

# Revisionsrapport

## *Planering för mottagande och integration av nyanlända*

Kalix kommun

*Hans Forsström  
Cert. kommunal  
Revisor*

*Robert Bergman  
Revisionskonsult  
Juni 2016*

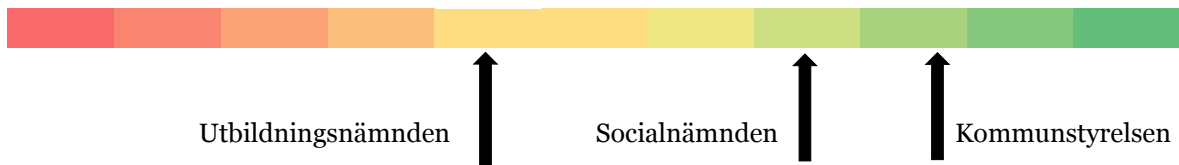
# Innehåll

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Sammanfattning</b> .....                                       | <b>2</b>  |
| <b>1. Inledning</b> .....   | <b>3</b>  |
| 1.1. Bakgrund .....   | 3         |
| 1.2. Syfte, Revisionsfråga och kontrollmål.....                   | 3         |
| 1.3. Metod och avgränsning .....                                  | 3         |
| <b>2. Iakttagelser och bedömningar</b> .....                      | <b>4</b>  |
| 2.1. Nämndernas uppdrag.....                                      | 4         |
| 2.2. Samordning av kommunens samlade planering och insatser ..... | 4         |
| 2.2.1. Iakttagelser .....   | 5         |
| 2.2.2. Bedömning.....   | 5         |
| 2.3. Planering av bostäder .....                                  | 5         |
| 2.3.1. Iakttagelser .....   | 5         |
| 2.3.2. Bedömning.....   | 7         |
| 2.4. Skolverksamhet för nyanlända elever .....                    | 7         |
| 2.4.1. Iakttagelser .....   | 7         |
| 2.4.2. Bedömning.....   | 7         |
| 2.5. Svenska för invandrare samt samhällsorientering.....         | 8         |
| 2.5.1. Iakttagelser - SFI .....                                   | 8         |
| 2.5.2. Bedömning – Planering SFI .....                            | 8         |
| 2.6. Samhällsorientering .....                                    | 9         |
| 2.6.1. Iakttagelser - Samhällsorientering .....                   | 9         |
| 2.6.2. Bedömning – Planering samhällsorientering.....             | 9         |
| <b>3. Bedömningar</b> .....                                       | <b>10</b> |
| 3.1. Bedömningar mot kontrollmål.....                             | 10        |

## Sammanfattning

De förtroendevalda revisorerna i Kalix kommun har, utifrån bedömning av väsentlighet och risk, valt att granska kommunens arbete med flyktingmottagning och integration. Syftet med granskningen är att bedöma om socialnämnden, utbildningsnämnden och kommunstyrelsen säkerställer att en ändamålsenlig planering finns för att klara kommunens åtagande avseende mottagande av nyanlända under åren 2016-19.

Vår sammanfattande bedömning är att socialnämnden och kommunstyrelsen till övervägande de har säkerställt en ändamålsenlig planering för mottagandet av nyanlända. Utbildningsnämnden har i begränsad utsträckning säkerställt en ändamålsenlig planering.



Iakttagelser och bedömningar av kontrollmål som ligger till grund för vår sammanfattande bedömning redovisas närmare i rapporten.

För att utveckla verksamheten lämnas följande rekommendationer:

- Utbildningsnämnden bör upprätta en samlad planering samt komplettera och vid behov dokumentera sina rutiner med utgångspunkt från Skolverkets allmänna råd gällande utbildning till nyanlända elever.
- På den operativa nivån ser vi ett behov av att verksamheterna konkretiserar sitt uppdrag och sina insatser inom integrationsområdet, förslagsvis genom handlingsplaner eller liknande program.
- Kommunstyrelsen har att, i sin samordnande roll och i detta fall avseende kommunens integrationsinsatser, säkerställa att styrande dokument i form av policy och program förankras, tillämpas och utvärderas i rimlig utsträckning.

# 1. Inledning

## 1.1. Bakgrund

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget med en granskning av kommunens arbete med flyktingmottagning och integration.

Migrationsverkets prognoser visar att antalet nyanlända med uppehållstillstånd som kommunplaceras kommer att öka kraftigt under kommande år, som en följd av det stora antalet asylsökande under 2015. Migrationsverkets asylhanteringsprocess beräknas ta upp till två år, vilket innebär att under 2017 och åren därefter kommer kännetecknas av ett omfattande arbete för kommuner och Arbetsförmedlingen att integrera nyanlända i samhället.

Genom ny lagstiftning från mars 2016 kommer kommunernas möjligheter att neka att ta emot nyanlända med uppehållstillstånd kraftigt begränsas, och kommunen blir bunden till de fördelningstal som tilldelas. Med största sannolikhet kommer detta för de flesta kommuner, inklusive Kalix, medföra att mottagandet kommer öka.

Integrations- och arbetsmarknadsenheten inom socialförvaltningens Individ- och familjeomsorg ansvarar bl. a för boende för ensamkommande barn och integrationsfrågor inkl samhällsinformation för de som fått uppehållstillstånd. Utbildningsförvaltningens ansvar omfattar utbildning för de nyanlända i såväl ordinarie skolformer som SFI.

## 1.2. Syfte, Revisionsfråga och kontrollmål

Syftet med granskningen är att bedöma om socialnämnden, utbildningsnämnden och kommunstyrelsen säkerställer att en ändamålsenlig planering finns för att klara kommunens åtagande avseende mottagande av nyanlända under åren 2016-19.

Inom ramen för granskningen ska följande kontrollmål besvaras:

- Ett samordningsansvar finns för kommunens samlade planering och insatser
- Planering finns för att tillgodose behovet av bostäder
- Planering finns för att tillgodose behovet av skolverksamhet för nyanlända elever
- Planering finns för att tillgodose behovet av SFI
- Planering finns för att tillgodose behovet av samhällsorientering

## 1.3. Metod och avgränsning

Granskningen har skett genom dokumentstudier, däribland kommunens budget och integrationspolicy. Detta har sedan kompletterats genom intervjuer med kommundirektör, samhällsbyggnadschef, utbildningschef, chef för integrations- och arbetsmarknadsenheten samt rektor för SFI.

I tid avgränsas granskningen huvudsakligen till år 2015-2016. Granskningsobjekt är kommunstyrelsen, socialnämnden utifrån sitt samordningsansvar och övergripande ansvar för långsiktig planering av bl.a. boenden samt utbildningsnämnden kopplat till utbildningsansvaret. Övrigt se bakgrund och revisionsfråga.

## 2. *Iakttagelser och bedömningar*

### 2.1. *Nämndernas uppdrag*

Nämndernas uppdrag har reglerats i respektive reglemente samt kommunens integrationspolicy. En genomgång av dessa visar att nämnderna har följande uppdrag utifrån granskningens kontrollområden:

| Kontrollområde                       | Nämnd                                      | Uppdrag enligt reglemente/policy   |
|--------------------------------------|--|--|
| Bostäder                             | Samhällsbyggnadsnämnden<br>Kommunstyrelsen | Fullgör kommunen uppgifter inom plan- och byggväsendet<br>Har samordnande en samordnande roll  |
| Skolverksamhet för nyanlända och SFI | Utbildningsnämnden                         | Fullgör kommunens uppgift inom det offentliga skolväsendet för ungdomar och vuxna. I detta ingår GrundVux inkl SFI.                                    |
| Samhällsorientering                  | Socialnämnden                              | Integrations- och arbetsmarknadsenheten har upphandlat samhällsorientering   |
| Samordning av insatser               | Kommunstyrelsen                            | Kommunstyrelsen ska samordna nämndernas integrationspolitiska arbete och kontinuerligt följa upp och utvärdera arbetets effekter. (Integrationspolicy) |

Utifrån sammanställningen av nämndernas uppdrag kan vi konstatera att utbildningsnämndens och socialnämndens verksamheter har det operationella ansvaret när det gäller utbildning och mottagande medan samhällsbyggnadsnämndens och kommunstyrelsens ansvar på samordnande och planerande nivå.

### 2.2. *Samordning av kommunens samlade planering och insatser*

Arbetsförmedlingen har, i samråd med bl.a. landets länsstyrelser och Migrationsverket, beslutat om en fördelning, s.k. länstal, av de ca 21 700 nyanlända som beräknas behöva bostad under 2016. Länstalen bygger på Migrationsverkets prognoser, sammantagen mottagning, arbetsmarknad och befolkning. Länstalet för Norrbottens län uppgår till 672. Av socialnämnden protokoll 2016-03-22 framgår att antalet nyanlända personer som ska kunna placeras i Kalix under 2016 är 58 personer. Av intervju med chef för integrations- och arbetsmarknadsenheten har ca 30 nyanlända fram till maj 2016 placerats i kommunen.

Arbetsförmedlingen har även gjort motsvarande fördelning när det gäller ensamkommande flyktingbarn. Länstal för mottagning av ensamkommande flyktingbarn i Norrbotten är 1346. Enligt gällande fördelningsmodell och migrationsverkets prognos bereds 17 ensamkommande barn placering i Kalix under 2016. T.o.m. 1 juni 2016 har tre ensamkommande flyktingbarn anvisats placering i Kalix.

### 2.2.1. Iakttagelser

Kommunfullmäktige har 2015-02-09 fastställt kommunens *Integrationspolicy*. Av policyn framgår bl.a. att kommunstyrelsen har uppdraget att samordna, följa upp och utvärdera kommunens integrationsarbete.

Granskningen visar att en *Integrationsplan* har upprättats. Planen beräknas enligt intervjuer bli fastställd av fullmäktige i juni 2016. Planen innehåller bl.a. fokusområden och ansvarsfördelning mellan nämnderna. Enligt planen ska ansvariga utses från varje förvaltning. Dessa ska jobba processorienterat med integrationsarbetet och sammanträda minst en gång per år.

Vidare framgår av intervju med kommundirektör att kommunstyrelsen har instiftat en integrationsfond. Syftet är att föreningar, samfund och kommunala verksamheter ska kunna ansöka om medel för att finansiera projekt i integrationsfrämjande syften.

När det gäller lokaler finns en fastighetsgrupp som inventerar och rapporterar verksamheternas behov av lokaler till kommunstyrelsen, exempelvis behov av lokaler för HVB-hem eller skollokaler. Fastighetsgruppen jobbar med det generella behovet av lokaler och inte specifikt kopplat till flyktingmottagandet. I gruppen ingår bl.a. kommundirektör och fastighetschef.

I övrigt noteras av intervju med kommundirektör att medel avsatta för integrationsarbetet har använts bl.a. för att starta undersköterskeutbildning för nyanlända samt att verksamheterna motiveras att ta emot praktikanter i sina verksamheter. Drivande kring detta område är integrations- och arbetsmarknadsenheten.

### 2.2.2. Bedömning

Vår bedömning är att det till övervägande del finns ett tydligt samordningsansvar för integrationsarbetet. Bedömningen baseras på att samordningsansvaret för integrationsarbetet har fastställts i kommunens Integrationspolicy och kommer att ytterligare tydliggöras i kommunens nya integrationsplan. I sammanhanget noteras att det idag saknas handlingsplaner/motsvarande för integrations- och arbetsmarknadsenhetens operativa arbete.

## 2.3. Planering av bostäder

### 2.3.1. Iakttagelser

Granskningen visar att det inte finns någon dokumenterad plan/strategi för hur arbetet med att tillgodose det framtida behovet av bostäder. Av intervjuer med olika företrädare för kommunens förvaltningar, däribland kommundirektör och chef för arbetsmarknad och integration framgår att hitta bostäder för nyanlända personer är en stor utmaning. Främsta behovet har ensamkommande flyktingbarn och personer som fått permanent uppehållstillstånd.

Granskningen visar att följande aktiviteter har genomförts eller planeras att genomföras:

- *Rapport kring lokalnyttjande i kommunen.* Rapporten är en uppföljning av *Plan för effektivt lokalnyttjande* och syftar till att kartlägga de kommunala verksamheternas lokalbehov, effektiviteten i nyttjandet samt utgöra underlag för framtida planering.

- Rapporten innehåller förslag på åtgärder som bl.a. beskriver hur lokalbehovet på kort- och lång sikt bör hanteras, hur förvaltningarnas löpande arbete med lokalfrågan ska ske samt vilka konsekvenser presenterade förslag väntas få. (Kommunstyrelsen maj 2016)
- Påbörjat arbete med att upprätta ett bostadsförsörjningsprogram som tillägg till kommunens nya översiktsplan. Av intervju med samhällsbyggnadschef framgår att kommunfullmäktige planeras anta programmet under hösten 2016. Planen är en förutsättning för att kommunen ska kunna söka statliga medel för bostadsbyggande.
- Samhällsbyggnadsförvaltningen och socialförvaltningen har tillsammans *sett över behovet av bl.a. HVB-hem*. I dagsläget finns två HVB-hem i kommunens egen regi. Det utreds även om kommunen ska hyra eller köpa moduler för att skapa tillfälliga bostäder.
- Lokal- och bostadsinventering har genomförts av integrations- och arbetsmarknadsenheten tillsammans med samhällsbyggnadsförvaltningens fastighetsavdelning. Samtliga fastighetsägare inom kommunen har kontaktats i syfte att kartlägga och hitta intressenter som vill hyra ut bostäder. Enligt intervju med kommundirektör har intresset varit lågt men att åtgärden var viktigt bl.a. för att genomlysna de möjligheter som finns.
- Dialoger med bl.a. landstinget, Kalix folkhögskola samt privata aktörer i syfte att hitta olika lösningar kring mark och bostäder. Det finns c.a 250 asylsökande i Migrationsverkets olika asylboenden i Kalix. Av dessa bor mellan 40-50 personer i bostäder på Kalix folkhögskola.
- Kommundirektören har utrett möjligheten att hyra eller köpa modulbaserade bostäder för asylsökande, enligt Västerviksmodellen<sup>1</sup>. I dagsläget är det dock inte aktuellt att gå vidare med denna typ av lösning.

Av intervju med kommundirektör, samhällsbyggnadschef och chef för integration- och arbetsmarknadsenheten framgår att antalet nyanlända som ska placeras i Kalix meddelas endast för gällande år. Migrationsverket uppger själva i sina prognoser att de finns en stor osäkerhet hur flödet till Sverige de närmsta åren kommer att se ut.

I sammanhanget noteras att Kalixbo planerar att bygga 40-50 nya lägenheter under 2017. Vidare framgår det av intervju med chef för integration- och arbetsmarknadsenheten att kommunen saknar avtal eller överenskommelse med Kalixbo om att upplåta/ tillhandahålla bostäder till nyanlända och ensamkommande flyktingbarn.

Av socialnämnden protokoll 2016-03-22 framgår att nämnden har fått information om rådande bostadssituation i Kalix och dess påverkan på socialförvaltningen i Kalix. Beslut fattades att överlämna skrivelse till kommunstyrelsen där kvantifierat behov av olika bostäder framgår.

<sup>1</sup> Västerviksmodellen innebär nybyggda modulbostäder med längre avtalstid än när Migrationsverket upphandlar tillfälliga asylboenden.

### **2.3.2. Bedömning**

Vår bedömning är att det till övervägande del finns en planering för att tillgodose behovet av bostäder under perioden 2016-2019. Bedömningen baseras på att arbete pågår med att upprätta styrning i form av bl.a. bostadsförsörjningsprogram. Vidare genomförs en rad olika aktiviteter i syfte att hitta lämpliga lösningar för nyanlända personer.

## **2.4. Skolverksamhet för nyanlända elever**

Skolverket har publicerat allmänna råd gällande utbildning för nyanlända elever. I korthet rekommenderar Skolverket att huvudmännen förvissas sig om att tillräckliga resurser finns för att leva upp till bestämmelser kring mottagande av nyanlända elever, ha en långsiktig planering för mottagandet och den fortsatta utbildningen samt skapa rutiner, med utgångspunkt i den långsiktiga planeringen.

### **2.4.1. Iakttagelser**

Granskningen visar att utbildningsnämnden inte har upprättats någon dokumenterad planering i syfte att säkerställa behoven inom mottagandet av nyanlända barn de närmsta åren. Enligt utbildningschef finns det svårigheter att kunna planera verksamheten som tar emot nyanlända barn. Anledningen är främst att verksamheten endast får veta hur många barn som planeras komma till kommunen under innevarande år. Av intervjun framgår att skolans verksamheter hittills har klarat av att hantera de barn som kommit.

Av intervju med utbildningschef framgår vidare att det finns riktlinjer för hur mottagandet ska gå till. Grundskolan har förberedelsegrupper på två skolor, Näsbykskolan och Manhemsskolan. Eleverna tillhör förberedelsegrupp tills de är redo att ingå i ordinarie undervisning. Då kan eleverna placeras i annan skola än där de gått förberedelsegrupp.

Av intervju med utbildningschef framgår också att förvaltningen har en rekryteringsstrategi för att försöka locka behöriga lärare till kommunen och grundskolans verksamhet. Utmaningen ligger bl.a. i att konkurrera med andra kommuner och friskolor. Uppskattningsvis behövs en lärare per 25 elever. Ca 100 nyanlända barn finns i grundskolans verksamheter.

### **2.4.2. Bedömning**

Vår bedömning är att det i begränsad utsträckning finns en planering som syftar till att säkerställa framtida behov avseende skolverksamhet till nyanlända elever. Bedömningen baseras på att det finns en strategi för rekrytering samt riktlinjer för mottagandet. Däremot saknas plan över kommande år som beskriver hur utmaningar vid ett ökat mottagande ska hanteras.



## 2.5. Svenska för invandrare samt samhällsorientering

Rätten att få gå utbildning i svenska för invandrare, SFI, gäller de personer som är bosatta i landet och från det år personen fyller 16 år och saknar grundläggande kunskaper i det svenska språket. Personer som väntar på asyl har inte rätt till SFI-utbildning. För de som har rätt till utbildning, ska denna kunna påbörjas inom 3 månader, om det inte finns särskilda skäl. Ett exempel på särskilt skäl kan vara att en kommun tar emot många nyanlända personer på kort tid och då får göra undantag.

### 2.5.1. Iakttagelser - SFI

Av intervju med rektor för SFI-utbildningen framgår att verksamheten i dagsläget står väl rustad. Någon dokumenterad planering för att möta en eventuell tillströmning har dock inte upprättats.

Ca 80 elever läser SFI per år. Enligt rektorns bedömning skulle ytterligare 10 elever kunna börja läsa innan nyrekrytering blir aktuellt, dock är nyrekrytering beroende av vilken nivå dessa börjar studera på. När det gäller bemanning har verksamheten i dagsläget 3,5 tjänster fördelade på tre studiespår samt distansundervisning. Om inflödet skulle öka enligt Migrationsverket prognos, kan det bli svårt att klara verksamheten på nuvarande bemanning. Befintlig personal är behörig, men vid nyrekrytering kan det bli svårt att hitta behörig lärare i svenska som andra språk då brist på denna grupp lärare råder i hela landet.

Enligt rektor för SFI är trenden att fler elever som läser på C och D-nivå<sup>2</sup> kommer till kommunen. Dessa elever behöver generellt kortare tid på sig att färdigställa sina SFI-studier än elever som börjar studera på A och B-nivå.

Lokaler för SFI-verksamheten bedöms, av rektor för SFI, i dagsläget vara tillräckliga för att klara verksamhetens behov. Av intervju med rektor framgår dock att skulle exempelvis ca 40 nya elever skrivas in kommer detta att medföra svårigheter med nuvarande lokaler.

I övrigt noteras att samordningen mellan kommunen och Arbetsförmedlingen framhålls som en nyckelfaktor för att bedriva en bra mottagning och integration. Elever som studerar SFI kan genom gemensam planering med Arbetsförmedlingen exempelvis göra praktik i kombination med SFI-studier, vilket möjliggör för fler att få undervisning. Även dialogen mellan utbildningsförvaltningen och integrations- och arbetsmarknadsenheten är viktig för att kunna anpassa verksamheten efter behovet.

### 2.5.2. Bedömning – Planering SFI

Planering för att tillgodose behovet av SFI-undervisning finns i begränsad utsträckning. Bedömningen baseras på att verksamheten har kännedom om kapaciteten i nuvarande organisation samt vilka resurser som behöver tilläggas om inflödet skulle tillta. Däremot finns ingen samlad (dokumenterad) planering som beskriver hur framtida behov ska tillgodoses, exempelvis i form av strategisk rekrytering.

<sup>2</sup> A-D nivå anger svårighetsgrad på kurserna där A och B är de mest grundläggande medan C och D är fortsättningskurser för elever som kan läsa, skriva och tala svenska med viss komplexitet.

## **2.6. Samhällsorientering**

### **2.6.1. Iakttagelser - Samhällsorientering**

Granskningen visar att dokumenterad planering för kommande år saknas. Som nämnts i tidigare avsnitt får verksamheterna veta hur stort antal som väntas bli placerade i kommunen från år till år, vilket gör det svårt, enligt chef för integrations- och arbetsmarknadsenheten, att planera långsiktigt.

Vidare framgår av intervju med chef för integrations- och arbetsmarknadsenheten att samhällsorienteringen upphandlades senast under hösten 2015. Inför upphandlingen gjordes en inventering kring vilka språk som talades bland de personer som var aktuella för utbildningen. Samhällsorientering har därefter i huvudsak erbjudits på de språk som framkom av inventeringen.

Enligt chef för integrations- och arbetsmarknadsenheten har det förts diskussioner om att väva in samhällsorienteringen i SFI-undervisningen, som ett sätt att få till en mer permanent verksamhet i motsats mot periodvisa upphandlingar. Det pågår även diskussioner om att ansöka om projektmedel för att utbilda och anställa kommunikatörer som kan ge utbildning.

Trots osäkra prognoser och osäkerhet kring hur många som väntas placeras i Kalix kommer utbildning i samhällsorientering att kunna erbjudas de personer som kommit till Kalix inom lagstadgad tidsram (1 år).

### **2.6.2. Bedömning – Planering samhällsorientering**

Vår bedömning är att det till övervägande del finns en planering för att tillgodose behovet av samhällsorientering. Bedömningen baseras på att förvaltningen har inventerat vilka språkgrupper som finns representerade i kommunen, övervägt hur samhällsorienteringen ska kunna erbjudas i framtiden samt upphandlat utbildning för kommande år.

## 3. Bedömningar

### 3.1. Bedömningar mot kontrollmål

| Kontrollmål   | Kommentar   |
|---|---|
| <b>Ett samordningsansvar finns för kommunens samlade insatser</b>                           | <b>Till övervägande del.</b> Bedömningen baseras på att samordningsansvaret för integrationsarbetet har fastställts i kommunens Integrationspolicy och kommer att ytterligare tydliggöras i kommunens nya integrationsplan. I sammanhanget noteras att det idag saknas handlingsplaner/motsvarande för integrations- och arbetsmarknadsenhetens operativa arbete. |
| <b>Planering finns för att tillgodose tillgången på bostäder</b>                            | <b>Till övervägande del.</b> Bedömningen baseras på att arbete pågår med att upprätta styrning i form av bl.a. bostadsförsörjningsprogram. Vidare genomförs en rad olika aktiviteter i syfte att hitta lämpliga lösningar för nyanlända personer.   |
| <b>Planering finns för att tillgodose tillgången på skolverksamhet för nyanlända elever</b> | <b>I begränsad utsträckning -</b> Bedömningen baseras på att det finns en strategi för rekrytering samt riktlinjer för mottagandet. Däremot saknas plan över kommande år som beskriver hur utmaningar vid ett ökat mottagande ska hanteras.   |
| <b>Planering finns för att tillgodose tillgången på SFI</b>                                 | <b>I begränsad utsträckning -</b> Bedömningen baseras på att verksamheten har kännedom om kapaciteten i nuvarande organisation samt vilka resurser som behöver tilläggas om inflödet skulle tillta. Däremot finns ingen samlad (dokumenterad) planering som beskriver hur framtida behov ska tillgodoses, exempelvis i form av strategisk rekrytering.            |
| <b>Planering finns för att tillgodose tillgången på samhällsorientering</b>                 | <b>Till övervägande del -</b> Bedömningen baseras på att förvaltningen har inventerat vilka språkgrupper som finns representerade i kommunen, övervägt hur samhällsorienteringen ska kunna erbjudas i framtiden samt upphandlat utbildning för kommande år.   |

Juni 2016

*Hans Forsström, Uppdrags- och projektledare*

