

För kännedom:
Kommunfullmäktige
Partiernas gruppleदार
Kommunchefen

För yttrande:
Kommunstyrelsen

Granskning avseende Ensamkommande barn

Vi har av Luleå kommuns revisorer fått i uppdrag att göra en förstudie angående ensamkommande flyktingbarn. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2014.

Syftet med förstudien har varit att bedöma om kommunen har en ändamålsenlig styrning och uppföljning/kontroll av mottagningsverksamheten för ensamkommande barn och ungdomar samt att man fullt ut uppfyller de krav som ställs i lagstiftning och överenskommelser. Granskningen har inte omfattat arbetssätt och arbetsmetoder, handläggning eller liknande då Socialstyrelsen är tillsynsenhet för dessa delar.

Behovet av platser för ensamkommande barn har ökat kraftigt i landet och från och med 2014 är kommunerna skyldiga att ta emot det antal asylsökande ensamkommande barn som Migrationsverket och länsstyrelsen årligen fastställer i så kallade kommuntal. För Luleås del innebär detta en ökning med 175 % inför 2015.

Ensamkommande barn är en verksamhet med statliga direktiv. Kommunerna har dock möjlighet att utforma verksamheten på olika sätt utifrån olika viljeinriktningar och intentioner. Av den anledningen är det vår uppfattning att det bör finnas politiska mål och viljeinriktningar. Vi har i denna förstudie funnit att Luleå kommun har fastställda mål med. Vår bedömning är vidare att det finns en fungerande styrning av ensamkommande barn i och med den styrmodell man har med vision, program, verksamhetsplaner mm. Detta innefattar också uppföljning av verksamheten.

Inför 2015 är det en kraftig ökning i mottagandet av antal barn/ungdomar. Det är idag för tidigt att bedöma om Luleå kommun kommer att lyckas ta emot enligt överenskommelsen. Det stora problemet är bristen på boende, varför detta är en avgörande faktor om Luleå kommun ska klara av att uppfylla det lagstadgade kravet gällande antal.

Vår uppfattning är att kommunen idag har ändamålsenliga rutiner kring statsbidrag men att de kan utvecklas. De olika förvaltningarna har egna rutiner för återsökning och viss samverkan sker mellan förvaltningarna och dess ekonomer. Det finns ingen total bild av hur mycket pengar det handlar om för hela kommunen men det är betydande belopp. Vår uppfattning är att det är av intresse att få en total bild av statsbidragen för hela kommunen. Vår uppfattning är vidare att de rutiner som finns bör dokumenteras och ingå i den interna kontrollen.

Adress	Telefon	Telefax	E-post
c/o KPMG AB	Ordf Lars Lassinantti:	c/o KPMG AB	lars.lassinantti@telia.com
Box 139	070-651 78 42	0920-45 18 18	
971 04 LULEÅ	Ingegerd Mannfeldt, KPMG		
	0920-45 18 08, 070-990 41 45		

Rekommendationer

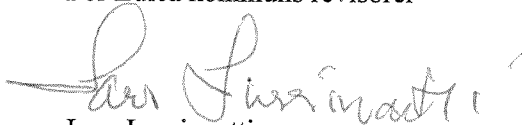
Mot bakgrund av resultatet av förstudien ger vi följande rekommendation:

- Utveckla och dokumentera rutiner kring statsbidragsansökningar på kommunövergripande nivå.
- Statsbidragsansökningar bör ingå som en del i den interna kontrollen.
- Kommunstyrelsen behöver förbättra uppföljningen av statsbidragsansökningarna och skapa sig en bild av det totala läget.

Revisorerna överlämnar härmed granskningsrapporten för kännedom och yttrande.

Yttrande från kommunstyrelsen önskas senast den 21 maj 2015.

För Luleå kommuns revisorer



Lars Lassinantti
Ordförande



Luleå kommun

**Ensamkommande flyktingbarn
Revisionsrapport**

Offentlig sektor
KPMG AB
2015-02-13
Antal sidor: 8

Innehåll

1.	Sammanfattning	1
2.	Bakgrund	2
3.	Syfte	2
4.	Avgränsning	2
5.	Revisionskriterier	2
6.	Ansvarig nämnd	3
7.	Metod	3
8.	Projektorganisation	3
9.	Mottagande av ensamkommande barn och ungdomar utan legal vårdnadshavare	3
9.1	Organisation och överenskommelse	3
9.1.1	Socialtjänsten	4
9.1.2	Barn- och utbildning	4
9.1.3	Överförmyndare	5
9.2	Utveckling	5
9.3	Styrning	6
9.4	Ekonomi	7

1. Sammanfattning

Vi har av Luleå kommuns revisorer fått i uppdrag att göra en förstudie angående ensamkommande flyktingbarn. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2014.

Syftet med förstudien har varit att bedöma om kommunen har en ändamålsenlig styrning och uppföljning/kontroll av mottagningsverksamheten för ensamkommande barn och ungdomar samt att man fullt ut uppfyller de krav som ställs i lagstiftning och överenskommelser. Granskningen har inte omfattat arbetssätt och arbetsmetoder, handläggning eller liknande då Socialstyrelsen är tillsynsenhet för dessa delar.

Behovet av platser för ensamkommande barn har ökat kraftigt i landet och från och med 2014 är kommunerna skyldiga att ta emot det antal asylsökande ensamkommande barn som Migrationsverket och länsstyrelsen årligen fastställer i så kallade kommundal. För Luleås del innebär detta en ökning med 175 % inför 2015.

Ensamkommande barn är en verksamhet med statliga direktiv. Kommunerna har dock möjlighet att utforma verksamheten på olika sätt utifrån olika viljeinriktningar och intentioner. Av den anledningen är det vår uppfattning att det bör finnas politiska mål och viljeinriktningar. Vi har i denna förstudie funnit att Luleå kommun har fastställda mål med. Vår bedömning är vidare att det finns en fungerande styrning av ensamkommande barn i och med den styrmodell man har med vision, program, verksamhetsplaner mm. Detta innefattar också uppföljning av verksamheten.

Inför 2015 är det en kraftig ökning i mottagandet av antal barn/ungdomar. Det är idag för tidigt att bedöma om Luleå kommun kommer att lyckas ta emot enligt överenskommelsen. Det stora problemet är bristen på boende, varför detta är en avgörande faktor om Luleå kommun ska klara av att uppfylla det lagstadgade kravet gällande antal.

Vår uppfattning är att kommunen idag har ändamålsenliga rutiner kring statsbidrag men att de kan utvecklas. De olika förvaltningarna har egna rutiner för återsökning och viss samverkan sker mellan förvaltningarna och dess ekonomer. Det finns ingen total bild av hur mycket pengar det handlar om för hela kommunen men det är betydande belopp. Vår uppfattning är att det är av intresse att få en total bild av statsbidragen för hela kommunen. Vår uppfattning är vidare att de rutiner som finns bör dokumenteras och ingå i den interna kontrollen.

Mot bakgrund av resultatet av förstudien ger vi följande rekommendation:

- Utveckla och dokumentera rutiner kring statsbidragsansökningar på kommunövergripande nivå.
- Statsbidragsansökningar bör ingå som en del i den interna kontrollen.
- Kommunstyrelsen behöver förbättra uppföljningen av statsbidragsansökningarna och skapa sig en bild av det totala läget.

2. Bakgrund

Vi har av Luleå kommuns revisorer fått i uppdrag att granska verksamheten kring ensamkommande barn och ungdomar utan legal vårdnadshavare. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2014.

Migrationsverket ansvarar för de asylsökande barnens asylprocess och ansvaret för boende och omsorg vilar på de kommuner som tecknat överenskommelse om mottagande med Migrationsverket (s.k. anvisningskommuner). Då antalet asylsökande ensamkommande barn ökat kraftigt de senaste åren finns ett stort behov av ett utökat antal kommunplatser för mottagande. De kommuner som är engagerade i mottagandet kan få statlig ersättning.

Luleå kommun, har liksom de flesta kommuner, utökat mottagandet av ensamkommande barn fr.o.m. 2015. Idag finns tre boenden och flera är på gång med totalt 43 platser för ensamkommande asylsökande barn och ensamkommande barn som beviljats uppehållstillstånd.

Revisorerna bedömer att en förstudie avseende kommunens mottagande av ensamkommande barn behöver göras.

3. Syfte

Syftet med förstudien har varit att bedöma om kommunen har en ändamålsenlig styrning och uppföljning/kontroll av mottagningsverksamheten för ensamkommande barn och ungdomar samt att man fullt ut uppfyller de krav som ställs i lagstiftning och överenskommelser.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Finns fastställda mål för mottagande av ensamkommande barn?
- Bedrivs verksamheten i enlighet med gällande beslut, överenskommelser och riktlinjer?
- Vilken uppföljning sker gällande efterlevnad av fastställda beslut, överenskommelser och riktlinjer ovan.
- Vilka förutsättningar finns att uppfylla de lagstadgade kraven gällande antal platser för ensamkommande barn?
- Vilken statlig ersättning får kommunen för att ta emot ensamkommande barn?

4. Avgränsning

Granskningen har omfattat verksamheten avseende ensamkommande barn och ungdomar. Granskningen har inte omfattat arbetssätt och arbetsmetoder, handläggning eller liknande då Socialstyrelsen är tillsynsenhet för dessa delar.

5. Revisionskriterier

Revisionskriterier för denna granskning har i huvudsak utgjorts av följande:

- Kommunala beslut om verksamheten.
- Tillämpbara regelverk.

6. Ansvarig nämnd

Granskningen har avsett kommunstyrelsen.

7. Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Studium av relevanta dokument som t ex avtal och överenskommelser med Migrationsverket, kommunala beslut om riktlinjer, uppföljningar etc.
- Intervjuer med berörda tjänstemän.

8. Projektorganisation

Granskningen har utförts av Lena Forssell, certifierad kommunal yrkesrevisor under ledning av Ingegerd Mannfeldt, certifierad kommunal revisor samt kundansvarig.

9. Mottagande av ensamkommande barn och ungdomar utan legal vårdnadshavare

9.1 Organisation och överenskommelse

Arbetsmarknadsförvaltningen är ansvarig förvaltning för flyktingmottagande inklusive ensamkommande barn utan legal vårdnadshavare. Kommunstyrelsen är ansvarig nämnd.

Integrationsavdelningen inom Arbetsmarknadsförvaltningen har det direkta ansvaret och denna avdelning är indelad i ett antal enheter.

Integrationsavdelningen har uppdraget att driva boenden för målgruppen. Den största gruppen asylsökande utgörs av pojkar i åldern 16-17 år. Stadsbyggnadsförvaltningen tar fram lokaler för boendena som är s.k. HVB-hem.¹ Socialförvaltningens socialtjänst gör utredning och tar beslut om placering på boendena alternativt tar beslut om annan placering.

Överförmyndaren rekryterar gode män för de asylsökande ensamkommande barnen. Barn- och utbildningsförvaltningen är ansvariga för att bereda plats för barnen så snabbt som möjligt i skolan.

Luleå kommun har en "Överenskommelse med Migrationsverket om anordnande av boende för såväl asylsökande ensamkommande barn som ensamkommande barn med uppehållstillstånd utan legal vårdnadshavare i Sverige". Överenskommelsen undertecknas av kommunstyrelsen, länsstyrelsen samt Migrationsverket och löper tillsvidare från och med 1 jan 2015.

¹ HVB= Hem för vård eller boende.

Kommunen förbinder sig i och med överenskommelsen att hålla 43 boendeplatser tillgängliga för ensamkommande barn, varav minst 33 platser alltid ska vara tillgängliga för asylsökande barn.

Behovet av platser för ensamkommande barn har ökat kraftigt i landet och från och med 2014 är kommunerna skyldiga att ta emot det antal asylsökande ensamkommande barn som Migrationsverket och länsstyrelsen årligen fastställer i så kallade kommuntal. För Luleås del innebär detta en ökning med 175 % inför 2015. Antalet asylplatser ökas från 12 till 33 och detta innebär att omsättningen ökar. I och med att den enskilde erhåller permanent uppehållstillstånd fylls det på med nya barn på asylplatser. Kommunen har i och med detta startat upp/håller på att starta upp tre nya boenden, både mottagningsboende, och PUT-boenden.

Man har också ett s.k. stegboende där barnen bor en kortare tid och ”fin slipar” sina kunskaper i att bo själv i avvaktan på lägenhet.

En stor utmaning är lägenheter i utslussningsverksamheten. Luleå expanderar som ort mycket och det är ett stort tryck på bostäder. Under åren 2015-2018 är behovet av små lägenheter ca 90 stycken totalt.

9.1.1 Socialtjänsten

Socialtjänsten och då i första hand barn- och ungdomssektionen, har ett stort ansvar vad avser ensamkommande barn.

Idag finns 3 socialsekreterare som utför socialtjänstens uppdrag gentemot ensamkommande barn. Socialtjänsten rekviderar medel från Migrationsverket per utredning och detta finansierar de 3 tjänsterna.

Socialtjänstens uppdrag är dels utredning, uppföljning och placering mm av de barn som kommer enligt avtalet och dels om det uppstår behov efter att den enskilde fyllt 21 år och bor i eget boende, precis som för alla Luleåbor.

I och med att det nu blir en kraftig utökning så finns inom sektionen en viss oro för hur man ska klara uppdraget. Det kan bli behov av utökning av socialsekreterare men det är för tidigt att säga än. Socialtjänsten har varit tydliga med vad socialtjänstens uppdrag är.

Det har under flera år varit en diskussion i kommunen om var ansvaret för de boenden som finns för ensamkommande barn ska ligga. Socialtjänsten har haft uppfattningen att det bör ligga på socialtjänsten men ansvaret finns kvar på Arbetsmarknadsförvaltningen direkt under kommunstyrelsen. I och med detta så framhåller man vikten av ett gott samarbete och man bedömer att samverkan också fungerar bra idag.

Samverkan finns både på individnivå men också på en övergripande kommunnivå.

9.1.2 Barn- och utbildning

Barn- och utbildningsförvaltningen är ansvariga för att bereda plats för barnen så fort som möjligt i det ordinarie skolsystemet. Tidigare fanns Välkomsten som var en gemensam ingång för nyanlända barn och ungdomar. Idag kommer barnen till skolan på det individuella programmet, IM.

Alla elever kartläggs och verksamheten är uppdelad i tre enheter på grund av ökningen i syfte att få till inkludering och integrering. Alla får en språkintrödnktion.

Den kraftiga ökningen är en stor utmaning för skolan och även en resursfråga både för gymnasiet men även för elevhälsan. Man anser ej att man fått ekonomisk kompensation, varken genom att få del av en större del av statsbidraget eller via utökade budgetanslag.

Nytt är också att det nu kommer fler elever som är analfabeter och man anser ej att man inom gymnasieskolan idag har den kompetensen.

Man arbetar nu med att försöka höja kompetensen och klara en god kvalitet.

9.1.3 Överförmyndare

Barn- och ungdomar under 18 år som kommer till Sverige utan någon vårdnadshavare och söker uppehållstillstånd har rätt att få en god man. I och med ökningen av asylsökande så är behovet av gode män stort och kommunen har svårigheter att hitta gode män till alla.

9.2 Utveckling

Det första boendet för ensamkommande barn startade 2007 och verksamheten har ökat under åren enligt nedan.

År	Antal asylsökande	Antal som fått permanent uppehållstillstånd.
2007	7	4
2008	20	6
2009	12	15
2010	21	8
2011	19	16
2012	18	7
2013	17	11
2014	19	10
Totalt	133	77

Fig 1: Statistik över mottagande av ensamkommande barn 2007-2014. Källa: Integrationskontoret.

Totalt mottagna barn sen 2007 är 133. Antal inskrivna barn/ungdomar 2014-12-31 är 43 stycken. Av dessa är 12 asylsökande, 25 bor på PUT-boenden och 6 stycken är i utslussning. 90 barn/ungdomar är utskrivna ur verksamheten och av dessa är 13 stycken återförenade med sina familjer i Luleå. 16 barn/ungdomar har lämnat kommunen efter att de fått PUT. 10 barn/ungdomar som fyllt 21 år är kvar i Luleå i självhushåll.

Som nämnts tidigare kommer antalet att öka kraftigt under 2015 och detta är en utmaning för kommunen framför allt vad avser bostäder men även för socialtjänsten, skolan och överförmyndaren.

Våra kommentarer:

Inför 2015 är det en kraftig ökning i mottagande av antal barn/ungdomar. Det är idag för tidigt att bedöma om man kommer att lyckas ta emot enligt överenskommelsen. Det stora problemet är bristen på boende, varför detta är en avgörande faktor om Luleå kommun ska klara av att uppfylla det lagstadgade kravet gällande antal platser.

9.3 Styrning

I ”verksamhetsplan för 2015-2017” beskriver arbetsmarknadsförvaltningen uppdraget, ger en omvärldsanalys, beskriver verksamheten, anger budgetförutsättningar samt redovisar styrkort. Verksamhet för ensamkommande barn och dess utmaningar redovisas i detta styrdokument som en av flera verksamheter.

I ”Flyktingmottagningens övergripande mål och inriktning för nyanlända flyktingar i Luleå kommun”, för 2014, redovisas mål, delmål och aktiviteter och här ingår verksamhet för ensamkommande barn. Ett nytt dokument kommer att tas fram under innevarande månad (feb 2014) med aktiviteter utifrån styrkortet.

I dokumentet ”Mål, aktiviteter och uppföljning på integrationsavdelningen 2014” anges mål för mottagningsboendet, PUT-boendet och Stegboendet.

En intern kontrollplan finns. vi har tagit del av planen för 2014 och en plan för 2015 är enligt uppgift under framtagande. En process (rutin/system) som fanns med under 2014 gäller ensamkommande barn och handlar om att rutiner för vårdplaner och genomförandeplaner ska utvecklas för ensamkommande barn. Denna åtgärd kommer att finnas kvar inför 2015.

Riktlinjer och rutinbeskrivningar finns. Vi har i denna förstudiegranskning ej tittat närmare på innehåll och kvalitet i den dokumentation som finns.

Uppföljning av verksamheten följer den modell som används i kommunen.

Våra kommentarer:

Vår uppfattning är att det finns en ändamålsenlig styrning av verksamhet för ensamkommande barn. Riktlinjer och rutiner är färskvara och bör ständigt revideras.

Ensamkommande barn är en verksamhet med statliga direktiv. Kommunerna har dock möjlighet att utforma verksamheten på olika sätt utifrån olika viljeinriktningar och intentioner. Av den anledningen är det vår uppfattning att det bör finnas politiska mål och viljeinriktningar. Det anser vi också att det finns i Luleå och vår bedömning är att det finns en fungerande styrning av ensamkommande barn i och med den styrmodell man har med vision, program, verksamhetsplaner mm. Detta innefattar också uppföljning av verksamheten.

9.4 Ekonomi

Vissa av de statliga ersättningarna betalas ut utan ansökan och en del behöver kommunen ansöka om hos Migrationsverket. Statsbidragssystemen inom integrationsområdet är omfattande och även för den del som avser ensamkommande barn finns ett digert regelverk. Här redovisas endast övergripande vilka statsbidrag som kan erhållas.

En kommun som tecknat överenskommelse med Migrationsverket om att ha boendeplatser för ensamkommande barn och ungdomar som fått uppehållstillstånd och för asylsökande får ersättning för detta med en årlig ersättning på 500 000 kr. Dessutom får kommunen ersättning med 1 600 kr per dygn och överenskommen boendeplats samt 300 kr per belagd plats. 1 600 kr erhålls automatiskt och 300 kr erhålls efter redovisning och ansökan. För Luleå kommuns del motsvarar således 43 platser minst 25 mkr inkom för tillhandahållandet av platser, till det tillkommer ersättning för belagd plats.

För barn med uppehållstillstånd erhålls schablonersättning automatiskt kvartalsvis. Denna schablon används till kostnader för gode män, särskilt förordnad vårdnadshavare, extrakostnader för skolan samt kostnader för socialsekreterare.

Dessutom kan vissa kostnader för utslussningsverksamhet, transportkostnader och extraordinära kostnader ansökas om.

Socialförvaltningen kan ansöka om kostnader för tillfällig vård i annat hem än eget. Skolan kan ansöka om ersättning för skolgång avseende barn med asyl och dessutom kan överförmyndaren ansöka om ersättning för gode män.

Rutinerna för hantering av statsbidrag kan se olika ut för de olika förvaltningarna. I denna granskning har vi endast övergripande tittat på de rutiner som finns i syfte att bedöma om det finns rutiner.

Integrationsavdelning har den största delen kring ekonomin avseende ensamkommande barn. Man har enligt uppgift lagt ner mycket tid på att tillskapa goda rutiner. Från början när det startade år 2007 så uppger man att man hade sämre kontroll. De vi intervjuat på integrationsavdelningen anser att man har bra kontroll idag och att man får in de medel man har rätt till.

Ekonom och avdelningschef har ansvaret och har listor där alla barn/ungdomar redovisas, datum samt om de har asyl eller PUT. Vid förändring av status registreras detta. Det anges också på listorna vem, vilken förvaltning, som är ansvarig för återsökning.

Förvaltningarna har nyligen påbörjat en samverkan på ekonomnivå avseende återsökningar.

Det finns ingen total kommunal bild över helheten och rutiner avseende statsbidragen. Det har byggts upp på respektive förvaltningen och är till stor del knutet till respektive ekonom.

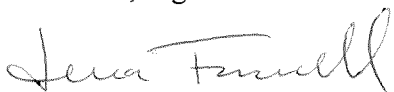
Våra kommentarer:

Rutiner kring statsbidrag för ensamkommande barn är av stor vikt då det är stora pengar det handlar om. det finns ingen total bild av hur mycket pengar det handlar om men för integrationsenhetens del för 2014 så är summan för de medel man erhåller utan ansökan minst 25 mkr.

Vår uppfattning är att det är av intresse att få en total bild av statsbidragen för hela kommunen. Vår uppfattning är vidare att de rutiner som finns bör dokumenteras och ingå i den interna kontrollen.

Vi har tittat på rutinerna för integrationsavdelningen och bedömer dem som ändamålsenliga. Vi har ej i denna förstudie tittat närmare på rutinerna för övriga förvaltningar men bedömer att det kan göras en fördjupad granskning angående detta.

KPMG, dag som ovan



Lena Forssell
Certifierad kommunal yrkesrevisor



Ingegerd Mannfeldt
Certifierad kommunal yrkesrevisor
Kundansvarig