

Varbergs kommun

Granskning av kommunens flyktingmottagande och integrationsarbete

November 2016

KPMG AB
2016-11-17
Antal sidor: 25

Innehåll

1.	Sammanfattning	2
2.	Inledning	3
2.1	Bakgrund	3
2.2	Syfte och revisionsfrågor	4
2.3	Avgränsning	4
2.4	Ansvarig nämnd	4
2.5	Metod	5
2.6	Revisionskriterier	5
3.	Styrning	6
3.1	Mål och inriktningar beslutade av kommunfullmäktige 2016 – 2019	6
3.2	Inkluderingsplan/strategi	7
3.3	Kommunikationsplan	7
3.4	Dokumenterade processer och rutiner	8
4.	Övergripande organisering av mottagning och integration	8
4.1	Organisation	8
4.2	Avtal och anvisningstal	9
4.3	Tilläggsbudget 2016	10
5.	Mottagande och integration av ensamkommande barn	10
5.1	Socialtjänst	10
5.2	Skola	11
5.3	Överförmyndarverksamhet	13
5.4	Samverkan med andra aktörer och föreningsliv	14
6.	Mottagande och integration av nyanlända	15
6.1	Mottagning och information	15
6.2	Samhällsorientering	15
6.3	Sfi	16
6.4	Arbete och försörjning	16
6.5	Samverkan med andra aktörer	17
6.6	Bostadsförsörjning	17
6.7	Återsökning av statsbidrag	18
7.	Sammanfattande bedömning	19
7.1	Svar på revisionsfrågorna	19
7.2	Slutsats och rekommendationer	22
8.	Bilaga 1 – Revisionskriterier	24

1. Sammanfattning

KPMG har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Varbergs kommun bedömt om styrning och uppföljning av kommunens flyktingmottagande och integrationsarbete fungerar på ett ändamålsenligt sätt samt om det finns ett väl fungerande samarbete mellan de aktörer som har till uppgift att ge flyktingar stöd att etableras i samhället. I granskningen har även ingått att bedöma hur tidigare revisionsrapport som genomfördes 2014 har hanterats och beaktats.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte och revisionsfrågor är att kommunstyrelsen och berörda nämnder bör stärka styrning och uppföljning av kommunens flyktingmottagande. Flera av de utvecklingsområden som identifierades vid förra granskningstillfället kvarstår idag. Avsaknaden av gemensamma mål och strategier bedömer vi påverkar möjligheten till en ändamålsenlig styrning och uppföljning av kommunens flyktingmottagning och integrationsarbete.

I det fortsatta arbetet bör kommunstyrelsen i samverkan med berörda nämnder ta ett ökat helhetsgrepp kring frågan för att tillse att det finns en samsyn och långsiktig strategi för mottagning, integration och bostads- och kompetensförsörjning inom berörda verksamheter. Detta är särskilt av vikt mot bakgrund av att antalet nyanlända ökat kraftigt under året. Samverkan och ansvarsfördelningen mellan berörda verksamheter kring målgruppen bör även anges i strategierna för att få en tydlig helhetsstruktur och systematik i arbetet.

Våra identifierade förbättringsområden/rekommendation är följande:

- Kommunstyrelsen bör konkretisera övergripande mål och gemensamma strategier som tydliggör kommunens arbete med flyktingmottagning och integrationsarbete.
- Kommunstyrelsen bör följa upp att det finns en ändamålsenlig samverkan och tydliga roller mellan berörda nämnder i mottagnings- och integrationsarbetet.
- Kommunstyrelsen behöver i samråd med berörda nämnder stärka arbetet med stadens bostadsförsörjning. Kommunstyrelsen bör utveckla en strategi i syfte att öka bostadsbyggandet och minska kostsamma tillfälliga boendelösningar.
- Socialnämnden bör utveckla dokumenterade rutiner för mottagning av nyanlända flyktingar.
- Socialnämnden bör stärka samverkan med andra verksamheter och myndigheter, exempelvis Arbetsförmedlingen som har etableringsansvar, för att säkerställa att målen med överenskommelserna efterlevs och får effekt i verksamheterna. Nämnden bör även säkerställa att de arbetsmarknadsinsatser som erbjuds efter etableringsperioden är slut matchar identifierade behov och får effekt för den enskilde.

- Socialnämnden bör tillse att det finns en handlingsplan för att möta förändringarna i det nya statsbidragssystemet för ensamkommande barn. Detta i syfte att finna kostnadseffektiva lösningar.
- Socialnämnden och barn- och utbildningsnämnden bör stärka sitt förebyggande arbete i syfte att möta identifierade stödbehov för såväl nyanlända som ensamkommande barn och ungdomar. Detta gäller såväl hälsofrämjande insatser som insatser för inkludering i samhällslivet.
- Barn- och utbildningsnämnden bör arbeta aktivt för att säkerställa kompetensförsörjning, framförallt avseende behöriga lärare i svenska som andraspråk.
- Överförmyndarnämnden bör säkerställa att rutinen för klagomålshantering återkommande kommuniceras med barnen och berörda verksamheter för att säkerställa att avvikelser avseende de gode männen utreds och följs upp.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Den ökade flyktingströmmen av såväl vuxna flyktingar som ensamkommande barn och ungdomar som kommer till Sverige utan vårdnadshavare, har medfört nya utmaningar för kommunerna i mottagnings- och integrationsarbetet. I flera fall har det även krävts omställningar av verksamheterna för att möta ökade behov. Att integrera medborgare med utländsk bakgrund är många gånger en stor utmaning för kommunen och andra organisationer. Detta ställer särskilda krav på styrelser och nämnder beträffande utformning och innehåll i den kommunala verksamheten samt i myndighetsutövningen.

Ansvar för introduktionen för nyanlända flyktingar och andra invandrare förändrades genom etableringsreformen 1 december 2010. Härigenom förändrades ansvarsfördelningen mellan myndigheter och kommuner, där Arbetsförmedlingen övertog samordningsansvaret från kommunerna. Kommunerna har dock ett fortsatt stort ansvar för nyanländas etablering och får fortsättningsvis ersättning från staten. Vad gäller ensamkommande barn och ungdomar som kommer till Sverige har kommunerna ett ansvar att utreda barnets behov och fatta beslut om insatser och placering i lämpligt boende i enlighet med de regler som anges i socialtjänstlagen. Kommunerna ansvarar även för att utse god man, att barnet får skolundervisning samt att ge fortsatta insatser under barnets uppväxt samt för barnets integration om barnet får uppehållstillstånd.

Flyktingmottagandet granskades 2014¹. Mycket har hänt sedan 2014 som gör att det finns anledning att åter igen granska utifrån ett helhetsperspektiv hur kommunen arbetar med flyktingmottagning och integration och samtidigt följa upp de iakttagelser som lämnades i den tidigare granskningen. I granskningen ingår också att bedöma om rutinerna för

¹ Varbergs kommuns revisorer – Granskning av flyktingmottagande, december 2014

återsökning av medel är ändamålsenliga eller om det finns risker att kommunen går miste om bidrag.

Revisorerna har i revisionsplanering för 2016 uppmärksammat risker beträffande mottagande av nyanlända. Mot bakgrund av genomförd risk- och väsentlighetsbedömning önskar revisorerna därav granska om berörda nämnder har ett ändamålsenligt flyktingmottagande och integrationsarbete.

2.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om styrning och uppföljning av kommunens flyktingmottagande och integrationsarbete fungerar på ett ändamålsenligt sätt samt om det finns ett väl fungerande samarbete mellan de aktörer som har till uppgift att ge flyktingar stöd att etableras i samhället. Granskningen avser besvara följande revisionsfrågor:

- Finns det kommunala mål och dokumenterade rutiner och riktlinjer som är styrande för kommunens flyktingmottagande och integrationsarbete?
- Hur sker samverkan mellan berörda nämnder och kommunala bolag kring målgruppen? Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning i arbetet?
- Finns avtal med länsstyrelsen?
- Finns det lokala samverkansformer med Arbetsförmedlingen kring målgruppen?
- Finns det etablerat arbetsformer eller engagemang med föreningslivet kring målgruppen?
- Sker ändamålsenlig uppföljning av verksamheten?
- Hur säkerställer kommunen återsökning av medel?

Utöver frågorna ovan ingår att bedöma hur tidigare revisionsrapport hanterats och beaktats.

2.3 Avgränsning

Granskningen har avgränsats till kommunens övergripande verksamhet för flyktingmottagande och integrationsarbete där såväl nyanlända flyktingar² som ensamkommande barn och ungdomar berörs.

2.4 Ansvarig nämnd

Granskningen omfattar kommunstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden, socialnämnden, överförmyndarnämnden samt det kommunala bostadsbolaget Varbergs Bostads AB.

² Avser i detta sammanhang nyanlända flyktingar som fått uppehållstillstånd i Sverige och som bor i eget boende eller som anvisats från Migrationsverkets anläggningsboende, anknytningar till dessa samt kvotflyktingar.

2.5 Metod

Granskningen har genomförts med hjälp av intervjuer och dokumentstudier. Dokument såsom måldokument, budget, verksamhetsplaner, verksamhetsberättelser, intern kontrollplaner, rutiner och riktlinjer samt avtal och överenskommelser som berör flyktingmottagning och integration har granskats. Intervjuer har genomförts med förvaltningschefer och ledande tjänstemän inom respektive granskad nämnd.

Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att faktagranska rapporten.

2.6 Revisionskriterier

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- Kommunallagens (1991:900) 6 kap. § 1 och § 7
- Lag om mottagande av asylsökande, SFS 1994:137
- Förordning om mottagande av asylsökande, SFS 1994:361
- Socialtjänstlagen, SFS 2001:453
- Lag om etableringsersättning för vissa nyanlända invandrare, SFS 2010:407
- Förordning (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare
- Kommunala mål och riktlinjer

I bilaga 1 finns en mer utförlig redogörelse av ovanstående lagstiftning och förordningar. I stycke 3.1 presenteras de kommunala inriktningar och mål som kommunfullmäktige har beslutat om.

2.6.1 Reglementen

I kommunstyrelsens reglemente³ finns ingen särskild skrivning avseende flyktingmottagning, integration och inkludering. Däremot ansvarar kommunstyrelsen för områden som har direkt koppling till ovanstående, vilket har tydliggjorts med följande skrivningar:

- Styrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan. Den har ett helhetsansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning.
- Styrelsen ansvarar för samordning mellan nämnderna och gränsdragning mellan nämndernas kompetens. Styrelsen ansvarar för att en effektiv och ändamålsenlig organisation upprätthålls.
- Styrelsen ska leda och samordna kommunens lokal- och fastighetsstrategi.
- Styrelsen ska leda och samordna bostadspolitiken.
- Styrelsen ska ha hand om näringslivs- och arbetsmarknadsfrågor samt ansvarar för åtgärder för att allmänt främja högre utbildning, sysselsättning och näringslivet i kommunen.

³ Beslutat av kommunfullmäktige 2015-09-15

Socialnämnden ska enligt reglementet⁴ ansvara för följande:

- arbetsbefrämjande åtgärder och integrationsfrågor som ingår i det kommunala uppdraget
- kommunens tolkservice
- ärenden om bidrag till föreningar och organisationer som åtagit sig socialtjänstverksamhet eller vars huvudsakliga verksamhet kan betraktas som ett komplement till socialtjänsten

I barn- och utbildningsnämndens reglemente⁵ tydliggörs att nämnden ska fullgöra kommunens uppgifter enligt skollagen (2010:800) utom vad avser kommunal vuxenutbildning och svenska för invandrare (Sfi). Utöver vad som inryms i detta ansvarsområde finns ingen särskilt uppdrag kopplat till flyktningmottagning och integrationsarbete. Av överförmyndarnämndens reglemente⁶ följer att nämnden ansvarar för ärenden som enligt lag (2005:429) om god man för ensamkommande barn åvilar överförmyndaren.

3. Styrning

3.1 Mål och inriktningar beslutade av kommunfullmäktige 2016 – 2019

I kommunfullmäktiges mål och inriktningar 2016-2019⁷ finns fyra prioriterade målområden.⁸ För varje målområde presenteras en mer utförlig inriktning och tillhörande prioriterade mål. I samtliga inriktningar finns skrivningar med bäring på kommunens flyktningmottagande och integrationsarbete och inom målområdet *Utbildning och arbete* anges följande inriktning: *”Utbildning och praktik leder till bättre integration. Främlingsfientlighet och rasism ska motverkas”*. Därutöver finns inget specifikt mål beslutat av kommunfullmäktige avseende kommunens flyktningmottagning och integrationsarbete.

I kommunstyrelsens och nämndernas mål och inriktningar konkretiseras kommunfullmäktiges vision, målområden och inriktningar.

Kommunstyrelsen och barn- och utbildningsnämnden har inte uttalat något mål med särskild inriktning på flyktningmottagning och integrationsarbete. Däremot finns generella skrivningar som kan kopplas till detta arbete. I kommunstyrelsens budget 2016 presenteras pågående utvecklingsarbete med bäring på 2016 och här lyfts flyktningmottagning och integrationsarbete fram på följande vis:

”Det finns ett behov av att leda och samordna flyktningmottagandet i Varberg. Flyktningströmmen till landet är intensiv och kommunen upplever utmaningar i mottagandet. Främst gäller detta bostadsbristen, men det krävs också en aktiv planering

⁴ Beslutat av kommunfullmäktige 2016-05-17

⁵ Beslutat av kommunfullmäktige 2011-12-20

⁶ Beslutat av kommunfullmäktige 2014-09-16

⁷ Beslutad av kommunfullmäktige 2015-05-19

⁸ Målområdena är Miljö och Klimat, Bostäder, Utbildning och arbete samt Hälsa och social sammanhållning.

för integration och nya former av samverkan mellan de aktörer, både inom och utanför kommunorganisationen, som delar ansvaret för mottagandet och inkluderingen av nyanlända. Utöver det strategiska arbetet för ökat samarbete mellan aktörerna, lett från kommunstyrelsens förvaltning, har också andra initiativ tagits”.

Majoriteten av socialnämndens inriktningar och prioriterade utvecklingsmål är av generell karaktär och kan därför kopplas till kommunens flyktingmottagning och integrationsarbete. Inom inriktningarna barn och unga samt bostäder finns däremot en specifik koppling genom skrivningarna:

”I samverkan med andra myndigheter ska insatser för ensamkommande flyktingbarn och en struktur för migration byggas upp” och ”För att få tillgång till fler bostäder krävs en nära samverkan med fastighetsägarna samt att kommunen genom ägardirektiv påverkar det kommunala bostadsbolaget gällande tillgången till bostäder för socialnämndens målgrupper”.

I bakgrunden till skrivningen poängteras att tillgång till bostad är centralt för en god integration.

Överförmyndarnämnden har antagit målet *”en verksamhet med hög kvalitet, bra bemötande och god tillgänglighet”*. Något specifikt mål kopplat till integration och inkludering finns inte. Det framgår inte heller någon särskild skrivning avseende målgruppen ensamkommande barn och ungdomar.

3.2 Kommunikationsplan

Kommunikationsplanen för flyktingmottagande, integration och inkludering⁹ syftar till att förenkla och förbättra det interna och externa kommunövergripande kommunikationsarbetet kring flyktingmottagning, integrations- och inkluderingsarbete. Planen innehåller riktlinjer och vägledning kring hur kommunikation ska fungera. I planen anges att inkluderingsenhetens uppdrag är följande:

”Enheten ska aktivt initiera, samordna och stödja integrations- och inkluderingsarbetet inom hela den kommunala organisationen”

”Enheten ska aktivt arbeta med proaktiv kommunikation och attitydpåverkan i nära samverkan med kommunens kommunikatörer i syfte att minska spänningar i samhället och informera om kommunens arbete både internt och externt”

3.3 Inkluderingsplan/strategi

Kommunens inkluderingsstrategi har tillsammans med kultur- och fritidschefen fått ett uppdrag att kartlägga och ta fram förslag till en kommunövergripande inkluderingsplan/strategi, något som saknas idag. Syftet är att utforma en effektiv organisation och strategi för långsiktig inkludering utifrån nya behov. Utredningen har pågått under året där ett förslag ska presenteras i december. Som ett led i utredningen

⁹ Beslutad av kommunstyrelsen 2016-08-30

har en nulägesanalys och work shops genomförts med kommunens verksamheter för att få information om vilka utvecklingsområden som finns. Ett antal fokusgrupper har etablerats som representerar olika delar av samhället, b.la. överförmyndarnämnden avseende gode män, inkluderingsforum (frivillig och idéburen sektor), elever som går språkintrouktion samt två grupper som består av nyanlända män och kvinnor. Det har även genomförts benchmarking med andra kommuner för att få information och goda exempel kring hur de arbetar med inkludering. Återrapportering har enligt uppgift skett löpande till kommunstyrelsens arbetsutskott.

Enligt de intervjuade välkomnas en övergripande plan/strategi kring Varbergs långsiktiga mottagnings- och integrationsarbete. Detta lyfts fram av samtliga intervjuade, men särskilt av socialförvaltningen som redan i revisionsrapporten 2014 lyfte fram behovet av en gemensam samordning och att integrationsfrågan inte enbart kan hanteras av socialnämnden.

3.4 Dokumenterade processer och rutiner

Inom socialförvaltningen har två processkartor tagits fram i syfte att tydliggöra handläggningen. En avser handläggningen kring ensamkommande flyktingbarn och en avser boende och integration för ensamkommande flyktingungdomar. Processerna finns tillgängliga i socialförvaltningens kvalitetsledningssystem. Därutöver finns dokumenterade riktlinjer för ekonomiskt bistånd.

Inom barn- och utbildningsförvaltningen har skriftliga rutiner tagits fram avseende mottagande av nyanlända barn i förskolan, grundskolan och för nyanlända elever till gymnasieskolans språkintrouktionsprogram.

Inom överförmyndarnämnden finns dokumenterade rutiner fastställda vad avser handläggning av nya ställföreträdare, ersättningsregler samt rutiner för handläggning av ensamkommande barn.

För samtliga verksamheter förutom överförmyndarförvaltningen saknas dokumenterade rutiner för återsökning av statsbidrag.

4. Övergripande organisering av mottagning och integration

4.1 Organisation

Socialnämnden ansvarar för kommunens flyktingmottagande av ensamkommande barn och ungdomar samt nyanlända i form av boende, stöd och försörjning samt samhällsorientering. Inom förvaltningen finns en integrationssamordnare och en integrationssekreterare som sorterar direkt under förvaltningsledningen och som arbetar strategiskt och operativt med kommunens flyktingmottagande av nyanlända. Därtill finns en stabssamordnare som arbetar med nämndens övergripande samordning av flyktingmottagandet.

Barn- och utbildningsnämnden ansvarar för förskola och skola och är utförare av grundläggande vuxenutbildning. Centrum för Livslångt Lärande (CLL) som ligger under kommunstyrelsen är huvudman för kommunal vuxenutbildning och ansvarar för kommunens Sfi-undervisning vilken bedrivs inom ramen för Campus Varberg¹⁰.

Överförmyndarnämnden ansvarar för förordnande av god man¹¹ till ensamkommande barn.

Inom kommunstyrelsen finns en inkluderingsstrategi som organisatoriskt tillhör enheten strategisk utveckling och samhällsutvecklingskontoret. Tjänsten tillsattes i december 2015 har till uppgift att följa upp, samordna och stödja integrations- och inkluderingsarbetet inom den kommunala organisationen.

Serviceförvaltningen har samordningsansvar för kommunens samlade bostadsförsörjning utifrån den nya bostättningslagen¹² och fungerar som en samordnande länk mellan kommunens olika verksamheter och det kommunala bostadsbolaget Varbergs Bostads AB.

När volymerna ökade under förra hösten bildades en tillfällig stabsorganisation som hade ansvar för olika delar i mottagandet, exempelvis behovsplanering och bostäder. Syftet var att säkerställa gemensam information mellan berörda verksamheter och hur samverkan skulle ske. I takt med att inflödet minskade under våren 2016 avvecklades den tillfälliga stabsorganisationen där enbart grupperingen avseende bostäder kvarstår.

4.2 Avtal och anvisningstal

Varbergs kommun har sedan tidigare och senast 2015-12-07 träffat ett avtal med Länsstyrelsen och Migrationsverket kring mottagande av ensamkommande barn. Avtalet avser tillhandhållande av 100 boendeplatser för ensamkommande asylsökande barn.

I och med det nya statsbidragssystemet som förväntas införas 1 juli 2017, har Migrationsverket sagt upp alla överenskommelser med kommunerna för att underlätta införandet av de nya ersättningsreglerna. För Varbergs kommun löper nuvarande avtal ut 2017-03-31. Det nya systemet kommer innebära att ersättning betalas ut i form av schabloner istället för som idag med direkta återsökningar av faktiska kostnader. Vid granskningstillfället är det oklart om hur ersättningen till kommunerna kommer att se ut under övergångsperioden. Det som kan konstateras är att systemet kommer generera lägre statsbidragsintäkter till kommunerna men även mindre administrativt arbete avseende handläggningen av återsökningen av medel.

Motsvarande överenskommelse, daterad 2011-12-29, finns mellan Länsstyrelsen och Varbergs kommun avseende mottagande av flyktingar och andra skyddsbehövande. Enligt överenskommelsen ska kommunen årligen ta emot 80 nyanlända varav 50 beräknas bosätta sig på egen hand och 30 anvisas genom Migrationsverkets anläggningsboenden.

¹⁰ Campus Varberg är en del av CLL – Centrum för Livslångt Lärande i Varbergs kommun.

¹¹ Lag (2005:429) om god man för ensamkommande barn

¹² Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning

Genom den nya bosättningslagen har förutsättningarna för kommunens mottagande av nyanlända ändrats där Varbergs kommun för 2016 har anvisats att ta emot 201 nyanlända flyktingar. Av dessa beräknas 70 % utgöra ensamhushåll. För 2017 prognostiseras ett fördelningstal till Varbergs kommun om 276 flyktingar.

4.3 Tilläggsbudget 2016

Varbergs kommun har mottagit ett tillfälligt statsbidrag från staten om totalt 21,3 mnkr för 2016. Nämnderna har fått inkomma med förslag på beräknade kostnadsökningar kopplat till ett ökat flyktingmottagande. Kommunfullmäktige har därefter fattat beslut¹³ om följande fördelning.

Nämnd	Belopp (mnkr)	Verksamhet
Kommunstyrelsen	1,4	Inkludering, kommunikation och boendeanskaffning
Kommunstyrelsen	1,8	Reserv under kommundirektör för kommande inkluderings- och utvecklingsinsatser
Överförmyndarnämnden	0,3	Handläggning av gode män
Servicenämnd	0,4	Boendeanskaffning
Kultur- och fritidsnämnd	2,9	Inkludering och integration
Socialnämnd	5,0	Inkludering och integration samt kostnadstäckning inom integration/arbetsmarknad och försörjningsstöd
Barn – och utbildningsnämnd	9,5	Kostnadstäckning inom förskola, grundskola och gymnasieskola

5. Mottagande och integration av ensamkommande barn

5.1 Socialtjänst

Socialnämnden ansvarar för lagstadgad utredning och uppföljning av asylsökande ensamkommande barn och ungdomar som anvisas till Varbergs kommun samt för de barn som anvisas till kommunen på grund av anknytning och som bor i eget boende. Rutinerna för utredning och handläggning följer samma rutiner som för övriga placerade barn som socialnämnden ansvarar för. Enligt de intervjuade är Socialtjänstlagen och Socialstyrelsens riktlinjer styrande i arbetet. Enligt nämndens inriktningsmål ska barnperspektivet tillämpas i alla insatser som rör barn och unga.

Enligt uppgift finns en utsedd socialsekreterare för barnet och en familjehemssekreterare för familjehemmet (när barnet är placerat i familjehem). Det sker regelbundna uppföljningar på individnivå utifrån myndighetsutövningens krav på uppföljning. Enligt de intervjuade och i enlighet med nämndens interna kontrollplan arbetar förvaltningen för att

¹³ KF 2016-04-19, § 58

öka barnens delaktighet i sina utredningar och insatser oavsett om de är ensamkommande eller inte.

Till följd av ökat flyktingmottagande framgår av de intervjuade att det i vissa ärenden varit en utmaning att klara det lagstadgade uppdraget vad gäller såväl uppföljning inom angiven tid samt att genomföra barnvårdsutredningar inom fyra månader. Som konsekvens har utredningstiden i vissa ärenden fått förlängas. Det har även funnits en viss eftersläpning i dokumentationen vilken bedöms vara åtgärdad sedan våren 2016. Även om det varit ett högt tryck på organisationen bedömer förvaltningen att de sammantaget hanterat mottagandet väl utifrån de förutsättningar som varit och att det finns en fungerande struktur för arbetet.

Socialnämnden har vid granskningstillfället 180 ensamkommande barn som de ansvarar för. Under året har inflödet av ensamkommande barn varit lågt, ca 15 nya barn har kommunen tagit emot.

För närvarande har kommunen tre HVB-hem som drivs i kommunal regi. Därutöver finns ca 60 barn placerade i externa HVB-hem eller familjehem. Arbeta pågår med att ta hem de barn som placerats i andra kommuner. Det motsvarar ca 90 barn vid granskningstillfället.

Av intervjuerna framgår att det kommer bli en stor utmaning att anpassa nuvarande verksamheter efter sänkta ersättningsnivåer. Utmaningen kommer även vara att finna andra boendeformer för ungdomar mellan 18-21 år i t.ex. stödboenden eller genom organisering av mobila boendestödteam. Kommunen har även köpt externa HVB-platser vilka behöver ses över. Enligt förvaltningsledningen har ett uppdrag givits till ekonom och enhetschef på uppdragsavdelningen som hanterar ensamkommande barn, att se över verksamheterna och vilka kostnadseffektiviseringar som kan göras.

5.2 Skola

5.2.1 Förskola och grundskola

Barn- och utbildningsnämnden ansvarar för samordning av nyanlända barn och elevers introduktion på förskola och skola avseende elever upp till 19 år¹⁴. Det finns en särskild enhet inom förvaltningen, enheten för nyanlända och modersmål, som ansvarar för inskrivning och samordning av nyanländas elevers skolin introduktion. Inom enheten finns även modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål organiserad.

Enligt gällande rutiner är utgångspunkten "en väg in" vilket sker genom en digital anmälan till enheten för nyanlända och modersmål. För barn 1-5 sker anmälan till förskola där enheten efter anmälan och kontakt med respektive förskolechef tar kontakt med vårdnadshavare eller god man för inskrivningssamtal. För barn 6-15 år samt ungdomar 16-19 sker efter anmälan ett inskrivningssamtal.

¹⁴ Elever måste påbörja utbildningen senast det första kalenderhalvåret det år eleven fyller 20 år. Därefter hänvisas eleven till vuxenutbildningen. För asylsökande elever som vistas i Sverige med tidsbegränsat uppehållstillstånd gäller istället att utbildningen ska påbörjas innan eleven har fyllt 18 år.

När mottagningsenheten registrerat barnet skickas information till berörd förskolechef och rektor för information och vidare planering av elevens skolinledning. Placering sker utifrån det upptagningsområde som eleven geografiskt tillhör. Enligt de intervjuade har det hittills inte varit några problem med att placera eleverna i deras närområde. Rektor på mottagande skola beslutar slutligen om årskurs- och klassplacering.

Kartläggningen genomförs på den skolenhet som eleven blir placerad i med stöd av en särskild utsedd studiehandledare (utgörs av en modersmållärare) som finns organiserad inom enheten för nyanlända och modersmål. Samverkan sker med mentor, undervisande lärare samt elevhälsan på respektive skolenhet. Introduktionsstöd gäller för barn på förskola och elever F-1. Målsättningen är att eleven ska integreras i ordinarie undervisning i så stor utsträckning som möjligt. Beroende på elevens olika förutsättningar och behov ges även viss undervisning i särskilda grupper. Studiehandledning på modersmål ges för elever i årskurs 2-9 vilket omfattar 4-8 h/vecka. I samband med att eleven börjar sin skolgång genomförs även ett hälsosamtal av elevhälsan. Efter genomförd kartläggning ska det göras en utvärdering med bedömning och planering av elevens fortsatta stödbehov.

Enligt de intervjuade är bristen på behöriga lärare, framförallt inom svenska som andraspråk (Sva-lärare) och modersmållärare, en utmaning för att möta de nyanlända elevernas behov. Satsningar genomförs centralt tillsammans med regionen och andra samverkande högskolor och universitet för att få fler pedagoger att vidareutbilda sig till lärare i svenska som andraspråk.

För att stärka stödet till mottagande skolor som tar emot nyanlända elever har förvaltningen genomfört fortbildningsinsatser för rektorer och lärare samt tagit fram undervisningsmaterial. Förvaltningens IKT-pedagog har även stöttat skolenheterna i hur digitala lärverktyg som läsplattor och särskilda appar kan användas i undervisningen. Diskussioner förs även hur förvaltningen kan utöka studiehandledningen på distans. Det finns en utsedd arbetsgrupp som tillsammans med förvaltningens ledningsgrupp träffas regelbundet för att se över nuvarande rutiner och hur stödet till nyanlända elever med fokus på inkludering kan stärkas.

Förvaltningens bedömning är att de lyckats hantera volymökningen väl utifrån de förutsättningar som varit. Under året har elevantalet ökat på totalen men mattats av under hösten. Grundskolan har tagit emot ca 30-40 elever från juli månad. I takt med att barn som placerats i andra kommuner kommer att tas hem till Varberg beräknar skolförvaltningen att antalet nya elever till gymnasieskolan kommer att öka med ca 40 utöver övriga elever som kommer att komma till Varberg och till gymnasieskolan under 2016-2017.

5.2.2 Gymnasieskola

För de nyanlända som inte uppnår behörighet till ett nationellt gymnasieprogram ges utbildning i form av språkinledning där eleven läser svenska i kombination med grundskole- och gymnasieämnen. Målsättningen är att uppnå behörighet och gå vidare till ett annat program. Rutinerna för inskrivning och kartläggning följer samma process som beskrivits ovan för grundskolan. Alla gymnasieelever som läser språkinledning finns

samlade på kommunens gymnasieskola för att öka samordning och påskynda utvecklingen.

Undervisningen anpassas enligt de intervjuade efter elevernas olika förutsättningar och sker i dagsläget i fyra olika utbildningssteg. Utgångspunkten är att eleverna ska ha en 1-årig planering. När eleven fyllt 18 år finns även möjlighet att få undervisning på Sfi.

För närvarande omfattar antalet elever i språkintröduktion 150 elever, där flera nya klasser har startats under året för att möta ökade volymer. Vid granskningstillfället uttrycktes att eleverna nått och jämnt ryms i befintliga lokaler på gymnasieskolan. Förvaltningen genomför kontinuerligt översyn för att möta framtida lokalbehov.

5.2.2.1 Analys och uppföljning

Elevernas resultat följs upp kontinuerligt och ingår som en del av nämndens systematiska kvalitetsarbete som följer ett fastställt årshjul. Uppföljning sker såväl på huvudmannanivå som på förvaltnings- och enhetsnivå. Utgångspunkten på enhetsnivå är den individuella studieplan som upprättas för varje elev.

För att mäta måluppfyllelsen anger de intervjuade att den formativa bedömningen och progressionen i varje ämne är viktiga parametrar för att mäta elevens kunskapsutveckling. Detta eftersom det i många fall är tufft för eleverna att klara kunskapsmålen i grundskolan på grund av bristande språkkunskaper och varierade skolbakgrunder, särskilt om de börjat under årskurs 7-9.

5.3 Överförmyndarverksamhet

Överförmyndarnämnden (utgör en gemensam nämnd mellan Varbergs och Falkenbergs kommuner) ansvarar för förordnande och tillsyn över god män till ensamkommande barn. I uppdraget ingår även rekrytering, utbildning, råd och stöd samt arvodering. Nämnden har totalt 5 tillsvidareanställda handläggare, varav en handläggare arbetar enbart mot godmanskap för ensamkommande barn. Under 2016 har nämnden fått förstärkning med ytterligare en handläggare som även denna arbetat enbart mot godmanskap för ensamkommande barn.

Antalet godmanskap för ensamkommande barn tiodubblades under 2015 och uppgick vid årets slut till drygt 300 stycken. Av delårsrapporten 2016 framgår att förvaltningen per 2016-07-31 handlägger cirka 250 godmanskap för ensamkommande barn. Det konstateras att dessa godmanskap medfört betydande arbetsinsatser vad gäller rekrytering, utbildning, råd och stöd, arvodering och eftersökning av medel. Per 2016-10-01 hade överförmyndarnämnden 261 stycken aktiva ärenden.

När trycket var som störst kunde det ta upp emot tre veckor innan nämnden hann förordna en god man. Utgångspunkten enligt nämndens tolkning av lagen är att det ska ske inom 2-3 dagar. Eftersom nämnden saknade en buffert av rekryterade och utbildade män fördröjdes arbetet ytterligare. Av intervjuerna betonas att avdelningen dock inte gjorde avkall på kvalitetskontrollen i syfte att skynda på processen. Bristen på gode män gjorde att vissa erfarna ställföreträdare som avdelningen hade god kännedom om fick ytterligare förordnande vilka som mest kunde uppgå till max 10 stycken barn per ställföreträdare. I

snitt har varje god man 2-3 uppdrag. En utmaning i arbetet anges vara att det är svårt att kontrollera om angiven ställföreträdare har uppdrag i andra kommuner då det saknas ett centralt register.

Sedan förra hösten har många anmält sitt intresse av att vara god man. Under hösten 2015 utbildades 150 nya ställföreträdare och beredskapen för att hantera en eventuell volymökning bedöms idag vara god.

5.3.1 Uppföljning

De gode männen följs upp varje kvartal genom att respektive ställföreträdare ska skicka in en redogörelse över vilka insatser och besök som genomförts samt en arvodesräkning. Arvodering sker först efter granskningen har godkänts. Överförmyndarens tillsyn över de gode männen upphör när barnet blivit myndigt, när en särskild förordnad vårdnadshavare förordnats, om barnet varaktigt lämnar Sverige eller om barnets vårdnadshavare kommer till Sverige och är i stånd att utöva förmyndarskapet och vårdnaden.

Vid eventuella klagomål förs enligt de intervjuade alltid en dialog med den gode mannen och en utredning av huruvida den aktuella gode mannen ska kvarstå. Boendepersonal på HVB-hem, socialtjänsten och skolan kan enligt de intervjuade utgöra viktiga personer för nämnden att få kännedom om eventuella avvikelser, eftersom det är dessa som finns i barnets direkta närhet. Enligt de intervjuade kan avvikelser bero på att det förekommer olika syn på vad som ingår i den gode mannens uppdrag. Det finns ingen etablerad rutin inom förvaltningen att genomföra uppsökande intervjuer med de ensamkommande barnen i syfte att förhöra sig om hur kontakten med den gode mannen fungerar.

Av intervjuerna framkommer att det under de senaste två åren inte varit något tillfälle där nämnden entledigat en ställföreträdare på grund av olämplighet eller ej fullgörande av uppdraget. Dock anges att om synpunkter framkommer väljer oftast den gode mannen självmant att entlediga sig från sitt uppdrag om kontakten mellan den gode mannen och barnet inte bedöms fungera.

5.4 Samverkan med andra aktörer och föreningsliv

Det finns etablerade forum för samverkan mellan såväl barn- och utbildningsförvaltningen, socialförvaltningen och kultur och fritid. Vissa samverkande insatser har gjorts för målgruppen vad gäller lov- och sommarskola i syfte att barnen ska få en meningsfull fritid. I övrigt finns enligt de intervjuade ingen formaliserad kommunsamverkan mellan nämnderna kring integration, vilket efterfrågas av de intervjuade.

Kultur och fritid arbetar enligt uppgift aktivt mot föreningsliv och ideella organisationer i syfte att stärka samverkan, bland annat genom Varberg calling for peace-projektet samt genom språkcaféer. Det finns även ett utvecklat samarbete med frivilligorganisationer såsom Röda Korset etc. Nämnda insatser gäller såväl för ensamkommande barn som för kommunanvisade nyanlända. Vissa förebyggande insatser har även genomförts mot de anläggningsboenden som finns i kommunen som Migrationsverket ansvarar för. Därtill finns etablerade nätverk med samverkande myndigheter såsom Migrationsverket, Länsstyrelsen och Region Halland. Även om insatser görs, påtalar de intervjuade att det

finns ett ökat behov för att skapa sysselsättning och mötesplatser för kommunens nyanlända.

En utmaning i mottagningsarbetet som lyfts av såväl socialtjänsten som skolan är att få en samlad bild över de barn som är anhörigplacerade och som bor i eget boende och deras eventuella behov av hjälp- och stödinsatser.

De intervjuade inom överförmyndarförvaltningen efterfrågar mer formaliserad och strukturerad samverkan med socialtjänsten. Den samverkan som finns sker primärt på handläggarnivå. Enligt de intervjuade utelämnas ofta överförmyndarförvaltningen i processen kring det kommunövergripande arbetet med ensamkommande barn vad gäller exempelvis information kring när boenden stängs/öppnas, kommunens planering kring målgruppen, kunskapsöverföring och utbyte av information kring rollfördelning, riktlinjer, rutiner och förändrade arbetssätt hos såväl överförmyndarförvaltningen som övriga verksamheter och myndigheter som rör barnet. Samverkan anges särskilt vara angelägen utifrån socialförvaltningens pågående arbete med att ta hem barn som är placerade i andra kommuner eftersom det även kommer påverka överförmyndarnämndens verksamhet.

6. Mottagande och integration av nyanlända

6.1 Mottagning och information

Som nämnts ovan finns inom socialförvaltningen en integrationssamordnare som arbetar med kommunens mottagning av nyanlända, såväl kommunplacerade som dem som bor i eget boende. Under sommaren 2016 har en integrationssekreterare anställts för att förstärka arbetet.

Socialnämndens integrationssamordnare och integrationssekreterare arbetar med att stödja nyanlända med praktisk information och hänvisningar vad gäller boende, myndighetskontakter, inskrivning till förskole- och skolverksamhet samt anmälan till Sfi och samhällsorientering. De hjälper även till med ansökan om försörjningsstöd om det finns behov av bistånd under en period innan etableringsersättningen betalas ut.

De intervjuade anger att det genom integrationssamordnaren och integrationssekreteraren finns en organisation för kommunens mottagande av nyanlända, men att arbetet behöver utvecklas för att kunna möta volymökningen. Detta förklaras dels av att kommunplacerade flyktingar är en förhållandevis ny målgrupp för kommunen där det saknats en utvecklad struktur för mottagning och integration. Områden som nämns i utvecklingsarbetet är framförallt tillgången på bostäder samt åtgärder för egenförsörjning efter etableringsperioden är slut.

6.2 Samhällsorientering

I kommunernas mottagningsuppdrag ingår att erbjuda varje nyanländ 60 timmars samhällsorientering. Inom Varbergs kommun är det socialnämnden som ansvarar för nyanländas samhällsorientering. Tjänsten har upphandlats där AB Alphace Coaching and

Education för närvarande ansvarar för genomförandet. Organiseringen av samhällsorienteringen sker i samarbete med Arbetsförmedlingen som ett led i den enskildes etablering. Länsstyrelsen ansvarar för samordning inom regionen och för utbildning och rekrytering av informatörer. Vid granskningstillfället finns ingen längre kö.

Enligt de intervjuade saknas rutiner för regelbundna uppföljning av de insatser som görs. Detta var något som påpekades även vid förra granskningstillfället.

6.3 Sfi

Sfi ingår som en obligatorisk del av etableringsplanen för nyanlända flyktingar som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser. Kommunen ska enligt skollagen (2010:800) aktivt verka för att nyanlända som ingår i etableringen kan påbörja utbildningen inom en månad från det att den nyanlände anmält sig till en Sfi-kurs.

CLL som är organiserad under kommunstyrelsens förvaltning ansvarar för kommunens Sfi-undervisning. Nämnden erbjuder samtliga Sfi-kurser (A-D) vilka ges i tre studievägar beroende på elevernas olika förutsättningar. Vid granskningstillfället finns ingen kö till Sfi. Enligt de intervjuade ges kurser löpande.

Enligt uppgift genomför kommunen löpande uppföljning av den undervisning som bedrivs av CLL. Enligt de intervjuade ligger måluppfyllelsen över snittet för riket samt att eleverna anses vara nöjda med sin utbildning.

De intervjuade bedömer att det finns ett samarbete med kommunens vuxenutbildning för de elever som vill läsa vidare i form av grundläggande svenska eller vill genomföra kompletterande gymnasiala eller eftergymnasiala studier men att arbetet kan stärkas.

Enligt skollagen ska huvudmannen i samarbete med Arbetsförmedlingen verka för att eleven ges möjligheter att öva det svenska språket i arbetslivet och att Sfi kan kombineras med andra aktiviteter som arbetslivsorientering, validering, praktik, eller annan utbildning. Utbildningen ska kunna kombineras med förvärvsarbete. Enligt de intervjuade pågår översyn för att göra Sfi-undervisningen mer anpassad och integrerad med arbetsmarknadsinsatser. Diskussioner förs bland annat om att införa yrkes-Sfi, där eleven läser Sfi eller grundläggande svenska som andraspråk i kombination med yrkesutbildningar och/eller praktik.

6.4 Arbete och försörjning

Socialförvaltningen ansvarar för utförande och uppföljning av kommunens arbetsmarknadsinsatser. Arbetsmarknadsområdet är organiserat inom enheten för försörjningsstöd. Insatserna riktar sig primärt till de medborgare i kommunen som uppbär försörjningsstöd. Samarbete sker med vuxenutbildningen och Sfi samt med de handläggare som utreder och följer upp beslut om ekonomiskt bistånd.

Även om försörjningsstödet minskat något under året, framgår att nämnden har ett behov av att se över vilka insatser som erbjuds nyanlända efter etableringsperioden är slut och hur de kan matcha de behov som finns. Enligt integrationssamordnaren driver

Arbetsförmedlingen ett projekt tillsammans med kommunen för att utvärdera inom vilka kompetenser det förväntas finnas bristyrken framöver samt vilka insatser som kan göras för att styra arbetssökande mot dessa yrken i form av yrkesutbildningar och praktik.

6.5 Samverkan med andra aktörer

6.5.1 Lokal överenskommelse om nyanländas etablering i Varbergs kommun

Varbergs kommun har tillsammans med Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Region Halland och Länsstyrelsen, slutit en lokal överenskommelse (LÖK) kring samverkan om nyanländas etablering. Från kommunen representeras socialnämnden, kultur- och fritidsnämnden och barn- och utbildningsnämnden. Överenskommelsen är gällande från 2015-05-01 och gäller tillsvidare med en ömsesidig uppsägning på sex månader. Syftet med samverkansavtalet är att tydliggöra uppdrag, ansvarsfördelning, roller och rutiner mellan respektive part.

Arbetsförmedlingen är sammankallande och mötesordförande. Enligt de intervjuade förs minnesanteckningar på alla möten. Utifrån behov tillsätts tillfälliga arbetsgrupper som träffas löpande. Överenskommelsen följs enligt uppgift upp årligen i dialog med medverkande parter. För närvarande pågår arbete med att revidera överenskommelsen.

Enligt de intervjuade utgör LÖK:en ett bra forum där alla parter kan väcka frågor eller diskutera insatser när oförutsedda händelser uppstår. Uppföljningen av de insatser som görs bedöms dock enligt de intervjuade kunna stärkas för att säkerställa att det finns en samsyn i samverkansarbetet och kring vem som ansvarar för vad.

6.5.2 Samverkan med andra verksamheter

Under hösten har samlokalisering skett där inkluderingsstrategen sitter fysiskt tillsammans med medarbetare från socialförvaltningen och kultur och fritid i syfte att stärka samverkan. Som nämnts tidigare efterfrågas dock av de intervjuade ett tydliggörande kring vem som ansvarar för vad i mottagningsarbetet för att därigenom kunna stärka samverkan kring målgruppen.

”Integration Halland” är ett regionalt ESF-projekt som syftar till att förstärka, förbättra och komplettera de insatser som riktar sig till nyanlända inom ramen för etableringsuppdraget. För närvarande pågår insatser i att utbilda nyanlända i arbetsplatskultur.

6.6 Bostadsförsörjning

Av intervjuerna framgår att bostadsförsörjningen och kraven utifrån den nya bostättningslagen är en stor utmaning. Behovet har ökat drastiskt där det idag saknas bostäder i den omfattning som krävs. Uppskattat behov av lägenheter för 2016-2017 är enligt de intervjuade 200-250 lägenheter. Därtill finns behov av utslussningslägenheter till ensamkommande barn. De intervjuade anger att de hittills lyckats lösa boenden till de nyanlända som anvisats till kommunen, dock har det primärt avsett kortsiktiga andrahandskontrakt.

Serviceförvaltningen fick under hösten 2015 i uppdrag av kommunstyrelsen att koordinera och samordna kommunens bostadsbehov för nyanlända. En styrgrupp och arbetsgrupp med representanter från olika berörda förvaltningar tillsammans med kommunens bolag (Varbergs Fastighets AB och Varbergs Bostads AB) tillsattes i syfte att samordna arbetet och inventera tillgängliga bostäder. Möten genomförs enligt uppgift en gång i månaden. Specifika avstämningar sker även med socialförvaltningen, kultur och fritid samt barn och utbildning.

För att möta kravet på bostäder har kommunstyrelsens arbetsutskott fattat beslut om att hyra tillfälliga stugor samt att blockförhyra vissa fastigheter och rivningskontrakt. Därtill har kommunen förvärvat enskilda hus och villor som kan användas som tillfälliga genomgångsboenden. Diskussioner förs löpande med privata fastighetsägare för att möjliggöra fler hyreskontrakt, detta gäller såväl lägenheter som sommarstugor. Därtill har kommunen marknadsfört en hyresgarantikampanj som vänder sig till privatpersoner som har privatbostad att hyra ut, där avtal tecknas direkt med hyresgästen men där kommunen går in som garant under två år för att säkerställa att hyran kommer att betalas. Styrelsen för Varbergs Bostads AB har även beslutat om att utöka den procentuella andelen lägenheter som kan användas till sociala kontrakt ska öka från nuvarande 10 % till 15 %. Utifrån pågående nybyggnationer i kommunen finns enligt de intervjuade även hopp om viss omflyttning i kommunen vilket förväntas möjliggöra fler lediga bostäder.

Även om insatser gjorts för att lösa den kortsiktiga boendesituationen för målgruppen, krävs enligt servicechefen (samordnare) ett mycket mer strategiskt och långsiktigt arbete för att lösa boendefrågan. I servicenämndens reglemente framgår att nämnden ansvarar för lokaler till ensamkommande barn. Dock är bostäder till nyanlända en ny målgrupp för kommunen, där serviceförvaltningen bedömer att de inte har resurser att upprätthålla arbetet över tid. Vid intervju med socialförvaltningen finns otydligheter kring vem som ansvarar för vad i kontraktshanteringen och vid eventuell förlängning av hyreskontrakt samt att det inte tydliggjorts vilken nämnd som ska täcka eventuella merkostnader i de fall hyrorna inte är anpassade efter den etableringsersättning eller försörjningsstöd som nyanlända får.

6.7 Återsökning av statsbidrag

Migrationsverket kompenserar kommunen för kostnader hänförliga till den tid som barnet är asylsökande samt för barn som fått uppehållstillstånd. Detsamma gäller för personer med uppehållstillstånd, asylsökande samt för tillståndssökande personer. Ersättningen består av årlig grundersättning, schablonersättning avseende boende, skolgång, god man (avser ensamkommande barn) samt återsökningsbara ersättningar för särskilda kostnader utöver vad schablonersättningen avser att täcka. Inom kommunen finns ingen fastställd fördelningsmodell kring hur schablonersättningen ska fördelas inom olika verksamheter.

Varbergs kommun har per 2016-11-08 en ackumulerad fordran på Migrationsverket om totalt 68,8 mnkr. På grund av Migrationsverkets långa handläggningstider råder en viss osäkerhet kring hur stor del av återsökta belopp som respektive förvaltning kommer att få. Inom socialförvaltningen bedöms ca 6-7 mnkr vara osäkra fordringar. Frågan bevakas enligt redovisningschefen kontinuerligt, framförallt inom socialförvaltningen som har störst andel av fordran (57,6 mnkr).

Barn- och utbildningsförvaltningen, socialförvaltningen och överförmyndarförvaltningen ansvarar var för sig för återsökning av statsbidrag inom den del som avser deras ansvarsområde. De intervjuade bedömer att det finns en tydlighet kring vad som får återsökas samt en struktur för hur underlag som stödjer återsökningen ska administreras och skickas in. Dock bedöms processen vara tidskrävande där det inom granskade nämnder funnits en viss eftersläpning i återsökningen utifrån den volymökning som varit. De intervjuade bedömer dock att återsökning sker inom den tidsram som Migrationsverket fastställt.

Socialförvaltningen har under sommaren anställt en ekonom som har som del i sitt uppdrag att på 50 % av sin tjänst arbeta med återsökning av medel. Detta i syfte att systematisera arbetet och stärka kompetensen inom området. Det anges finnas ett nära samarbete mellan verksamhet och ekonomi i syfte att säkerställa att det finns rätt uppgifter som grund för ansökningarna.

7. Sammanfattande bedömning

7.1 Svar på revisionsfrågorna

Finns det kommunala mål och dokumenterade rutiner och riktlinjer som är styrande för kommunens flyktningmottagande och integrationsarbete?

Kommunfullmäktige har antagit övergripande inriktningsmål som berör utbildning, praktik och integration. Dock saknas ett tydliggörande i hur viljeriktningarna ska uppnås. Därutöver finns inget specifikt mål beslutat av kommunfullmäktige avseende kommunens flyktningmottagning och integrationsarbete, något som saknades redan vid förra granskningstillfället. Vi bedömer det som viktigt att politiska mål och strategier för kommunens flyktningverksamhet utarbetas för att skapa förutsättningar för en ändamålsenlig styrning, ledning och uppföljning av kommunens flyktningmottagning och integrationsarbete.

Barn- och utbildningsnämnden, socialnämnden och överförmyndarnämnden har tagit fram dokumenterade rutiner och processkartläggningar för mottagning och utredning av ensamkommande barn. Dock saknas likt föregående granskning, dokumenterade rutiner för mottagning av nyanlända flyktingar samt rutiner för kommunens bostadsförsörjning. Enligt vår bedömning bör sådana rutiner snarast tas fram, särskilt med anledning av att antalet mottagna nyanlända har ökat kraftigt under året vilket kräver formaliserade rutiner och tydlig samordning.

*Hur sker samverkan mellan berörda nämnder och kommunala bolag kring målgruppen?
Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning i arbetet?*

Vi kan konstatera att samverkande insatser görs mellan nämnderna och kommunens bostadsbolag kring målgruppen. Det gäller såväl mellan skola, socialtjänst och kultur och fritid samt mellan serviceförvaltningen och berörda nämnder avseende kommunens bostadsförsörjning.

I intervjuer framgår att det saknas en kommunövergripande samordning av arbetet något som även bekräftas av de budgetskrivningar vi tagit del av. I kommunstyrelsens budgetskrivning för 2016 framgår att kommunen har ett behov av leda och samordna flyktingmottagandet i Varberg. Bristen på bostäder samt samverkan mellan olika aktörer såväl inom kommunen som externt, lyfts fram som framtida utmaningar.

I dagsläget saknas en övergripande strategi/integrationsplan som inkluderar kommunens samtliga nämnder. Likt föregående granskning upplever socialnämnden att det åvilar ett stort ansvar på dem att hantera kommunens flyktingmottagning och integrationsarbete. Genom ökade krav på kommunerna att hitta bostäder till de flyktingar som kommunplaceras i Varberg, upplever serviceförvaltningen på motsvarande sätt ett ökat ansvar att koordinera kommunens samlade bostadsförsörjning trots att det formella ansvaret endast innefattar boende till ensamkommande barn. Överförmyndarnämnden bedömer att det saknas en strukturerad samverkan med socialförvaltningen, vilken bedöms som speciellt viktig eftersom flera barn kommer flyttas till Varbergs kommun framöver. Sammantaget kan vi konstatera att samverkande insatser behövs och att roll- och ansvarsfördelning inte är tydlig.

Vi bedömer att gemensamma strategier bör utvecklas för säkerställa att det finns en samsyn och struktur i kommunens mottagnings- och integrationsarbete både på lång och kort sikt. Utmaningen framöver är enligt vår bedömning att stärka integrationsarbetet då nämndernas primära fokus under året har varit att hantera ett ökat flyktingmottagande och förhålla sig till volymförändringar under en redan ansträngd situation. Samverkan och ansvarsfördelningen mellan berörda verksamheter kring målgruppen bör kartläggas och konkretiseras i mål/strategier för att få en tydlig helhetsstruktur och systematik i arbetet. Pågående arbete med att ta fram en kommunövergripande inkluderingsstrategi bedömer vi utgöra goda förutsättningar för att tydliggöra och effektivisera arbetet. Dock krävs en skyndsam implementering och säkerställande av att det finns en samsyn i genomförandet för att inte ytterligare fördröja inkluderingsarbetet.

Finns avtal med länsstyrelsen?

Varbergs kommun har sedan tidigare ett avtal med Länsstyrelsen (Migrationsverket) om att ta emot ensamkommande barn samt flyktingar och andra skyddsbehövande. Mot bakgrund av det nya statsbidragssystemet har Migrationsverket sagt upp alla överenskommelser med kommunerna för att underlätta införandet av de nya ersättningsreglerna.

För 2016 har Varbergs kommun blivit anvisad att ta emot 201 flyktingar.

Finns det lokala samverkansformer med Arbetsförmedlingen kring målgruppen?

Varbergs kommun har tillsammans med Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Region Halland och Länsstyrelsen slutit en lokal överenskommelse om samverkan kring nyanländas etablering. Överenskommelsen är gällande sedan 2015-05-01 och gäller tillsvidare. Utifrån avtalet bedrivs flera samverkande insatser.

Det är av vikt att kommunen bedriver ett långsiktigt arbete kring hur såväl ensamkommande barn som nyanlända långsiktigt ska integreras och få möjlighet till eget boende och försörjning. Samverkansavtalet utgör en god förutsättning för arbetet. Även

om vissa uppföljningar görs, bedömer vi att kommunstyrelsen och berörda nämnder i högre utsträckning bör följa upp hur avtalet efterlevs och att insatserna får effekt under etableringen av nyanlända.

Finns det etablerat arbetsformer eller engagemang med föreningslivet kring målgruppen?

Enligt de intervjuade finns utarbetade samverkansformer med såväl föreningslivet, näringslivet som civilsamhället i form av nätverk, språkcaféer etc. De intervjuade bedömer att det finns ett stort engagemang bland dessa aktörer att stärka delaktigheten i kommunens integrationsarbete. Dock bedömer de intervjuade att fler kultur- och fritidsaktiviteter bör erbjudas för att skapa en meningsfull fritid och möjligheter till mötesplatser. Vi bedömer att arbetet ytterligare bör systematiseras för att tydliggöra föreningslivet och civilsamhällets del utifrån pågående inkluderingsarbete.

Sker ändamålsenlig uppföljning av verksamheten?

Vid granskningstillfället saknas en övergripande analys och uppföljning kring hur kommunens flyktningmottagning fortlöper, såväl utifrån gällande lagstiftning som utifrån kommunens egna viljeriktningar för arbetet. Pågående arbete med att ta fram en inkluderingsstrategi bedömer vi vara ett steg i arbetet för att synliggöra och stärka kommunens styrning och uppföljning av arbetet.

Mottagning och integration av ensamkommande barn

Det finns en struktur för mottagandet av ensamkommande barn inom såväl skolan, socialtjänsten som överförmyndarförvaltningen. Detta understöds av dokumenterade rutiner och riktlinjer för utredning, kartläggning och uppföljning av insatser. Eftersom det varit en hög belastning på verksamheterna, har arbetet i viss mån påverkats genom förlängda utredningstider, förseningar i den lagstadgade uppföljningen, eftersläpning i dokumentation och personalomsättning. Bristen på tillgängliga boenden inom såväl HVB-hem som familjehem har även påverkat mottagningsarbetet för ensamkommande barn. Flertalet av bristerna bedöms dock vara åtgärdade vid granskningstillfället även om belastningen är fortsatt hög till följd av behov av kontinuerliga uppföljningar och ökat stödbehov hos barnen.

Vi kan konstatera att insatser inom såväl skolan som socialtjänsten följs upp årligen som en del av nämndens systematiska kvalitetsarbete. Månatligen följs verksamheten upp och återrapporteras till berörd nämnd, vilket inkluderar både ekonomi och verksamhet. Vår bedömning är att berörda nämnder gjort Anpassningar för att hantera det lagstadgade uppdraget men att det krävs kontinuerlig översyn för att säkerställa att tillräckliga stödinsatser ges. Utifrån bristen på lärare inom framförallt svenska som andra språk och behovet av lokaler, behövs enligt vår bedömning en översyn för att möta förändrade behov.

Mottagning och integration av nyanlända

Genom att en integrationssekreterare har anställts under året bedömer vi att socialnämnden har förstärkt sin organisation för av ta emot nyanlända. Dock bedömer vi att strukturen för arbetet behöver utvecklas.

Vad gäller samhällsorienteringen saknas regelbundna uppföljningar av de insatser som görs, något som påpekades även vid förra granskningstillfället.

Vad gäller uppföljningen av de nyanlända som ingår i etableringen krävs enligt vår bedömning en fördjupad analys kring vilka framtida insatser som kan vara aktuella för att nyanlända ska nå egen försörjning efter etableringsperioden är slut. Det gäller såväl utveckling av samverkan med Arbetsförmedlingen samt ökad integrering av insatser i samband med Sfi och yrkesutbildning och praktik. Detta kräver en fördjupad behovsanalys samt en idé om utvärderingssystem för att tydligare kunna följa upp att insatserna matchar identifierade behov och får önskad effekt.

Bostadsförsörjningen utgör den stora utmaningen och är en viktig hörnsten för nyanländas integration och egen försörjning. Vi kan konstatera att trycket på bostadssociala lägenheter ökat under året där det vid granskningstillfället saknas bostäder i den omfattning som krävs. Detta ställer enligt vår bedömning mycket stora krav på kommunstyrelsen och granskade nämnder vad gäller framtagandet av tydliga mål och strategier för att kunna möta ökade behov och minska kostsamma tillfälliga boendelösningar.

Hur säkerställer kommunen återsökning av medel?

Respektive nämnd ansvarar för återsökning av statsbidrag inom sina respektive ansvarsområden. Det saknas dokumenterade rutiner för återsökning, dock bedömer de intervjuade att det finns upparbetade rutiner för hur återsökningen ska ske. Enligt uppgift har fortbildningar genomförts under året för att säkra kompetens inom området. Socialförvaltningen har även anställt en ekonom under året som har till särskilt ansvar att återsöka medel inom socialförvaltningens verksamheter.

Vi kan konstatera att Varbergs kommun har en stor ackumulerad fordran på Migrationsverket som vid granskningstillfället uppgår till 68,8 mnkr. Vi bedömer det som väsentligt att kommunstyrelsen och berörda nämnder fortlöpande följer utvecklingen.

7.2 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte och revisionsfrågor är att kommunstyrelsen och granskade nämnder bör stärka styrning och uppföljning av kommunens flyktningmottagning och integrationsarbete. Även om insatser gjorts för att stärka arbetet, kvarstår flera utvecklingsområden som påpekades redan vid förra granskningstillfället. Det gäller såväl förtydligande i hur nämnderna ska arbeta med mottagning och integration samt mer kraftfullare åtgärder för att säkerställa en långsiktig bostadsförsörjning och egenförsörjning efter etableringsperioden är slut.

Våra identifierade förbättringsområden/rekommendation är följande:

- Kommunstyrelsen bör konkretisera övergripande mål och gemensamma strategier som tydliggör kommunens arbete med flyktningmottagning och integrationsarbete.

- Kommunstyrelsen bör följa upp att det finns en ändamålsenlig samverkan och tydliga roller mellan berörda nämnder i mottagnings- och integrationsarbetet.
- Kommunstyrelsen behöver i samråd med berörda nämnder stärka arbetet med stadens bostadsförsörjning. Kommunstyrelsen bör utveckla en strategi i syfte att öka bostadsbyggandet och minska kostsamma tillfälliga boendelösningar.
- Socialnämnden bör utveckla dokumenterade rutiner för mottagning av nyanlända flyktingar.
- Socialnämnden bör stärka samverkan med andra verksamheter och myndigheter, exempelvis Arbetsförmedlingen som har etableringsansvar, för att säkerställa att målen med överenskommelserna efterlevs och får effekt i verksamheterna. Nämnden bör även säkerställa att de arbetsmarknadsinsatser som erbjuds efter etableringsperioden är slut matchar identifierade behov och får effekt för den enskilde.
- Socialnämnden bör tillse att det finns en handlingsplan för att möta förändringarna i det nya statsbidragssystemet för ensamkommande barn. Detta i syfte att finna kostnadseffektiva lösningar.
- Socialnämnden och barn- och utbildningsnämnden bör stärka sitt förebyggande arbete i syfte att möta identifierade stödbehov för såväl nyanlända som ensamkommande barn och ungdomar. Detta gäller såväl hälsofrämjande insatser som insatser för inkludering i samhällslivet.
- Barn- och utbildningsnämnden bör arbeta aktivt för att säkerställa kompetensförsörjning, framförallt avseende behöriga lärare i svenska som andraspråk.
- Överförmyndarnämnden bör säkerställa att rutinen för klagomålshantering återkommande kommuniceras med barnen och berörda verksamheter för att säkerställa att avvikelser avseende de gode männen utreds och följs upp.

Malmö 2016-11-17

Ida Brorsson

Certifierad kommunal yrkesrevisor

Sofie Oldfield

Verksamhetsrevisor

8. Bilaga 1 – Revisionskriterier

Kommunallagen 6 kap

Av 6 kap § 7 följer att nämnderna var och en inom sitt område ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

Lagstiftning om mottagande av asylsökande

I lagen om mottagande av asylsökande (1994:137) framgår bestämmelser kring sysselsättning för och bistånd för flyktingar som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige, har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl har medgetts rätt att vistas i landet medan ansökan prövas.

Migrationsverket ansvarar för att ta emot och pröva ansökan om asyl. Under tiden nyanländas ansökan om uppehållstillstånd behandlas är Migrationsverket ansvarig. Det gäller såväl att tillhandahålla boende som ersättning. Ibland kan boendet lösas på egen hand, genom att nyanlända bor hos släkt eller vänner, så kallat eget boende.

Kommunen ansvarar för boende samt stöd och hjälp till ensamkommande barn och ungdomar enligt Socialtjänstlagens (2001:453) 2 a kap 1 §. Överförmyndaren i kommunen ska förordna en god man enligt lag om god man för ensamkommande barn (2005:429). Anvisning av ensamkommande barn till kommuner sker via Migrationsverket.

Länsstyrelsen har ett samordningsansvar för mottagning och etablering av flyktingar och medverkar till att det finns beredskap hos kommunerna att ta emot nyanlända och ensamkommande barn. Länsstyrelserna har även till uppdrag att stödja kommunerna i deras samordning av samhällsorienteringen.

Regionen ansvarar för att tillhandahålla hälsoundersökning och eventuell sjukvård.

Etableringsreformen

I lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare finns bestämmelser om ansvar och insatser för att underlätta och påskynda nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. Genom lagförändringen 2010 förändrades ansvarsfördelningen mellan myndigheter och kommuner, där Arbetsförmedlingen övertog samordningsansvaret från kommunerna.

I lagen om etableringsersättning för vissa nyanlända invandrare (2010:407) finns föreskrifter om etableringsinsatser och etableringsersättning för vissa nyanlända invandrare samt föreskrifter om ersättning för vissa rese- och flyttkostnader. Nyanlända som får uppehållstillstånd och som går in i etableringen får ersättning från staten under två år. Ansökan om etableringsersättning handläggs av Arbetsförmedlingen.

Kommunerna ansvarar för följande insatser under etableringen och för de nyanlända som inte är kvalificerade för etableringsersättning:

- Mottagande och bostadsförsörjning (avser de asylsökande som kommunen tar emot enligt fördelningstal, nyanlända som ordnar bosättning på egen hand samt personer som kommer som anhöriga till en person som redan bor i kommunen).
- Undervisning i Sfi (Svenska för invandrare), och annan vuxenutbildning enligt vuxenutbildningsförordningen.
- Samhällsorientering, omfattande 60 timmar.
- Tillhandahållande av plats inom barnomsorg, förskoleverksamhet och skola samt andra insatser för barn och ungdomar enligt Skollagen.
- Insatser inom det sociala området enligt Socialtjänstlagen.
- Tillse att övrig kommunal verksamhet och service kommer nyanlända till del.
- Försörjningsstöd och andra insatser i väntan på att etableringsersättningen ska börja utbetalas eller för dem som inte har rätt till etableringsplan på grund av nedsatt prestationsförmåga.

Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning

Bosättningslagen trädde i kraft i mars år och innebär att alla kommuner har ett ansvar för att ta emot nyanlända för bosättning. Lagen gäller en nyanländ som har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande samt anhöriga till dessa personer. Syftet är att skynda på processen för nyanländas etablering på arbetsmarknaden och i samhällslivet. Vid fördelningen av anvisningar mellan kommuner ska hänsyn tas till kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek, sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen. Enligt lagen omfattar anvisningar till kommuner i första hand nyanlända som är registrerade och vistas vid Migrationsverkets anläggningsboenden och kvotflyktingar.