

# Nykvarns kommun

Granskning av kommunens flyktingmottagande



Building a better  
working world

## Innehållsförteckning

<b>1. Inledning</b> .....	<b>2</b>
1.1. Bakgrund.....	2
1.2. Syfte och frågeställningar .....	2
1.3. Metod .....	2
<b>2. Ansvar och organisation</b> .....	<b>2</b>
2.1. Kommunens ansvar .....	2
2.2. Ansvarsförhållanden inom kommunen.....	3
2.3. Förvaltningsorganisation .....	4
<b>3. Kommunens flyktingmottagande</b> .....	<b>4</b>
3.1. Mål och direktiv .....	4
3.2. Prognos och beredskap.....	4
3.3. Mottagande och boendeplacering .....	5
3.4. Förskola och skola .....	6
3.5. Vuxnas etablering.....	7
3.6. Ekonomiska konsekvenser.....	7
3.7. Nämndernas uppföljning.....	7
<b>4. Svar på revisorernas frågor</b> .....	<b>8</b>
<b>5. Sammanfattande bedömning</b> .....	<b>9</b>

## 1. Inledning

### 1.1. Bakgrund

Sverige har det senaste året tagit emot många flyktingar och även om ökningen inte är lika omfattande som under hösten 2015 fortsätter ökningen av antalet nyanlända under innevarande år till följd av situationen i delar av vår omvärld. Att ge nyanlända förutsättningar att etableras är en stor utmaning som engagerar flera aktörer, både inom och utanför kommunen. För att stödet ska vara effektivt ställs stora krav på systematisk styrning och samverkan. Med bakgrund i detta har revisorerna i sin risk- och väsentlighetsanalys identifierat styrning och uppföljning av flyktingmottagandet som ett väsentligt område för en övergripande kartläggning genom en granskning.

### 1.2. Syfte och frågeställningar

Granskningen syftar till att kartlägga och bedöma kommunens styrning och uppföljning av flyktingmottagandet. Följande frågor besvaras:

- „ Vilka verksamheter inom kommunen berörs av kommunens flyktingmottagande?
- „ Är roller och ansvar i den politiska organisationen samt mellan verksamheterna tydlig?
- „ Finns det specificerade mål och dokumenterade rutiner för mottagandet?
- „ Vilka strategier och metoder tillämpas för att styra och samordna verksamheterna avseende flyktingmottagandet?
- „ Har verksamheterna säkerställt att de har beredskap att ta emot det antal flyktingar som kan komma de kommande åren? Hur arbetar nämnderna med upprättande och kvalitetssäkring av prognoser med avseende på flyktingmottagandet?
- „ Vilken återrapportering sker till berörda nämnder?
- „ Hur säkerställs en ändamålsenlig samordning mellan olika verksamheter?

### 1.3. Metod

Granskningen bygger på intervjuer och dokumentstudier. Intervjupersoner är kommunstyrelsens ordförande, kommunens integrationschef samt utbildningschef. Rapporten är sakgranskad av de intervjuade, vilket innebär att de fakta som rapporten hänvisar till är kvalitetssäkrade av de som granskats. Slutsatserna ansvarar EY för.

## 2. Ansvar och organisation

### 2.1. Kommunens ansvar

Kommunens flyktingmottagande kan delas in i tre delar:

- ▶ Mottagande av ensamkommande barn.
- ▶ Mottagande av flyktingar som har beviljats uppehållstillstånd.
- ▶ Verksamhet för asylsökande som väntar på beslut om uppehållstillstånd.

Ansvarer kan grovt taget sammanfattas enligt följande:

Kommunen ansvarar när det gäller ensamkommande barn för att utreda barnets behov och fatta beslut om insatser och placering i lämpligt boende. Kommunen ska utse god man, se till att barnet får skolundervisning och se till att barnet får en introduktion till det svenska samhället. Efter beviljat uppehållstillstånd ansvarar kommunen för fortsatta insatser under barnets uppväxt samt för barnets integration. Ansvarer innebär även att efterforska var barnets familjemedlemmar finns.<sup>1</sup>

När det gäller mottagande av flyktingar som har beviljats uppehållstillstånd ansvarar kommunen för att de nyanlända som anvisas till kommunen har möjlighet att bosätta sig. Kommunen ansvarar för att ge barn möjlighet till förskola och skola, att vuxna får tillgång till utbildning i SFI, samhällsorientering och vuxenutbildning samt att vid behov ge kompletterande försörjningsstöd.<sup>2</sup>

För asylsökande som väntar på beslut om uppehållstillstånd ansvarar huvudsakligen Migrationsverket. Kommunen ansvarar dock för att asylsökande barn kan gå i förskola och skola på samma villkor som andra barn i Sverige.<sup>3</sup>

## **2.2. Ansvarförhållanden inom kommunen**

Kommunstyrelsen ska leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet liksom verksamheten i Nykvarns Kommunkoncern AB. Kommunstyrelsen ska uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens ekonomiska ställning. Kommunstyrelsen ansvarar bland annat för personalfrågor, övergripande för arbetsmarknadspolitiken, kultur- och fritidsfrågor samt att bevaka att mark- och planberedskap upprätthålls för att främja bostadsförsörjningen.

Vård- och omsorgsnämnden ansvarar enligt reglemente för socialtjänst, verksamhet för personer med funktionsnedsättning, kommunal hälso- och sjukvård *och andra sociala frågor*.

Utbildningsnämnden ansvarar för förskoleverksamhet, grundskola, gymnasieskolfrågor och svenskundervisning för invandrare.

Överförmyndaren utövar tillsyn över godmanskap och förmyndarskap, bland annat enligt föräldrabalken och enligt lag om god man för ensamkommande flyktingbarn.

---

<sup>1</sup> Se bl.a. lag (1994:137) om mottagande av asylsökande, lag (2005:429) om god man för ensamkommande barn, Socialtjänstlag (2001:453).

<sup>2</sup> Se bl.a. lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning, förordning (2016:40) om fördelning av anvisningar till kommuner, förordning (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

<sup>3</sup> Se bl.a. skollagen (2010:800), förordning (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

### 2.3. Förvaltningsorganisation

Kommunens flyktingmottagande översteg alla prognoser under hösten 2015. Inom individ- och familjeomsorgen fanns vid den tidpunkten bara en handläggare med ansvar för mottagande av nyanlända flyktingar samt ensamkommande barn och ungdomar. Resultatet blev en mycket hårt pressad förvaltningsorganisation. Kommunstyrelsens ordförande beskriver att förvaltningen befann sig i stabsläge under hösten. Alla berörda chefer och nyckelpersoner träffades varje vecka för att utbyta information och samordna lösningar. I december 2015 gav vård- och omsorgsnämnden avdelningschefen i uppdrag att bilda en särskild flyktingenhet med ett samlat och övergripande ansvar för mottagandet.

I januari 2016 bildades integrationsenheten. Enheten har tagit över hela ansvaret för nyanlända och ensamkommande från övriga socialtjänsten. Det gäller både avseende myndighetsutövning och utförarverksamhet. Integrationschefen beskriver att organisationsstrukturen och ansvarsfördelningen inte var helt fastställd från början utan har utvecklats gradvis.

Utöver egen verksamhet koordinerar integrationsenheten samverkan med till exempel utbildningsverksamheten och med externa aktörer som Migrationsverket och Arbetsförmedlingen.

## 3. Kommunens flyktingmottagande

### 3.1. Mål och direktiv

Kommunen har inga särskilda mål som avser flyktingmottagande eller integration. Kommunstyrelsens ordförande beskriver att det under året har saknats tid och resurser för högre ambitioner än verkställighet, då området är mycket styrt av lagar och överenskommelser. Han beskriver att kommunen framöver kommer att behöva hantera andra och mer långsiktiga frågor kopplade till integrationen.

Nämndernas effektmål omfattar eller påverkas av mottagandet, till exempel vård- och omsorgsnämndens mål att 85 % av de boende i HVB-hem ska känna trygghet och få ett bra bemötande eller utbildningsnämndens mål att alla elever ska nå kunskapsmålen.

### 3.2. Prognos och beredskap

Under 2015 tog Nykvarn emot 47 ensamkommande barn på anvisning av Migrationsverket. Sedan april 2016 sker anvisningar enligt en modell där varje kommun tilldelas en andelssiffra i promille. Andelen bygger på folkmängd, tidigare mottagande av nyanlända, tidigare mottagande och anvisande av ensamkommande barn, antal dygn i mottagningssystemet samt antal dygn i ankomstkommun. Anvisning sker till den kommun som för tillfället har lägst måluppfyllelse av sin andel, såvida inte annan kommun anmält ledig plats eller om det föreligger stark anknytning till annan kommun. Andelarna räknas om årligen och justeras i mars varje år. Under vecka 46 2016 hade Nykvarn en måluppfyllelsegrad på 102 % med 5 anvisningar under året, vilket placerar kommunen på plats 146 i fördelningsturordningen.

För nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd gäller sedan 1 mars 2016 *bosättningslagen* som innebär att Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och länsstyrelserna tillsammans med kommunerna har ett gemensamt ansvar för bosättningen av nyanlända.

Migrationsverket har beslutat om en årsplan som reglerar hur många flyktingar varje kommun ska ta emot. För Nykvarn är antalet 41 under 2016 och 45 under 2017. Kommuntalen kan genom överenskommelser omfördelas inom länet. Vid stora förändringar i mottagandebehovet kan länstalen revideras, men målsättningen är att så endast ska ske i undantagsfall. En oro i verksamheten är att avtalen med Länsstyrelsen under 2015 visade sig ha låg tillförlitlighet och överskreds under hösten.

En utmaning för verksamheterna är att det inte är känt på förhand hur många av de anvisade nyanlända som kommer ensamma eller i familjer samt hur många av dem som är barn och vuxna, vilket gör det svårt att ha fullgod beredskap. Integrationschefen beskriver att det har funnits en god samverkan med Arbetsförmedlingens bosättningsenhet, som beslutar om anvisningarna, så att bosättningsenheten ofta har kunnat anpassa anvisningar efter vilken typ av boenden kommunen för tillfället har haft tillgång till. Under 2017 kommer Migrationsverket att ta över anvisningarna och då ser integrationschefen en risk att arbetet inte kommer att vara lika flexibelt.

Framtida anhöriginvandring lyfts av kommunstyrelsens ordförande fram som en ytterligare osäkerhetsfaktor i möjligheten att göra prognoser.

### **3.3. Mottagande och boendeplacering**

Inom integrationsenheten arbetar tre barnhandläggare som utreder och beslutar om placeringar av ensamkommande barn samt en flyktinghandläggare som bistår vuxna och familjer.

Ensamkommande barn placeras i första hand i ett familjehem, vilket upplevs som ett mer effektivt sätt att skapa god integration än institutionaliserat boende. Familjehemmen räcker inte till och i första hand prioriteras barn i yngre åldrar. Inom integrationsenheten finns fyra HVB-boenden för ensamkommande flyktingbarn som drivs i kommunens regi. Under hösten 2015 köpte kommunen HVB-platser hos externa utförare. Under våren har integrationsenheten utvecklat och utökat kommunens egen verksamhet och tagit hem barnen till kommunala HVB-boenden. Syftet är att få bättre insyn och samordning mellan kommunens verksamheter samt att göra verksamheten mer ekonomiskt effektiv.

Kommunens överförmyndare ansvarar för att utse god man till ensamkommande flyktingbarn. En god man företräder barnet i både ekonomiska och personliga angelägenheter. Överförmyndarkontorets uppgift är bland annat att utse och utbilda gode män, kontrollera redovisningar, besluta om arvode, återsöka arvodeskostnader från Migrationsverket och ha löpande kontakt med alla inblandade parter. Under början av 2015 fanns en handläggare som tjänstgjorde 25 % för överförmyndaren. Den ökade arbetsbelastningen innebär att det idag är en heltidstjänst. Den utökade tjänsten finansierades under hösten 2015 av vård- och omsorgsverksamheten men efter beslut av fullmäktige i april 2016 utökades överförmyndarens egen budgetram. Vid Länsstyrelsens granskning av överförmyndarens verksamhet i februari 2016 konstaterades att kommunen kunnat tillse att alla ensamkommande barn i kommunen fått en god man inom rimlig tid. Det fanns dock brister i dokumentationen, vilket beskrivs som en följd av den tunga arbetsbelastningen under hösten 2015.

När ett ensamkommande barn har fått uppehållstillstånd hjälper integrationsenheten till att ansöka om särskilt förordnad vårdnadshavare, vilket beslutas av tingsrätten.

Bland de ensamkommande barnen som idag bor i HVB-hem blir ett 20-tal myndiga under 2017. Kommunen har ett tillsynsansvar för dem fram till 21 år. I april 2015 beslutade vård- och omsorgsnämnden att ge vård- och omsorgsavdelningen uppdraget att tillsammans med samhällsbyggnadsavdelningen och fastighetschefen ta fram en lämplig boendelösning för att använda som utslussningsboende för de ensamkommande flyktingbarnen som fyllt 18 år. Behovet var vid den tidpunkten inte lika stort och nya åtgärder krävs inför kommande år. Integrationschefen beskriver att bemanning kan lösas genom befintlig ram och det är enklare att hitta gruppboende än att hitta enskilda bostäder.

För nyanlända flyktingar som har fått uppehållstillstånd beskriver integrationsenhetens chef att bostäder är den största utmaningen i kommunen. Samverkan sker med lokala vårdar samt med det lokala hyresbolaget, men antalet lediga lägenheter är få. Kommunstyrelsens ordförande beskriver att kommunen tagit till ett flertal olika lösningar för att hantera situationen. Kommunen har köpt villor och bostadsrätter, fördelat om hyresrättsbeståndet och haft samverkan med privata aktörer. Ett stort fokus på att skapa bostäder för mottagande av nyanlända ger dock risk för undanträngningseffekter. Kommunen har behov av bostäder även för unga, för äldre och för personer inom LSS personkrets.

Under 2016 har kommunen bildat en bostadsgruppering som består av kommundirektör, samhällsbyggnadschef, vård- och omsorgschef, ekonomichef och VD för NyBo. Gruppen syftar till bättre samverkan och har i uppdrag att pröva alla möjligheter att långsiktigt möta utmaningar på bostadsområdet.

### **3.4. Förskola och skola**

Både asylsökande barn och nyanlända barn med uppehållstillstånd har rätt till förskola och skola på samma villkor som övriga barn i Sverige. När ett barn tas emot i kommunen ansvarar integrationsenheten för att kalla till ett planeringssamtal där barnhandläggare, representanter från förskola eller skola samt familjen medverkar.

Utbildningschefen beskriver att en utmaning är att barnen har väldigt olika skolbakgrund. Vissa har en fullgod skolgång men saknar svenska språket medan andra har begränsad eller ingen tidigare skolbakgrund. Kartläggning av kunskapsnivå sker enligt Skolverkets vägledningsmaterial.

Förskolebarn och barn på låg- och mellanstadiet placeras i regel direkt i barn- eller elevgrupp med samma ålder. Inom förskolan kan språkfrämjande insatser vanligen ske inom ramen för den ordinarie verksamheten och i skolan sker språkträning både inom verksamheten och med stöd av studiehandledning. Under hösten 2015 anlände många äldre barn med relativt homogen utbildningsbakgrund. En särskild förberedelseklass inrättades för att underlätta deras introduktion och studiehandledning. Vart och ett av barnen kopplade också till en ordinarie klass i samma åldersgrupp, dit barnen gradvis har slussats ut beroende på förmåga.

Barn som frånsett ämnet svenska har kunskaper motsvarande målen i årskurs 9 har placerats direkt i introduktionsprogram på gymnasiet, för att underlätta långsiktighet och kontinuitet. För nyanlända barn som ska studera på gymnasiet köper kommunen platser enligt samma rutin som för övriga gymnasieelever.

Det är en utmaning för kommunen att hitta tillräcklig språkkompetens för att säkerställa hög kvalitet i studiehandledning och modersmålsundervisning. Utbildningschefen beskriver att

urdu är ett i dagsläget olöst behov men att övriga språk har kunnat tillgodoses genom utbyte med andra kommuner.

### **3.5. Vuxnas etablering**

Det är Arbetsförmedlingen som bär huvudansvaret för etableringsinsatser som hjälper nyanlända till arbete. För varje person utarbetas en etableringsplan som syftar till att individen ska lära sig svenska, komma i arbete och klara sin egen försörjning. Flera av etableringsinsatserna sker i samverkan med kommunen. I planen ingår vanligen samhällsorientering, SFI-undervisning och arbetsförberedande insatser som till exempel praktik eller validering av yrkes- och utbildningserfarenheter.

Samhällsorientering är en lagstadgad utbildning som kommunen ska tillhandahålla för nyanlända. Nykvarn ingår tillsammans med 25 andra kommuner i Centrum för samhällsorientering, som samordnar, utvecklar och upphandlar utbildningen. Kursen ges på modersmål och ger kunskap om hur samhället fungerar och om rättigheter och skyldigheter för att bli delaktiga både i civilsamhället och på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen anmäler deltagare till samhällsorienteringen och följer upp deras deltagande.

Svenska för invandrare ska erbjudas till alla vuxna som saknar grundkunskaper i svenska språket. Kommunen köper SFI-utbildningsplatser av Södertälje kommun, enligt samma rutin som för övriga vuxenutbildningar.

### **3.6. Ekonomiska konsekvenser**

Kommunen har rätt till ersättning från staten för många av de kostnader den har för flyktningmottagandet. Kommunen kan få schablonmässig ersättning eller återsöka kostnader för bland annat gode män, utbildningskostnader för asylsökande barn, SFI-utbildning, mottagande av ensamkommande barn och ungdomar, ersättning för god man och etableringsersättning som ska täcka kostnader såsom mottagande och praktisk hjälp vid bosättning. Ersättningarna ger i olika omfattning hel- eller delvis kostnadstäckning och är ofta begränsade till en viss tidsperiod.

En stor oro inom kommunstyrelsen är att kommunen kommer att belastas med stora kostnader framöver, med särskild kulmen under 2018-2019. Det beror dels på att vissa schablonmässiga ersättningar då når sitt slutdatum och dels på att ersättningen för ensamkommande barn sänks under kommande år. I juli 2017 sänks därtill ersättningen för ensamkommande barn och ungdomar från 1900 kr till 1350 kr per dygn och till 750 kr för de som fyllt 18 år. En fördel är att kommunen redan har stärkt egenregiverksamheten till skillnad från många andra kommuner som är bundna av långa avtal men att klara ekonomin beskrivs ändå som en utmaning.

### **3.7. Nämndernas uppföljning**

Kommunstyrelsen och vård- och omsorgsnämnden har under hösten 2015 och 2016 återkommande tagit emot rapporter som beskriver läget kring flyktningmottagandet. Rapporter har huvudsakligen skett muntligen från vård- och omsorgschef, integrationschef och kommundirektör.

I samband med att länsstyrelsen under slutet av 2015 inkom med nya förslag om avtal kring mottagande av ensamkommande barn uppdrog kommunstyrelsen samtliga nämnder att ta



fram konsekvensbeskrivningar. Alla nämnder behandlade därmed en läges- och konsekvensrapport under slutet av 2015 eller början av 2016. Det föreslagna avtalet blev inte av men analyserna är relevanta även i dagens situation.

#### 4. Svar på revisorernas frågor

Granskningens syfte är att kartlägga och bedöma kommunens styrning och uppföljning av flyktingmottagandet.

Fråga	Svar
<i>Vilka verksamheter inom kommunen berörs av kommunens flyktingmottagande?</i>	Hela kommunens verksamhet berörs på kort eller lång sikt av flyktingmottagandet. De verksamheter som är mest direkt berörda i dagsläget är socialtjänst, utbildning, överförmyndare och bostadsförsörjning.
<i>Är roller och ansvar i den politiska organisationen samt mellan verksamheterna tydlig?</i>	Ansvarsfördelningen är tydlig avseende mottagande och lagreglerade insatser för flyktingar. Roller och ansvar i arbetet med långsiktig integration kan förtydligas i samband med att kommunen framöver riktar större fokus på dessa frågor.
<i>Finns det specificerade mål och dokumenterade rutiner för mottagandet?</i>	Varken kommunfullmäktige eller nämnderna har antagit specifika mål för mottagandet. Mottagandet omfattas av och påverkar mål på andra områden, till exempel effektmål avseende skolresultat och trygghet i HVB-boenden.  Det operativa arbetet har utgångspunkt i allmänna råd och vägledningsmaterial från till exempel Migrationsverket, Socialstyrelsen och Skolverket.
<i>Hur säkerställs en ändamålsenlig samordning mellan olika verksamheter? Vilka strategier och metoder tillämpas för att styra och samordna verksamheterna avseende flyktingmottagandet?</i>	Området styrs primärt av lag och överenskommelser med Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och Länsstyrelsen. Arbetet är i dagsläget i hög grad orienterat mot verkställighet.  I januari 2016 bildades integrationsenheten som har ett övergripande ansvar för verkställande av alla åtaganden inom socialtjänstområdet samt för samordning mot utbildningsverksamheter och externa aktörer.  För att hantera den svåra boendefrågan har en särskild boendegruppering bildats med ansvar för att hitta nya lösningar. Gruppen involverar representanter från både kommunen och NyBo.  Överenskommelser och rutiner kring samverkan för etablering finns med bland annat Arbetsförmedlingen och Centrum för samhällsorientering.

<p><i>Har verksamheterna säkerställt att de har beredskap att ta emot det antal flyktingar som kan komma de kommande åren? Hur arbetar nämnderna med upprättande och kvalitetssäkring av prognoser med avseende på flyktingmottagandet?</i></p>	<p>Kommunen utgår från de prognoser och fördelningstal som utarbetas av Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och länsstyrelsen. Underlagen bedöms vara tillförlitliga för tillfället men oro finns för en upprepad situation av snabba förändringar. Nämnderna har liten möjlighet att påverka och kvalitetssäkra underlagen. Det finns inte möjlighet för kommunen att i förväg få kunskap om behov och familjesituation hos de människor som väntas komma, vilket gör det svårt att anpassa verksamheten i förväg. Integrationschefen beskriver att det funnits en god dialog och bra flexibilitet från bosättningsenheten, som gjort det möjligt att istället anpassa anvisningar efter vilken typ av boenden kommunen har kunnat hitta. Mindre flexibilitet väntas under 2017 när ansvarsfördelningen mellan myndigheterna förändras.</p>
<p><i>Vilken åiterrapportering sker till berörda nämnder?</i></p>	<p>Till kommunstyrelsen och till vård- och omsorgsnämnden har åiterrapportering skett löpande. Under hösten 2015 och våren 2016 har särskilda rapporter avlämnats vid varje sammanträde, mestadels muntligen från berörda chefer. Övriga nämnder har sporadiskt underrättats om händelser av betydande vikt inom deras ansvarsområde.</p>

## 5. Sammanfattande bedömning

Kommunen har tagit flera initiativ för att strukturera och tydliggöra det interna arbetet med mottagning av nyanlända. Ett exempel på detta är bildandet av den särskilda integrationsenheten. För kommunen är det dock svårt att prognostisera samt anpassa verksamheten på ett snabbt sätt, vilket gäller för hela den kommunala sektorn.

Det finns inga nämndsspecifika mål eller målkriterier med direkt inriktning på mottagningen av nyanlända inom kommunen. Dock är det många existerande mål som påverkas på ett indirekt sätt.

Vår sammanfattande bedömning är att kommunen har en tydlig och ändamålsenlig roll- och ansvarsfördelning, allt väsentligt när det gäller flyktingmottagning. I syfte att ytterligare utveckla och stärka sitt arbete lämnas dock följande rekommendation:

- ü Kommunstyrelsen bör överväga att arbeta fram övergripande mål för de strategiska flyktingmottagningen.

Stockholm 2017-02-01

Nina Högberg  
Verksamhetsrevisor