

*Förstudie rörande  
beredskap för ökat  
flyktingmottagande*

Fredrik Markstedt  
Certifierad revisor  
Charlotte Erdtman

Maj 2016

Enköpings kommun

# Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>2</b>
<b>1. Inledning</b> .....	<b>4</b>
1.1. Bakgrund .....	4
1.2. Syfte med förstudien .....	4
1.3. Avgränsning.....	5
1.4. Metod.....	5
1.5. Disposition.....	5
<b>2. Regelverk för mottagande och etablering av nyanlända invandrare</b> <b>6</b>	<b>6</b>
2.1. Etablering av vissa nyanlända invandrare .....	6
2.1.1. Roller och ansvar .....	6
2.2. Mottagande av ensamkommande barn och ungdomar .....	7
2.3. Statlig ersättning för flyktingmottagande .....	7
2.4. Utbildning för barn och ungdomar .....	8
2.5. Ny bosättningslag .....	8
<b>3. Förstudiens resultat</b> .....	<b>9</b>
3.1. Mottagandet av nyanlända invandrare .....	9
3.1.1. Enköpings mottagande av kommunplacerade nyanlända med PUT .....	9
3.1.2. Enköpings organisation för mottagande av nyanlända .....	10
3.1.3. Tillgång till boende.....	11
3.1.4. Anpassad verksamhet för barn och elever med annat språk än svenska inom förskola och grundskola .....	11
3.1.3. Tillgång till svenskundervisning för vuxna (sfi) och samhällsorientering.....	12
3.1.4. Samverkan med civilsamhället.....	12
3.1.5. Rutiner för återsökning av kostnader .....	13
3.1.6. Kommentarer kring nuläget och planeringen framåt .....	13
3.2. Mottagandet av ensamkommande barn och ungdomar .....	14
3.2.1. Enköpings mottagande av ensamkommande barn och ungdomar .....	14
3.2.2. Enköpings organisation för mottagande av ensamkommande barn och ungdomar.....	15
3.2.3. Handläggning av socialtjänstären.....	15
3.2.4. Tillgång till boende.....	16
3.2.5. Tillgång till gode män.....	16
3.2.6. Rutiner för återsökning av kostnader .....	17
3.2.7. Kommentarer kring nuläget och planeringen framåt .....	17

## Sammanfattning

Syftet med denna förstudie är att kartlägga nuläget i Enköpings kommun samt planeringen framåt avseende kommunens flyktingmottagande och integrationsarbetet. Efter genomförd kartläggning konstateras att Enköpings kommun står inför flera utmaningar och risker inom såväl mottagandet av nyanlända som ensamkommande barn även om det finns vissa skillnader inom verksamheterna.

Berörda verksamheter har sedan längre tillbaka erfarenhet av att ta emot nyanlända och ensamkommande men på grund av de ökade trycket under hösten 2015 finns det risker som medför att befintlig organisation inte fullt ut lever upp till det som åligger kommunens ansvar.

Först och främst är tillgången till boende ett ansvarsområde som i dagsläget inte har en tydlig hemvist. Det finns brister i långsiktig och strategisk planering där bosättningen av nyanlända inkluderas i den övergripande bostadsförsörjningen i kommunen. För tillfället bedöms tillgången på boende för ensamkommande barn som god.

Likaså saknas en kommunövergripande strategi kring lokalförsörjning liksom en kompetensförsörjningsplan för att tillgodose tillgången på skola, sfi och samhällsorientering. På grund av de utökade volymerna behöver nuvarande arbete ses över och dessa frågor också lyftas från enhets- och förvaltningsnivå till övergripande nivå. Inom dessa områden saknas tillräcklig samordning.

Det noteras även att återsökning från Migrationsverket för kostnader kring mottagandet är ett utvecklingsområde för flera verksamheter. Likaså behöver resursfördelningen i stort mellan verksamheterna gällande denna målgrupp ses över.

Inom mottagandet av ensamkommande barn konstateras att trycket på verksamheterna har varit stort. Socialförvaltningen har behövt rekrytera nya medarbetare men trots detta har handläggningen hamnat efter och förutsättningarna för handläggningen av målgruppen är en utmaning. Detta återspeglas i utdragna handläggningstider och utredningar av familjehem. Även överförmyndarkansliet har behövt utöka sin bemanning men anser att tillgången på gode män för tillfället är god.

Generellt sett står kommunen inför utmaningar i planeringen på grund av de osäkra prognoserna och möjligheterna till egenbosättning av nyanlända. Kommunen måste trots detta avsätta resurser för att strategiskt och långsiktigt arbeta med frågan eftersom att mycket av utmaningarna ligger utanför kommunens egen kontroll och påverkan, t.ex. nationell lagstiftning och systemförändringar. Det är viktigt att notera – främst gällande placering av nyanlända med uppehållstillstånd – att en stor del av de 163 000 som ansökte som asyl under 2015 inom 1-2 år kommer att behövas kommunplaceras efter beviljade uppehållstillstånd. Detta kan innebära ett utökat tryck på längre sikt för kommunen utifrån denna grups behov och rättigheter.

Det är därför en positiv utveckling att kommunen har valt att tillsätta en kommunövergripande samordnare. Uppdraget, rollen och organisationen är under uppbyggnad och det är

viktigt att nuvarande oklarheter kring roller och ansvar tydliggörs. Samordnarens mandat och ansvar måste vara känt i hela organisationen för att arbetsgången ska kunna fungera i relation till förvaltningarnas uppdrag. T.ex. bör frågor kring beslutsvägar tydliggöras för att arbetet ska bli effektivt och ändamålsenligt.

Likaså ser revisionen att framtagandet av en strategisk handlingsplan är ett viktigt arbete framåt. Utifrån de riskområden som har identifierats ovan kan konstateras att de flesta återfinns bland de fokusområden som handlingsplanen behandlar. Det är viktigt att strategin får en bred förankring i organisationen och att beslut kring dess innehåll och utveckling tas på rätt beslutsnivå.

Förstudien har uppmärksammat ett flertal uppenbara risker. Risker som mer eller mindre berör samtliga verksamheter. Vi rekommenderar att revisionerna i kommande dialog med kommunens nämnder och styrelse särskilt lyfter hur flykting- och integrationsarbetet fortskrider och hur de utifrån sitt ansvar kan bidra till att minimera uppmärksammade risker. Kommande fördjupade granskningar bör även inkludera kontrollfrågor som särskilt belyser hanteringen av flykting- och integrationsarbetet. Om revisionen beslutar att göra en riktad insats inom området bör en sådan enligt vår bedömning fokusera på det strategiska och övergripande arbetet med att tydliggöra roll och ansvarsfördelningen. Vidare bör i ett sådant sammanhang kommunens övergripande riskanalys särskilt granskas för att säkerställa att kommunen beaktat de risker som bland annat uppmärksammats här.

# 1. *Inledning*

## 1.1. *Bakgrund*

Kommunernas ansvar i flyktingmottagandet förändrades i december 2010 i och med den så kallade etableringsreformen. Arbetsförmedlingen fick ett tydligt ansvar för att ansvara för etableringsplaneringen och arbetsmarknadsintegrationen.

Kommunernas ansvar rör:

- mottagande och bostadsförsörjning enligt lag (2000:1 383),
- att vid behov ge praktisk hjälp i samband vid bosättning,
- att ansvara för undervisning i SFI, samhällsorientering och annan vuxenutbildning,
- att ansvara för skola, förskoleverksamhet, barnomsorg m.m.

Därutöver ansvarar kommunerna efter avtal med Migrationsverket för mottagande och boende för ensamkommande barn och ungdomar.

Nya lagförändringar har nyligen skett på området vilket påverkar fördelningen av asylsökande och nyanlända med uppehållstillstånd bland landets kommuner.

Den första mars 2016 trädde en ny bosättningslag i kraft som innebär att kommuner inte kan neka att ta emot nyanlända med permanent uppehållstillstånd (PUT) som placeras i kommunen av Arbetsförmedlingen. Enligt Migrationsverkets prognoser kommer kommunernas mottagande öka, från ca 50 000 nyanlända år 2015 till mellan 90 000 och 120 000 individer per år under perioden 2017-19. Detta innebär sannolikt att de flesta kommuners mottagande kommer att öka eller hållas på höga nivåer motsvarande tidigare mottagande.

Vad gäller ensamkommande barn och ungdomar finns redan tvingande lagstiftning om kommunalt mottagande, vilket innebär att kommunen med kort varsel ska ordna boende och skolgång samt god man för de ensamkommande som anvisas till kommunen. Därtill har Migrationsverket presenterat en ny anvisningsmodell för placering av ensamkommande barn i kommunerna som började att gälla den första april 2016. Modellen bygger på en fördelning i promille utifrån den sammanlagda volymen av asylsökande ensamkommande barn för året.

## 1.2. *Syfte med förstudien*

Syftet med förstudien är att kartlägga nuläget i Enköpings kommun samt planeringen framåt avseende kommunens flyktingmottagande och integrationsarbetet.

### **1.3. Avgränsning**

Förstudien avgränsas till att kartlägga hur befintlig organisation och resurser används idag samt vilken planering som finns för att klara ett förväntat ökat mottagande av kommunplacerade nyanlända. Förstudien avgränsas till nedanstående områden:

- Ansvarsfördelning inom kommunen, inklusive samordningsansvar, för mottagande av nyanlända
- Tillgången till bostäder för nyanlända (vuxna och familjer med PUT) samt boenden för ensamkommande barn och ungdomar
- Handläggning, utredning och uppföljning av ensamkommande barn
- Tillgång till anpassad verksamhet för barn och elever med annat språk än svenska inom förskola och grundskola
- Tillgång till gode män för ensamkommande barn och kapaciteten inom kommunens överförmyndarverksamhet
- Tillgång till svenskundervisning och samhällsorientering för vuxna
- Förekomst av rutiner för återsökning av kostnader
- Former för samverkan med civilsamhället

### **1.4. Metod**

Förstudien har genomförts via inläsning och bedömning av relevanta styrdokument. Intervjuer har även genomförts med samordnare för flyktingmottagande och integration, förvaltningschef samt handläggare på överförmyndarkansliet, verksamhetschef för Vuxenutbildningscentrum tillika enhetschef för integrationsenheten, enhetschef för komux, lärvux och sfi, socialchef, teamledare för teamet ensamkommande barn på socialförvaltningen, gymnasiechef, verksamhetschef förskola, verksamhetschef grundskola och rektor för språkintruktionsprogrammet på gymnasiet. Sammanlagt genomfördes fem intervjuer varav majoriteten var gruppintervjuer.

### **1.5. Disposition**

Inledningsvis ges en överblick över regelverket för mottagandet och etableringen av nyanlända samt asylsökande barn. I kapitel 3 följer resultaten från förstudien. På grund av skilda förutsättningar i lagstiftning och inom kommunens organisation kommer resultaten att presenteras uppdelat utifrån dels mottagandet av nyanlända invandrare och dels mottagandet av asylsökande ensamkommande barn och ungdomar. Övriga asylsökande är primärt ett statligt ansvar men kommuner har visst ansvar avseende skolgång vilket inkluderas i rapporten.

## **2. Regelverk för mottagande och etablering av nyanlända invandrare**

Det finns ett stort antal lagar och förordningar som styr mottagandet och etableringen av nyanlända invandrare i Sverige. Bland annat är utlänningslagen (2005:71) central för att hantera frågor om viseringsrätt, asyl och annat som kan höra till en individs migrationsprocess. Lagen innehåller definitioner, allmänna bestämmelser och villkor för att en utlänning ska få resa in i, samt att vistas och att arbeta i Sverige. Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. LMA (1994:137) fastställer bestämmelser och avgränsningar om sysselsättning för och bistånd till flykting eller annan skyddsbehövande som ansökt om uppehållstillstånd, och av särskilda skäl har medgetts rätt att vistas i Sverige medan ansökan prövas.

Som nämndes i inledningen finns det även ny lagstiftning som har trätt i kraft under våren 2016. Nedan följer en kortfattad beskrivning av ansvar och rollfördelning för kommuner och andra aktörer gällande asylsökande samt nyanlända med uppehållstillstånd.

### **2.1. Etablering av vissa nyanlända invandrare**

Under 2010 antogs lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare tillsammans med ett antal förordningar som reglerar etableringen av nyanlända hos kommunerna, den s.k. etableringsreformen. Bestämmelserna syftar till att underlätta och påskynda etablerings i arbets- och samhällslivet för vissa i lagen angivna invandrare. En viktig målsättning är att ge nyanlända goda förutsättningar för egenförsörjning.

Målgruppen för lagen är nyanlända som har fyllt 20 år men inte 65 år och har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande.

Systemet för mottagandet av nyanlända som har gällt fram till mars i år bygger på frivilliga överenskommelser mellan länsstyrelserna och kommunerna. Målsättningen har varit att antalet anvisningsbara platser i överenskommelserna ska motsvara det beräknade behovet av anvisningsbara platser, dvs. länstalet. Många kommuner har tecknat överenskommelser som gäller tillsvidare med minst årliga dialoger om antalet platser.

#### **2.1.1. Roller och ansvar**

Migrationsverket ska beräkna hur många nyanlända som har behov av plats för bosättning i en kommun under det kommande året.

Arbetsförmedlingen ska, efter samråd med Länsstyrelserna och Migrationsverket, fastställa en fördelning av mottagningsbehovet i varje län (länstal) samt att Arbetsförmedlingen har ansvar att vid behov anvisa bosättning i en kommun till en nyanländ som har rätt till en etableringsplan.

Länsstyrelsen har fram till mars 2016 träffat överenskommelser med kommuner inom länet om mottagandet av vissa nyanlända samt förhandlat om mottagandet av asylsökande ensamkommande barn och ungdomar.

Arbetsförmedlingen har även ett samordningsansvar för etableringsinsatser. Det är däremot kommunerna som ansvarar för det praktiska arbetet med mottagning t.ex. boendeförsörjning, svenska för invandrare (sfi) och samhällsorientering.

## **2.2. Mottagande av ensamkommande barn och ungdomar**

I 1 § femte stycket i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande anges att de barn som är under 18 år och som vid ankomst till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare, ska anses som ensamkommande barn. Migrationsverket har enligt samma lagstiftning möjlighet att anvisa ensamkommande barn till en kommun. Sedan 1 januari 2014 har Migrationsverket möjlighet att anvisa barn till kommuner även utan gällande överenskommelser om mottagande samt utöver gällande överenskommelser. Under 2015 anvisade Migrationsverket sammanlagt 33 353 barn varav 20 278 var utvidgade anvisningar. Motsvarande siffror för 2014 var totalt 7 060 anvisningar varav 379 var utvidgade anvisningar.

Vid anvisningsbeslut ska kommunen enligt lagstiftningen ha 48 timmars förberedelsestid innan barnet anländer till kommunen. Socialnämnden i kommunen har ansvaret för att utreda barnets behov och att besluta om lämpligt boende för barnet.

I och med den nya anvisningsmodellen som trädde i kraft från och med första april 2016 placeras de ensamkommande barn som söker asyl i Sverige i samtliga kommuner utifrån en fördelning i promille. Syftet är att skapa ytterligare en jämnare och mer förutsägbar fördelning mellan kommunerna. Vid förstudiens genomförande gäller dock fortfarande de avtal som träffats med kommuner.

## **2.3. Statlig ersättning för flyktingmottagande**

De sammanlagda statsbidragen som årligen betalas ut till landets kommuner för insatser inom flyktingmottagandet uppgår till mångmiljardbelopp. Detta regleras i ett antal förordningar. Det är i första hand Migrationsverket som handlägger och utbetalar ersättning till kommunerna, men vissa bidrag för regionala utvecklingsinsatser handläggs av Länsstyrelsen eller bidrag för papperslösa barn i skolan handläggs av Skolverket.

Ersättningar som rör kommunmottagna personer med uppehållstillstånd (inkl. anhöriga) regleras i den s.k. nya ersättningsförordningen (NyErsF). Den gäller samtliga personer som tagits emot efter 1 december 2010. Ersättningar som rör asylsökande personer i kommunen regleras i den så kallade asylersättningsförordningen (AsylErsF).

Vissa ersättningar utbetalas per automatik, andra ersättningar behöver kommunen ansöka om särskilt. Frågan om statsbidrag berör verksamheter inom flera olika förvaltningar. För att kommunen ska få ersättningar krävs både kunskap och välfungerande rutiner. Annars finns en risk att ansökningar uteblir och att verksamheterna missar viktiga intäkter.

Vissa ersättningar ges schablonmässigt, medan andra motsvarar faktiska kostnader eller andel av kostnader. En del ersättningar innehåller tröskelvärden som behöver uppnås för att ersättning ska beviljas. Kommunen behöver vid ansökan lämna in underlag som styr-



ker behov av insatser och kostnader. För vissa insatser finns möjlighet att fortsätta åter-söka ersättning för kostnader till dess att en individ beviljats svenskt medborgarskap.

Andra faktorer som påverkar en kommuns intäkter är utformningen av avtal med staten, framför allt gällande ensamkommande barnverksamhet.

Inför år 2016 förändras regelverket kring återsökning till viss del. Bl.a. försvann den s.k. prestationsersättning och vissa schabloner till kommunerna ökade.

## **2.4. Utbildning för barn och ungdomar**

Alla barn och ungdomar har rätt till utbildning enligt skollagen (2010:800). Denna rätt gäller oavsett skälet till att barnen eller ungdomarna har kommit till Sverige. I begreppet nyanländ elev räknas barn eller ungdomar som kommer till Sverige nära eller under sin skoltid i grundskolan, särskolan, gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan. Dessa barn och ungdomar vistas i Sverige på olika villkor och under olika förhållanden. Oavsett om barnet eller ungdomen vistas i Sverige med permanent uppehållstillstånd, som asylsökande eller som papperslös/gömd har denne rätt till utbildning i skollagens mening. Detta gäller både om barnet har ankommit till Sverige med legal vårdnadshavare eller som ensamkommande.

Barn med permanent uppehållstillstånd har skolplikt. Skolplikten inträder höstterminen det kalenderår då barnet fyller sju år och gäller utbildning i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan.

Hemkommunen (anvisningskommunen), eller den kommun som barnen eller ungdomarna stadigvarande vistas i eller för tillfället uppehåller sig i (vistelsekommunen), är skyldig att anordna utbildning för de elever som har rätt till utbildning.

## **2.5. Ny bosättningslag**

Från och med den 1 mars 2016 ska alla kommuner enligt den nya bosättningslagen (2016:38) anvisas att ta emot nyanlända som beviljats uppehållstillstånd. Totalt kommer 21 702 personer att omfattas av anvisningar för bosättning i kommuner i år. Syftet med den nya lagen är att skapa en mer jämn fördelning av nyanlända i landets kommuner, men även för att nyanlända som beviljats uppehållstillstånd snabbare ska tas emot för bosättning i en kommun och påbörja sin etablering på arbetsmarknaden och i samhället.

Hur många nyanlända en kommun ska ta emot beror på kommunens arbetsmarknads-läge, befolkningsstorlek, sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt hur många asylsökande som redan vistas i kommunen.

Under 2016 tar Arbetsförmedlingen fram förslag på länstal och länsstyrelserna i respektive län förslår kommuntal. Därefter är det regeringen som ska fastställa antalen. Arbetsförmedlingen anvisar de nyanlända som har rätt till en etableringsplan medan Migrationsverket anvisar dem som inte har rätt till en etableringsplan samt kvotflyktingar. Från och med 2017 är det regeringen som beslutar om antalet som ska omfattas av anvisningar samt länstalet, sedan fastställer länsstyrelserna kommuntalet. Då kommer endast Migrationsverket vara den anvisande myndigheten.

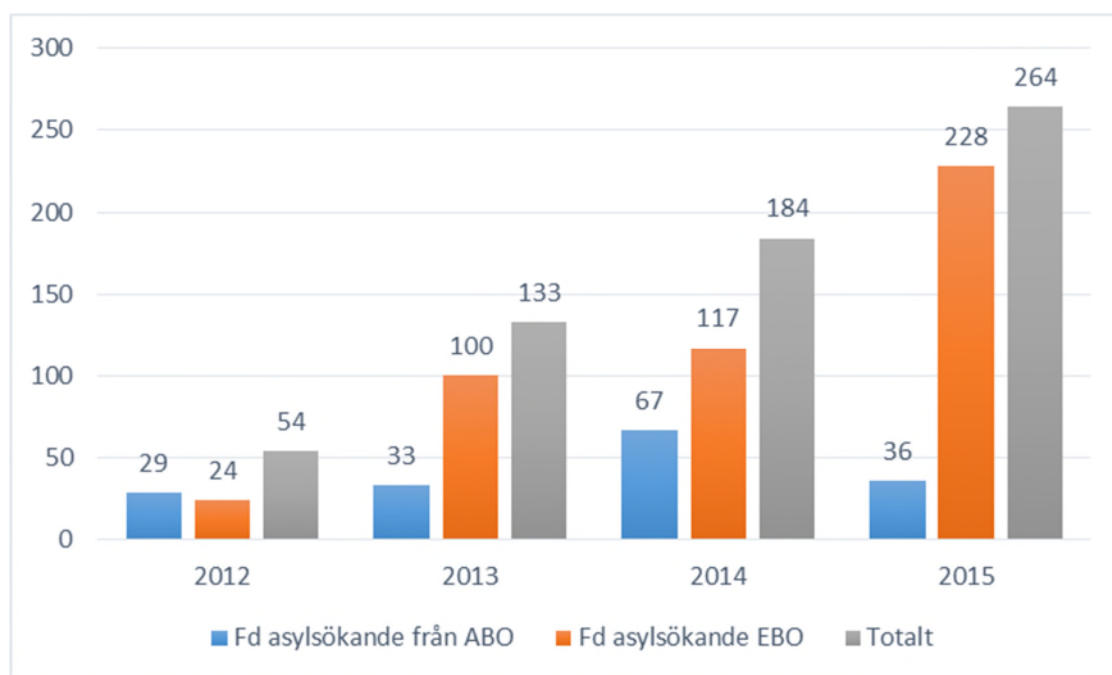
## 3. Förstudiens resultat

### 3.1. Mottagandet av nyanlända invandrare

#### 3.1.1. Enköpings mottagande av kommunplacerade nyanlända med PUT

Enligt integrationsenhetens statistik<sup>1</sup> har utvecklingen av mottagandet av kommunplacerade nyanlända med PUT (permanent uppehållstillstånd) sett ut som följer nedan i diagram 1.

Diagram 1, Antal kommunmottagna nyanlända med PUT år 2012 – 2015



F.d. asylsökande från ABO är personer som blir placerade från Migrationsverkets anläggningsboende (ABO:s) där kommunen ansvarar för bosättningen samt etableringen. För f.d. asylsökande som bosätter sig själva i kommunen (EBO:s) återfinns kommunens ansvar för etableringen exklusive boendet.

Enköpings kommun har haft en tydlig ökning av mottagande under senaste åren. Vi konstaterar att mottagandet framför allt har ökat gällande gruppen EBO:s. Inför år 2016 har Enköpings kommun enligt den nya bosättningslagen fått ett fördelningstal på 130 nyanlända med PUT som ska anvisas till kommunen vilket är färre än det totala antalet för 2015 men fler än de från anläggningsboende. Hittills i år har 39 personer kommunplacerats. Värt att notera är att fördelningstalet endast gäller personer som kommunplaceras av

<sup>1</sup> Siffrorna baseras på de personer som kommunen får schablonersättning för. Statistiken skiljer sig till viss del från Migrationsverkets offentliga statistik men i samråd med integrationsenheten har dessa siffror använts eftersom att de är närmast kommunen och troligtvis bäst speglar de individer som vistas i kommunen.

staten vilket innebär att enskilda individer – när de har fått PUT – själva kan söka sig till Enköping och bli kommunmottagna utöver fördelningstalet.

Vid genomförandet av förstudien fanns det 370 personer i Enköping inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem som asylsökande (2016-05-01). 82 personer bodde på anläggningsboende (ABO), 107 personer hade eget boende (EBO) och 181 personer bodde i övrigt boende (t.ex. familjehem). Av dessa 370 var 182 ensamkommande barn.

### *3.1.2. Enköpings organisation för mottagande av nyanlända*

Mottagandet av nyanlända med PUT är idag organiserat under utbildningsnämndens ansvarsområde. Sedan 1 januari 2016 finns förskola, grundskola, gymnasium och vuxenutbildning samlad inom en förvaltning – utbildningsförvaltningen. Under verksamhetschefen för vuxenutbildningscentrum finns integrationsenheten där mottagandet och bosättningen av kommunplacerade nyanlända sker. Under år 2015 ökade antal nyanlända till kommunen vilket innebar att trycket på enheten blev stort och ytterligare en handläggare behövde rekryteras – från två till tre handläggare. Verksamhetschef för vuxenutbildningscentrum är tillika chef för integrationsenheten och har ett samordnande ansvar för mottagandet av nyanlända med PUT.

Under hösten 2015 tillsattes en krisstab för att hantera den stora tillströmningen av framför allt asylsökande. Det fanns sedan tidigare ingen funktion inom kommunens organisation som hade en helhetssyn över området. Krisstaben arbetade både operativt, t.ex. med organiseringen av evakueringsboende och strategiskt, t.ex. som kontakt med kommunstyrelsens presidium.

Mot slutet av året avvecklades krisstaben för att istället ersättas av en samordnarfunktion. Uppdraget tilldelades serviceförvaltningens chef som i och med detta fick ett delat uppdrag på 50/50 % tillsammans med chefskapet för förvaltningen. Uppdragets innehåll har sedan början av året till viss del skiftat allt eftersom att förändringar har skett med kommunens förutsättningar och mottagandets karaktär. Uppdraget har dock som syfte att vara mer strategiskt och ha en övergripande samordnings- och koordineringsroll.

En viktig uppgift är att samordnaren – tillsammans med kommunledningens utskott för integration – ska arbeta fram en strategisk handlingsplan kring integrationsarbetet. Syftet med handlingsplanen lyder som följer:

*Den strategiska handlingsplanen syftar till att säkerställa att kommunens resurser används på ett optimalt sätt för att lösa integrationsuppdraget av såväl flyktingar, asylsökande som nyanlända och att samtliga verksamheter arbetar mot ett gemensamt mål. Handlingsplanen är ett levande dokument som förändras i takt med att nya utmaningar. Revidering av handlingsplanen ska ske fortlöpande.*

Vid tiden för förstudien är handlingsplanen i processen att arbetas fram men vid granskning av utkastet konstateras att följande fem områden inkluderas: 1) Samordning, resurser och organisering, 2) Boende och stöd, 3) Utbildning och samhällsorientering, 4) Arbetsmarknad och sysselsättning och 5) Fritid och socialt sammanhang. Varje insats ska ha en formulerad målbild samt aktiviteter för att nå målet.

Vid flertalet av intervjuerna framkommer det att behovet av en samordnande funktion kring de kommunövergripande perspektiven är väsentligt. Det behöver även tydliggöras hur den framtida organisationen ska se ut och tydliggöra roller och ansvar. Idag finns – trots den nytillsatta samordnarfunktionen – oklarheter kring ägarskapet och mandat för vissa frågor samt roll och ansvar.

### *3.1.3. Tillgång till boende*

I Enköping finns ett kommunalt fastighetsbolag – Enköpings hyresbostäder – och det framgår under intervjuerna att det utförs nybyggnationer av bostäder i kommunen. Utöver detta arbetar integrationsenheten med att finna privata hyresvärdar som vill hyra ut till nyanlända. Utmaningen består dock i att det generellt sett ändå är en brist på bostäder och att de bostäder som byggs har höga hyror. Resultatet blir långa kötider och likaså har inga direkta flyttkedjor skapats som har kunnat frigöra billigare boenden i kommunen.

Utmaningarna uppstår dels genom att det blir svårt för kommunen att förse de nyanlända med boende när de anvisas och dels att bristen på bostäder skapar segregationsutmaningar i kommunen.

Granskningen har inte tagit del av någon övergripande plan för bostadsförsörjningen i kommunen. Det uppges under intervjuerna att det ökade mottagandet av nyanlända inte tar hänsyn till frågan i den utsträckning som är nödvändigt.

I dagsläget är tillgången på bostäder låg och uppges vara en av de största praktiska utmaningarna för mottagandet av nyanlända.

### *3.1.4. Anpassad verksamhet för barn och elever med annat språk än svenska inom förskola och grundskola*

Förskola och grundskola har ansvar för samtliga barn som vistas i kommunen oavsett om de är asylsökande eller har uppehållstillstånd. På Enköpings gymnasium finns även möjlighet för nyanlända och asylsökande att läsa på programmet för språkintrödktion. Skolverksamheten påverkades således stort av tillströmningen av både nyanlända och asylsökande under hösten 2015 och befintliga verksamheter har behövt utökas. Inom förskola har intrödktionsförskola startat och inom grundskolan har målgruppen placerats på ytterligare fler skolor, idag häften av enheterna. Inom gymnasiet har programmet för språkintrödktion utökats från ca 40 elever i augusti 2015 till ca 160-170 elever i dagsläget.

Under hösten 2015 ökade trycket på verksamheterna vilket enligt intervjuerna skapade utmaningar dels i frågan om lokaltillgången och dels i frågan kring rekrytering av personal. Skolformerna signalerade tidigt under hösten behovet av lokaler till fastighetskontoret men processerna tar lång tid och det akuta behoven blir allt svårare att lösa internt på förvaltningen. Bristen på lokaler skapar inte bara utmaningar med längre kötider utan även integrationsutmaningar eftersom att det tar längre tid att komma in i ordinarie klasser.

Likaså är bristen på behöriga lärare en utmaning för verksamheterna. Med allt fler elever måste befintliga lärare arbeta mer och samtidigt finns inte behörig personal för nyrekrytering. Inom gymnasiet har bl.a. mellanstadielärare anställts för de elever som har kort eller ingen utbildningsbakgrund. Inom grundskolan ska det under hösten 2016 skapas en mottagningsenhet som ska arbeta med kartläggningen av nya elever (lagkrav fr.o.m. 1 janu-

ari). Den nya enheten kräver både ny kompetens till verksamheterna men det framgår av intervjuerna att lokaler är den största praktiska utmaningen. I dagsläget finns ingen presenterad lösning.

Under intervjuerna framkommer att verksamheterna inte hade beredskap för den ökade volymen och mycket av arbetet har skett ad hoc. Gamla rutiner har övergetts eftersom de inte har varit anpassade och verksamheten har ännu inte arbetat fram nya rutiner. Situationen upplevs fortfarande som ansträngd för verksamheterna.

Tillgången på anpassad skolverksamhet begränsas av tillgången på lokaler och bristen på lärare vilket är en utmaning redan idag och kan bli ytterligare akut längre fram vid ett ökat mottagande.

### *3.1.3. Tillgång till svenskundervisning för vuxna (sfi) och samhällsorientering*

Sfi-verksamheten och samhällsorienteringen finns organiserat inom enheten komvux, sfi och lärvux under verksamheten för vuxenutbildning inom utbildningsförvaltningen. Inom Enköpings kommun bedrivs all sfi-verksamhet i egen regi med alla fyra steg som ska erbjudas. Kommunen erbjuder dagkurser samt distanskurs med handledning på kvällstid varav majoriteten av eleverna läser på dagtid. Intag sker numera var 6:e vecka. Under hösten 2015 skedde intaget var 10:e vecka och innan dess var 3:e vecka. Intagningens frekvens är beslutad för att vara anpassad till övriga vuxenutbildningen samt de stora volymerna av elever.

Samtliga sfi-elever erbjuds även samhällsorientering (vilket är ett krav för de som erhåller etableringsersättning från Försäkringskassan) 3 timmar i veckan under 20 veckor. Antagningen sker kontinuerligt och de flesta språkgrupper finns att tillgå.

Precis som för skolans verksamheter innebär det ökade trycket på sfi-verksamheten och samhällsorienteringen utmaningar dels i frågan om lokaltillgången och dels i frågan om rekrytering av personal. Det framhålls att många av kommunens verksamheter växer och därmed behöver se över sina lokalmöjligheter och att det är allt svårare att lösa tillgången på lokaler på enhetsnivå. Det upplevs att ansvaret för lokalplaneringen i kommunen är oklart och att processerna är långsamma. Enheten upplever inte heller att de har tillräcklig kunskap för att kunna lösa problemen.

Tillgången på behörig personal är även det en utmaning som verksamheterna står inför. Framför allt handlar det om att finna behörig personal. I dagsläget finns bra personal inom verksamheterna men att flertalet saknar behörighet vilket innebär att många vidareutbildar sig till viss del inom samt utöver arbetstid. Det ökade trycket har även inneburit att antal sfi-timmar har minskat för eleverna – från 20 timmar till 18,5 timmar i veckan (krav på 15 timmar i veckan).

Tillgången på sfi och samhällsorientering begränsas idag av tillgången på lokaler och bristen på lärare vilket är en utmaning framåt vid ett ökat mottagande.

### *3.1.4. Samverkan med civilsamhället*

Samverkan med civilsamhället sker inom respektive verksamheter men främst inom integrationsenheten och upplevelseförvaltningen. Exempelvis finns etablerad samverkan

med idrottsföreningar. Inom integrationsenheten har arbetet med integrationsprojekt ökat under de senaste åren och i detta arbete har även samverkan med civilsamhället ökat.

### *3.1.5. Rutiner för återsökning av kostnader*

Schablonersättningen om 125 tkr som medföljer varje nyanländ som kommunplaceras i en kommun tillfaller i Enköpings fall integrationsenheten. Schablonersättningen avser att täcka kommunens kostnader under åren för etableringen – ca 3,5 år – t.ex. sfi-kostnader, praktiskt hjälp vid bosättning osv. Under intervjuerna framkommer det att enheten i övrigt återsöker kostnader för eventuella tomhyror (dvs när en familj/person ska komma och det finns en lägenhet som står tom under vänteperioden). Utöver detta framhålls det att fördelningen av schablonersättningen i dagsläget är oklar men att samtal förs.

Inom skolverksamheten finns det en ekonom på förvaltningen som samordnar återsökningen men att själva arbetet med att återsöka för respektive skolforms kostnader sker inom varje verksamhetsområde. I intervjuerna betonas det dock att detta är ett utvecklingsområde eftersom verksamheterna inte har kontroll på om de återsöker allt de har rätt till, vad som kommer in och hur pengarna fördelas. Arbetet med uppbokningar försvåras i processen. Det saknas även en kommunövergripande fördelningsnyckel kring intäkter för målgruppen.

Förstudien har inte granskat om förvaltningarna besitter tillräckliga rutiner och kompetens för att återsöka det som de har rätt till utifrån lagstiftningen. Förstudien har inte heller gått in i detalj kring enskilda återsökningsbara kostnader för kommunen.

### *3.1.6. Kommentarer kring nuläget och planeringen framåt*

Utifrån ovanstående beskrivningar konstateras att mottagandet av nyanlända till Enköpings kommun står inför många utmaningar. Berörda verksamheter har sedan längre tillbaka erfarenhet av att ta emot nyanlända men på grund av de ökade trycket under hösten 2015 finns det risker som medför att befintlig organisation inte fullt ut lever upp till – främst i kvalitet – det som åligger kommunen.

Först och främst är tillgången till boende ett ansvarsområde som i dagsläget inte har en tydlig hemvist. Det finns brister i långsiktig och strategisk planering där bosättningen av nyanlända inkluderas i den övergripande bostadsförsörjningen i kommunen.

Likaså saknas en kommunövergripande strategi kring lokalförsörjning liksom en kompetensförsörjningsplan för att tillgodose tillgången på skola, sfi och samhällsorientering. På grund av de utökade volymerna behöver nuvarande arbete ses över och dessa frågor också lyftas från enhets- och förvaltningsnivå till övergripande nivå. Inom dessa områden saknas tillräcklig samordning.

Utifrån skolans perspektiv noteras att nya fungerade och anpassade rutiner behöver fastställas. I nuläget finns risker med att arbetet har frångått tidigare rutiner utan möjlighet till att fastställa nya.

Det noteras även att återsökning är ett utvecklingsområde för flera av verksamheter. Likaså behöver resursfördelningen i stort mellan verksamheterna gällande denna målgrupp ses över.

Generellt sett står kommunen inför utmaningar i planeringen framåt på grund av de osäkra prognoserna och möjligheterna till egenbosättning av nyanlända. Kommunen måste trots detta avsätta resurser för att strategiskt och långsiktigt arbete med frågan eftersom att mycket av utmaningarna ligger utanför kommunens egen kontroll och påverkan, t.ex. nationell lagstiftning och systemförändringar.

Det är därför en positiv utveckling att kommunen har valt att tillsätta en kommunövergripande samordnare. Uppdraget, rollen och organisationen är under uppbyggnad och det är viktigt att nuvarande oklarheter kring roller och ansvar tydliggörs. Samordnarens mandat och ansvar måste vara känt i hela organisationen för att arbetsgången ska kunna fungera i relation till förvaltningarnas uppdrag. T.ex. bör frågor kring beslutsvägar tydliggöras för att arbetet ska bli effektivt och ändamålsenligt.

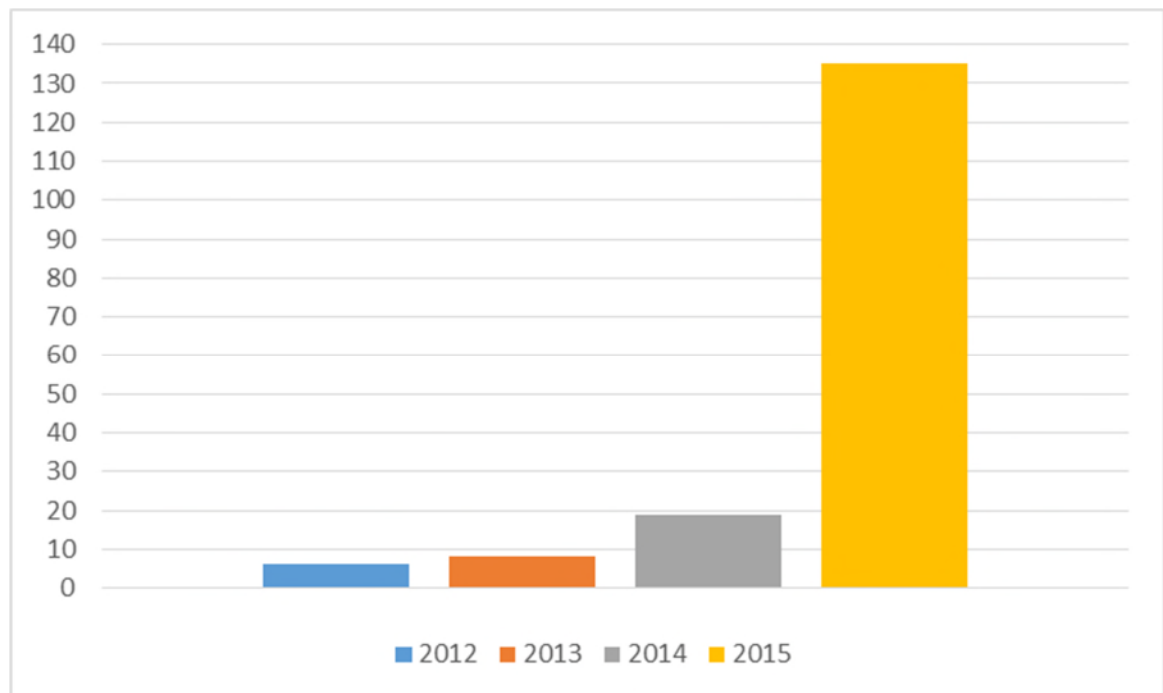
Likaså ser revisionen att framtagandet av en strategisk handlingsplan är ett viktigt arbete framåt. Utifrån de riskområden som har identifierats ovan kan konstateras att flertalet återfinns bland de fokusområden som handlingsplanen behandlar. Det är viktigt att strategin får en bred förankring i organisationen och att beslut kring dess innehåll och utveckling tas på rätt beslutsnivå.

## **3.2. Mottagandet av ensamkommande barn och ungdomar**

### **3.2.1. Enköpings mottagande av ensamkommande barn och ungdomar**

Enligt Migrationsverkets statistik har utvecklingen av mottagandet av ensamkommande barn och ungdomar sett ut som följer nedan i diagram 2.

Diagram 2, *Antal ensamkommande barn och ungdomar år 2012 – 2015*



Det konstateras att det skedde en kraftig ökning år 2015 – från sex barn år 2012, åtta barn år 2013 och 19 barn år 2014 till 135 barn år 2015. Den största andelen av dessa kom efter

sommaren. År 2015 hade Enköpings kommun ett avtal om anvisning av 53 ensamkommande barn vilket innebar att majoriteten blev anvisade utöver avtal.

Vid förstudiens genomförande fanns det 182<sup>2</sup> ensamkommande asylsökande barn i kommunen (2016-05-01 enligt Migrationsverket). Inför år 2016 har kommunen fått 4,32 promille i den nya anvisningsmodellen. Antal är svårt att räkna ut men enligt kommunens egna beräkningar kan det röra sig om ca 150 barn. Hittills i år har dock endast 13 ensamkommande barn kommit till kommunen.

### *3.2.2. Enköpings organisation för mottagande av ensamkommande barn och ungdomar*

Inom Enköpings kommun finns ansvaret för de ensamkommande asylsökande barnen som anvisas till kommunen hos socialnämnden. Inom socialförvaltningen finns ett team som arbetar med mottagandet av de ensamkommande barnen och teamet består av fem socialsekreterare och en teamledare. Inom familjehemsteamet – där familjehemsutredningarna sker – finns två tjänster för ensamkommande barn.

I och med det ökade trycket på verksamheten under hösten skedde en utökad rekrytering av socialsekreterare – från två tjänster i början av året till dagens sex tjänster totalt inom teamet. Under intervjuerna framkommer det att möjligheterna till rekrytering – trots den nationella efterfrågan och minskade tillgången på socialsekreterare – var goda och nyrekryterad personal kom snabbt på plats och in i arbetet.

### *3.2.3. Handläggning av socialtjänstären*

Det ökade trycket på verksamheten under hösten 2015 ledde till utmaningar för handläggningen. Målgruppen ensamkommande barn – som främst handlar om pojkar i åldrarna 16-17 år – kräver samma handläggning som övriga ärenden kring barn vilket innebär höga krav på utredningarna. Förvaltningen klarade inte att genomföra detta arbete utifrån lagens krav men valde samtidigt att inte Lex Sarah-anmäla sig själva som flertalet andra kommuner har gjort. Under intervjuerna framkommer det att förvaltningen har haft tät dialog med såväl socialnämnd som med nämndens arbetsutskott angående frågan.

Både utredningar gällande barnen och familjehemmen har hamnat efter i handläggningstider. Vid intervjuerna framhålls att barnutredningarna nu är i fas medan familjehemsutredningarna fortfarande behöver prioriteras.

Vid senaste rapportering till socialnämnden (23 maj 2016) gjordes flertalet interna kontroller. Dessa stickprov brukar ge en god bild av hur arbetet fortlöper med handläggning, utredningar och uppföljningar enligt intervjuerna. Nedanstående siffror gäller för 2016.

**Förlängningsbeslut:** Enligt gällande lagstiftning får en utredning pågå i fyra månader om det inte finns synnerliga skäl till att den förlängs. Enligt delegation kan teamledare fatta beslut om förlängning i två månader, därefter kan enhetschef fatta beslut om ytterligare veckor.

---

<sup>2</sup> Antalet aktuella ärenden på teamet för ensamkommande på Socialförvaltningen uppgick till 156 varav 33 var PUT och övriga asylsökande.



Antal förlängningsbeslut under perioden jan-mars 2016 uppgick till 52 stycken varav 32 stycken avsåg utredningar av ensamkommande barn. Anledningen till förlängningen som uppges är de ökade volymerna och därmed den ökade arbetsbördan på handläggarna.

#### **Rättssäkerhet inom utredningar ensamkommande barn:**

- Av 10 utredningar har fem stycken avslutat inom fyra månader.
- Av 10 överväganden har fyra stycken genomförts inom sex månader.
- Av 10 utredningar finns det vårdplan i åtta stycken.
- Av 10 stycken ärenden har omedelbart skyddsbedömning genomförts i samtliga 10.
- Av 10 utredningar har samtliga 10 kommunicerats men i fem stycken är det oklart om den enskilde förstått.

#### **3.2.4. Tillgång till boende**

Socialförvaltningen i kommunen har inget HVB-boende (hem för vård och boende) i egen regi. De ensamkommande barnen som blir anvisade till kommunen placeras antingen i familjehem eller på HVB-hem i privat regi. Enköpings kommun har anvisade barn placerade både inom och utanför den egna kommunen.

Under framför allt hösten 2015 var behovet av att finna nya placeringar mycket stort. Allmänheten visade ett stort intresse och många nya familjehemsplaceringar tillkom. Likaså startades nya HVB-hem i kommunen. På grund av det höga trycket på verksamheten hann inte familjehemsteamet med att utreda familjehemmet i tillräcklig utsträckning och flera jourplaceringar gjordes. Även omplaceringar genomfördes.

Efter årsskiftet avstannade de höga inflödet av ensamkommande barn i kommunen. Likaså har flera andra kommuner valt att placera om sina barn till den egna kommunen vilket har inneburit att många ensamkommande barn har flyttat från Enköping. I nuläget är tillgången på boende sålades god och det finns tomma platser inrapporterade till Migrationsverket.

#### **3.2.5. Tillgång till gode män**

Varje ensamkommande asylsökande barn som blir anvisad till en kommun har rätt till en god man och i Enköpings kommun finns en överförmyndarnämnd samt ett överförmyndarkansli som handlägger dessa ärenden. Överförmyndarkansliet har tillsynsansvar för samtliga ensamkommande barn som vistas i kommunen, även de som är placerade från en annan kommun.

Under år 2015 hade överförmyndarkansliet 1,5 handläggartjänst samt en cheftjänst. På grund av det stora inflödet under hösten var kansliet tvungna att utöka sin bemanning till 2,5 handläggartjänster. Handläggningen av de ensamkommande barnen fick högsta prioritet vilket innebar att handläggningstiden för övriga ärenden förlängdes.

Tillgången till gode män var en utmaning i slutet av sommaren men på grund av den stora mediala uppmärksamheten tillkom många nya gode män under hösten. Handläggningstiderna blev dock långa – från ett par veckor till ett par månader – och rutiner kring hur nya gode män introduceras frångicks och förenklades.

Efter årsskiftet har antalet ensamkommande barn i behov av god man sjunkit vilket har lett till en mer rimlig arbetsbörda för kansliet samt kortare handläggningstider. Tillgången till gode män anses vara god. I intervjuerna framkommer det att kansliet under hösten kommer att fokusera på samarbete med socialtjänsten och information och utbildning för gode män.

### *3.2.6. Rutiner för återsökning av kostnader*

Inom socialförvaltningen finns det en administratör som tillsammans med en ekonom återsöker kostnader för Enköpings anvisade ensamkommande barn. I intervjuerna framkommer det att det inte finns skriftliga rutiner i nuläget men att de arbetar med att ta fram sådana för att processen ska bli tydligare och mindre sårbar utifrån att kunskapen idag är personbunden.

Förvaltningen har arbetat strategiskt kring överenskommelsen med Migrationsverket vilket underlättar administrationen kring återsökningen. Det framhävs i intervjuerna att kunskapen kring återsökningsprocessen och regelverket är god inom förvaltningen.

Inom överförmyndarkansliet har en handläggare ansvar för återsökningen av tolk- och arvodeskostnader från Migrationsverket. Vid förstudiens genomförande hade handläggaren återsökt för första kvartalet för 2016. Tidigare har det inte funnits några skriftliga rutiner men kansliet har enligt uppgift tagit fram detta under våren 2016.

Förstudien har inte granskat om förvaltningarna besitter tillräckliga rutiner och kompetens för att återsöka det som de har rätt till utifrån lagstiftningen. Förstudien har inte heller gått in i detalj kring enskilda återsökningsbara kostnader för kommunen.

### *3.2.7. Kommentarer kring nuläget och planeringen framåt*

Inom mottagandet av ensamkommande barn kan konstateras att trycket på verksamheterna har varit stort under framför allt hösten 2015. Socialförvaltningen har behövt rekrytera nya medarbetare men trots detta har handläggningen hamnat efter. Även överförmyndarkansliet har behövt utöka sin bemanning. Verksamheterna bedömer nu att de har en tillräcklig bemanning för att klara det prognostiserade stora mottagandet men det betonas samtidigt att andrummet i och med det låga mottagandet efter årsskiftet har varit nödvändigt för att hantera verksamheterna. Likaså bedöms tillgången på boende och gode män som god.

Revisionen noterar det positiva att rutiner för återsökning har arbetats fram eller håller på att fastställas. Likaså är det viktigt att tydliga rutiner för myndighetsutövningen fastställs, i de fall där de har frångått. Risken för fel i handläggningen eller felaktiga bedömningar gällande t.ex. gode män uppstår om nya och anpassade rutiner inte fastställs.

Som noterats ovan finns det utmaningar inom skolverksamheterna som berör målgruppen. Likväl framhålls oklarheter kring vad som händer med de ungdomar som ännu inte har fått beslut som uppehållstillstånd vid 18-årsdagen och som inte är berättigade gymna-

sium. Detta är en målgrupp som kommunen noterar kommer att öka – på grund av de asylsökandes nuvarande ålder samt de allt längre handläggningstiderna hos Migrationsverket – och frågan är vad som kommer hända med dessa unga vuxna när de saknar sysselsättning i form av studier och har en oviss framtid kring vistelsen i Sverige.

2016-05-18

***Anders Hägg***

*Uppdragsledare*

***Fredrik Markstedt***

*Projektledare*