kopplingen mellan de regionala målen och kommunens styrning och uppföljning alltför svag.

Vi bedömer att det i stort finns ändamålsenliga dokumenterade rutiner inom samtliga verksamheter som rör mottagande och insatser för ensamkommande barn och ungdomar. Det saknas dock tillfredsställande rutiner för kartläggning av elevernas kunskaper och individuella förmågor vilket kan medföra en risk att undervisningen inte anpassas efter individuella behov. Kommunstyrelsen bör även uppmärksamma vikten av resurser och rutiner inom grundskolan samt behörig pedagogisk personal inom internationell klass.

Vi bedömer att det finns ett välfungerande samarbetet mellan berörda verksamheter inom mottagandet, trots att det i kommunen i dag saknas ett övergripande dokument som beskriver ansvarfördelningen. Vi konstaterar att ett utvecklingsarbete sker för att dokumentera ansvarsvarfördelning och gemensamma riktlinjer.

Rutiner och arbetssätt beskriver uppföljning av individuella insatser. Det har inte framkommit att rutiner finns för kontroll av dessa följs, vilket bör utvecklas.

Det är positivt att ett utvecklingsarbete inletts inom kommunen när det gäller nyanlända barns introduktion utifrån regionala mål och rekommendationer där uppföljning och utvärdering av insatser betonas. Detta innefattar också rutiner för att övergripande följa upp och kvalitetssäkra insatserna för ensamkommande barn. Vi rekommenderar ingående nämnder att utarbeta en rutin för att årligen följa upp mottagandet av ensamkommande barn, för att säkerställa att den fungerar ändamålsenligt och effektivt.

---

## **2. Inledning**

### **2.1. Bakgrund**

De senaste åren har antalet ensamkommande barn som söker asyl i Sverige ökat. Till gruppen räknas barn under 18 år som kommit hit utan legal vårdnadshavare.

Migrationsverkets prognos för 2014 är att 4000 ensamkommande barn och ungdomar kommer att söka asyl i Sverige. År 2012 var över 90 % tonåringar och nästan 60 % var 16 år och äldre.

Flera myndigheter är berörda av mottagandet av ensamkommande barn och ungdomar.

- Migrationsverket prövar ansökan om asyl samt administrerar ersättning till kommunerna.
- Kommunen 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. Den gode mannen träder i vårdnadshavarens ställe, vilket innebär att exempelvis besluta om barnets boende, skolgång och i ekonomiska frågor.
- Landstinget ansvarar för att barnen får samma hälso- och sjukvård som övriga barn i Sverige. När barnen har fyllt 18 år betraktas de som vuxna och kan då endast få omedelbar vård eller vård som inte kan anstå under tiden asylansökan prövas.

Finspångs kommun har tecknat avtal om 10 platser på boendet för ensamkommande barn. Avtalet avser tre asylplatser och sju platser för ungdomar som fått uppehållstillstånd. Avtalet avser både pojkar och flickor i åldrarna 14-18 år, men hittills har bara pojkar tagits emot.

Sedan 1 januari i år kan Migrationsverket anvisa en kommun att ta emot asylsökande ensamkommande barn till såväl kommuner med som utan överenskommelse om att ta emot ensamkommande barn.

Revisorerna har i sin analys utifrån väsentlighet och risk funnit skäl att genomföra granskningen.

### **2.2. Revisionsfråga**

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

- *Säkerställs att mottagandet av ensamkommande barn är ändamålsenligt?*

---

## Kontrollmål/granskningsmål

- Finns mål, riktlinjer och rutiner för mottagandet av ensamkommande barn?
- Finns en tydlig ansvarsfördelning och samverkan inom mottagandet?
- I vilken utsträckning sker uppföljning och utvärdering av insatser?
- Vilken återrapportering sker till fullmäktige?

Granskningen inriktas kommunstyrelsens, överförmyndarens och sociala myndighetsnämnden ansvar för att tillgodose ensamkommande barns behov.

### **2.3. Revisionskriterier**

- Socialtjänstlagen (2001:453) (SoL)
- Socialtjänstförordningen (2001:937)
- Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd. (SOSFS 2003:20)
- Skollagen (2010:800)
- Skolverkets allmänna råd för utbildning av nyanlända elever, 2008.
- Lag (2005:429) om god man för ensamkommande barn

### **2.4. Revisionsmetod och avgränsning**

Intervjuer har skett med ansvariga inom de för revisionsfrågan aktuella verksamheterna. Dessa är

- sektorschef Barn- och ungdom
- sektorschef Kultur och bildning
- enhetschef/föreståndare Finspångs ungdomsboende
- enhetschef för myndighetskontoret
- rektor och samt koordinatör för internationella klasser på Grosvadsskolan
- tre boendepersonal vid Finspångs ungdomsboende
- två handläggare inom myndighetskontoret som utreder ensamkommande flyktingbarns behov
- överförmyndarens handläggare

Granskning och analys har gjorts av styrande dokument.

Avgränsning har skett till grundskolan då flertalet barn inskrivna på Finspångs ungdomsboende går där. Granskningen berör inte gymnasieskolans verksamhet.

---

### 3. Organisation

Under kommunfullmäktige finns beredningar som ska svara för att ta fram strategiska mål och planer inom respektive verksamhetsområde. Skolfrågorna hanteras av beredningen för lärande och socialtjänsten under omsorgsberedningen. Förutom beredningarna finns under kommunfullmäktige obligatoriska organ som exempelvis överförmyndarna. Relevant för denna granskning är även den sociala myndighetsnämnden som svarar för sociala myndighetsfrågor. Kommunstyrelsen svarar för all verksamhetsdrift.

Föremål för granskning är sålunda **kommunstyrelsen, överförmyndaren** samt den **sociala myndighetsnämnden**.

Kommunens förvaltning är indelad i fem olika sektorer. Två av dessa hanterar frågor relevanta för granskning av mottagandet. Dessa är:

**Sektor Bildning och kultur**, som bedriver bl.a. kommunens ordinarie flyktingmottagning och *Finspångs ungdomsboende* för ensamkommande barn. Det senare utgör en egen enhet med boendeföreståndaren som enhetschef. Sektorn svarar även för gymnasiet. Utbildning för ensamkommande ungdomar i gymnasieålder är inledningsvis aktuellt i inom *Bergska skolans* språkintruktionsprogram.

**Sektor Barn och ungdom** svarar för grundskoleverksamhet där ensamkommande barn i regel startar sin skolgång i *Grosvadsskolans* internationella klasser. Inom sektorn finns sociala myndighetskontoret där två handläggare om tillsammans 100 % tjänst utreder behov hos de ensamkommande barnen samt följer upp insatserna för dessa barn/unga.

**Överförmyndarens** förvaltning utgörs av en handläggare som lämnar förslag på gode män, förvaltare och förmyndare till tingsrätten. Överförmyndaren ansvarar också för tillsyn av dessa samt ger dem information och utbildning.

Vid sidan av kommunens överenskommelse om att tillhandahålla boendeplatser för anvisning av ensamkommande barn förekommer det även att ensamkommande barn söker, eller anvisas till kommunen av Migrationsverket för att exempelvis bo hos släktingar och bekanta som därigenom faller under kommunens ansvar.

Totalt har ca 50 barn hittills tagits emot i kommunen. Vid granskningen genomförande finns 17 placerade varav fem finns i familjehem. Det är mest pojkar som anvisats. Det finns en strävan att undvika att placera flickor på boendet vilket innebär att de i högre utsträckning placeras i familjehem. I dag finns totalt nio unga i boendet, fyra på annan institution, fyra i familjehem och fem unga i eget boende med stöd av kontaktperson.



## 4. Resultat av granskningen

### 4.1. Kommunstyrelsens och mål och riktlinjer

#### 4.1.1. Strategisk plan och budget

I kommunens årliga strategiska plan och budget finns ett styrkort som anger mål för verksamheterna med tillhörande indikatorer och styrtal. I 2014 års styrkort finns ett specifikt mål som rör mottagandet av ensamkommande barn, samt flera mål inom IFO och skola som omfattar verksamheter där ensamkommande barn är aktuella.

Den specifika styrningen avseende ensamkommande barn är att minst 90 % av ungdomarna ska vara utflyttade från kommunens ungdomsboende vid 18 års ålder. Vidare framgår att alla barn med insatser inom IFO ska ha aktuella genomförandeplaner, samt att barn- och ungdomsutredningar ska slutföras inom maximalt 4 månader. Det senare är i överensstämmelse med Socialtjänstlagens bestämmelse.

#### Bra omsorg och stöd utifrån individuella behov

Mål/resultat	Indikator	Styrtal
Brukare/kunder ska ha inflytande över sin vardag och vara delaktiga i de insatser som planeras.	Aktuella genomförandeplaner	100 %
	Aktiv utslussning av ensamkommande flyktingbarn för självförsörjning och självständigt liv.	Andel utflyttade vid 18 år är 90 % eller högre.
God kvalitet och trygghet för den enskilde inom vård och omsorg kombinerat med en högpatientsäkerhet.	Följa socialstyrelsens rekommendationer om evidensbaserade metoder inom respektive verksamhetsområde.	Alla enheter ska via mål och aktivitetsplan beskriva vilka evidensbaserade metoder som används i verksamheten.
	Utredningstid IFO barn och ungdomar	Ska slutföras inom max 4 månader

Källa: Strategisk plan 2014-2016 och budget 2014.

Intervjuerna indikerar att målen inte är genomgående förankrade i verksamheten. En reflektion vid intervjuerna är också att indikatorer och styrtal om att nå en situation som innebär att ungdomarna flyttat ut från boende inte ses om i överensstämmelse med en strävan att bevilja insatser utifrån barnets situation och mognad. Detta stämmer också med de kommentarer som ges i verksamhetsuppföljningen för 2013 – ”Personen slussas ut när målen i genomförandeplanen är uppnådda, dock tidigast vid 18 års ålder. Det är alltså individens mognad och självständighet som styr mer än myndighetsålder.”<sup>1</sup>

När det gäller grund- och gymnasieskola finns allmänna mål för studieresultat, individuell studie- och utvecklingsplanering, samt tillgång till rätt stöd för eleverna. Det finns inga specifika mål gällande nyanlända elever inklusive ensamkommande barn.

<sup>1</sup> Finspångs kommun: Årsredovisning 2013. (Utkast 2014-03-24)

### **Bra utbildning för alla**

<b>Mål/resultat</b>	<b>Indikator</b>	<b>Styrtal</b>
Barn, elever och studerande ska mötas av tilltro och förväntningar för att optimera sin kunskapsutveckling	Resultat på nationella prov	100 % godkända
	Behörighet till gymnasieskolan	100 % behöriga
	Meritvärden i grundskolan	Kommunsnitt på minst 200 poäng
	Betyg i grundskolan	Minst 80 % har betyg i samtliga ämnen
	Behörighet till högskola	Minst 95 % behöriga
	Fullföljd gymnasieutbildning	Ska vara minst 85 %
Barn, ungdomar och föräldrar ska ges reellt inflytande i förskolan, grundskolan och gymnasieskolan	Individuell utvecklingsplan och individuell studieplan	100 % ska ha planer av god kvalitet
Alla elever ges möjlighet att nå uppsatta mål	Rätt stöd	Variert utbud av stöd finns.

Källa: Strategisk plan 2014-2016 och budget 2014.

Under intervjuerna framhålls i övrigt att det inte finns några lokala riktlinjer fastställda för mottagandet av ensamkommande barn och unga i kommunen eller för nyanlända barn och elevers skolgång.

#### **4.1.2. Regionala riktlinjer**

Kommunstyrelsen har i slutet av år 2012 ställt sig bakom en regional överenskommelse om nyanländas etablering, samt en regional avsiktsförklaring för mottagande av ensamkommande barn.<sup>2</sup> Den senare innehåller dels mål om att kommunerna gemensamt ska verka för ökad mottagningskapacitet i länet, dels ett antal mål som kommunerna ska sträva efter att uppnå. Dessa handlar bland annat om skolgång anpassad till barnens förutsättningar, fritidsaktiviteter i samarbete med föreningslivet, att personalen har tillgång till metodstöd vid utslussning samt att verksamheterna bedrivs med god kvalitet, följs upp och utvärderas.

Få chefer och personal hänvisar till dokumentet. Det har inte framkommit vad som gjorts för att uppnå dessa mål.

Regionförbundet Östsam har i samverkan med kommunerna i länet i oktober 2013 tagit fram vägledande regionala rekommendationer<sup>3</sup> för likvärdig introduktion för nyanlända barn och ungdomar. 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

<sup>2</sup> KS 2012-10-22 § 412. Dokumenten har utarbetats i regional samverkan under ledning av Länsstyrelsen i Östergötland och Regionförbundet Östsam.

<sup>3</sup> Kommunstyrelsens ordförande har bl.a. avgett kommunens synpunkter inför färdigställandet.<sup>3</sup> ska

---

behovet och samordna den kompetensutveckling som krävs för likvärdig introduktion.

Med utgångspunkt i de regionala rekommendationerna har ett större utvecklingsarbete inletts inom kommunen. Sektorcheferna för Bildning och kultur samt Barn och ungdom har gemensamt formulerat ett ettårigt uppdrag som syftar till att identifiera utvecklingsområden och ta fram förslag till riktlinjer och dokumenterade arbetssätt när det gäller mottagande och skolgång för nyanlända barn och elever.<sup>4</sup>

### **4.1.3. Bedömning**

Det är positivt att det har fastställts ett specifikt mål som gäller för mottagandet av ensamkommande barn och ungdomar. Det är dock en brist att målet har en formulering som verksamheten inte anser vara relevant. Vi bedömer att målet inte självklart innebär att enskildas behov möts på bästa sätt och bör ses över.

Därutöver finns flera mål kopplat till individ- och familjeomsorg samt skola som därigenom också omfattar målgruppen ensamkommande barn.

Genom att ställa sig bakom den regionala avsiktsförklaringen har kommunstyrelsen bekräftat övergripande regionala mål för väsentliga delar av verksamheten. Däremot är kopplingen mellan de regionala målen och kommunens ordinarie styrning och uppföljning alltför svag.

Vi menar att den regionala avsiktsförklaringen för mottagande av ensamkommande barn samt regionala rekommendationer för likvärdig introduktion för nyanlända barn och ungdomar ger goda förutsättningar för kommunstyrelsen att utarbeta lokala riktlinjer. Att ett utvecklingsarbete startat enligt detta är tillfredsställande.

Det är ett steg på vägen mot att uppfylla nationell reglering och rekommendationer för verksamheterna.<sup>5</sup>

## **4.2. Rutiner på verksamhetsnivå**

### **4.2.1. Socialtjänst**

Inom individ- och familjeomsorgen finns en rutinhandbok<sup>6</sup>. Den visar rutiner för utredning av barnets behov enligt Socialtjänstlagen, barnets/den unges delaktighet och information, att en plan får vårdens upprättas vid beslut om insats samt att en genomförandeplan ska upprättas om barnet/den unge placeras. Rutinen visar även hur samverkan med skolan ska ske under placeringen. Alla utredningar inom barn- och ungdomsvården utförs enligt BBIC<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Uppdrag: Att under 2014 genomföra ett utvecklingsarbete för nyanländas skolgång i Finspång: "Välkommen till Sverige och Finspång – en bra utbildning just för dig", 2013-11-24.

<sup>5</sup> Enligt Skolverkets allmänna råd för utbildning av nyanlända elever (2008) bör kommunen ha riktlinjer för nyanlända elevers utbildning samt utvärdera effekterna av dessa.

<sup>6</sup> Finspångs kommun: Rutinhandbok Socialtjänsten 2013-04-10. Reviderad 2013-11-26.

<sup>7</sup> Barns Behov I Centrum. Ett dokumentations- och handläggningssystem för social barnavård. Syftet är att skapa en nationell enhetlighet i arbetet med utredning, planering och uppföljning där barn och unga står i centrum samt att stärka barns ställning, främja samarbete samt att skapa struktur och systematik i dokumentationen och därmed öka rättssäkerheten för klienten.

---

Enligt intervjuerna påbörjas utredning när den unge anländer, ett preliminärt beslut tas om placering. Vid utsluss är det vanligt att fortsatt stöd erbjuds, exempelvis i form av kontaktperson.

Det finns rutiner för den utredning som ska göras<sup>8</sup> för att säkerställa att ett anlitat familjehem har vilja att förmåga att ge den omsorg som barnet/den unge behöver. Denna visar att kontroll görs av familjen i social-, polisregister, hos kronofogdemyndigheten samt försäkringskassan. En intervju genomförs med familjen, enligt en specifik utredningsmodell<sup>9</sup> i samband med ett hembesök. Detta är underlag för nämndens beslut om medgivande för familjen att ta emot någon annans barn i sitt hem.

#### 4.2.2. *Finspångs ungdomsboende*

Personalen på boendet består av en enhetschef/boendeföreståndare samt personal. Det finns alltid minst två personal i tjänst inklusive sovande jour nattetid.<sup>10</sup> Personal vi talat med uppger att bemanningen är tillräcklig. Boendeföreståndaren har jourberedskap. Enligt personal finns dokumenterad rutin att kontakta polis vid eventuella situationer med hot och våld.

Enhetens rutiner har samlats i dokumentet ”Rutiner – Finspångs ungdomsboende”. När en ny ungdom anvisas till boendet utses två kontaktpersoner för ungdomen. Det finns en checklista för mottagande av ny ungdom. Innan utredningen enligt Socialtjänstlagen är färdig och behoven är kartlagda upprättas en tillfällig genomförandeplan som kontinuerligt revideras. Ungdomens tid på boendet är uppdelat i fyra faser från första tiden till utflytt. Avsikten är att stegvis förbereda ungdomen till allt större självständighet, genom att först bo i eget rum i boendets baslägenhet. Därefter flyttar ungdom till lägenhet i samma trappuppgång. I steg tre är flyttar ungdomen till lägenhet som tillhör boendet, medan det fjärde steget är övertagande av hyreskontrakt eller annat eget boende. Rutinerna refererar till målet om att 90 % eller fler av ungdomarna ska vara utflyttade vid 18 års ålder. Boendepersonal framhåller att alla steg sker behovsanpassat i samråd med ungdom, socialsekreterare och god man.

Kontaktpersonskapet har ett huvudansvar för planering och uppföljning tillsammans med ungdom och god man. Enligt boendepersonal fungerar samarbetet med socialsekreterare väl.

Rutinerna tar inte upp särskilda förhållningssätt eller metoder i verksamheten. Personal betonar ett helhetsperspektiv på barnets behov och utveckling. Man strävar efter att skapa grundläggande trygghet, hälsa och en fungerande vardag för ungdomen, där ungdomen stegvis förbereds att ta ett allt större eget ansvar för att så småningom kunna klara sig på egen hand.

Det finns en gemensam rutin för boendet och skola/skolhälsovård, där former för samarbete och uppföljning beskrivs. Boendepersonal medverkar bl.a. vid utveckl-

---

<sup>8</sup> Socialtjänstlagen 6 kap 6 §

<sup>9</sup> Den sk Västeråsmodellen vilken sammanför utredningsstrategin Barns Behov i Centrum samt den ska Kälvestensmodellen för utredning av familjehem.

<sup>10</sup> Veckoschema mars – oktober 2014, Finspångs ungdomsboende.

ingssamtal tillsammans med ungdom och god man, samt vid elevhälsoträffar. Det framgår också att om en ungdom har behov av annat stöd än vad skolhälsovården kan erbjuda kan remiss skickas till Landstingets Flyktingmedicinska centrum av socialsekreterare eller boendechef.

Andra moment som berörs i boendets rutiner är bl.a. brand, missförhållanden/Lex Sarah, hot/våld, alkohol/narkotika, om ungdom avviker, transport, inköp, tolkning.

### 4.2.3. *Grosvadsskolan*

Nyanlända elever i högstadieålder erbjuds att inledningsvis börja i s.k. internationell klass (INK) på Grosvadsskolan<sup>11</sup>. Enligt intervju med handläggare tar det ca 14 dagar efter ankomst innan en plats anvisats i skolan.

Under år 2013 ökade antalet nyanlända barn i verksamheten från ca 20 till 40 i samband med att ett Migrationsverket öppnade ett tillfälligt anläggningsboende för asylsökande i kommunen. För närvarande finns drygt två internationella klasser på skolan med sammanlagt drygt 30 nyanlända elever, varav cirka 5 bor i kommunens ungdomsboende. Utöver rektor finns en koordinator med särskilt ansvar för INK samt en mentor/klasslärare. Undervisningen fokuserar inledningsvis på svenska som andraspråk medan andra ämnen, såsom matematik och SO, kopplas in successivt. Ämneslärare på skolan medverkar i undervisningen i INK inom sina respektive ämnen.

En rutin för samarbete med ungdomsboendet och skolan samt *Rutinplan för arbetet med studie- och yrkesvägledning*. Det finns inga kommungemensamma rutiner för nyanlända barn och elevers introduktion i skolan, utan berörda skolor har sina egna rutiner och arbetsätt.

”*Rutiner för INK*” tar upp åtgärder enligt skollagen vid placering i INK, såsom beslut om särskild undervisningsgrupp och anpassad studiegång. Alla elever hänvisas inledningsvis skolhälsoenheten. Utöver INK ges alla nyanlända barn även placering i en ordinarie klass som eleven ska slussas in till på sikt.

Av intervjuer framgår att mentor för INK gör en initial kartläggning om elevens tidigare skolgång, språkkunskaper m.m. En blankett är framtagen för detta. Enligt rektor saknar skolan förutsättningar att genomföra en kvalitativ kartläggning av respektive elevs förutsättningar och behov. Hon framför att kommunen saknar lämpliga metoder som är anpassade till elever med annat modersmål. När enskilda elever inte utvecklas i förväntad takt har skolan svårt att avgöra huruvida det beror på språksvårigheter eller andra faktorer. Det leder till svårigheter att sätta in rätt stödinsatser utifrån elevens individuella behov.

INK-mentorer saknar enligt uppgift formell behörighet. I övrigt finns specialpedagog och annat stöd på skolan som vid behov kan användas inom INK. Rektor framhåller att detta är en fråga för hela kommunen ser positivt på att det finns ett formellt uppdrag tilldelat till Sektor Barn och ungdom och Bildning och kultur att bedriva ett gemensamt utvecklingsarbete, inklusive kartläggningsmetodik under 2014.

<sup>11</sup> Asylsökande barn omfattas inte av skolplikten, men har samma rätt till skolgång som övriga barn i Sverige.

Rektor och samordnare inom INK uppger att elever inte har tillräcklig tillgång till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål i enlighet med skollagen. Ungdomar och gode män känner inte alltid till rätten att söka modersmålsundervisning. Samordningsansvar för dessa frågor ligger på en annan rektor inom grundskolan.

#### 4.2.4. Överförmyndare

Överförmyndaren får anmälan om behov av god man från Migrationsverket eller av handläggaren.

Handläggare beskriver att de kontaktar överförmyndaren omgående angående behov av en god man, då ett barn/en ungdom anländer. De bekräftar att det går smidigt att utse denna, vilket också går snabbt.

Hos överförmyndaren finns en grupp om ca tio personer som är intresserade av uppdrag som gode män för de ensamkommande barnen. Dessa är eller har ofta varit yrkesverksamma inom skola, socialtjänst eller polis. Om personer utöver denna grupp ges uppdraget sker först en registerkontroll hos socialtjänsten, kronofogdemyndigheten samt i polisens belastningsregister. Referenser kan inhämtas om personen tidigare haft uppdrag i andra kommuner. Överförmyndare beskriver att det inte finns några problem att hitta personer som är lämpliga att fungera som gode män för de ensamkommande barnen.

Om barnet/den unge beviljas uppehållstillstånd anmäls behov av särskild förordnad vårdnadshavare till sociala myndighetskontoret, som har att lämna ett förslag på lämplig person till tingsrätten för beslut. Det är inte lika lätt att hitta personer som vill ta detta uppdrag. För att underlätta har kommunen fattat ett beslut om ersättningen vid dessa uppdrag är detsamma som vid uppdrag som gode män för ensamkommande barn.

Ett informationsmaterial beskriver uppdraget som god man för ensamkommande barn vilken lämnas till samtliga som åtar sig ett uppdrag. Det visar uppdragets innehåll, ansvarsfördelning mot boendepersonal och med familjehem. Samtliga gode män får också ett exemplar av boken *”Ensamkommande barn och ungdomar”*<sup>12</sup>.

Uppdraget som god man för de ensamkommande barnen inriktas framförallt på ställföreträdarskapet och inte så hög grad på en social roll, enligt intervjuerna.

De gode männen vänder sig till de tjänstemän som är inblandade i mottagandet om de behöver stöd. Via kontakt med handläggaren hos överförmyndaren kan de slusas till rätt person. De gode männen har själva initierat ett nätverk där uppdraget kan diskuteras.

Enligt intervjuerna erbjuder Länsstyrelsen kontinuerligt en grundutbildning till gode män. Finspångs kommun erbjuder reseersättning samt timarvode för att stötta att samtliga genomgår denna.

---

<sup>12</sup> Fälldin, K och Strand, G: (2010) *Ensamkommande barn och ungdomar: en praktisk handbok om flyktingbarn*. Köping. Natur och Kultur



#### 4.2.5. Statlig ersättning

Vi har ställt allmänna frågor kring ansökan och fördelning av statliga ersättningar för kommunens flyktingmottagande inklusive ensamkommande barn samt asylsökande barns skolgång. Enligt uppgift finns ingen politiskt fastställd fördelning av medel mellan olika verksamheter. Flera intervjuade framhåller att det borde finnas en större transparens kring fördelningen av medel.

Kommunens flyktingmottagning förfogar över de medel som tillfaller kommunen inom ramen det ordinarie flyktingmottagande, såsom schablonersättning för familjer och barn med uppehållstillstånd. Skolan kan ansöka om medel från flyktingsamordnare, vilket beviljats för t.ex. teknisk utrustning mm.

Intäkter kopplat till boendeverksamhet för ensamkommande barn tillfaller ungdomsboendet. De täcker också handläggartjänsten inom myndighetskontoret. Boendet fördelar även vissa medel till skolan. Ungdomsboendet sköter all ansökning av statliga ersättningar kopplat till den egna verksamheten.

Myndighetskontoret återsöker de medel som belastar den egna verksamheten, till exempel ersättning för utredningar.

Skolan söker terminsersättningar för asylsökande barn centralt. Det finns indikationer på att grundskolan inte uppmärksammat möjligheten att söka ersättning för extraordinära kostnader för särskilt stöd för asylsökande barn.

Överförmyndaren återsöker medel motsvarande arvoden samt kostnadsersättningar hos Migrationsverket.

#### 4.2.6. Bedömning

Vi bedömer att det i stort finns ändamålsenliga dokumenterade rutiner inom samtliga verksamheter som rör olika delar av mottagande och insatser för ensamkommande barn och ungdomar.

När det gäller grundskolan bedömer vi att det inte finns tillfredsställande rutiner för att kartläggning av elevernas kunskaper och individuella förmågor. Därmed finns en risk att undervisningen inte kan anpassas efter individuella behov. Kommunstyrelsen behöver i egenskap av huvudman säkerställa att det finns erforderliga resurser och rutiner inom grundskolan för att ge nyanlända elever individuellt utformad undervisning och stöd som föreskrivs i skollagen.<sup>13</sup> I samband med detta bör kommunstyrelsen även uppmärksamma vikten av behörig pedagogisk personal inom INK.

---

<sup>13</sup> Enligt skollagen ska alla barn ges förutsättningar att kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Det innebär att skolan behöver kartlägga och bedöma elevernas individuella förkunskaper och behov. Alla barn som har behov av det ska också erbjudas särskilt stöd. I det ingår bl.a. att det ska erbjudas studiehandledning på modersmålet om det bedöms som nödvändigt för att barnet ska nå målet med undervisningen, Skollag (2010:800) 3 kap.; Skolförordningen (2011:185).

### 4.3. Ansvarsfördelning och samverkan inom mottagandet

Intervjuade chefer och personal uppfattar att ansvarsfördelningen mellan kommunens verksamheter är tydlig utifrån verksamheternas uppdrag och reglering. Det finns i flera fall gemensamma rutiner.

Vid intervjuerna beskrivs att samverkan präglas av en enkelhet och lätthet att nå personal inom andra sektorer, framförallt på grund av att kommunen inte är så stor, vilket leder till en god personkännedom.

Socialtjänstens personal uppfattar ibland att ansvarsfördelningen mellan handläggargarrollen, boendepersonal och gode män är otydlig. Erfarenheten är att *"man går in i varandras områden"* snarare än att ansvarsbitar tappas bort. Täta kontakter beskrivs mellan boendepersonal och handläggare.

Handläggare beskriver att de i många ärenden har täta kontakter med de gode männen. Såväl handläggare som enhetschef för myndighetskontoret beskriver det som relativt vanligt att man kallar till möten om behov finns. Inställningen till denna typ av möten beskrivs som generös.

Enhetschef för myndighetsutövningen och boendet finns i sektorns gemensamma ledningsgrupp där också gymnasieskolan är representerad. Detta är ett forum där gemensamma frågor kring mottagandet kan diskuteras.

Enligt handläggarna formas samverkan oftast kring det enskilda barnet mellan de inblandade parterna.

Ungdomsboendets personal uppger att man använder sig av stödmaterial såsom: *"Mottagandet av ensamkommande barn och ungdomar placerade i HVB-hem och andra boendeformer i Östergötland- vem gör vad?"* och *"Vägledning och checklista för god man för ensamkommande barn"* från Östsam, som stöd i synen på ansvarsfördelning.

Boendepersonal medverkar regelbundet i skolans elevvårdsärenden, samt har regelbundna informationsträffar för gode män.

Boendepersonal och handläggare träffas två gånger per termin i *"boendeträffar"*. Här diskuteras övergripande frågor.

Genom ett nätverk initierat inom Östsam träffar handläggare i länet som utreder behov hos ensamkommande barn, två gånger per termin. Syftet är att hitta en enhetlighet i arbetet och att uppdatera kunskaper. Liknande nätverk finns också inom Östsam för gode män och för boendepersonal.

Sektorchefer framhåller att det förs en övergripande dialog om hur mottagandet av nyanlända flyktingar inklusive ensamkommande barn kan utvecklas inom kommunen. Det sektorövergripande utvecklingsuppdraget kring mottagande och introduktion i skolan är ett konkret exempel på detta. Sektorscheferna för Barn och ungdom och Bildning och kultur utgör styrgrupp i detta och enhetschef för ungdomsbo-



endet är processledare. I arbetsgruppen ingår i övrigt kommunens flyktingsamordnare, rektor för Bergska skolan, INK-koordinator på Grosvadsskolan, rektor för Lotorps skola/Lillängskolan samt representant för förskola.

En överenskommelse finns med närsjukvården och bland annat traumabehandling.

Ett länssamarbete finns kring verksamhetsfrågor mellan överförmyndarverksamheterna i länet.

#### **4.3.1. Bedömning**

Vi bedömer att det finns ett välfungerande samarbetet mellan berörda verksamheter inom mottagandet, vilket är en god förutsättning för att forma ett gemensamt synsätt och kunskap om varandras ansvarsområden. Detta trots att det i kommunen i dag saknas ett övergripande dokument som beskriver ansvarfördelningen i mottagandet av ensamkommande barn. Utvecklingsarbetet som sker kring detta har ett syfte att nå gemensamma riktlinjer vilket bedöms också säkerställa ansvarfördelning och samarbete.

### **4.4. Uppföljning och utvärdering av insatser**

#### **4.4.1. Övergripande**

Övergripande verksamhetsuppföljning sker med utgångspunkt i de mål och åtaganden som följer av budget och strategisk plan. Av kommunens årsredovisning 2013 framgår att:

*”Styrtalet för utslussning av ensamkommande flyktingbarn nåddes inte, eftersom ungdomarna slussas ut när målen i genomförandeplanen är uppnådda (dock tidigast vid 18 års ålder). Det är individens mognad och självständighet som styr mer än myndighetsålder. Personens ålder vid ankomsten till Sverige påverkar förutsättningarna för utslussning.”*

När det gäller målet om 100 procent genomförandeplaner kommenteras att:

*”En översiktlig uppföljning visade förbättringar i antalet genomförandeplaner och kvaliteten på dem. Eftersom genomförandemodul inte tagits i bruk kan inte en fördjupad uppföljning presenteras. Sektorn behöver utveckla en rutin för att granska dokumentation så att kvaliteten upprätthålls.”*

Enligt årsredovisningen har målet att alla barn- och ungdomsutredningar ska slutföras inom fyra månader långt ifrån uppfyllts.

Årsredovisningen visar skolresultat i enlighet med fastställda mål. Det konstateras också att alla elever inom grundskolan och gymnasiet har individuella utvecklingsplaner, men att arbetet med dessa bör utvecklas för att säkra måluppfyllelse och bedömning av insatser. Det framgår att det i vissa fall är svårt att matcha individuella stödbehov med adekvata resurser, samt att tillgången till kompensatoriska hjälpmedel, tal- och språkstöd samt till speciallärares- och specialpedagogkompetens behöver förbättras.

Rektor på Grosvadsskolan beskriver att det finns ett övergripande kvalitetssäkringsarbete inom kommunens skolverksamhet. Den baseras bland annat på enkäter

och självutvärdering. Årligen redovisas resultatet per skolenhet i verksamhetsdialog mellan rektor sektorschef. Enligt rektor är uppföljningen allmänt hållen och det sker inte någon särskild uppföljning eller redovisning av studieresultat eller kvalitet beträffande nyanlända elevers skolgång.

Enligt enhetschef för Finspångs ungdomsboende finns ingen övergripande uppföljning av boendeverksamheten, förutom redovisning avseende utslussningsmålet.

#### 4.4.2. *Individärenden*

Uppföljning i individärenden sker enligt myndighetskontorets rutinhandbok och enligt de regler som finns för detta.<sup>14</sup> Underlaget för uppföljningen är bland annat uppgifterna i vårdplan och genomförandeplan. Enligt intervjuerna sammaträffar handläggare med barnet/den unge enskilt vid minst två tillfällen per år samt vid två strukturerade uppföljningsträffar. Om placeringen är på annan ort besöker handläggaren institutionen eller familjehemmet minst var tredje månad.

Det har inte framkommit att det finns rutiner för att översiktligt följa upp insatserna. Ett arbete har påbörjats för att forma en enkät som ska ställas till samtliga som fått insatser via myndighetskontoret.

Enligt intervjuerna inom boendet medverkar den unges kontaktperson, socialtjänst och skola vid uppföljning av insatser i samarbete med socialtjänst och skola inom några veckor efter inflytt. Uppföljning ska ske enligt uppgift var tredje månad och revidering av genomförandeplan sker i samråd med socialsekreterare, ungdom och god man.

Enligt Grosvadskolans rutin stäms elevernas utveckling av var sjätte vecka av mentor och lärare i svenska som andraspråk. I samråd med elev och god man sker stegvis introduktion till ordinarie klass. Det sker också regelbundna utvecklingssamtal där gode man och boendepersonal medverkar.

Överförmyndaren följer upp de gode männens uppdrag kvartalsvis utifrån en redogörelse som lämnas in. Den beskriver nedlagd tid, kostnadsutlägg samt kontakter. Denna är grund för arvode och återsökning. Kontroller görs årsvis av den ekonomiska redovisningen.

#### 4.4.3. *Bedömning*

Verksamheten rutiner och arbetssätt beskriver hur uppföljning av individuella insatser ska ske, vilket är i överensstämmelse lag och föreskrifter. Det har dock inte framkommit att en intern kontroll sker för att följa att detta följs, vilket bör utvecklas.

---

<sup>14</sup> Socialtjänstlagen 6 kap § 7 c: *Socialsekreteraren ska besöka barnet eller den unge regelbundet i den omfattning som är lämplig utifrån barnets eller den unges behov och önskemål. Lag (2012:776). Socialtjänstlagen 6 kap 8: *Vårdas ett barn med stöd av denna lag i ett annat hem än det egna, ska socialnämnden minst en gång var sjätte månad överväga om vården fortfarande behövs och hur vården bör inriktas och utformas.**

---

Enligt vår bedömning behöver Kommunstyrelsen utarbeta rutiner för översiktlig uppföljning av insatser, för att säkerställa att berörda verksamheter har rätt förutsättningar och att insatserna håller en god kvalitet.

Vi ser positivt på det utvecklingsarbete som inletts inom kommunen när det gäller nyanlända barns introduktion utifrån regionala mål och rekommendationer där uppföljning och utvärdering av insatser betonas.

#### **4.5. Återrapporering sker till fullmäktige**

Det har inte framkommit att det utöver måluppfyllelse finns ytterligare nyckeltal som efterfrågas eller rapporteras till fullmäktige.

Överförmyndaren beskriver en långtgående delegation. Det har inte framkommit att specifik redovisning kring uppdraget för de ensamkommande barnen efterfrågas.

##### **4.5.1. Bedömning**

Vi rekommenderar ingående nämnder att utarbeta en rutin för att årligen följa upp mottagandet av ensamkommande barn, för att säkerställa att den fungerar ändamålsenligt och effektivt.

---

2014-05-12

***Jukka Törrö***

---

*Projektmedarbetare*

***Lena Brönnert***

---

*Uppdragsledare och projektledare*