

Social- och arbetsmarknadsnämnden

Handlingsplan för mottagande av ensamkommande barn

Beslutsunderlag

Social- och arbetsmarknadsnämndens beslut den 27 september 2016, § 82
Social- och arbetsmarknadsnämndens skrivelse den 1 februari 2017

Sammanfattning

Social- och arbetsmarknadsförvaltningen fick i oktober 2016 i uppdrag att ta fram en handlingsplan för stadens mottagande av ensamkommande barn. I uppdraget ingår dels att kartlägga aktuella boendeformer, avtal samt placeringskostnader och dels att ta fram en mottagandeplan för stadens fortsatta arbete. Parallellt pågår ett arbete med att förtydliga det juridiska läget avseende socialtjänstens hantering av ärenden av ensamkommande som fyllt 18 år men fortfarande inte fått beslut på sin asylansökan. Uppdraget ska delredovisas till social- och arbetsmarknadsnämnden i februari och mars 2017. Detta är delrapport ett. Till nämnden i mars kommer delrapport två, som består av ett förslag till stadens mottagandeplan.

Förslag till beslut

1. Social- och arbetsmarknadsförvaltningens delrapportering av arbetet med handlingsplanen för mottagandet av ensamkommande barn godkänns.

Leif Hallström/Anna Åström Brewitz

Tf. förvaltningschef

Inledning

Migrationen till Sverige har genomgått stora förändringar de senaste två åren. Från att ha tagit emot 163 000 asylsökande under år 2015, gick antalet människor som sökte skydd i Sverige ned kraftigt under år 2016 och stannade på cirka 30 000 personer. Under år 2015 var 35 000 asylsökande ensamkommande barn och 2 000 under år 2016. Skälen till denna kraftiga minskning är åtstramningar i den svenska asyl- och migrationslagstiftningen. För Sundbybergs del har de drastiska skiftningarna gjort särskilt avtryck i socialtjänstens verksamhet för ensamkommande barn. Från att ha tagit emot 78 barn under 2015 anvisades endast 8 barn till stadens socialtjänst förra året. Det faktum att många barn också behövs placeras utanför kommunen till höga kostnader, har bidragit till ett behov av en översyn av stadens totala mottagande av ensamkommande barn och unga.

Nämnduppdrag till förvaltningen

Under hösten 2016 fick förvaltningen i uppdrag av nämnden att:

- Kartlägga aktuella placeringar rörande ensamkommande barn avseende former, volymer och kostnader.
- Ta fram en modell för hur förvaltningen ska arbeta med mottagandet av ensamkommande barn samt för hur samverkan ska ske med barn- och utbildningsförvaltningen och andra relevanta aktörer kring målgruppen.
- Ta fram en boendekedja för ensamkommande barn
- Ställa om den egna verksamheten till den 1 juli 2017 så att verksamheten är anpassad efter de nya ersättningsreglerna

Uppdraget löper mellan den 2016-09-27 och 2017-06-30. Förvaltningen ska vid första nämnden år 2017 återrapportera arbetet med att kartlägga antal ensamkommande barn, boendeformer, kostnader och befintliga avtal. Dessutom ska arbetet med att ta fram en boendekedja återrapporteras. Senast den 31 mars 2017 ska förvaltningen återrapportera hur förvaltningen och staden som helhet ska arbeta för att ge de ensamkommande barnen ett gott mottagande.

Bakgrund

Högt mottagande av asylsökande år 2015

Idag befinner sig cirka sex miljoner av världens befolkning på flykt undan krig, oroligheter och nöd. Under förra året ökade antalet skyddssökande kraftigt till Europa och Sverige. En bidragande orsak till ökningen är kriget i Syrien och dess grannländer, säkerhetsläget i Afghanistan och länder på den afrikanska kontinenten. Under år 2015 sökte drygt 163 000 personer asyl i Sverige, av dessa var cirka 35 000 minderåriga, så kallade ensamkommande barn. Det ökade antalet asylsökande har gett avtryck både på det nationella, regionala och lokala planet, i form av fler elever i skolorna, fler ensamkommande barn i behov av omsorg och boende och fler nyanlända i behov av etableringsförberedande insatser. Inflödet av nya människor

har också öppnat upp för ny kompetens på arbetsmarknaden. På det lokala planet har socialtjänsten i en majoritet av landets kommuner arbetat på högtryck med att hitta boenden till de barn som anvisats.

Markant nedgång av antalet asylsökande under år 2016

I november 2015 vidtog regeringen ett antal åtgärder, för att minska antalet personer som söker asyl i Sverige, bland annat infördes ID- och gränskontroller. Ett förslag om tillfälliga uppehållstillstånd som huvudregel lades också, vilket klubbades igenom av riksdagen i juni 2016 och trädde i kraft 1 juli i år. En annan viktig förändring i asyl- och migrationspolitiken som införts under året har varit bestämmelsen om försörjningskrav vid anhöriginvandring.

Regeringens sammantagna åtgärder har gjort att antalet asylsökande till Sverige har minskat markant. Till och med december 2016 har cirka 30 000 personer sökt asyl i Sverige, av dessa är drygt 2 000 ensamkommande barn¹.

Ny placeringsform och sänkta ersättningar till kommunerna

En nationellt ökande efterfrågan på boendeplatser för ensamkommande under det gångna året har också skapat en negativ kostnadsutveckling för merparten av landets kommuner. Kostnadsutvecklingen för placeringar har också lett till att riksdagen beslutade om att införa placeringsformen stödboende, som ett mindre vård- och kostnadskrävande alternativ vid placeringar av ensamkommande barn. I samband med detta beslutades också att sänka ersättningarna till kommunerna. Tidigare har kommunerna ersatts med 1 900 kronor per barn och dygn. Ensamkommande har kunnat få fortsatt vård till och med 21 års ålder och kommunerna har erhållit samma ersättningsnivå. Därutöver fick kommunerna ersättning för sina faktiska utredningskostnader. Från och med den 1 juli 2017 införs dock en schabloniserad ersättning om 1 350 kronor för barn under 18 år och 750 kronor för ensamkommande mellan 18-20 år. I sammanhanget är det viktigt att tydliggöra att socialtjänstens ansvar för att utreda och göra kvalificerade behovsbedömningar av barnens vård- och omsorgsbehov består². Inspektionen för vård och omsorg (IVO) kommer också att bedriva tillsyn av såväl privata som kommunala nyöppnade stödboenden.

¹ Migrationsverkets statistik, antal inkomna asylsökningar, per 1 december 2016.
<http://www.migrationsverket.se/download/18.2d998ffc151ac3871592560/1480585373834/Inkomna+ans%C3%B6kningar+om+asyl+2016+-+Applications+for+asylum+received+2016.pdf>

² I enlighet med den så kallade normaliseringsprincipen, se Prop. 2005/06:46, Mottagande av ensamkommande barn: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/mottagande-av-ensamkommande-barn_GT0346

Sundbybergs mottagande av ensamkommande barn och unga

Överenskommelser och avtal om mottagande av ensamkommande

Sundbybergs stad har tagit emot ensamkommande barn sedan år 2008 enligt avtal med Migrationsverket. Antalet barn som staden tagit emot har ökat successivt sedan dess. Avtalen är konstruerade så att det reglerar antal platser och inte antal barn. Tidigare år har avtalen varit uppdelade i två delar, varav ett för asylsökande barn och ett för barn med uppehållstillstånd. Men i och med att antalet asylsökande minderåriga har ökat under de senaste åren och nådde en topp under 2015, har Migrationsverket i första hand varit i behov av att tillskapa fler så kallade asylplatser. En plats kan också omsättas fler gånger, hur många beror bland annat på handläggningstidens längd. Antalet barn som anvisas till en kommun kan alltså överstiga antalet platser i avtalet, utan att kommunen för den sakens skull tagit emot fler än prognosticerat.

I tabellen nedan anges antalet platser per år som staden har avtalat med Migrationsverket.

År	Antal platser
2008	5
2010	8
2014	13
2015	88

För 2015 hade Sundbyberg ett avtal om 88 boendeplatser med Migrationsverket. Vid utgången av 2015 ansvarade socialtjänsten för 115 ensamkommande barn och unga, varav 76 hade anvisats till kommunen mellan september och december samma år³.

Förändringarna i migrations- och asyllagstiftningen under år 2016 medförde dock att anvisningarna av ensamkommande barn till kommunerna snabbt förändrades. Under år 2016 anvisades 8 barn till Sundbyberg. Samma år upphörde också överenskommelserna att gälla, vilket i praktiken innebar att kommunerna fick ta emot det antal barn som anvisades av Migrationsverket.

Kartläggning av placeringskostnader och boendeformer år 2016

Trots det minskade inflödet av ensamkommande barn till kommunernas socialtjänst under år 2016, kvarstår behovet från år 2015 att hitta kostnadseffektiva och långsiktiga boendelösningar. Dock var efterfrågan på boenden för ensamkommande barn under hösten 2015 så pass stor att det skapades en särskild marknad för utförare som erbjuder boenden till målgruppen. Denna marknad består fortfarande vilket bidragit till att många kommuner är beroende av utförare som kunnat ta ut en förhållandevis hög ersättning för att tillhandahålla sådana boendeplatser. Kommunernas behov av boenden har också lett till en negativ kostnadsutveckling,

³ Placeringslista, fjärde kvartalet 2015.

där man behövt prioritera tak över huvudet för barnen, snarare än att utreda deras vårdbehov och hitta lämpliga boendelösningar. Avsaknaden av mindre kostnadskrävande alternativ har vidare gjort socialtjänsten beroende av fler utförare än tidigare och krävt att man gått utanför aktuella ramavtal. Att hitta boenden för ensamkommande som därtill har rätt kompetens för att möta upp den enskildes vårdbehov har många gånger varit en mycket svår utmaning att lösa.

Placeringskostnader för år 2016

För år 2016 planerar Sundbybergs stad med att få intäkter från Migrationsverket, motsvarande 105 mnkr, Här ingår ersättningar för de utredningskostnader staden haft för barn och unga som anvisats till kommunen under 2015. Då det finns en generell problematik i ersättningssystemet som innebär att kommunerna ersätts i efterhand, kan intäkterna endast anges som planerade och inte faktiska, när denna rapport skrivs. Kostnaderna för placeringar av ensamkommande uppgår till 90,8 mnkr för år 2016. Av dessa motsvarar 31,4 mnkr för HVB-boenden, 9,1 mnkr för stödboenden, 36,7 för konsulentstödda jourhem, 10,7 mnkr för konsulentstödda familjehem och 3,0 mnkr för egna familjehem.

Från och med juli 2017 kommer ersättningarna till kommunerna att minskas kraftigt.

I Sundbyberg placerade socialtjänsten en majoritet av barnen hos privata utförare, både genom ramavtal och direktupphandlingar.

Vid utgången av december 2016 hade stadens socialtjänst ansvar för cirka 150 ensamkommande barn. Av dessa är nästan 130 barn placerade utanför Sundbybergs kommun.

I tabellen nedan anges aktuella snittpriser för placeringar per dygn och boendeform. Priserna avser dygn och boendeform för placeringar gjorda under 2016.

Placeringsform	Snittpris (kr/dygn)
Konsulentstödda jourhem	1 600
Konsulentstödda familjehem	1 500
HVB-boende	2 000 -2 500
Träningslägenheter-/stödboende	950- 2 500

Budgetprognos för 2017

För att öka förvaltningens beredskap har en preliminär budgetprognos tagits fram för år 2017. Prognosen bygger på aktuella placeringslistor från vecka 4, men är fortsatt osäker, då ett flertal faktorer påverkar årsresultatet. Exempel på sådana faktorer är det faktiska antal barn och unga som kommer vara fortsatt placerade i staden under året och antal barn som hinner fylla 18 år innan ett beslut på sin asylansökan och därmed återgår till Migrationsverkets boenden för vuxna

asylsökande. Prognosen inkluderar heller inte eventuella budgetförbättringar som följer med förvaltningens pågående arbete att omförhandla aktuella placeringsavtal.

Förvaltningens prognos bygger på en ersättningsmodell som motsvarar den nuvarande högre statsbidragsnivån mellan januari och juni 2017 och den nya lägre statsbidragsnivån mellan juli och december 2017.

Mellan den 1 januari och 30 juni 2017 ersätts staden enligt 2016 års nivå men utan avtal om överenskomna platser. Kostnaderna för denna period uppgår till cirka 47,7 mnkr och staden får en ersättning på cirka 43,5 mnkr. Mellan den 1 juli och 31 december gäller de nya ersättningsnivåerna. Staden har då planerade kostnader motsvarande 45,8 mnkr och ersätts med 31,7 mnkr.

Förvaltningen uppskattar den totala årskostnaden för placeringar till 93,5 mnkr och planerar få intäkter motsvarande 75,2 mnkr för året. Detta innebär ett prognosticerat underskott på 18,3 mnkr.

Om förvaltningen ska balansera intäkter och kostnader för placeringar, bör inte priset per vårddygn och barn överstiga 1 260 kronor. I priset ingår endast kostnader för enheten och inte övriga OH-kostnader.

Kartläggning av befintliga avtal om boenden

Social- och arbetsmarknadsförvaltningen bedriver ett aktivt arbete med att se över och planerar också att omförhandla befintliga avtal om boenden för ensamkommande barn. Detta arbete behöver intensifieras under året. Vissa avtal medger möjlighet att omförhandla villkoren, via en så kallad omförhandlingsklausul.

År 2015 deltog Sundbyberg i en ramupphandling tillsammans med nordvästkommunerna i Stockholms län, i syfte att tillgodose behovet av boendeplatser för ensamkommande barn. Ramavtalen gäller generellt, med vissa undantag, i två år. Under hösten 2015 blev det tydligt att de upphandlade platserna inte täckte kommunernas behov. Vid utgången av november 2016 fanns samtliga boendeformer inom ramavtalet:

- 15 HVB-hem utan speciell vårdkompetens
- 7 HVB-hem för barn med allvarlig social problematik
- 30 stödboenden
- 15 stödboenden med personal dygnet runt

I november 2016 hade socialtjänsten köpt boendeplatser av sex utförare inom ramavtalet motsvarande 13 478 vårddygn.

Då antalet boendeplatser inte täckte kommunernas behov direktupphandlade socialtjänsten i Sundbyberg också ett större antal boendeplatser. I november 2016

hade socialtjänsten köpt tjänster av femtio utförare via direktupphandling, motsvarande 30 445 vårddygn. Det är osäkert hur många av de direktupphandlade avtalen som innehåller en omförhandlingsklausul.

Utöver det aktuella ramavtalet har Sundbybergs stad också tecknat separata avtal om boendeplatser för ensamkommande barn med BoA Mellanvård AB (5 träningslägenheter) samt Vårlyjus AB (grundavtal på 8 platser samt tilläggsavtal på ytterligare 10 platser). Vad gäller avtalet med BoA Mellanvård AB finns en omförhandlingsklausul. Om en överenskommelse inte kan nås mellan staden och utföraren behöver avtalet sägas upp innan mars 2017, annars förlängs avtalet med 12 månader i taget. Vad gäller stadens avtal med Vårlyjus AB tecknades detta år 2010 och löper på tillsvidare. Avtalet har uppsägningstid på sex månader och klausul om omförhandling finns.

Arbetet med att ta fram en boendekedja

I uppdraget med handlingsplanen ingår att ta fram en boendekedja för de barn som anvisas till staden. Boendekedjan ska konkret resultera i att det finns boendelösningar både för barn som befinner sig i asylprocessen och för ungdomar som fyllt 18 år och fått beslut om tillfälligt eller permanent uppehållstillstånd. Bostadsbristen i staden innebär att arbetet med att skapa en boendekedja för ensamkommande barn är komplicerat och mer tidskrävande än vad uppdragets tidsplan medger. Det pågår i skrivande stund ett stadsövergripande arbete med att planera och hitta nya boendelösningar för ett flertal målgrupper i staden, där ensamkommande barn utgör en målgrupp.

I skrivande stund ansvarar socialtjänsten för 42 ungdomar som inom kort är i behov av en stöd- eller träningslägenhet, även så kallat utslussboende.

Utmaningar i arbetet med ensamkommande barn under år 2017

De nuvarande statsbidragen till kommunerna för mottagande av ensamkommande barn innebär i många fall goda förutsättningar att tillhandahålla stödinsatser till barnen efter behov. Men i och med att statsbidragen sänks kraftigt per den 1 juli 2017 kommer staden stå inför betydande utmaningar att säkerställa att ensamkommande barn och unga även i framtiden kommer kunna ges stödinsatser av god kvalitet.

Omförhandling av aktuella avtal

Staden behöver snarast få ned placeringskostnaderna för ensamkommande barn. En mycket viktig del av detta arbete handlar således om att omförhandla samtliga aktuella avtal om boendeplatser för målgruppen.

Akut behov av olika boendelösningar

Särskilt stor är utmaningen att hitta boendelösningar som dels täcks av statsbidraget och som dels möjliggör vuxenstöd för de barn och unga som placeras på olika gruppboenden, exempelvis stödboenden och HVB-hem. I dagsläget är ett stort

antal barn placerade i HVB-hem och konsulentstödda familjehem, boendeformer som är betydligt mer kostnadskrävande än exempelvis familjehem som socialtjänsten själva rekryterat eller olika stödboenden. Bostadsbehovet är också akut avseende stöd- och träningslägenheter för ungdomar som fyllt 18 år och fått beslut om tillfälliga- eller permanenta uppehållstillstånd.

Fortsatta stödinsatser

Staden kommer under året utmanas i att säkerställa att ensamkommande barn och unga även fortsättningsvis beviljas de stödinsatser de efter utredning bedöms ha behov av. Enligt nya föreskrifter från Socialstyrelsen gällande placeringsformen stödboende, framgår att den nya placeringsformen innebär få förändringar avseende rätt till vuxenstöd, aktiviteter, läxläsning, med mera. Den stora skillnaden i placeringsformen handlar istället om bemanning och då särskilt om personaltätheten i stödboendet. Det finns inte krav på dygnet-runtbemanning i den nya placeringsformen. Dock ska det finnas personal att tillgå dygnet runt, vid behov.

Skolgång för nyanlända elever

Ensamkommande barn och unga har rätt till utbildning på samma villkor som andra elever i Sverige. Trots denna rättighet visar återkommande forsknings- och myndighetsrapporter att nyanlända elever inte alltid får den utbildning de behöver. För att de ensamkommande barn som kommer till Sundbybergs kommun ska få de bästa förutsättningarna att etablera sig i samhället och på arbetsmarknaden måste staden även fortsättningsvis arbeta intensivt för att säkerställa en utbildning av hög kvalitet.

Många av de barn som anvisats till Sundbybergs stad har hög studiemotivation. I samtal med socialtjänst och boendepersonal har barnen tydliggjort att man önskar mer undervisningstid, högre undervisningstakt och få utökat stöd för att uppnå gymnasiebehörighet. Här skulle staden exempelvis kunna tillskjuta mer resurser till utökat antal undervisningstimmar, mer studiestöd och studiehandledning samt mer stöd till elever i övergången från språkintruktionsklass till ordinarie undervisning.

Verksamhetsomställningar

Stadens verksamhet för ensamkommande står inför stora förändringar under det kommande året. Bland annat kommer chefer, socialsekreterare och boendepersonal behöva stöd i att ställa om rådande arbetssätt samt att utreda och eventuellt omplacera ungdomar. Det pågår en översyn om möjligheterna för Vårlyjus AB att överta verksamheten. De kommande förändringarna kräver stöd, tydlighet och regelbunden information i alla led. Detta för att möjliggöra en stabil förändringsprocess och främja en god arbetsmiljö.

Tidsbrist att arbeta med placerade barn och unga

Inom såväl myndighets- som utförarverksamheten har det rått tidsbrist att arbeta med de barn och unga som anvisats till kommunen. Tidsbristen har till stor del uppstått på grund av att många barn kommit under kort tid, vilket lett till en anhopning av ärenden. Detta i samband med rekryteringsproblem till vakanta

tjänster och hög personalomsättning har bidragit till aktuella utmaningar i verksamheten. Tidspressen kan komma att intensifieras ytterligare i omställningsarbetet vilket innebär både ökade risker i arbetsmiljön och ytterst i det sociala arbetet med ensamkommande barn och unga. Det är därför av största vikt att all personal som möter barnen ges möjlighet att stödja barnen i deras individuella ärenden och processer.

Begränsade möjligheter till samverkan civilsamhället

Då det stora flertalet barn och unga är placerade utanför Sundbybergs kommun, försvåras och begränsas också möjligheterna till samarbete med civilsamhället under året. Huruvida detta kan komma att ändras beror på hur många barn som staden kan ordna boende åt inom kommungränsen.

Pågående arbete med att möta utmaningarna under året

Social- och arbetsmarknadsförvaltningen arbetar just nu för fullt med att ställa om den faktiska verksamheten för ensamkommande barn. Nedan följer exempel på vad som är på gång inom förvaltningen:

- *Bostäder:* Pågående översyn och inventering av möjliga bostäder inom kommunens fastighetsbestånd.
- *Boendekedja:* Fortsatt arbete med att ta fram en boendekedja för de ungdomar som anvisats staden.
- *Placeringar:* Utökad fokus på att utreda barnens vårdbehov och se över aktuella placeringsbeslut. Förvaltningen går just nu igenom samtliga placeringar och säkerställer att det finns korrekta beslut i alla ärenden. Förvaltningen ser också över kostnaderna för alla placeringar genom att omplacera till lägre kostnad samt omförhandla individavtal.
- *Ekonomisk uppföljning:* Särskild återrapportering av kostnadsutvecklingen för ensamkommande barn i relation till budget görs i samband med tertiärrapporten.
- *Skolgång:* Utökad samverkan mellan skolan och boendepersonalen på Skvadronen behövs för att säkerställa en god kunskapsutveckling för placerade barn och unga. Denna samverkan måste stödjas av respektive förvaltningsledning.