

Granskning av kommunens flyktingmottagning och integrationsarbete

Granskningsrapport

Markaryds kommun

KPMG AB

2017-06-16

Antal sidor 25

Antal bilagor 1

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte och revisionsfråga	3
2.2	Avgränsning	4
2.3	Revisionskriterier	4
2.4	Ansvarig nämnd	4
2.5	Projektorganisation/granskningsansvariga	5
2.6	Metod	5
3	Mål och riktlinjer beslutade av kommunfullmäktige samt resultatet av revisionens tidigare granskning samt Skolinspektionens beslut	5
3.1	Kommunfullmäktiges mål	5
3.2	Reglementen	5
3.2.1	Skolinspektionens beslut efter tillsyn av utbildningen i Markaryds kommun	6
3.3	Revisionens tidigare granskning av området	7
4	Resultat av granskningen – Mottagning och integration av nyanlända	7
4.1	Styrning och organisation	7
4.2	Dokumenterade rutiner och processer	8
4.2.1	Återsökning av statsbidrag	9
4.3	Statistik och anvisningstal	9
4.4	Samhällsorientering	9
4.5	Sfi	10
4.6	Arbete och försörjning	10
4.6.1	Lokal överenskommelse om nyanländas etablering och samverkan	10
4.6.2	Arbetsmarknadsinsatser och integration	11
4.6.3	Samverkan med externa aktörer	11
4.7	Bostadsförsörjning och lokalförsörjning	12
4.8	Samverkan, civilsamhälle och föreningsliv	12
5	Resultat av granskningen – Mottagning och integration av ensamkommande barn	13
5.1	Organisation	13

5.2	Dokumenterade rutiner och processer	13
5.3	Avtal och anvisningstal	13
5.4	Statistik och boende	14
5.5	Utredning, kartläggning och uppföljning	14
5.5.1	Socialtjänst	14
5.5.2	Överförmyndarverksamhet	15
6	Resultat av granskningen – Mottagning och kartläggning av nyanlända barn och elever	17
6.1	Organisation	17
6.2	Dokumenterade rutiner och processer	17
6.2.1	Kartläggning av barn och elevers kunskaper	17
6.3	Modersmålsundervisning och studiehandledning	18
6.4	Språkintröduktion	19
6.5	Sommarskola	19
6.6	Uppföljning	19
7	Slutsats och rekommendationer	20

1 Sammanfattning

KPMG har fått i uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Markaryds kommun att bedöma om styrning och uppföljning av kommunens flyktingmottagande och integrationsarbete fungerar på ett ändamålsenligt sätt. Vidare har det i granskningen ingått att bedöma om det finns ett väl fungerande samarbete mellan de aktörer som har till uppgift att ge flyktingar stöd att etableras i samhället.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningen syfte och revisionsfrågor är att åtgärder vidtagits i syfte att stärka styrning och uppföljning av kommunens flyktingmottagande och integrationsarbete. Detta synliggörs genom den av kommunstyrelsen antagna integrationsstrategin med tillhörande handlingsplaner och prioriterade aktiviteter som antagits under 2016. Därtill har åtgärder vidtagits för att utveckla rutiner, riktlinjer och arbetssätt kopplat till målgruppen. Däremot bedömer vi att kommunstyrelsen i samråd med berörda nämnder bör följa upp integrationsstrategin och tillse att beslutade aktiviteter får avsedd effekt. Vi ser det även som viktigt att samverkansformer med Arbetsförmedlingen och andra samverkande aktörer formaliseras i syfte att säkerställa ändamålsenliga insatser under och efter nyanländas etableringsperiod. Detta i syfte att stärka nyanländas förutsättningar att långsiktigt nå egenförsörjning.

Inom skolan pågår utvecklingsinsatser för att stärka nämndens styrning och uppföljning av den utbildning som ges till nyanlända barn och elever. Vi ser dock ett behov av att utveckla styrningen och samordningen av stödet till dessa barn och elever.

Mot bakgrund av vår granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen bör säkerställa att antagen integrationsstrategi återkommande följs upp och att beslutade handlingsplaner och aktiviteter får avsedd effekt i enlighet med befintliga målsättningar.
- Kommunstyrelsen och socialnämnden bör stärka samverkan med Arbetsförmedlingen avseende nyanlända som ingår i etableringen. En lokal överenskommelse bör utarbetas för att tillförsäkra en tydlig roll- och ansvarsfördelning och att ändamålsenliga insatser ges.
- Socialnämnden bör utveckla och utvärdera de arbetsmarknadsinsatser som erbjuds för att säkerställa att erforderliga insatser ges och matchar identifierade behov. Samverkan med andra aktörer, exempelvis med näringslivet och vuxenutbildningen, bör utvecklas i syfte att stärka arbetsfrämjande åtgärder.
- Utbildnings- och kulturnämnden bör säkerställa systematisk planering, utvärdering och utveckling av den utbildning som ges till nyanlända barn och elever. Nämnden bör tillse att påbörjat utvecklingsarbete fortlöper och ger resultat. Det gäller framförallt tillhandahållandet av modersmålsundervisning och studiehandledning samt elevhälsofrämjande insatser.



Markaryds kommun

Granskning av kommunens flyktingmottagning och integrationsarbete

KPMG AB

2017-06-16

- Utbildnings- och kulturnämnden bör säkerställa kompetensutveckling för att utveckla det pedagogiska arbetet med nyanlända barn och elever.
- Kommunstyrelsen och utbildnings- och kulturnämnden bör säkerställa tillgången på lokaler för att möta framtida behov.
- Överförmyndaren bör säkerställa att rutinen för klagomålshantering återkommande kommuniceras med barnen och berörda verksamheter för att säkerställa att eventuella avvikelser avseende de gode männen utreds och följs upp.

Markaryds kommun

Granskning av kommunens flyktingmottagning och integrationsarbete

KPMG AB

2017-06-16

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Markaryds kommuns revisorer åter fått i uppdrag att granska kommunens flyktingmottagande och integrationsarbete. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2017.

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. 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.

Ansvaret 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.

Med rådande aktuellt läge är det ytterst av vikt att kommunens resurser används på ett ändamålsenligt sätt och att kommunen har en långsiktig plan för mottagande och integration av flyktingar.

Flyktingmottagandet granskades 2013. Mycket har hänt sedan 2013 som gör att det finns anledning att granska utifrån ett helhetsperspektiv åter igen och samtidigt följa upp de iakttagelser som lämnades i den tidigare granskningen. I granskningen ingår också att bedöma om rutinerna för återsökning av medel är ändamålsenliga eller om det finns risker att kommunen går miste om pengar.

2.1 Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsens och nämndernas 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 frågeställningar;

- Finns det kommunala mål och dokumenterade rutiner och riktlinjer som är styrande för kommunens flyktingmottagande och integrationsarbete?
- Hur sker samverkan mellan berörda nämnder kring målgruppen? Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning i arbetet?
- Finns det lokala samverkansformer med Arbetsförmedlingen kring målgruppen?

3

Markaryds kommun

Granskning av kommunens flyktingmottagning och integrationsarbete

KPMG AB

2017-06-16

- 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.

2.2 Avgränsning

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

2.3 Revisionskriterier

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- Kommunallag (1991:900)
- Socialtjänstlagen (2001:453)
- Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande
- Budget 2016
- Skollagen (2010:800)
- Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare
- Lag om god man för ensamkommande barn (2005:429)
- FN:s barnkonvention
- Kommunala mål och riktlinjer
- Rekommendationer och förbättringsområden i av revisionen tidigare genomförd granskning

I bilaga 1 finns en mer utförlig redogörelse över ovanstående lagstiftning. I kap 3 presenteras de kommunala mål som kommunfullmäktige har beslutat om inom området samt roll- och ansvarsområden enligt nämndernas reglementen. I detta kapitel presenteras även de huvudsakliga slutsatser och rekommendationer som lämnades i revisionens tidigare granskning avseende kommunens flyktingmottagning. I kapitel 4 och 5 beskrivs de dokumenterade rutiner och riktlinjer samt övriga arbetsprocesser för mottagning och integration av nyanlända och ensamkommande barn som berörda nämnder och förvaltningar tagit fram.

2.4 Ansvarig nämnd

Granskningen omfattar kommunstyrelsen, utbildnings- och kulturnämnden, överförmyndaren och socialnämnden.

Markaryds kommun

Granskning av kommunens flyktingmottagning och integrationsarbete

KPMG AB

2017-06-16

2.5 Projektorganisation/granskningsansvariga

Granskningen har utförts av Ida Brorsson, certifierad kommunal yrkesrevisor samt Sofie Oldfield, certifierad kommunal yrkesrevisor. Kristian Gunnarsson har ansvarat för kvalitetssäkringen.

Rapporten är saklighetsgranskad av samtliga intervjuade.

2.6 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier genom granskning av mål- och strategidokument samt rutiner och riktlinjer som berör området.
- Intervjuer har genomförts med kommunchef, näringslivschef, utbildningschef, kvalitetsstrateg, förvaltningsekonom för socialnämnden och utbildnings- och kulturnämnden, samordnare för nyanlända barn och elever, utvecklingsamordnare, socialchef, IFO-chef, flyktingsamordnare, överförmyndaren samt två handläggare från överförmyndarkansliet i Ljungby.

3 Mål och riktlinjer beslutade av kommunfullmäktige samt resultatet av revisionens tidigare granskning samt Skolinspektionens beslut

3.1 Kommunfullmäktiges mål

Kommunfullmäktige har genom sin budget 2017 med EFP 2018-2019 beslutat om de fyra målområdena *”Trygghet och välmående”*, *”Medborgare och kund”*, *”Näringsliv och tillväxt”* samt *”Attraktiv arbetsgivare”*. För varje målområde finns ett specifikt mål och samtliga generella målformuleringar har bäring på kommunens flyktingmottagning och integrationsarbete. Kommunfullmäktige har inte beslutat om specifika mål avseende kommunens flyktingmottagning och integrationsarbete men det konstateras i budgeten 2017 att kommunen står inför en stor utmaning avseende skapandet av ett fungerande integrationsarbete.

3.2 Reglementen

I kommunstyrelsens reglemente¹ finns ingen särskild skrivning avseende flyktingmottagning, integration och inkludering. Däremot ansvarar kommunstyrelsen för områden som har direkt koppling till ovanstående. Detta har tydliggjorts med följande skrivingar:

- Kommunstyrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan. Den har ett helhetsansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning.

¹ Senast reviderat av kommunfullmäktige 2017-04-24.

Markaryds kommun

Granskning av kommunens flyktingmottagning och integrationsarbete

KPMG AB

2017-06-16

- Kommunstyrelsen ska leda arbetet med och samordna utformningen av övergripande och strategiska mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten samt göra framställningar i målfrågor som inte är förbehållna annan nämnd.
- Kommunstyrelsen ska leda kommunens verksamhet genom att utöva en samordnad styrning och leda arbetet genom att ta fram styrdokument för kommunen

Socialnämnden ansvarar enligt reglementet² för kommunens flyktingverksamhet och för kommunens arbetsmarknadsfrågor.

I utbildnings- och kulturnämndens reglemente³ tydliggörs att nämnden ska fullgöra kommunens uppgifter inom det offentliga skolväsendet för barn, ungdomar och vuxna. Uppgifterna omfattar förskola, pedagogisk omsorg, öppen förskola, förskoleklasser, fritidshem, grundskola, gymnasieskola, kommunal vuxenutbildning med utbildning i svenska för invandrare (Sfi) samt särskild undervisning för vuxna (särsvux). Kommunens uppgifter inom kultur- och fritidsfrågor fullgörs också av nämnden. Utöver vad som inryms i detta ansvarsområde finns ingen särskilt uppdrag kopplat till flyktingmottagning och integrationsarbete.

Av granskningen framgår att reglemente avseende överförmyndaren saknas.

3.2.1 Skolinspektionens beslut efter tillsyn av utbildningen i Markaryds kommun

Under hösten 2015 genomförde Skolinspektionen tillsyn av utbildningen i Markaryds kommun. Skolinspektionen förelade Markaryds kommun med ett vite på 500 000 kronor om påtalade brister inte åtgärdats senast den 29 augusti 2016. Enligt beslutet rörande förskoleklass och grundskola uppfyllde Markaryds kommun inte författningskraven avseende följande:

- Huvudmannen följer upp resultat inom utbildningen, och dokumenterar denna uppföljning. (4 kap. 3 och 6 g skollagen)
- Utifrån en analys av det som framkommer i uppföljningen beslutar huvudmannen om nödvändiga utvecklingsåtgärder, och dokumenterar de beslutade åtgärderna. (4 kap. 3 och 6 g skollagen)
- Kommunen fördelar resurser till utbildning inom förskolan efter barnens olika förutsättningar och behov, för att säkerställa en likvärdig utbildning. (2 kap. 8a § skollagen)
- Huvudmannen ser till att det på grundskoleenheterna finns tillgång till elevhälsa för eleverna i förskoleklass och grundskola, så att den kan användas främst förebyggande och hälsofrämjande för att stödja elevernas utveckling mot målen. (2 kap. 25 § skollagen; Lgr 11, 2. Övergripande mål och riktlinjer, 2.8 Rektorns ansvar)
- Huvudmannen ser till att det vid grundskoleenheterna erbjuds studiehandledning på modersmålet till de elever som behöver det. (5 kap. 4 § skolförordningen)
- Utifrån en analys av det som framkommer i uppföljningen beslutar huvudmannen om nödvändiga utvecklingsåtgärder, och dokumenterar de beslutade åtgärderna. (4 kap. 3 och 6 g skollagen)
- Kommunen fördelar resurser till utbildning inom skolväsendet efter elevernas olika förutsättningar och behov, för att säkerställa en likvärdig utbildning. (2 kap. 8a § skollagen).

² Senast reviderat av kommunfullmäktige 2017-04-24.

³ Senast reviderat av kommunfullmäktige 2017-04-24.

Markaryds kommun

Granskning av kommunens flyktingmottagning och integrationsarbete

KPMG AB

2017-06-16

Efter Skolinspektionens tillsyn 2015 har utvecklingsarbete bedrivits för att utveckla det systematiska kvalitetsarbetet. Därtill har organisatoriska förändringar genomförts för att åtgärda de brister som identifierades. Av Skolinspektionens uppföljningsbeslut⁴ framgår att de åtgärder som kommen redovisat bedöms som tillräckliga för att bristerna ska ha avhjälpats på samtliga punkter.

3.3 Revisionens tidigare granskning av området

Revisionen genomförde 2013 en granskning av kommunens flyktingmottagande och integrationsarbete. Nedan följer några av de huvudsakliga kommentarer och bedömningar som lämnades i granskningen 2013 och som är relevanta att följa upp i denna granskning:

- Avsaknaden av riktade och avgränsade politiska mål följt av verksamhetsmål med sikte på mottagande av ensamkommande barn och ungdomar samt flyktingmottagning och integration bedöms vara en brist. Härigenom saknas en politisk uttalad ambitionsnivå för verksamheterna,
- Utbildningsinsatser bör anordnas i syfte att höja socialsekreterarnas kompetens och kunskap.
- Internkontrollarbetet med sikte på flyktingmottagning bör inrättas. Vad avser den interna styrningen och kontrollen finns inga kontrollmoment, (år 2010-2013), riktad mot verksamheten för flyktingmottagning inom ramen för socialnämndens internkontrollarbete. Härigenom har inte heller något riskarbete genomförts avseende flyktingmottagningen.
- Samhällsorienteringen bör följas upp samt utvärderas av utbildnings- och kulturnämnden, där det idag inte genomförs någon uppföljning. Vidare bör ansvarig nämnd och förvaltning kartlägga samt ha kännedom om de bakomliggande orsakerna till den bristande närvaron samt sätta in åtgärder i syfte att komma tillrätta med problematiken.
- Avsaknaden av politiska mål följt av verksamhetsmål för sfi- samt vuxenutbildningen är en brist. Härigenom saknas en politisk uttalad ambitionsnivå för verksamheterna. Riktlinjer och rutiner för uppföljning, utvärdering och analys av insatser inom ramen för sfi- och vuxenutbildningen bör upprättas.

4 Resultat av granskningen – Mottagning och integration av nyanlända

4.1 Styrning och organisation

Vilka nämnder som ansvarar för respektive del i flykting- och mottagningsarbetet framgår av nämndernas reglementen, se avsnitt 3.2.

Vad gäller kommunens integrationsarbete har kommunstyrelsen beslutat om en strategisk plan för arbete med integration och arbetsmarknadsfrågor.⁵ Av intervjuerna framgår att behovet av strategin uppmärksammades under hösten 2015 då kommunen tog emot ett stort antal flyktingar.

⁴ Skolinspektionens uppföljningsbeslut 2017-05-23

⁵ Kommunstyrelsens sammanträde 2016-06-14

Markaryds kommun

Granskning av kommunens flyktingmottagning och integrationsarbete

KPMG AB

2017-06-16

I planen finns ett antal handlingsplaner med aktiviteter som enligt kommunstyrelsens beslut ska följas upp i samband med bokslut och delårsbokslut eller i övrigt när så anses lämpligt. Strategin har lämnats till kommunfullmäktige för kännedom. Enligt kommunstyrelsens beslut ska åtgärderna i strategin finansieras av det tillfälliga statsbidrag som utgått under hösten 2015 och som för Markaryds del uppgick till 12,4 miljoner kr.

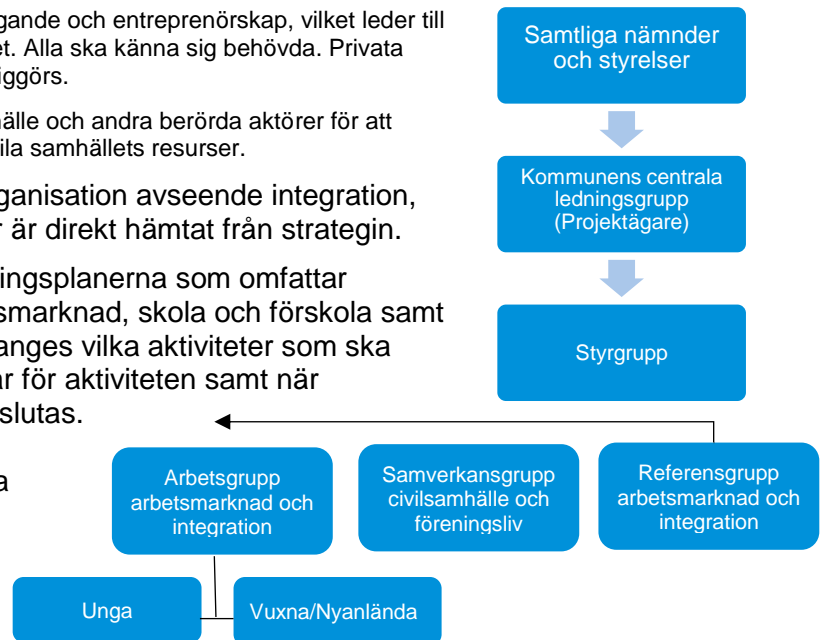
I strategin presenteras följande målsättningar avseende integrationsarbetet:

- Vi ökar samverkan med berörda organisationer för att låta den enskilde gå från utanförskap till arbete. För att främja snabb integration och sysselsättning sker samverkan bland annat med civilsamhälle, arbetsmarknadsenhet, vård- och omsorgscollege, skola, arbetsförmedling samt socialnämndens flyktingenhet.
- Vi arbetar med socialt företagande och entreprenörskap, vilket leder till egenmakt och självständighet. Alla ska känna sig behövda. Privata initiativ uppmuntras och möjliggörs.
- Vi samarbetar med civilsamhälle och andra berörda aktörer för att tillvarata och utveckla det civila samhällets resurser.

Vidare framgår kommunens organisation avseende integration, organisationsschemat till höger är direkt hämtat från strategin.

I de förvaltnings specifika handlingsplanerna som omfattar områdena näringsliv och arbetsmarknad, skola och förskola samt civilsamhälle och föreningsliv, anges vilka aktiviteter som ska genomföras, vilka som ansvarar för aktiviteten samt när aktiviteten ska påbörjas och avslutas.

För samtliga aktiviteter ska återrapportering ske till centrala ledningsgruppen.



Vid granskningstillfället har ingen dokumenterad uppföljning gjorts av integrationsstrategin och de aktiviteter som fastställts. Däremot har den centrala kommunledningsgruppen tagit del av information som berör integrationsarbetet och de aktiviteter som fastställts i strategin, däribland information från arbetsmarknadssamordnaren.

4.2 Dokumenterade rutiner och processer

Socialnämnden har tagit fram en checklista för mottagande av nyanlända flyktingar samt rutin för bokning av tid med flyktingsamordnare. Därtill finns en dokumenterad rutin kring arbetet med bosättning av nyanlända med etableringsplan⁶.

⁶ Fastställd av socialförvaltningens ledningsgrupp 2013-04-15.

Markaryds kommun

Granskning av kommunens flyktingmottagning och integrationsarbete

KPMG AB

2017-06-16

4.2.1 Återsökning av statsbidrag

Respektive nämnd ansvarar var för sig för återsökning av statsbidrag inom den del som avser deras ansvarsområde. Ljungby kommun ombesörjer återsökningar för kommunstyrelseförvaltningen vad gäller kostnader för god man. Under 2017 uppmärksammades brister i kommunens rutiner för återsökning av bidrag. Av granskningen framgår att åtgärder vidtagits för att komma tillrätta med bristerna och en kommunövergripande rutin avseende återsökning av ersättning från Migrationsverket har upprättats. Rutinen avser återsökning för socialförvaltningen och utbildnings- och kulturförvaltningen. Utöver kartläggning av samtliga sökbara bidrag med tillhörande riktlinjer och krav framgår information om roller- och ansvar i återsökningsprocessen samt vilken uppföljning och intern kontroll som ska genomföras samt vem som ansvarar för den.

Enligt de intervjuade har även kompetensutvecklingsinsatser genomförts i syfte att stärka kompetensen kring vilka regler som gäller. Som stöd för arbetet har även ett systemstöd införts. Enligt intervjuade på socialförvaltningen görs återsökningar numera direkt genom ärendehanteringssystemet Pro Capita.

Markaryds kommun har likt andra kommuner en stor ackumulerad fordran på Migrationsverket. På grund av Migrationsverkets långa handläggningstider råder en viss osäkerhet kring hur stor del av återsökta belopp som respektive förvaltning kommer att få. Enligt intervjuade ekonomer har försiktighetsprincipen tillämpats och ca 60% av totala återsökta belopp (avser socialförvaltningen) har bokats upp som säkra. Enligt de intervjuade bevakas frågan kontinuerligt.

4.3 Statistik och anvisningstal

Genom den nya bosättningslagen har förutsättningarna för kommunens mottagande av nyanlända ändrats. Eftersom Markaryds kommun har en stor andel nyanlända som bosätter sig i kommunen genom eget boende (EBO) har anvisningstalen för kommunen varit låga. För 2016 anvisades kommunen att ta emot 5 nyanlända. För 2017 har Markaryds kommun i diskussion med Migrationsverket fått anvisning om att kommunen inte behöver ta emot några nyanlända på anvisning.

Socialförvaltningen för löpande statistik kring hur många nyanlända som bosätter sig i kommunen samt hur många som flyttat ifrån kommunen och till vilka kommuner. Under perioden maj 2015-maj 2017 har totalt 575 flyktingar bosatt sig i kommunen. Av dessa har 68 nyanlända flyttat ifrån kommunen. Under 2016 tog kommunen emot 247 stycken nyanlända som bosatt sig på egen hand. För perioden 170101-170430 har kommunen tagit emot 128 nyanlända egenbosatta.

4.4 Samhällsorientering

I kommunernas mottagningsuppdrag ingår att erbjuda varje nyanländ 60 timmars samhällsorientering. Markaryds kommun har ett avtal med Allbo lärcenter i Alvesta kommun. Alvesta ansvarar för att samordna samhällsorienteringen utifrån olika språkgrupper. De kurser som erbjuds på arabiska anordnas i Markaryd. Övriga kurser ges i Alvesta.

Markaryds kommun

Granskning av kommunens flyktingmottagning och integrationsarbete

KPMG AB

2017-06-16

Vid granskningstillfället finns ingen kö till samhällsorienteringen. Enligt uppgift erbjuds kurser kontinuerligt.

Enligt utbildningschefen genomförs en kursutvärdering efter varje avslutad kurs. Samhällsorienteringen ingår enligt uppgift i nämndens övergripande systematiska kvalitetsarbete. Vid granskningstillfället finns dock ingen övergripande sammanställning att tillgå.

4.5 Sfi

I Markaryds kommun erbjuds tre olika Sfi utbildningar/grupper beroende på elevens utbildningsbakgrund. En individuell studieplan upprättas enligt uppgift för varje elev som är vägledande i planeringen av elevens studier. Vid granskningstillfället uppges det finnas 40 personer i kö till Sfi-undervisning, dock kommer samtliga av dessa enligt de intervjuade att erbjudas en plats inom lagstadgad tid. Mot bakgrund av volymerna bedöms kompetensförsörjningen och möjligheten att rekrytera behöriga Sfi-lärare även vara en utmaning för att möta behoven.

Inom vuxenutbildningen erbjuds introduktion till vårdutbildningar samt utbildning inom fastighetsskötsel. Ljungby och Alvesta utgör samarbetskommuner. Kommunen erbjuder även språkpraktik och under 2016 fick 12 av 25 språkpraktikanter arbete inom kommunens skolorganisation. Av intervjuer framgår att utvecklingsinsatser krävs för att stärka samverkan mellan Sfi och näringslivet i syfte att erbjuda praktikplatser, yrkesutbildningar etc. för nyanlända samtidigt som de läser Sfi.

Enligt utbildningschefen följs undervisningen upp inom ramen för nämndens systematiska kvalitetsarbete för vuxenutbildning. Därtill följs undervisningen upp löpande av rektorn för vuxenutbildningen och SYV enligt fastställt kartläggningsmaterial. Det genomförs även en kursutvärdering efter varje avslutad kurs.

4.6 Arbete och försörjning

4.6.1 Lokal överenskommelse om nyanländas etablering och samverkan

Det finns ingen lokal överenskommelse med Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och Försäkringskassan avseende nyanländas etablering. Av intervjuerna framgår att arbete pågår tillsammans med Arbetsförmedlingen med att utarbeta en överenskommelse. Den senaste är från 2012.

Enligt socialchefen har möten genomförts med Arbetsförmedlingen under våren, benämnt Forum 1, i syfte att stärka och formalisera samverkan. Även om samverkan tidigare inte har bedömts fungera tillfredsställande finns enligt de intervjuade en god tilltro till att arbetet kommer utvecklas till det bättre. Arbetsförmedlingen har enligt uppgift även varit delaktig i utformningen av integrationsstrategin genom att vara en samarbetspartner till de aktiviteter som fastställts i handlingsplanerna vad gäller näringsliv, arbetsmarknad och integration.

Arbetsförmedlingen har inget eget kontor i Markaryd men finns närvarande i kommunens lokaler en dag i veckan genom personal från Ljungby och Älmhult.

Markaryds kommun

Granskning av kommunens flyktingmottagning och integrationsarbete

KPMG AB

2017-06-16

4.6.2 Arbetsmarknadsinsatser och integration

Inom socialförvaltningen finns det tre personer som arbetar med samordning, integration och arbetsmarknadsinsatser kopplat till målgruppen nyanlända.

Av kommunens nyanlända är drygt 300 inskrivna på Arbetsförmedlingen och har pågående insatser i form av praktik, studier eller andra arbetsmarknadsrelaterade åtgärder. Enligt de intervjuade är insatser för att göra nyanlända anställningsbara ett prioriterat område. Detta synliggörs bland annat genom de prioriterade aktiviteter som fastställts i integrationsstretagin som avser utbildningsinsatser, språkpraktik och feriearbete etc. I integrationsstrategin framgår även särskilda handlingsplaner i syfte att minska ungdomsarbetslösheten samt åtgärder för att personer som ingår i etableringen ska komma i arbete eller utbildning. Vid granskningstillfället stödjer kommunen ca 50 personer genom olika former av arbetsmarknadsinsatser. Däribland språkpraktik och praktik etc. Socialförvaltningen genom arbetsmarknadssamordnaren för månadsvis statistik över antalet nyanlända som deltar i arbetsmarknadsåtgärder och praktik. Detta följs även upp inom ramen för socialnämndens verksamhetsuppföljning.

Försörjningsstödet har ökat under året. Enligt de intervjuade kan ökningen delvis förklaras av "glappet" vilket är den period som kommunen är skyldig att tillhandahålla försörjningsstöd innan etableringsersättningen betalas ut. Eftersom handläggningstiderna på såväl Migrationsverket som Arbetsförmedlingen varit långa, har den genomsnittliga tiden för utbetalning av försörjningsstöd uppgått till ca 4-5 månader. Nämnden har i kommande budgetberedning tagit höjd för ökade kostnader för försörjningsstöd till följd av detta. Det finns en särskild mottagningsgrupp och fastställda rutiner på ekonomist bistånd som arbetar med handläggning av försörjningsstöd under "glappet".

4.6.3 Samverkan med externa aktörer

Enligt näringslivschefen utgör det lokala näringslivet en viktig faktor. Bland annat finns samarbete med ALMI företagspartner som stöttar dem som vill starta eget. Starta eget utbildningar erbjuds även på arabiska. Tillsammans med Arbetsförmedlingen pågår även insatser för att främja sociala företag.

Eftersom kommunen har en stor andel EBO är utmaningen att ha kunskap kring hur många som flyttat hit och vilka stödinsatser de behöver i syfte att nå egenförsörjning. I arbetet ligger även att matcha nyanländas kunskaper och erfarenheter mot kommunens företag. Flyktingsamordnarna uppger att ett pilot-projekt pågår där den arbetssökande under etableringen kan boka ett trepartssamtal tillsammans med representanter från såväl kommunen (genom flyktingsamordnarna) som Arbetsförmedlingen i syfte att samordna stödet kring den enskilde.

En utmaning som nämns i arbetet är samarbetet med Arbetsförmedlingen där det idag saknas en formaliserad samverkan (se ovan), även om kontaktytorna enligt de intervjuade bedöms ha blivit bättre det senaste halvåret. Som stöd i arbetet har kommunen anställt en arbetsmarknadssamordnare (är organiserad under socialförvaltningen) som är behjälplig med att kartlägga tidigare erfarenheter, kunskaper etc. och stöttar i övergången från etablering till studier eller praktik. Kommunen har även genom Arbetsförmedlingens samverkanspartner, samarbete med

Markaryds kommun

Granskning av kommunens flyktingmottagning och integrationsarbete

KPMG AB

2017-06-16

ABC kraften som är ett företag som stöttar vid jobbförmedling och utbildning för vuxna. ABC genomför även informationsinsatser i syfte att informera vilka rättigheter och skyldigheter som nyanlända har innan etableringsperioden påbörjas. Samarbetet är enligt de intervjuade i inledningsfasen.

4.7 Bostadsförsörjning och lokalförsörjning

Socialförvaltningen genom flyktingsamordnarna ansvarar för samordning av bostadsförsörjning åt de nyanlända som blir anvisade till kommunen. De intervjuade bedömer att de hittills lyckats lösa bostadsförsörjningen för såväl ensamkommande ungdomar som ska slussas ut i eget boende som för nyanlända som anvisats till kommunen. Detta eftersom det funnits lediga lägenheter i kommunen. Eftersom anvisningstalen för kommunen varit låga under 2016 (5 stycken) har bostadsfrågan enligt de intervjuade inte utgjort något problem.

I kommunen finns inget kommunalt bostadsbolag, dock finns sedan tidigare väl utarbetade kontaktnät med privata fastighetsägare som i många fall varit behjälpliga med att tillhandahålla lägenheter för kommunens räkning när så behövs. Därtill genomförs löpande träffar mellan företrädare för kommunen och de privata aktörerna där diskussion förs kring tillgången på lediga bostäder som kan användas till sociala ändamål. Enligt de intervjuade finns behov av att kontinuerligt bevaka frågan.

Eftersom det funnits god tillgång på bostäder i kommunen har flera nyanlända sökt sig till kommunen. Utmaningen har enligt de intervjuade varit att säkerställa att lägenheterna håller god kvalitet och att det inte varit för trångbott. I de fall barn varit inblandade har det förekommit att orosanmälningar inkommit som medfört att kommunen flyttat familjer till mer lämpliga boenden. Därtill finns en problematik genom att Markaryd är en genomströmningskommun, vilket gör att det är svårt för kommunen att prognostisera hur många som kommer bo kvar i kommunen under kommande år. Socialförvaltningen för löpande statistik kring hur flyttningsnettot ser ut och till vilka andra kommuner de nyanlända söker sig till.

Vad gäller behovet av verksamhetslokaler framgår att det inom utbildningsverksamheten finns lokalbehov. Det gäller framförallt tillgång på förskoleplatser och platser inom språkinstruktionen. För att möta behovet framgår att skolan kan komma att behöva hyra in moduler och skapa nya tillfälliga förskoleavdelningar.

4.8 Samverkan, civilsamhälle och föreningsliv

Enligt de intervjuade sker samverkan med andra aktörer och civilsamhället genom samverkan med Svenska Kyrkan, föreningslivet och ideella föreningar, det lokala näringslivet samt genom Räddningstjänst och polis. Insatser som erbjuds är bland annat fadderverksamhet, språkcaféer, särskilda kvinno- och ungdomsgrupper, läxhjälp, sommaraktiviteter och lovskola för ensamkommande barn. I integrationsstrategin framgår vilka aktiviteter som fastställts och med vilka samarbetspartners. Socialnämnden inbjuder föreningar med anknytning till Markaryds kommun att ansöka om integrationsbidrag. Inbjudan riktar sig till föreningar med verksamhet inom

Markaryds kommun

Granskning av kommunens flyktingmottagning och integrationsarbete

KPMG AB

2017-06-16

socialnämndens ansvarsområde där bidraget ska användas för att stimulera civilsamhällets arbete med integrationsfrämjande insatser.

Sammantaget bedömer de intervjuade att det finns ett gott samarbete kring målgruppen såväl internt mellan olika förvaltningar som med externa aktörer.

5 Resultat av granskningen – Mottagning och integration av ensamkommande barn

5.1 Organisation

Socialnämnden ansvarar genom individ- och familjeomsorgen för lagstadgad utredning och uppföljning av placerade barn, vilken även inkluderar asylsökande ensamkommande barn och ungdomar som anvisas till Markaryds kommun.

Överförmyndaren ansvarar för förordnande av god man⁷ till ensamkommande barn.

5.2 Dokumenterade rutiner och processer

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av följande dokumenterade rutiner och processer:

Socialtjänst:

- Riktlinjer och checklista angående ensamkommande barn
- Riktlinjer för tillsyn av boende i HVB Lyktans utslussningslägenhet
- Rutiner för besök i utslussningslägenheten
- Handbok HVB Lyktan
- Rutin när ungdom får uppehållstillstånd
- Rutin för anmälan om behov av särskilt förordnad vårdnadshavare för ensamkommande barn
- Rutin avseende utbetalningar gällande ensamkommande barn med PUT

Överförmyndaren:

- Rutiner för handläggning och kontroll av ställföreträdare för ensamkommande barn följer de av Ljungby kommuns antagna riktlinjer för överförmyndarverksamheten.

5.3 Avtal och anvisningstal

Markaryds kommun har sedan tidigare tecknat avtal med Migrationsverket kring mottagande av ensamkommande barn. I och med det nya statsbidragssystemet som införs 1 juli 2017, har Migrationsverket sagt upp alla överenskommelser med kommunerna för att underlätta införandet av de nya ersättningsreglerna. För Markaryds kommun har avtalen löpt ut per 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. Systemet kommer generera lägre

⁷ Lag (2005:429) om god man för ensamkommande barn

Markaryds kommun

Granskning av kommunens flyktingmottagning och integrationsarbete

KPMG AB

2017-06-16

statsbidragsintäkter till kommunerna men även mindre administrativt arbete avseende handläggningen av återsökningen av medel.

Enligt de intervjuade pågår diskussioner internt kring hur schablonbeloppet ska fördelas mellan verksamheterna. Nuvarande schablonfördelning är 60% till utbildning, kultur och fritid samt 40% till sociala området.

5.4 Statistik och boende

För närvarande ansvarar Markaryds kommun för 62 ensamkommande barn/ungdomar. Under 2016 och 2017 har inflödet av ensamkommande barn varit lågt, endast 14 nya barn har tillkommit under perioden. Vid granskningstillfället bor 54 barn i kommunens egna HVB-hem, 4 är placerade i familjehem och 4 är placerade i släktinghem.

I kommunen finns två HVB-hem som drivs i kommunal regi. HVB Solhäll riktar sig till asylsökande ungdomar. På HVB Lyktan bor både asylsökande barn samt de barn/ungdomar som fått permanent uppehållstillstånd (PUT). Tillhörande boendet finns också fem utslussningslägenheter där ungdomar med PUT bor (tillhör avdelningen Gnistan). Vid halvårsskiftet kommer delar av boendet av omvandlas till stödboenden. Enligt de intervjuade har socialförvaltningen lyckats lösa boendefrågan trots ökade volymer, även om det stundtals varit överbelastat på kommunens boenden.

Av intervjuerna framgår att insatser pågår för att anpassa nuvarande verksamheter efter sänkta ersättningsnivåer. Bland annat pågår översyn av nuvarande boendeformer där en del av Lyktans HVB-hem kommer göras om till stödboende som riktar sig till ungdomar mellan 18-21 år. En utmaning som nämns är att det är svårt att prognostisera hur många barn som förväntas få uppehållstillstånd respektive avvísingsbeslut.

5.5 Utredning, kartläggning och uppföljning

5.5.1 Socialtjänst

Rutinerna för utredning och uppföljning av ensamkommande barn följer samma rutiner som för övriga placerade barn. Uppföljning av de insatser som görs ingår som en del av nämndens systematiska kvalitetsarbete. Enligt uppgift finns en utsedd socialsekreterare för barnet och en familjehemssekreterare för familjehemmet (när barnet är placerat i familjehem).

I samband med den kraftiga volymökningen 2015 och 2016 uppger de intervjuade att det varit en utmaning att klara det lagstadgade uppdraget. Detta gäller såväl uppföljning (övervägande av vården var sjätte månad) samt att ökat tryck på barnavårdsutredningar medfört att den lagstadgade utredningstiden på fyra månader inte har kunnat fullföljas i alla ärenden. Som konsekvens har utredningstiden i vissa ärenden fått förlängas. Det har även funnits en viss eftersläpning i dokumentationen samt vissa fördröjningar i hur ofta socialsekreteraren har träffat barnet. Under en period om 3 månader under våren 2016 köptes konsultstöd in för att stötta socialsekreterarna i utrednings- och uppföljningsuppdraget.

Markaryds kommun

Granskning av kommunens flyktingmottagning och integrationsarbete

KPMG AB

2017-06-16

Sammantaget bedömer socialnämnden att de hanterat mottagandet väl utifrån de förutsättningar som varit och att det finns en fungerande struktur för utrednings- och uppföljningsarbetet. Utmaningar som nämns framöver av de intervjuade är att stärka integrationsarbetet. Som stöd i arbetet använder sig socialförvaltningen av ett stödmaterial benämnt "Hitta rätt" i syfte att stärka de ensamkommande barnens integrering. Enligt IFO-chefen har vissa stickprovskontroller genomförts i barnens genomförandeplaner i syfte att kontrollera om mål fastställts som berör meningsfulla aktiviteter.

5.5.2 Överförmyndarverksamhet

I Markaryds kommun finns en överförmyndare som ansvarar för kommunens överförmyndarverksamhet. Sedan 1 januari 2016 ansvarar Ljungby kommun enligt avtal för kommunens ärendehantering av överförmyndarärenden. Det inkluderar även utredning, handläggning och förordnande av god man till ensamkommande barn⁸. Ljungby kommuns kanslifunktion ansvarar även för råd och stöd till de gode männen samt genomför uppföljning och kontroll och granskning av redogörelser. Kommunens överförmyndare finns tillgänglig på kommunkontoret ca tre dagar i veckan.

För närvarande har kommunen totalt 12 gode män som ansvarar för totalt 51 ensamkommande barn.

5.5.2.1 Rekrytering, utredning och utbildning

Rutinen vid rekrytering och utredning av god man är att överförmyndarkansliet begär in en intresseanmälan i form av personligt brev och CV för att få en bild av personen och dess tidigare erfarenheter. Intresseanmälan finns att tillgå via kommunens hemsida. Därefter kallar handläggaren till intervju för vidare utredning samt att överförmyndarverksamheten alltid inhämtar utdrag från belastningsregistret vad gäller Kronofogden, socialtjänsten samt Rikspolisstyrelsen. Om inga avvikelser noterats utifrån ovan kontroll initierar överförmyndaren en första träff mellan barnet och den tilltänkta gode mannen.

Trots ökad ärendehantering under de senaste två åren uppger överförmyndaren att ett förordnande av god man har kunnat ske inom högst en vecka. Mycket till följd av överförmyndarens goda kontakter och erfarenheter av lämpliga gode män. Därtill har flera anmält sitt intresse av att vara god man vilket möjliggjort till löpande rekrytering i takt med att volymerna ökade. Tillgången har även gällt särskilt förordnad vårdnadshavare.

Det finns ingen av fastställd målsättning kring hur många uppdrag varje gode man kan ha. Av intervjuerna framgår att vissa erfarna ställföreträdare på grund av volymökningarna har fått fler uppdrag medan vissa nya enbart har haft 1-2 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. Dock uppmanas de gode männen att anmäla det i samband med förordnande av nya uppdrag.

⁸ Beslut fattas enligt delegation.

Markaryds kommun

Granskning av kommunens flyktingmottagning och integrationsarbete

KPMG AB

2017-06-16

Av intervjuerna framgår att det saknas fastställda rutiner för när utbildningsinsatser ska erbjudas utöver den grundutbildning som alla nya ställföreträdare ges. Idag sker utbildning genom fortlöpande rådgivning samt genom nätverk för de ställföreträdare som har uppdrag för ensamkommande barn.

5.5.2.2 Uppföljning

De gode männen följs upp varje kvartal genom att respektive ställföreträdare utifrån en fastställd blankett ska skicka in en redogörelse över vilka insatser och besök som genomförts. Arvodering sker månadsvis. Det pågår en översyn av gällande arvodesregler och tillhörande reglementen för att anpassa arvoden till nya ersättningsnivåer. I samband med detta kommer även redogörelsen kring vilken uppföljning som ska skickas in av varje god man att ses över.

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 överförmyndaren alltid en dialog med den gode mannen där denne ges möjlighet att yttra sig. Boendepersonal på HVB-hem, socialtjänsten och skolan kan enligt de intervjuade utgöra viktiga personer för att överförmyndaren ska få kännedom om eventuella avvikelser. Enligt överförmyndaren kan avvikelser bero på att det förekommer olika syn på vad som ingår i den gode mannens uppdrag. Under de senaste två åren har det endast vid något enstaka tillfälle skett ett entledigande av en ställföreträdare på grund av olämplighet eller ej fullgörande av uppdraget.

Det finns ingen etablerad rutin att genomföra uppsökande intervjuer med de ensamkommande barnen i syfte att förhöra sig om hur kontakten med den gode mannen fungerar. Enligt överförmyndaren har det enbart skett i enstaka fall. I syfte att stärka samverkan genomför överförmyndaren träffar med de gode männen varannan månad tillsammans med enhetschef och personal på kommunens HVB-hem. Vid mötena har det funnits tillfälle att ställa frågor och utreda eventuella oklarheter.

Vad gäller kommunens uppföljning av den verksamhet som bedrivs, ska Ljungby kommun enligt samverkansavtalet varje år lämna en verksamhetsberättelse till överförmyndaren i Markaryds kommun⁹. Av granskningen framgår att en verksamhetsberättelse för 2016 har upprättats som har tillsänts överförmyndaren i Markaryds kommun. Enligt uppgift tillsänds den till kommunstyrelsen.

⁹ "Inför varje nytt kalenderår ska avtalet följas upp. Detta kan ske genom verksamhetsberättelse som senast den sista april året efter uppföljningsåret ska tillsändas Markaryds kommuns överförmyndare. Uppföljningen ska bland annat innehålla en redogörelse för utvecklingen av antal ärenden i Markaryds kommun kopplat till kostnaden för de köpta tjänsterna."

Markaryds kommun

Granskning av kommunens flyktingmottagning och integrationsarbete

KPMG AB

2017-06-16

6 Resultat av granskningen – Mottagning och kartläggning av nyanlända barn och elever

6.1 Organisation

Utbildnings- och kulturnämnden ansvarar för barnomsorg för barn vars föräldrar ingår i etableringen samt för skolgång inkluderande mottagning och kartläggning av nyanlända elever upp till 19 år¹⁰.

När nyanlända barn och elever kommer till Markaryds kommun hänvisas de till samordnaren för nyanlända barn och elever. Samordnaren har det övergripande ansvaret för att i samverkan med elevhälsa, förskolechefer, rektorer och personal utveckla och kvalitetssäkra arbetet med mottagande och undervisning av nyanlända barn och elever från förskolan till gymnasiet.

För nyanlända elever i gymnasieålder ges utbildning i form av språkintröduktion där eleven läser svenska i kombination med grundskole- och gymnasieämnen. Det upprättas en individuell studieplan för varje elevs skolgång. Målsättningen är att uppnå behörighet till nationellt program eller till annan utbildning.

6.2 Dokumenterade rutiner och processer

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av följande dokumenterade rutiner och processer:

- Riktlinjer för mottagande, introduktion och utbildning för nyanlända barn och elever i Markaryds kommun.¹¹
- Rutiner för organisation av modersmålsundervisning

6.2.1 Kartläggning av barn och elevers kunskaper

Samordnaren bjuder in barn/elev och föräldrar till ett mottagningsamtal, ofta tillsammans med socialsekreterare och tolk. Dessutom medverkar kurator och skolsköterska. I de fall eleven är ensamkommande deltar representanter från HVB-hemmet alternativt familjehemsrepresentanter. Vid mötet får eleven/familjen information och inskrivningsblankett fylls i. I anslutning till mötet genomför samordnaren första delen av kartläggningen av elevens kunskaper. Ett nytt möte bokas för kartläggning del 2. Kartläggningen genomförs enligt Skolverkets kartläggningsmaterial steg 1 och steg 2¹².

Efter kartläggning del 1 träffar samordnaren rektor, lärare och elevhälsa vid för eleven tilltänkt skola för att komma överens om skolstart och för att informera om elevens

¹⁰ 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.

¹¹ Riktlinjerna beslutades vid nämndens sammanträde 2016-10-12

¹² En översiktlig bedömning och beskrivning av elevens tidigare skolgång, språk och erfarenheter genomförs i steg 1. I steg 2 kartläggs elevernas numeracitet och litteracitet.

Markaryds kommun

Granskning av kommunens flyktingmottagning och integrationsarbete

KPMG AB

2017-06-16

kunskaper. Målet är att eleven ska börja skolan senast 10 dagar efter att mottagningsamtalen genomförts. Av intervjuerna framgår att denna målsättning uppfyllts. Kartläggningen del 2 genomförs generellt inom 2-3 veckor från det att mottagningsamtalen genomfördes. När denna kartläggning är klar samlas rektor, lärare och elevhälsoteam på nytt för att tillsammans med eleven upprätta en individuell plan som är en sammanfattning av individuella insatser som skolan planerar för elevens skolgång. I denna ingår modersmålsundervisning, studiehandledning samt plan för utslussning till ordinarie klass om elever först placerats i förberedelseklass. Utifrån kartläggning steg 1 och 2 ger samordnaren rektor rekommendationer om vilken förberedelseklass/språkintröduktionsgrupp eleven bör tillhöra. Rektor fattar beslut om årskurs- och klass/grupp placering.

När eleven fått sin skolplacering erbjuds ett hälsosamtal hos utsedd skolsköterska (medicinskt ansvarig).

Målsättningen är att eleven ska integreras i ordinarie undervisning i så stor utsträckning som möjligt och att eleven ska gå över från förberedelseklass till ordinarie klass inom ett år. För att lyckats med detta har varje skola enligt uppgift en lokal plan för arbetet med mottagande och undervisning av nyanlända elever. Varje skola i kommunen har en förberedelseklass och målet för nästkommande år är att även ordinarie lärare ska genomföra en del av undervisningen i förberedelseklassen.

Intervjuade bedömer att de lyckats hantera volymökningen utifrån de förutsättningar som varit men att utvecklingsområden kvarstår vad gäller det förebyggande elevhälsoarbetet och utveckling av strukturer för att stödja eleverna. Även fortbildningsinsatser för de lärare som tar emot eleverna i ordinarie undervisning efter förberedelseklass anges som viktigt.

6.3 Modersmålsundervisning och studiehandledning

Utvecklingssamordnaren har genomfört en kartläggning av behovet av modersmålsundervisning i kommunens skolor samt gjort en prognos för behovet framöver. Enligt kartläggningen finns det behov av att starta upp 14 nya undervisningsgrupper till hösten 2017. Det har tidigare inte funnits någon samordning inom kommunen avseende modersmålsundervisning och studiehandledning. Detta uppges ha påverkat likvärdigheten skolorna emellan vad gäller tillhandahållandet av modersmålsundervisning och studiehandledning. Av intervjuerna framgår att utvecklingsarbete påbörjats för att skapa bättre samordning och därigenom likvärdigt stöd. En del av detta är den dokumenterade rutin som tagits fram. Organisatoriskt är det tillträdande stöd- och utvecklingschef som kommer att ansvara för planering av undervisningsgrupper och tillsättning av modersmåls lärare.

Utvecklingssamordnaren konstaterar att användandet av IT-lösningar kommer bli viktigt framöver om kommunen ska klara av att tillhandahålla de stöd som eleverna har rätt till. Det uppges även finnas ett kompetensutvecklingsbehov ute i verksamheterna avseende vikten av modersmålsundervisning och studiehandledning.

Markaryds kommun

Granskning av kommunens flyktingmottagning och integrationsarbete

KPMG AB

2017-06-16

6.4 Språkintröduktion

Under det senaste året har ca 100 elever börjat på språkintröduktionsprogrammet. Detta har inneburit utmaningar för verksamheten vad gäller lokaler och tillgång till personal med behörighet och kunskap. Nämnden har gett ansvariga rektorer i uppdrag att ta fram en strategi för Kunskapscenter Markaryd¹³. Enligt planeringen ska strategin hanteras vid nämndens sammanträde i augusti 2017.

Utöver detta pågår ett arbete med att se över strukturen på kommunens språkintröduktionsprogram i syfte att göra det mer flexibelt utifrån elevernas olika förutsättningar. Målsättningen är att låta elevens kunskaper i samtliga ämnen styra i vilken utsträckning eleven deltar i den ordinarie undervisningen. Enligt de intervjuade ska det nya arbets sättet kunna inledas under hösten 2017.

6.5 Sommarskola

Som komplement till den ordinarie undervisningen anordnas varje år två veckors sommarskola. Inför sommaren 2017 inventerade samordnaren för nyanlända barn och elever behovet av språkutveckling för målgruppen. Beslut togs av förvaltningens ledningsgrupp att starta en sommarskola för dessa barn och elever. Upplägget är två perioder med 4 veckors undervisning, 4-5 timmar per dag. Utöver ämnesundervisning kommer en dag i veckan vara en friluftsdag. Programmet för friluftsdagarna utformas i samverkan med personal inom kultur- och fritid. Under sommaren kommer även informationsträffar genomföras för nyanlända föräldrar. Syftet är att informera om svensk skola och undervisning.

6.6 Uppföljning

Den årliga övergripande återrapporteringen till utbildnings- och kulturnämnden består av nämndens verksamhetsberättelse samt kvalitetsredovisning. I 2016 års dokument finns ingen särskild information avseende nyanlända och/eller ensamkommande elever. Det framgår inte heller någon information avseende modersmålsundervisningen och studiehandledningen. Dock anges att ökningen av antalet elever inom intröduktionsprogrammet har påverkat behovet av resurser i form av lärare och lokaler.

¹³ Omfattar kommunens gymnasieutbildning, vuxenutbildning, Sfi och yrkeshögskola.

7 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningen syfte och revisionsfrågor är att åtgärder vidtagits i syfte att stärka styrning och uppföljning av kommunens flyktingmottagande och integrationsarbete. Detta synliggörs genom den av kommunstyrelsen antagna integrationsstrategin med tillhörande handlingsplaner och prioriterade aktiviteter som antagits under 2016. Därtill har åtgärder vidtagits för att utveckla rutiner, riktlinjer och arbetssätt kopplat till målgruppen. Däremot bedömer vi att kommunstyrelsen i samråd med berörda nämnder bör följa upp integrationsstrategin och tillse att beslutade aktiviteter får avsedd effekt. Vi ser det även som viktigt att samverkansformer med Arbetsförmedlingen och andra samverkande aktörer formaliseras i syfte att säkerställa ändamålsenliga insatser under och efter nyanländas etableringsperiod. Detta i syfte att stärka nyanländas förutsättningar att långsiktigt nå egenförsörjning.

Inom skolan pågår utvecklingsinsatser för att stärka nämndens styrning och uppföljning av den utbildning som ges till nyanlända barn och elever. Vi ser dock ett behov av att utveckla styrningen och samordningen av stödet till dessa barn och elever för att de ska nå sina mål.

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

Den av kommunstyrelsen beslutade planen för arbete med integration och arbetsmarknadsfrågor innehåller vision, riktlinjer och handlingsplaner för kommunens samlade arbete med flyktingmottagande och integration. Därtill har utbildnings- och kulturnämnden samt socialnämnden beslutat om riktlinjer för mottagande, introduktion och utbildning för nyanlända barn och elever i Markaryds kommun. En kommunövergripande rutin har även tagits fram avseende återsökning av ersättning från Migrationsverket.

I enlighet med de rekommendationer som lämnades vid föregående granskning, är vår bedömning att kommunstyrelsen och berörda nämnder vidtagit erforderliga åtgärder för att klargöra och stärka kommunens integrationsarbete. Vi ser det som viktigt att kommunstyrelsen säkerställer att planen återkommande följs upp för att tillse att beslutade handlingsplaner och aktiviteter får avsedd effekt.

Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning i arbetet?

Hur sker samverkan mellan berörda nämnder kring målgruppen?

I nämndernas reglementen framgår ansvarsfördelningen på ett övergripande plan och i den strategiska planen för integration konkretiseras respektive förvaltnings roll, bland annat genom de förvaltnings-specifika handlingsplanerna. Kommunens centrala ledningsgrupp är projektägare för det arbete som genomförs inom ramen för den kommunövergripande strategiska planen. Utifrån intervjuer och dokumentstudier bedömer vi att samverkan mellan socialförvaltningen och utbildnings- och kulturförvaltningen fungerar avseende målgruppen. Genom tydliga kontaktytor inom båda förvaltningarna i form av samordnare finns en nära och direkt samverkan.

Markaryds kommun

Granskning av kommunens flyktingmottagning och integrationsarbete

KPMG AB

2017-06-16

Finns det lokala samverkansformer med Arbetsförmedlingen kring målgruppen?

Det saknas en lokal överenskommelse med Arbetsförmedlingen och andra samverkande aktörer kring målgruppen. Dock pågår arbete med att utarbeta en sådan. Enligt vår bedömning bör samverkan formaliseras. Detta i syfte att långsiktigt säkerställa en ändamålsenlig organisation kring nyanländas etablering.

Finns det etablerat arbetsformer eller engagemang med föreningslivet kring målgruppen?

Det finns etablerade arbetsformer mellan kommunen och civilsamhället och föreningslivet avseende målgruppen, dels genom enskilda projekt och dels genom de flertal aktiviteter som beslutats inom ramen för kommunens integrationsstrategi. Genom en gemensam utbildnings- och kulturförvaltning främjas en god samverkan mellan berörda tjänstemän.

Sker ändamålsenlig uppföljning av verksamheten?

Övergripande

I de förvaltnings-specifika handlingsplanerna som anges i integrationsstrategin anges när en aktivitet ska genomföras. Genom att återrapportering ska ske till kommunens centrala ledningsgrupp bedömer vi att det finns goda förutsättningar att följa upp kommunens integrationsarbete. Vid granskningstillfället saknas dock dokumenterad uppföljning kring vilka åtgärder som vidtagits och resultatet av dessa.

Utifrån revisionens tidigare granskning av kommunens flyktingmottagande och integrationsarbete bedömer vi att kommunstyrelsen vidtagit åtgärder genom att anta politiska mål och strategier för kommunens integrationsarbete. Insatser har även gjorts genom översyn av rutiner och kontroller för att säkerställa återsökning av statsbidrag samt att verksamheterna löpande följs upp inom ramen för nämndernas systematiska kvalitetsarbete.

Utbildning

Utbildnings- och kulturnämnden har vidtagit åtgärder för att utveckla sitt systematiska kvalitetsarbete för samtliga elever, däribland nyanlända. Vid granskningstillfället har den årliga och övergripande uppföljningen av det systematiska kvalitetsarbetet för läsåret 2016/017 ännu inte genomförts. Således saknar vi underlag för att bedöma detta. Därutöver återrapporteras ingen särskild uppföljning till utbildnings- och kulturnämnden avseende målgruppen.

I verksamhetsberättelse och kvalitetsredovisning 2016 framgår inte någon särskild information avseende målgruppen nyanlända barn och elever. Vi bedömer att nämnden bör stärka sin uppföljning av de verksamheter och insatser som är relevanta för målgruppen nyanlända barn och elever. Utbildnings- och kulturnämnden som huvudman för förskolan och skolan bör i detta avseende förvissa sig om att den utbildning som ges till nyanlända barn och elever, framförallt inom språkinstruktionen, bedrivs i linje med lagstiftarens intentioner. Detta i syfte att säkerställa att erforderliga utvecklingsinsatser görs för att möta barnens och elevernas stödbehov och därigenom förutsättningar att nå en ökad måluppfyllelse. Vi ser det även som viktigt att huvudmannen kontinuerligt genomför fortbildningsinsatser för att stärka kompetensen bland personalen som arbetar med dessa barn och elever. Nämnden bör noga följa att

21

Markaryds kommun

Granskning av kommunens flyktingmottagning och integrationsarbete

KPMG AB

2017-06-16

påbörjat utvecklingsarbete fortlöper och att åtgärder ger resultat. Även nämndens framtida behov av lokaler bör följas upp.

Utifrån tidigare granskning kvarstår att ta fram specifika mål för Sfi, vuxenutbildningen och samhällsorienteringen samt att tillse att dessa verksamheter systematiskt utvärderas och utvecklas.

Socialtjänst

Det finns en struktur för mottagandet av ensamkommande barn och nyanlända flyktingar. Detta understöds av dokumenterade rutiner och riktlinjer för utredning, kartläggning och uppföljning av insatser samt särskilt utsedda socialsekreterare och flyktingsamordnare. 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 viss personalomsättning. Bristerna bedöms dock av förvaltningen vara åtgärdade vid granskningstillfället även om arbetsbelastningen är fortsatt hög till följd av behov av kontinuerliga uppföljningar och ökat stödbehov hos barnen.

Vi kan konstatera att insatser följs upp årligen som en del av nämndens systematiska kvalitetsarbete. Vad gäller uppföljningen av de nyanlända som ingår i etableringen ser vi ett behov av att kommunen stärker och formaliserar samverkan med Arbetsförmedlingen. Vi ser det även som viktigt att nämnden genomför en fördjupad analys och utvecklar insatser som matchar nyanländas behov i syfte att nyanlända ska nå egenförsörjning efter etableringsperioden är slut. Det gäller såväl insatser för att främja Sfi i kombination med yrkesutbildning och praktik samt kontaktytor med det lokala näringslivet.

Bostadsförsörjningen utgör en viktig hörnsten för nyanländas integration och möjlighet till försörjning. Vi kan konstatera att trycket på bostadssociala lägenheter har ökat men där kommunen i samverkan med privata aktörer lyckats lösa boende för de nyanlända som kommunen anvisats att ta emot. Utmaningen framöver är att möta behov av utslussningslägenheter för ensamkommande barn. En fortlöpande dialog och strategi kring hur kommunen ska trygga bostadsförsörjningen för målgruppen bedömer vi vara väsentligt.

Överförmyndaren

Enligt gällande avtal ansvarar överförmyndarverksamheten i Ljungby kommun för handläggning och uppföljning av överförmyndarärenden i Markaryds kommun. Enligt de intervjuade bedöms samverkan fungera väl och det finns etablerade kontroller för rekrytering, utredning och uppföljning av gode män. En verksamhetsberättelse upprättas årligen och tillsänds enligt uppgift till kommunstyrelsen.

Hur säkerställer kommunen återsökning av medel?

Respektive nämnd ansvarar för återsökning av statsbidrag inom sina respektive ansvarsområden. I syfte att säkerställa en korrekt återsökning av bidrag har en kommunövergripande rutin upprättats under 2017. Genom rutinen synliggörs vilka bidrag som ska sökas samt vilka kontroller som ska genomföras under året. Vi bedömer att åtgärder har vidtagits alternativt pågår i syfte att säkerställa en ekonomisk tillfredsställande hantering. Genom att samtliga ekonomer organisatoriskt tillhör samma enhet bedömer vi att kommunen minskat sin sårbarhet i återsökningsarbetet. Då

Markaryds kommun

Granskning av kommunens flyktingmottagning och integrationsarbete

KPMG AB

2017-06-16

kommunen har en stor ackumulerad fordran på Migrationsverket bedömer vi det som väsentligt att kommunstyrelsen och berörda nämnder fortlöpande följer utvecklingen.

Mot bakgrund av vår granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen bör säkerställa att antagen integrationsstrategi återkommande följs upp och att beslutade handlingsplaner och aktiviteter får avsedd effekt i enlighet med befintliga målsättningar.
- Kommunstyrelsen och socialnämnden bör stärka samverkan med Arbetsförmedlingen avseende nyanlända som ingår i etableringen. En lokal överenskommelse bör utarbetas för att tillförsäkra en tydlig roll- och ansvarsfördelning och att ändamålsenliga insatser ges.
- Socialnämnden bör utveckla och utvärdera de arbetsmarknadsinsatser som erbjuds för att säkerställa att erforderliga insatser ges och matchar identifierade behov. Samverkan med andra aktörer, exempelvis med näringslivet och vuxenutbildningen, bör utvecklas i syfte att stärka arbetsfrämjande åtgärder.
- Utbildnings- och kulturnämnden bör säkerställa systematisk planering, utvärdering och utveckling av den utbildning som ges till nyanlända barn och elever. Nämnden bör tillse att påbörjat utvecklingsarbete fortlöper och ger resultat. Det gäller framförallt tillhandahållandet av modersmålsundervisning och studiehandledning samt elevhälsofrämjande insatser.
- Utbildnings- och kulturnämnden bör säkerställa kompetensutveckling för att utveckla det pedagogiska arbetet med nyanlända barn och elever.
- Kommunstyrelsen och utbildnings- och kulturnämnden bör säkerställa tillgången på lokaler för att möta framtida behov.
- Överförmyndaren bör säkerställa att rutinen för klagomålshantering återkommande kommuniceras med barnen och berörda verksamheter för att säkerställa att eventuella avvikelser avseende de gode männen utreds och följs upp.

Markaryds kommun

Granskning av kommunens flyktingmottagning och integrationsarbete

KPMG AB

2017-06-16

Bilaga 1 – Lagstiftning**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 medgettts 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. Skollagen (2010:800) anger bestämmelser som riktar sig specifikt till nyanlända elever. Bestämmelserna avser bland annat åtgärder för att stärka de nyanlända elevernas möjligheter att utvecklas så långt som möjligt mot utbildningens mål. Lagen klargör även åtgärder för nyanlända elever i form av förberedelseklass och möjligheter till prioriterad timplan i de obligatoriska skolformerna samt språkinträdning i gymnasieskolan.

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

Markaryds kommun

Granskning av kommunens flyktingmottagning och integrationsarbete

KPMG AB

2017-06-16

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 anvisningstal, 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.

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. Övriga som har rätt till Sfi ska kunna påbörja undervisningen inom tre månader från folkbokföringsdatum. Enligt skollagen ska huvudmannen i samarbete med Arbetsförmedlingen även 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.

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.