

Revisionsrapport

Granskning av kommunens integrationsarbete

Revisorerna Sandvikens kommun

*Karin Magnusson
David Boman*

September 2015

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund	3
1.2. Syfte och Revisionsfråga.....	4
1.3. Revisionskriterier	4
1.4. Kontrollfrågor	4
1.5. Avgränsning.....	4
1.6. Metod.....	5
2. Iakttagelser och bedömningar	6
2.1. Fullmäktiges fastställda mål och riktlinjer avseende integration.	6
2.1.2. Kommentar	6
2.2. Har berörda nämnder och verksamheten preciserat och implementerat fullmäktiges mål och riktlinjer?	7
2.2.1. Bedömning.....	7
2.3. Är organisation och ansvarsområden avseende integrationsarbetet tydliga och väl fungerande?.....	7
2.3.1. Bedömning.....	8
2.4. Finns det en väl fungerande samverkan mellan nämnderna avseende integrationsarbetet? Finns det en väl fungerande samverkan med andra aktörer i det integrationsfrämjande arbetet?	9
2.4.1. Bedömning.....	9
2.5. Har berörda nämnder säkrat kvaliteten i integrationsarbetet? På vilket sätt utvärderas arbetet?.....	10
2.5.1. Bedömning.....	10
2.6. Sker en tillfredsställande uppföljning, utvärdering och analys av resultat från integrationsverksamheten? Rapporteras resultatet till berörda nämnder och kommunstyrelsen?	11
2.6.1. Bedömning.....	11

Sammanfattning

De flyktingmottagande kommunerna är viktiga aktörer i den nationella integrationspolitiken. I och med detta blir allt fler kommuner i allt högre grad mångkulturella, vilket ställer särskilda krav på styrelsen och nämnderna beträffande utformning och innehåll i den kommunala servicen samt i myndighetsutövningen. För ett väl fungerande integrationsarbete krävs att styrelsen och nämnderna tar ett gemensamt ansvar samt att kommunen samverkar med andra samhällsaktörer, företag, föreningsliv m.m.

Den övergripande revisionsfrågan för denna granskning är:

Bedriver berörda nämnder ett ändamålsenligt integrationsarbete i enlighet med fullmäktiges intentioner/inriktning?

Vår revisionella bedömning är att berörda nämnder i huvudsak bedriver ett ändamålsenligt integrationsarbete i enlighet med fullmäktiges intentioner.

Bedömningen baseras på följande:

- Fullmäktiges målsättningar har implementerats i nämndernas verksamheter och följs upp genom kommunens reguljära styrsystem.
- Samverkan mellan kommunens olika verksamheter samt med externa parter är väl utvecklad.
- Det finns en tydlig organisation och ansvarsfördelning inom kommunen avseende integrationsarbetet.
- Det som idag lyfts fram som ett problemområde är dels bristen på bostäder och dels för lång väntetid för nyanlända barn att få plats i grundskolan.
- Det sker inte någon samlad uppföljning, utvärdering eller analys av resultatet av kommunens sammanlagda integrationsarbete.

Rekommendationer:

- Det är väsentligt att berörda nämnder säkerställer att antagning till grundskolan sker inom rimlig tid.
- En samlad uppföljning/analys bör ske av kommunens integrationsarbete i syfte att ge beslutsunderlag för fortsatt utveckling av området.
- Kommunstyrelsen och berörda nämnder bör även särskilt analysera vad ett fortsatt ökat mottagande kan innebära för möjligheterna att behålla kvaliteten i integrationsarbetet.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

De flyktingmottagande kommunerna är viktiga aktörer i den nationella integrationspolitiken. I och med detta blir allt fler kommuner i allt högre grad mångkulturella, vilket ställer särskilda krav på nämnderna beträffande utformning och innehåll i den kommunala servicen samt i myndighetsutövningen. För ett väl fungerande integrationsarbete krävs att styrelsen och nämnderna tar ett gemensamt ansvar samt att kommunen samverkar med andra samhällsaktörer, företag, föreningsliv m.m.

Arbete är ett viktigt instrument i integrationsarbetet då det skapar gemenskap och tillhörighet samt skapar förutsättningar för individen att försörja sig själv och ta kontroll över sitt eget liv.

”I december 2010 trädde lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare i kraft. En viktig utgångspunkt i lagen är att arbetsmarknadsperspektivet ska gälla från första dagen. Varje nyanländ ska utifrån sina egna förutsättningar få professionellt stöd för att så snabbt som möjligt lära sig svenska, komma i arbete och klara sin egen försörjning samt ta del av de rättigheter och skyldigheter som gäller i Sverige.”

- Arbetsmarknadsdepartementet

Kommunerna:

- Ansvarar för mottagande och bostadsförsörjning enligt lag (2000:1383),
- Ska vid behov ge praktisk hjälp i samband vid bosättning,
- Ansvarar för undervisning i SFI, samhällsorientering och annan vuxenutbildning,
- Ansvarar för skola, förskoleverksamhet, barnomsorg mm. och
- Ansvarar för försörjning för dem som inte har rätt till etableringsplan.

I Sandvikens kommun finns en integrationsenhet som organisatoriskt ligger inom arbetslivsnämndens ansvarsområde. Integrationsenheten erbjuder hjälp med information, rådgivning och övriga frågor. I dag finns det ett avtal mellan Sandvikens kommun och Migrationsverket om hur många flyktingar som Sandviken ska ta emot varje år. I dagsläget gäller avtalet 130-150 personer/år. Det handlar då om människor som redan har beviljats uppehållstillstånd. Integrationsenheten ansvarar för att trygga de nyanländas försörjning under den period som kallas för "glappet". Detta är perioden där nyanlända som ej har kommit igång med sin etableringsersättning och övriga bidrag från Försäkringskassan och då istället kan ansöka om försörjningsstöd hos Sandvikens kommun. Integrationsenheten kan även bistå med att anförskaffa lägenhet, hjälpa till med folkbokföring, erbjuda och ordna med hemutrustningslån, anmäla nyanlända till svenskundervisning, skola och förskola.

Om integrationsarbetet inte är ändamålsenligt och effektivt kan det innebära att tiden för en nyanländ person att etablera sig i samhället blir förlängd med negativ påverkan på individen och samhället som möjlig följd.

1.2. Syfte och Revisionsfråga

Utifrån de förtroendevalda revisorernas genomförda risk- och väsentlighetsanalys har PwC fått i uppdrag att genomföra en granskning av kommunens integrationsarbete.

Revisionsfråga: Bedriver berörda nämnder ett ändamålsenligt integrationsarbete i enlighet med fullmäktiges intentioner/inriktning?

1.3. Revisionskriterier

Revisionskriterier

- Avtal med Migrationsverket
- Lag (2000:1383)
- Fullmäktiges vision 2025 och mål
- Nämndernas mål
- Riktlinjer och rutiner

1.4. Kontrollfrågor

Kontrollfrågor

- Fullmäktiges fastställda mål och riktlinjer avseende integration.
- Har berörda nämnder och verksamheten preciserat och implementerat fullmäktiges mål och riktlinjer?
- Är organisation och ansvarsområden avseende integrationsarbetet tydliga och väl fungerande?
- Finns det en väl fungerande samverkan mellan nämnderna avseende integrationsarbetet? Finns det en väl fungerande samverkan med andra aktörer i det integrationsfrämjande arbetet?
- Har berörda nämnder säkrat kvaliteten i integrationsarbetet? På vilket sätt utvärderas arbetet?
- Sker en tillfredsställande uppföljning, utvärdering och analys av resultat från integrationsverksamheten? Rapporteras resultatet till berörda nämnder och kommunstyrelsen?

1.5. Avgränsning

De nämnder som är granskningsobjekt i granskningen är arbetslivsnämnden, kunskapsnämnden och individ- och familjeomsorgsnämnden.

Området integration är omfattande och spänner över flera av kommunens verksamhetsområden. Granskningen är därför av övergripande karaktär.

1.6. Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer med:

- Nämndernas presidium (3 st)
- Personal inom integrationsenheten
 - Enhetschef
 - Introduktionshandläggare (3 st)
- Ansvariga inom kunskaps- och individ- och familjeomsorgsförvaltningen
- Samverkansgrupp/-er avseende integrationsarbete

Genomgång av styrande dokument har genomförts.

2. *Iakttagelser och bedömningar*

2.1. *Fullmäktiges fastställda mål och riktlinjer avseende integration.*

Fullmäktige i Sandvikens kommun fastställde kommunens visionsdokument, Vision 2025, i mars 2009. Med visionsdokumentet som grund beslutar sedan fullmäktige om årliga mål. Sandvikens kommun arbetar utifrån modellen balanserad styrning och för 2014 års verksamhet satte fullmäktige upp mål under följande **perspektiv**:

1. Medborgare
2. Medarbetare
3. Hållbar samhällsutveckling
4. Ekonomi
5. Omvärld

Under perspektivet omvärld finns följande **övergripande målsättning**:

- Sandvikens kommun lär av många kulturer och utvecklar verksamheter och personal.

Under den övergripande målsättningen finns **målen**:

1. Bred mångkulturell kunskap i kommunen

Målnivån som skall följas upp för detta mål är att: Öka antalet informationsinsatser jämfört med startår 2011.

2. Språkpraktikplatser finns i verksamheterna.

Målnivån som skall följas upp för detta mål är: Minst 40 språkpraktikplatser i kommunen.

De intervjuade anser att samtliga av målen under perspektiven Medborgare, Hållbar samhällsutveckling och Omvärld gäller samtliga medborgare i Sandvikens kommun och då självklart även nyanlända. Ett exempel på det är målformuleringen: Medborgarna upplever Sandviken som en trygg kommun att bo och leva i.

2.1.2. *Kommentar*

Det kan konstateras att kommunfullmäktige har fastställt mål avseende integration.

2.2. Har berörda nämnder och verksamheten preciserat och implementerat fullmäktiges mål och riktlinjer?

De nämnder som ingår i denna granskning tar fram arbetsplaner där respektive nämnds verksamhet bryter ner fullmäktiges mål till konkreta aktiviteter för att uppnå målen. Exempelvis har Arbetslivsnämnden, under den övergripande målsättningen ”Sandvikens kommun lär av många kulturer och utvecklar verksamheter och personal”, satt som mål att:

- Minst 70 utrikes födda ska erhålla praktik inom såväl privat som offentlig sektor under året.

Det framkommer att de nämnder som berörs av denna granskning har en återrapportering av måluppfyllelse kvartalsvis. Enligt de intervjuade sker inom respektive nämnd en uppföljning av målvärden och vilka aktiviteter som genomförts. Exempelvis har Arbetslivsnämnden fått rapporterat att under perioden januari – maj 2015 har 69 utrikes födda erhållit praktik.

Enligt de intervjuade finns inga separata riktlinjer för integrationsarbetet framtagna. Detta är något som de intervjuade beskriver som ett utvecklingsområde inom kommunens integrationsarbete. Ett flertal av de intervjuade efterfrågar en mer sammanhållen syn på hur kommunens samlade resurser bör samordnas och styras. Det finns en övergripande samverkansgrupp där representanter från Arbetslivsförvaltningen, Individ- och familjeomsorgsförvaltningen, kommunchefen samt Arbetsförmedlingen. Arbetet i denna grupp är enligt de intervjuade främst inriktat på att informera varandra om hur utvecklingen ser ut inom respektive områden.

2.2.1. Bedömning

Det är vår bedömning att berörda nämnder och verksamhet har preciserat och implementerat fullmäktiges mål. Berörda nämnder bör dock arbeta för att en kommungemensam syn på integrationsarbetet tas fram.

2.3. Är organisation och ansvarsområden avseende integrationsarbetet tydliga och väl fungerande?

De verksamheter inom kommunen som har ett direkt ansvar för integrationsarbete är enheten för ensamkommande barn – Pangea, integrationsenheten samt flerspråksenheten inom skolan. Integrationsarbete är dock ett område som samtliga förvaltningar har ett ansvar för. En stor del av både Kunskapsförvaltningens och Arbetslivsförvaltningens arbete är integrationsinriktat. Det samma gäller för Individ- och familjeomsorgsförvaltningens arbete. De intervjuade framhåller att det därför är vanskligt att peka ut endast vissa delar av kommunens organisation med ett ansvar för integrationsarbetet.

Under intervjuer framkommer att det finns en uppfattning om att det är många aktörer inblandade runt en nyanländ person; kommunens olika verksamheter, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

De intervjuade upplever dock att det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan inblandade aktörer inom kommunen. Det finns tydliga rutiner för vem som ska göra vad när en nyanländ person kommer till kommunens kännedom. Det som idag lyfts fram som ett problemområde är dels bristen på bostäder och dels för lång väntetid för nyanlända barn att få plats i grundskolan. Bostadsbristen har till exempel yttrat sig i svårigheter att ordna med egna HVB åt ensamkommande barn då bostäderna ska vara samlade i anslutning till varandra. De intervjuade anser att väntetiden att få börja grundskolan är för lång¹. Enligt uppgift är det vanligt med väntetider på upp till fyra månader. Skolan uppges arbeta med detta och har utökat antalet ”landningar” på fler skolor den senaste tiden. Landningen är förberedelseklasser dit eleverna kommer den första tiden i skolan, för en bedömning och innan de flyttas till ordinarie klass.

Det finns i Sandvikens kommun två olika samverkansgrupper med fokus på integrationsfrågan. För det första en övergripande grupp där kommunchef, integrationsenheten, socialtjänsten, skolan, Sandvikenhus AB och Arbetsförmedlingen ingår. Gruppens möten benämns Etableringsmöten. För det andra finns en grupp där skola och socialtjänst (inklusive Pangea) ingår. De intervjuade anser att dessa arbetsgrupper möjliggör ett ständigt utvecklande av rutiner och ansvarsområden inom kommunen.

Den lokala överenskommelsen med Arbetsförmedlingen förtydligar vad som ska göras och vem som ansvarar för det. Överenskommelsen innehåller 42 olika punkter/aktiviteter som ska genomföras då en nyanländ person ankommer till kommunen och Arbetsförmedlingens etableringsansvar tar vid. Kommunens etableringsmötesgrupp fungerar som en styrgrupp för den lokala överenskommelsen.

2.3.1. Bedömning

Vår bedömning är att det finns en tydlig och väl fungerande organisation avseende integrationsarbetet. Ansvarsfördelningen bedömer vi även som tydlig. Det är dock väsentligt att berörda nämnder säkerställer att antagning till skolan sker inom rimlig tid.

¹ Källa: Migrationsverket.se 13/10 2015.

Barn som är asylsökande har ingen skolplikt men har rätt att gå i skola från och med höstterminen det år de fyller sex år. Asylsökande barn har rätt till förskola på samma villkor som alla andra barn i Sverige. Rätten till skolgång gäller också till gymnasiet och även om den asylsökande fyllt 18 år har han eller hon rätt att avsluta sin utbildning. Barnet bör få börja senast en månad efter ankomsten till Sverige eller så snart det är lämpligt med hänsyn till barnets personliga förhållanden.

2.4. Finns det en väl fungerande samverkan mellan nämnderna avseende integrationsarbetet? Finns det en väl fungerande samverkan med andra aktörer i det integrationsfrämjande arbetet?

Det framkommer att det finns en väl fungerande samverkan både inom kommunen och mellan kommunen och externa aktörer. De tidigare nämnda samverkansgrupperna anses säkerställa att samverkan mellan verksamheterna ständigt diskuteras och att frågor och problem då kan lösas. De personer som sitter i dessa grupper har mandat att fatta vissa beslut vilket anses medföra att beslut som fattas genom dessa grupper också kan genomföras på ett bra sätt.

Vissa verksamheter har mer kontakt med varandra än andra och där sker en tätare samverkan. Ett exempel på där en tät samverkan finns är mellan skolan och integrationsenheten där integrationsenheten hjälper skolan med bland annat tolkar.

Skolan upplever att en stor del av verksamheten inom skolan är integrationsarbete och de har därför en tät kontakt med enheterna inom Arbetslivsförvaltningen. Till exempel drivs ett EU-finansierat projekt tillsammans. Flerspråksenheten har också tillsammans med Arbetslivsförvaltningen och Arbetsförmedlingen tagit fram en uppdragsutbildning för studiehandedare. En studiehandedare har i uppgift att stötta nyanlända elever i svenska språket under skoldagen genom att hjälpa till på hemspråket i olika ämnen.

De intervjuade anser att samverkan mellan nämnderna på politisk nivå kan förbättras. Det framkommer att Resursfördelningen inom kommunen är en central fråga för flera av de intervjuade. Detta anses vara en viktig fråga för nämnderna att samverka kring och gemensamt hitta en lösning på. Det finns idag inga forum för diskussioner kring dessa frågor mellan de berörda nämnderna. Enligt de intervjuade planeras gemensamma möten att hållas mellan nämnderna för att diskutera integrationsfrågor. Enligt uppgift är inte kommunstyrelsen så styrande i dessa frågor utan huvudansvaret ligger på Arbetslivsnämnden.

2.4.1. Bedömning

Det är vår bedömning att det finns en väl fungerande samverkan mellan de berörda nämndernas verksamheter avseende integrationsarbetet. Vidare är vår bedömning att samverkan kring integrationsfrågan på politisk nivå mellan nämnderna behöver stärkas i syfte att bland annat tillförsäkra en ändamålsenlig resursfördelning.

2.5. Har berörda nämnder säkrat kvaliteten i integrationsarbetet? På vilket sätt utvärderas arbetet?

Det framkommer att det sker en kvartalsvis uppföljning av måluppfyllelsen genom den balanserade styrningen.

Kunskapsnämnden har ingen uppföljning av nyanlända specifikt, de ingår i den reguljära verksamhetsuppföljningen som sker. Däremot tar varje rektor fram en kvalitetsredovisning varje år som sammanställs till en förvaltningsgemensam. I denna redovisning analyseras året som gått och kommande år planeras.

De ensamkommande barn som placerats i HVB följs individuellt upp halvårsvis genom det övervägande om fortsatt placering som enligt lag skall genomföras. IVO (inspektionen för vård och omsorg) har tillsyn av kommunens egna HVB två gånger per år.

Skolinspektionen har nyligen granskat skolorna i kommunen. Skolinspektionen pekar på förbättringsområden bland annat inom handledningen och kartläggningen av de nyanlända som kommer. Enligt de intervjuade kommer skolverket med en ny mall för kartläggning av nyanlända elever under 2016. Det finns förhoppningar på att den ska göra det tydligare kring vad en kartläggning ska innehålla.

Integrationsenheten följer upp verksamheten kvartalsvis genom den balanserade styrningen. Det framkommer att det i övrigt inte sker någon utvärdering eller uppföljning avseende kvalitet eller effekter av enhetens arbete.

2.5.1. Bedömning

Vi bedömer att regelbunden uppföljning sker utifrån balanserad styrning samt utifrån viss annan uppföljning. Detta kan ligga till grund för att ett arbete med att säkra kvaliteten i verksamheten. De berörda nämnderna bör säkerställa att nuvarande uppföljning av integrationsarbetet är tillräcklig för att säkerställa kvaliteten i arbetet. Med tanke på det ökade mottagandet nationellt och lokalt bör nämnderna särskilt analysera hur kvaliteten kan säkerställas i fortsättningen.

2.6. Sker en tillfredsställande uppföljning, utvärdering och analys av resultat från integrationsverksamheten? Rapporteras resultatet till berörda nämnder och kommunstyrelsen?

Utifrån intervjuerna kan konstateras att det sker en viss uppföljning av området genom den reguljära uppföljningen av verksamheten. Då vissa av målen inom kommunens balanserade styrning är inriktade på integrationsfrågor återrapporteras dessa till nämnderna och kommunstyrelsen. Exempelvis redovisas i årsredovisningen för 2014 en uppföljning av den övergripande målsättningen ”Sandvikens kommun lär av många kulturer och utvecklar verksamheter och personal.”. Kommunen redovisar att mätnivåerna för denna målsättning delvis är uppfyllda och anser då att detta har bidragit till att kommunen har lärt av många kulturer och utvecklat verksamhet och personal.

Det framkommer att det inte sker någon samlad uppföljning, utvärdering eller analys av resultatet av kommunens sammanlagda integrationsarbete.

2.6.1. Bedömning

Det är vår bedömning att det inte sker en tillfredsställande samlad uppföljning, utvärdering eller analys av integrationsarbetet.

2015-10-20

Pär Månsson
Uppdragsledare

David Boman
Projektledare