

**Bräcke kommuns
revisorer**

Bräcke kommun
Kommunstyrelsen

För kännedom: Kommunfullmäktiges
presidium

2018-12-12

Revisionsrapport ”Granskning av integrationsarbetet”

Revisionen har via KPMG genomfört granskning av kommunens arbete med integration och etablering.

Revisionen hemställer om att kommunstyrelsen lämnar synpunkter avseende de rekommendationer och förslag som lyfts fram i rapportens sammanfattning.

Revisionen emotser svar senast den 31 mars 2019.

För Bräcke kommuns revisorer

Barbro Henriksson
Ordförande

Anna Lindström
Vice ordförande



Granskning av integrationsarbetet

Rapport

Bräcke kommun

KPMG AB

2018-12-12

Antal sidor 13



Bräcke kommun
Granskning av integrationsarbetet

2018-12-12

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	4
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Organisation och styrning	6
3.2	Samverkan	9
3.3	Uppföljning	10
4	Slutsats och rekommendationer	12
4.1	Rekommendationer	12



Bräcke kommun
Granskning av integrationsarbetet

2018-12-12

1 Sammanfattning

Vi har av Bräcke kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens arbete med integration och etablering. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2018.

Syftet med granskningen är att bedöma om Bräcke kommuns arbete med att stötta de som fått permanent uppehållstillstånd att integreras och etableras i samhället och arbetslivet, är tillräckligt och ändamålsenligt.

Vår sammanfattande bedömning är att Bräcke kommun bedriver ett systematiskt arbete med mottagning av nyanlända, men att samverkan med privat näringsliv och civilsamhälle samt uppföljning kan utvecklas vidare för att stärka arbetet med integration och etablering.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att

- Utveckla samverkan med privat näringsliv och civilsamhällets aktörer, se avsnitt 3.2
- Följa upp resultat och effekter av arbetet i enlighet med integrationspolicyn, se avsnitt 3.3.

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Bräcke kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens arbete med integration och etablering. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2018.

Den stora flyktingström som nådde Sverige under en period har nu minskat betydligt i omfattning. Kommunerna står dock fortfarande inför stora utmaningar när det gäller integrering och etablering i samhället för de personer som kommit till våra kommuner. Samtidigt är det en möjlighet för kommunen att dels bli fler invånare, dels bidra till personalförsörjning. Det system som finns i dag vad gäller statliga ersättningar förutsätter en relativt snabb etablering i samhället och på arbetsmarknaden. Om kommunerna inte lyckas med detta, kan det komma att innebära stora påfrestningar både för de individer som berörs och för kommunen och samhället i stort. Det är därför av yttersta vikt att arbetet för integration och etablering sker på ett effektivt sätt. En stor del i möjligheten till en lyckad integrering och etablering är möjligheten till att snabbt tillgodogöra sig det svenska språket.

Det åvilar kommunerna ett stort ansvar inom flyktingmottagande och integration:

- mottagande av nyanlända för bosättning
- vid behov ge praktisk hjälp i samband med bosättning
- undervisning i SFI, samhällsorientering och annan vuxenutbildning
- skola, förskoleverksamhet, barnomsorg m.m.
- försörjning för dem som inte har rätt till etableringsplan
- ensamkommande flyktingbarn

Bräcke kommuns revisorer bedömer att det finns en *risk* att uppdraget inte styrs eller organiseras i den omfattning som är nödvändig för att integrationsarbetet ska bli framgångsrikt. Det är *väsentligt* att berörda personer får relevant stöd och förutsättningar för sin etablering i det svenska samhället.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syftet med granskningen har varit att bedöma om Bräcke kommuns arbete med att stötta de som fått permanent uppehållstillstånd att integreras och etableras i samhället och arbetslivet, är tillräckligt och ändamålsenligt.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Finns det kommunala mål och dokumenterade riktlinjer eller handlingsplaner som är styrande för kommunens flyktingmottagande och integrationsarbete?
- Finns en fungerande samverkan mellan berörda nämnder och verksamheter kring målgruppen?
- Finns en fungerande samverkan och samordning med andra aktörer, t ex offentliga myndigheter, privata företag och frivilligorganisationer?
- Finns en ändamålsenlig uppföljning av verksamheten?
- Finns tillräcklig tillgång till bostäder?

Granskningen avgränsas till kommunens övergripande verksamhet för mottagande och integrationsarbete med fokus på nyanlända flyktingar som fått uppehållstillstånd samt ensamkommande barn.

Granskningen avser kommunstyrelsen.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Kommunallagen 6 kap. 6 §
- Lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (2016:38)
- Lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (2010:197)
- Lag om etableringsersättning för vissa nyanlända invandrare (2010:407)
- Lag om mottagande av asylsökande (1994:137)
- Socialtjänstlagen (2001:453)
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut

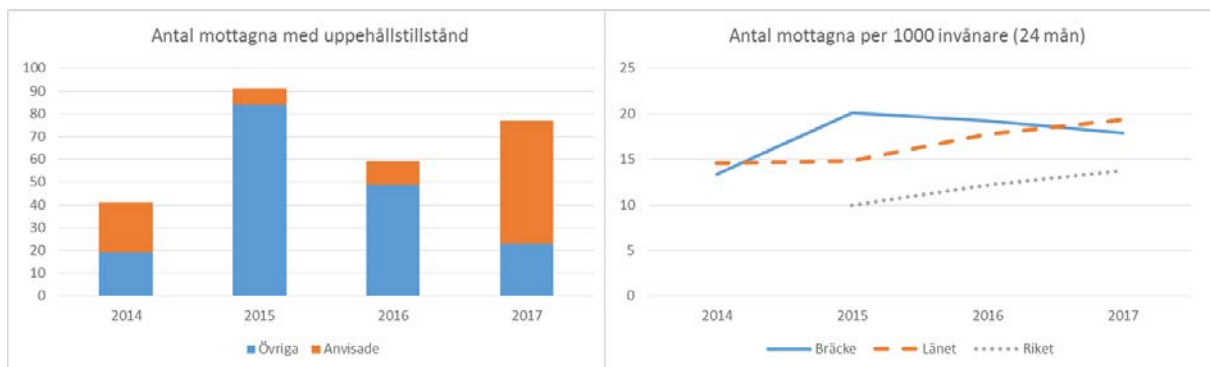
2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med berörda tjänstepersoner.

Rapporten är faktakontrollerad av Per-Robert Liljefjäll, avdelningschef sociala avdelningen, Catarina Julin Nygren, avdelningschef skol- och barnomsorgsavdelningen, samt enhetschef arbetsmarknadsenheten. Enhetschef Internationella avdelningen samt IFO har fått rapporten för faktakontroll men ej återkommit med synpunkter.

3 Resultat av granskningen

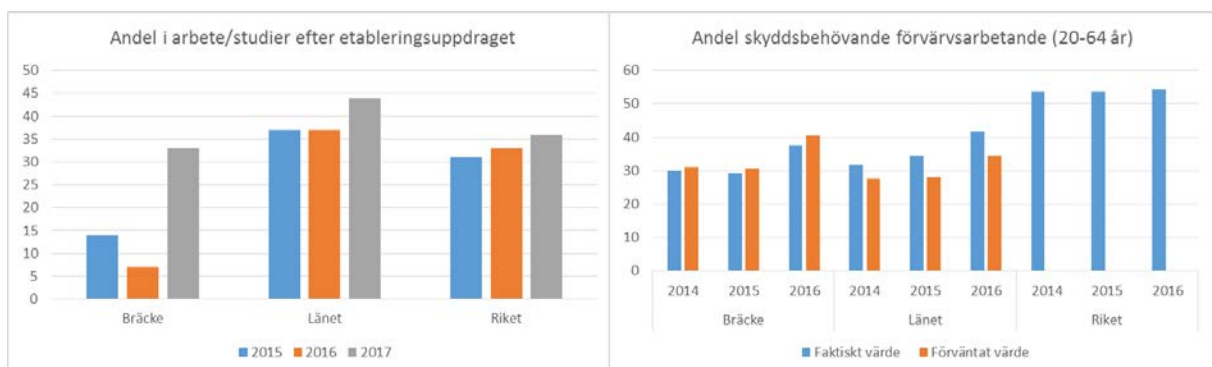
Antalet mottagna i Bräcke kommun har varierat under de senaste åren, och det framgår att andelen övriga (egen bosättning) minskat kraftigt. Sett till befolkningens mängd har Bräcke tagit emot i nivå med länet men fler än riket. Se figur 1.



Figur 1: Antal mottagna med uppehållstillstånd. Källa: Kolada.

Det finns viss offentlig statistik avseende i vilken grad nyanlända kommer i arbete eller studier. Detta kan ses som en indikation på hur väl mottagande och integration fungerar. Ett exempel är status 90 dagar efter att etableringsuppdraget avslutats. Där har andelen som arbetar eller studerar ökat det senaste året, men ligger på en lägre nivå jämfört med länets kommuner och riket.

Ett annat exempel är andelen skyddsbehövande (flyktingar) i förvärsarbete i åldern 20-64 år, där det också på kommunnivå har räknats fram ett förväntat värde¹. Bräcke har en något lägre andel i förvärsarbete jämfört med länets kommuner, och lägre än riket. Samtidigt uppnås en lägre nivå än förväntat värde. Se figur 2. Sammantaget indikerar detta att nyanlända i Bräcke har svårigheter att komma in på arbetsmarknaden, även om det har utvecklats i positiv riktning de senaste åren.



Figur 2: Vänster: Andel som lämnat etableringsuppdraget och börjat arbeta eller studera (status efter 90 dagar). Höger: Andel förvärsarbetande skyddsbehövande och anhöriga med uppehållstillstånd samt kvotflyktingar i åldern 20-64 år. Källa: Kolada.

¹ Den statistiska modellen tar hänsyn till skyddsbehövande och deras anhörigas vistelsetid i Sverige och utbildningsnivå samt arbetslöshet i kommunen bland inrikes födda. Källa: Kolada, N00486.

3.1 Organisation och styrning

Flera verksamheter inom kommunen berörs av kommunens arbete med flyktingmottagning och integration. I många fall kan det ses som en del av verksamhetens basuppdrag. Samtidigt har kommunen gällande nyanlända också särskilda åtaganden gentemot staten kring mottagande.

I Bräcke kommun ansvarar kommunstyrelsen för verksamheten, där beredning och beslut i vissa ärenden har fördelats på utskott enligt delegationsordning. Sociala utskottet har bl.a. integration som ansvarsområde, och näringslivsutskottet har bl.a. arbetsmarknad. Därutöver finns under kommunstyrelsen flera arbetsgrupper, bl.a. arbetsgruppen för barn- och ungdomsfrågor som bl.a. arbetar med området skola och kultur- och fritid. Den politiska organisationen kommer att förändras i och med den nya mandatperioden, som i korthet innebär att arbetsgrupper omvandlas till utskott under kommunstyrelsen.

Under år 2015 fastställdes *Integrationspolicy Bräcke kommun*². Syftet med policyn är att tydliggöra viljeinriktningen för hur arbetet med integration ska stärkas samt skapa en helhetssyn på integrationsfrågorna i kommunen. Policyn lyfter fram fyra prioriterade områden:

- Arbete och utbildning – viktigt för självförsörjning och delaktighet i samhället
- Hälsa – en viktig förutsättning för integration och delaktighet i samhället
- Bostäder – goda boendemiljöer och tillväxt
- Samverkan – för ökad integration

Kommunstyrelsen har ett övergripande samordnings- och uppföljningsansvar för policyn, och varje verksamhet ska utifrån sina ansvarsområden formulera och följa upp planer, aktiviteter och resultat. Av policyn framgår att det årligen ska upprättas en handlingsplan för hur man ska arbeta för ökad integration.

3.1.1 Mottagande

När en person har sökt asyl i Sverige och fått det, har han eller hon rätt att bosätta sig i en kommun. Det vanligaste är att personer som fått uppehållstillstånd ordnar sitt boende på egen hand. I annat fall anvisar Migrationsverket kommuner att ta emot och ordna boenden åt de personer som behöver hjälp med det. Gällande ensamkommande flyktingbarn anvisar Migrationsverket en kommun att ta över det långsiktiga ansvaret för barnets boende och omsorg när barnet ansökt om asyl.

Arbetsmarknadsenheten inom sociala avdelningen ansvarar för mottagande och bosättning av nyanlända som anvisas till Bräcke kommun. Under år 2017 anvisades 54 personer av Migrationsverket. För år 2018 ligger beräkningen på tio anvisade personer, vilket redan har mottagits under året.

Arbets sättet vid mottagande är att det ska vara förberett, i syfte att minimera väntetider och undvika passivitet. Det innebär bl.a. att boende ska vara ordnat i förväg och att

² KF § 24/2015

2018-12-12

anmälan till andra berörda verksamheter som skola, IFO³, SFI⁴, arbetsförmedling och asylhälsan görs. Vid ankomst möts personen/familjen och ett första möte med integrationshandläggare genomförs så snart som möjligt. Ett mottagningsprogram bestående av fem tillfällen finns nyligen utarbetat, som bl.a. innehåller att ansökan till Arbetsförmedlingen, SFI och samhällsorientering samt ett antal informationsområden om offentliga verksamheter som praktisk information och tips gällande boende, inköp etc. Vid behov av fortsatt stöd finns Integrationservice Drop-in. På plats under öppettiderna finns förutom integrationshandläggare även personal från IFO, arbetsförmedling, studie- och yrkesvägledare samt fastighetsvärd (tekniska förvaltningen) Vid ordinarie öppettider finns alltid tillgång till språkstöd på arabiska. Huvudtanken är att ge hjälp till självhjälp, d.v.s. att personen gör så mycket som möjligt själv och får stöd av personal för att klara det. Det går även att boka tid, vilket också görs vid mer tidskrävande eller komplicerade ärenden.

Det har hittills gått bra att tillhandahålla bostäder, och enligt intervjuade bedöms även möjligheterna att göra det framöver som goda. Det kan dock vara en svårighet att i alla lägen få tillgång till bostad i lämplig storlek.

3.1.2 Utbildning och arbete

En bra skolgång för nyanlända elever är viktigt för att komma in i det nya samhället. Skolan kan ge kunskap, trygghet och vänner. För nyanlända vuxna är det på motsvarande sätt utbildning i svenska för invandrare (SFI) som tillsammans med samhällsorientering syftar till att ge grundläggande kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället.

Sedan den 1 januari 2016 är bedömningen av en nyanländ elevs kunskaper reglerad i skollagen och obligatorisk att genomföra. Kartläggningen skall genomföras inom 2 månader efter att en elev skrivits in i skolan och ligga till grund för klassplacering och planering av elevens fortsatta skolgång. Kartläggningen genomförs på respektive skola.

En nyanländ elev som saknar tillräckliga kunskaper i det svenska språket för att kunna följa och tillgodogöra sig den ordinarie undervisningen kan delvis få undervisas i förberedelseklass. Förberedelseklasser har i stort sett avvecklats, p.g.a. att elevantalet minskats och att elever inte får ges undervisning i förberedelseklass längre tid än två år.

Studiehandledning på modersmålet syftar till att stödja undervisningen i olika ämnen men också till att stimulera språkutvecklingen. Studiehandledning ska ges till nyanlända elever och elever med annat modersmål, och som saknar tillräckliga kunskaper i svenska språket och därför riskerar att inte nå de kunskapskrav som minst ska uppnås i ett eller flera ämnen.

Bräcke har studiehandledare på modersmål i tigrinja, arabiska, persiska, och somaliska. Studiehandledarna handleder, har modersmålsundervisning och hjälper till i

³ Individ- och familjeomsorg

⁴ Svenska för invandrare

föräldrakontakter m.m. Rekrytering har bl.a. skett i samarbete med arbetsmarknadsenheten.

Utifrån att Bräcke kommun har tagit emot ett stort antal nyanlända elever ingår kommunen i Skolverkets urval av kommuner som erbjudits en riktad satsning för nyanlända barn och elever utbildning. Projektet startade under våren och pågår till och med december 2019. Under första terminen genomfördes en nulägesanalys och utifrån denna har en åtgärdsplan med specificerade insatser tagits fram. Insatserna handlar bl.a. om att utveckla språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt, utveckla rutiner och arbetssätt med kartläggning och individuella studieplaner, samt ökad alfabetiseringskompetens.

Det innebär bl.a. fortsatta påbörjad utbildning av språkstödjare och modersmåls lärare samt skapa en organisation där ämneslärare och språkstödjare får möjlighet att samarbeta och planera tillsammans.

Den kommunala vuxenutbildningen, SFI och samhällsorientering bedrivs av Jämtlands gymnasium (JGY). Cirka 100 elever går SFI, men det varierar relativt mycket över tid. Varje månad hålls ett samverkansmöte med JGY, där både individuppföljning och andra samarbetsfrågor hanteras.

En lokal överenskommelse om samverkan kring nyanländas etablering har träffats med Arbetsförmedlingen och Migrationsverket. Den syftar till att stärka samarbetet mellan berörda parter för att de nyanlända, språksvaga eller ungdomars kompetenser ska kunna tillvaratas och utvecklas samtidigt som parterna genom samordnat arbete blir effektivare. Det innebär bl.a. att SFI ska kunna kombineras med andra aktiviteter, t.ex. kommunens projekt/verksamheter.

Exempel på ett projekt är KIVO (kvalitetssäkrad inkludering i vård och omsorg) som erbjuda utrikesfödda personer extra stöd för att lyckas med utbildning och bli anställningsbar inom Vård och omsorg. Aktiviteter såsom arbetspraktik, arbetsintegrerad språkinläring och utbildning ingår i upplägget.

En annan möjlig insats är extratjänster, som bl.a. riktar sig till nyanlända. För närvarande tillhandahålls 26 platser, där bl.a. nyanlända får möjlighet att prova på ett arbete inom kommunens verksamheter.

3.1.3 Ensamkommande flyktingbarn

Ensamkommande flyktingbarn har en särskilt utsatt situation vid ankomst. Därför finns ett behov av att skapa trygghet och att de erhåller stöd och erfarenheter som bidrar till fortsatt utveckling och självständighet.

Verksamheten inom internationella enheten har genomgått mycket stora variationer de senaste åren, från att ha växt mycket kraftigt under främst år 2015 till att därefter minska i omfattning. HVB⁵-verksamheten har under våren avvecklats helt, och stödboendeverksamheten har åtta ungdomar inskrivna (september 2018). Därutöver finns en ungdom externt placerad. Enligt intervjuade pågår planering för att hantera fortsatt minskat behov av antal boendeplatser.

⁵ Hem för vård och boende

Verksamheten har utarbetade mål och dokumenterade riktlinjer för verksamheten som följs upp regelbundet. Vidare gjorde Inspektionen för vård och omsorg en tillsyn av verksamheten i augusti utan anmärkningar. Det har också enligt intervjuade fungerat väl med tillsättande av god man respektive särskilt förordnad vårdnadshavare.

3.1.4 Bedömning

— Finns det kommunala mål och dokumenterade riktlinjer eller handlingsplaner som är styrande för kommunens flyktingmottagande och integrationsarbete?

Vi bedömer att den sedan några år fastställda integrationspolicyn utgör en tydlig plattform som ger stöd för befintlig organisering och fastställda arbetssätt i berörda verksamheter. Inom ramen för detta pågår en löpande anpassning till befintliga förutsättningar, såväl utifrån förändrade verksamhetsvolymmer som förändrade statsbidragsregler.

— Finns tillräcklig tillgång till bostäder?

Vi bedömer i nuläget att tillgången till bostäder kan tillgodoses avseende kommunens bosättningsuppdrag. Situationen kan dock förändrats, framför allt om ett ökat antal personer anvisas till Bräcke kommun jämfört med nuvarande prognoser.

3.2 Samverkan

I arbetet med mottagande och integration berörs flera olika verksamheter. Därför finns behov av att olika aktörer på ett strukturerat sätt kan dela information och kunskaper med varandra. Detta kan ske genom t.ex. att det finns etablerade forum. Syftet är att det egna uppdraget kan sättas in i ett helhetsperspektiv och där så är lämpligt initiera och genomföra samarbete på en mer konkret nivå.

I Strategigrupp integration ingår utöver företrädare för de kommunala verksamheterna även Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och JGY. Gruppen träffas kvartalsvis, och följer bl.a. upp den lokala överenskommelsen samt hanterar mer övergripande frågor inom området.

Genom Drop-In sker också ett direkt samarbete kring personer utifrån aktuellt ärende. Även genom olika projekt, som t ex Samordnare Nyanlända och Unga, KIVO och Öppen arena, sker ett vardagligt samarbete.

Enligt intervjuade finns i huvudsak en mycket bra samverkan mellan berörda verksamheter och myndigheter. Vid intervjuer framkommer att samverkan med det privata näringslivet kan utvecklas, t.ex. avseende arbetsmarknadsåtgärder. En stor del av dessa åtgärder är idag inriktade på kommunala verksamheter.

Flertalet organisationer, t ex Rädda barnen, ABF, PRO, Svenska kyrkan och idrottsföreningar har varit engagerad och bidragit med aktiviteter för främst ensamkommande flyktingbarn. Det har även tidvis skett aktiviteter för övriga nyanlända. Vi har dock inte uppfattat att det skett i en mer samordnad struktur, utan till stor del byggt på enstaka eldsjälar. Ett annat exempel är ett språkvänsprojekt som kommunen drivit under några år.

3.2.1 Bedömning

— Finns en fungerande samverkan mellan berörda nämnder och verksamheter kring målgruppen?

Vi bedömer att det finns väl upparbetade samverkans- och samarbetsformer på flera nivåer mellan berörda verksamheter.

— Finns en fungerande samverkan och samordning med andra aktörer, t ex offentliga myndigheter, privata företag och frivilligorganisationer?

Vi bedömer att det finns väl upparbetade samverkans- och samarbetsformer på flera nivåer med berörda myndigheter, bl.a. genom att gemensamt träffa individer.

Vi bedömer att samverkan med privata näringslivet kan utvecklas vidare i syfte att skapa fler möjliga ingångar för nyanlända på arbetsmarknaden.

Vi bedömer att samarbetet med civilsamhället kan struktureras och utvecklas ytterligare för att ta tillvara engagemang och nyttja resurser effektivt.

3.3 Uppföljning

Uppföljning syftar främst till att ge information om verksamhetens resultat och kan också belysa verksamhetens arbetssätt, styrkor och förbättringsområden. Förutsättningarna över tid kan variera kraftigt, bl.a. genom att prognoser för framtida volymer är osäkra och att regelverk och statliga ersättningar förändras. Det innebär också att uppföljningen behöver utvecklas kontinuerligt för att vara ett stöd i ledning och utveckling av verksamheten.

Såväl gällande anvisade nyanlända som ensamkommande flyktingbarn finns god kännedom och löpande uppföljning görs på individnivå inom verksamheten, främst genom kontakt med individen och träffar med samverkanspartners.

På verksamhetsnivå följs löpande ekonomi och verksamhetsstatistik. Det görs även prognoser eller bedömningar framåt för olika verksamheter, exempelvis gällande utvecklingen av antalet ensamkommande och behovet av boendeplatser.

Med utgångspunkt i politiska mål utformas mer specifika verksamhetsmål. Dessa följs upp via utvalda indikatorer, t.ex. resultat i brukarenkäter och verksamhetsstatistik. För vissa insatser kan också särskild uppföljning göras vid enstaka tillfällen, t.ex. kommer extratjänster att följas upp under hösten.

Inom skolverksamheten genomfördes under våren en nulägesanalys utifrån Skolverkets stödmaterial, som legat till grund för utformning av kommande utvecklingsinsatser som beskrevs i avsnitt 3.1.2.

Enligt integrationspolicyn ska uppföljning av resultat av arbetet med integrationspolicyn ske kommunövergripande, att kommunstyrelsen ansvarar för att årligen följa upp verksamheternas planer, aktiviteter och resultat, samt att uppföljning sker genom indikatorer i en handlingsplan.

Vi har inte tagit del av någon mer systematisk eller sammanställd uppföljning eller bedömning av resultatet av arbetet med integrationspolicyn. Vi kan inte heller spåra detta i årsredovisning 2017 eller i delårsrapport augusti 2018.



Bräcke kommun
Granskning av integrationsarbetet

2018-12-12

3.3.1 Bedömning

— Finns en ändamålsenlig uppföljning av verksamheten?

Vi ser positivt på att det finns ett aktivt arbete kring framtida volymer, vilket utgör grunden för kommunens intäkter och påverkar dimensionering av berörda verksamheter. Vi anser att den uppföljning som genomförs är relevant men sker i huvudsak verksamhetsvis. Vi uppfattar inte att det har genomförts uppföljning i enlighet med integrationspolicyn. Vi bedömer att det, med utgångspunkt i integrationspolicyn, finns ett värde av att följa upp resultat och effekter av kommunens arbete med integration av nyanlända i syfte att utifrån en samlad helhetsbild effektivisera och utveckla arbetet ytterligare.



Bräcke kommun
Granskning av integrationsarbetet

2018-12-12

4 Slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning är att Bräcke kommun bedriver ett systematiskt arbete med mottagning av nyanlända, men att samverkan med privat näringsliv och civilsamhälle samt uppföljning kan utvecklas vidare för att stärka arbetet med integration och etablering.

4.1 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Utveckla samverkan med privat näringsliv och civilsamhällets aktörer, se avsnitt 3.2
- Följa upp resultat och effekter av arbetet i enlighet med integrationspolicyn, se avsnitt 3.3.

Datum som ovan

KPMG AB

Mikael Lindberg
Kommunal revisor

Lena Medin
Certifierad kommunal revisor

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.