

Granskning av flyktingmottagande

Nacka kommun



Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
1 Inledning	2
1.1 Bakgrund.....	2
1.2 Syfte.....	2
1.3 Revisionsfrågor	2
1.4 Ansvariga nämnder	2
1.5 Revisionskriterier.....	2
1.6 Metod.....	2
1.7 Kvalitetssäkring	3
2 Styrning av flyktingmottagande och integration	4
2.1 Ansvar.....	4
2.2 Lagstiftning.....	5
3 Kommunens flyktingmottagande	6
3.1 Regional överenskommelse	6
3.2 Statlig ersättning	6
3.3 Lokal samverkan	7
3.4 Ansvarsförhållanden i kommunen	8
3.4.1 Reglementen.....	8
3.5 Mål och direktiv	9
3.6 Kommunens arbete med mottagande och etablering	10
3.6.1 Arbets- och företagsenheten	10
3.6.2 Individ- och familjeomsorg.....	13
3.6.3 Bostadsförsörjning	15
3.6.4 Överförmyndarenheten	17
3.6.5 Hälsokommunikatörer	18
3.6.6 Fritidspeng	18
3.7 Samverkan inom kommunen.....	18
3.8 Samverkan med aktörer utanför kommunen.....	20
3.9 Återsökning av statliga medel.....	22
3.10 Intern kontroll	23
3.11 Återrapportering	24
4 Bedömning.....	25
4.1 Svar på revisionsfrågorna	25
4.2 Bedömning.....	27
Källförteckning.....	28

Sammanfattning

EY har på uppdrag av kommunens revisorer genomfört en granskning med syftet att bedöma om kommunen har en ändamålsenlig styrning och uppföljning av arbetet med flyktingmottagande samt om det finns väl fungerande samarbete mellan de aktörer som har till uppgift att ge flyktingar stöd för att etablera sig i samhället.

Nacka kommun genomför ett stort antal insatser avseende flyktingmottagning och etableringsprocessen för nyanlända.

Det finns mål som direkt och indirekt berör flyktingmottagandet. Det finns även ett flertal dokumenterade rutiner för olika moment i mottagandeprocessen och riktlinjer för ansvarsfördelning mellan olika aktörer.

Enheterna följer upp sina verksamheter utifrån riktlinjer och rutiner och de samverkar i vissa uppföljningsmoment. Vi bedömer att kommunen har en ändamålsenlig styrning och uppföljning av arbetet med flyktingmottagande men det finns behov av att stärka uppföljningen inom vuxenutbildningsområdet.

Det finns strukturer och former för samverkan mellan de granskade verksamheterna i kommunen. Arbets- och företagsnämnden har sedan 1 januari 2015 helhetsansvaret för flyktingmottagningen i kommunen, vilket möjliggör översikt och samordning av insatser. Att arbets- och företagsnämnden och kommunstyrelsen ansvarar för olika delar av bostadsförsörjningen upplevs dock som en utmaning av intervjuade och kräver väl utvecklad samordning.

För att kunna erbjuda nyanlända ändamålsenligt stöd, krävs god samordning med Arbetsförmedlingen, vilket inte upplevs fungera fullt ut av intervjuade. Ett arbete pågår för att underlätta informationsutbyte och koordinering av insatser. Vi ser positivt på att ett antal samarbetsformer och samverkansforum har skapats, både inom kommunen och med externa aktörer. Dessa ger goda förutsättningar att uppnå en god samordning och samverkan avseende mottagning och etablering framgent.

Vi ger följande rekommendationer till det fortsatta arbetet:

Kommunstyrelsen

- ▶ Stärk samordningen med arbets- och företagsnämnden avseende bostäder för nyanlända. Förtydliga informationsvägarna mellan styrelsen och nämnden.

Arbets- och företagsnämnden

- ▶ Säkerställ en ändamålsenlig uppföljning av måluppfyllelse och effekter av genomförda insatser inom vuxenutbildningen och svenska för invandrare
- ▶ Vidareutveckla samverkan med Arbetsförmedlingen för att uppnå en god samordning av insatser för nyanlända
- ▶ Säkerställ att uppföljning av placeringar av ensamkommande barn sker enligt plan
- ▶ Utveckla en snabbare process för tillsättning av särskilt förordnad vårdnadshavare

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Sverige har det senaste året tagit emot många flyktingar¹ och även om ökningen inte är lika omfattande som under hösten 2015 fortsätter ökningen av antalet nyanlända under innevarande år till följd av situationen i delar av vår omvärld. Att ge nyanlända förutsättningar att etablera sig är en stor utmaning som engagerar flera aktörer, både inom och utanför kommunen. För att stödet ska vara effektivt ställs stora krav på systematisk styrning och samverkan.

Mot bakgrund i detta har revisorerna i sin risk- och väsentlighetsanalys identifierat styrning och uppföljning av flyktingmottagandet som ett område för granskning.

1.2 Syfte

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunen har en ändamålsenlig styrning och uppföljning av arbete med flyktingmottagande samt om det finns väl fungerande samarbete mellan de aktörer som har till uppgift att ge flyktingar stöd för att etablera sig i samhället.

1.3 Revisionsfrågor

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Vilka verksamheter berörs av kommunens flyktingmottagande?
- ▶ Är roller och ansvar i den politiska organisationen samt mellan verksamheterna tydlig?
- ▶ Finns det mål och dokumenterade rutiner för mottagandet?
- ▶ Vilken återrapportering sker till berörda nämnder?
- ▶ Har kommunstyrelsen och nämnderna en tillfredsställande intern kontroll?
- ▶ Hur säkerställs att kommunen återsöker de medel kommunen har rätt till från Migrationsverket?
- ▶ Vilken samverkan sker internt samt med externa aktörer i arbetet med mottagande?
- ▶ Hur sker kontroll och uppföljning av hem där barnen placeras, såväl initialt som löpande?
- ▶ Hur följs resultatet av genomförda insatser upp?

1.4 Ansvariga nämnder

Granskningen avgränsas till kommunstyrelsen, arbets- och företagsnämnden, överförmyndarnämnden och socialnämnden.

1.5 Revisionskriterier

- ▶ Lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare
- ▶ Regionala överenskommelser

1.6 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentgranskning och intervjuer. Granskade dokument listas i källförteckningen.

Intervjuer har genomförts med:

- ▶ Arbetsmarknadsdirektör
- ▶ Enhetschef, arbets- och företagsenheten
- ▶ Controller, integrationsstrateg, etableringsutvecklare, migrationsspecialist och samhällsplanerare arbets- och företagsenheten

¹ FN:s definition av en flykting är en person som lämnat sitt hem och som inte kan återvända dit på grund av fruktan för förföljelse beroende på etnicitet, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp, religiös eller politisk uppfattning. Flyktingar är även de som tvingats lämna sitt hemland på grund av krig eller inbördeskrig.



- ▶ Enhetschef, individ- och familjeomsorg
- ▶ Rektor, vuxenutbildning
- ▶ Enhetschef och handläggare, överförmyndarenheten
- ▶ Sektionschef, Arbetsförmedlingen
- ▶ Utvecklingsledare, Länsstyrelsen Stockholms län
- ▶ Ordförande, 1:e vice ordförande och 2:e vice ordförande i arbets- och företagsnämnden

1.7 Kvalitetssäkring

Samtliga intervjuade har fått möjlighet att komma med synpunkter på rapportutkastet för att säkerställa att revisionsrapporten bygger på korrekta fakta och uttalanden.

2 Styrning av flyktingmottagande och integration

2.1 Ansvar

Etableringsreformen² trädde i kraft under 2010 och den har inneburit förändrade roller för flera myndigheter. Kommuner och olika myndigheter har ett gemensamt ansvar för flyktingmottagande och integration i Sverige. I detta avsnitt ger vi en översiktlig bild av hur ansvaret är fördelat.

Staten har det ekonomiska ansvaret för asylmottagandet³ samt för kommunernas kostnader för flyktingmottagandet de första 3,5 åren.

Länsstyrelserna ska verka för att det finns beredskap och kapacitet i kommunerna för att ta emot flyktingar. Länsstyrelserna ansvarar för att träffa överenskommelser med kommuner om mottagande och bosättning av nyanlända och ska främja regional samverkan mellan berörda kommuner, myndigheter, organisationer m.fl. **Migrationsverket** administrerar ersättningar till kommunerna. Förutom överenskommelserna om mottagande och bosättning av nyanlända för länsstyrelsen också dialog med kommunerna om mottagande av ensamkommande barn⁴, detta görs under ledning av Migrationsverket.⁵

Arbetsförmedlingens ansvar omfattar bland annat:

- Samordning av etableringsinsatser enligt lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.
- Vara stödjande och pådrivande i förhållande till andra parter.
- Upprättande av etableringsplan. Ska utformas tillsammans med den nyanlände och i samverkan med berörda kommuner, myndigheter, företag och organisationer.
- Genomförande av etableringssamtal.
- Besluta om etableringsersättning.
- Vid behov anvisa de personer som har rätt till en etableringsplan en bostad. Det gäller för alla som tillhör hushållet.

Kommunerna ansvarar bland annat för:

- Bostadsförsörjning, mottagande och praktisk hjälp i samband med bosättning.
- Försörjningsstöd i vissa situationer.
- Undervisning i sfi⁶ (svenska för invandrare) och annan vuxenutbildning.
- Samhällsorientering.
- Skola, förskoleverksamhet, barnomsorg och andra insatser för barn och ungdomar.

² Lagen omfattar nyanlända i arbetsför ålder (20-64 år) samt nyanlända i åldern 18-19 år utan föräldrar i Sverige med permanent uppehållstillstånd som flyktingar eller skyddsbehövande. Lagen omfattar även anhöriga, i samma ålder, som ansökt om permanent uppehållstillstånd inom sex år från att personen som hen har anknytning till togs emot i en kommun.

³ Sverige har skrivit under FN:s flyktingkonvention. Det betyder bl.a. att Sverige ska pröva varje persons asylansökan individuellt. Sverige ska ge uppehållstillstånd till den som är flykting enligt FN-konventionen men också till "alternativt skyddsbehövande" i enlighet med EU:s gemensamma regler samt till övriga skyddsbehövande i enlighet med den nationella utlänningslagen.

⁴ Med ensamkommande barn avses barn under 18 år som vid, eller efter, ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar.

⁵ När ett ensamkommande barn anländer till Sverige och ansöker om asyl får barnet i enlighet med socialtjänstlagen ett tillfälligt boende i den kommun (ankomstkommun) där det ger sig till känna för svensk myndighet. Migrationsverket ska så snart som möjligt efter det att barnet ansökt om asyl, anvisa en kommun som ska ta över det långsiktiga ansvaret för barnets boende och omsorg (anvisningskommun).

⁶ Rätt att delta i sfi har den som saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge. Rättigheten gäller för den som är bosatt i landet, från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 16 år. Ingen övre åldersgräns definieras i skollagen.

- Insatser inom det sociala området.
- Tillse att övrig kommunal verksamhet och service kommer nyanlända till del.
- God man för ensamkommande.

Landstinget ansvarar för att ge den vård flyktingar behöver, såväl den psykiska som den fysiska. Landstinget får ersättning av staten för denna vård.

Försäkringskassan beslutar om tilläggsersättningarna etableringstillägg och bostadsersättning och betalar ut dessa ersättningar, liksom etableringsersättningen.

2.2 Lagstiftning

Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

Lagen innehåller bestämmelser om ansvar och insatser som syftar till att underlätta och påskynda vissa nyanlända invandrades⁷ etablering i arbets- och samhällslivet. Insatserna ska ge de nyanlända förutsättningar till egenförsörjning och stärka deras aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet.

Målgruppen är nyanländ, som har fyllt 20 år men inte 65 år, och som har beviljats ett permanent uppehållstillstånd⁸ som kan ligga till grund för folkbokföring. Lagen gäller också nyanländ som har fyllt 18 år men inte 20 år och som har beviljats permanent uppehållstillstånd, förutsatt att personen saknar föräldrar här i landet.

I lagen fastställs bl.a. vilka *myndigheter* som är ansvariga och vad deras ansvar omfattar, *etableringsinsatsernas* omfattning och innehåll, regler kring *etableringslotsar och valfrihetssystem*, vilka som berörs av *tystnadsplikt*, regler för *ersättning till nyanlända*, samt vilka som omfattas av *uppgiftskyldighet*.

Ny lagstiftning (SFS 2016:38) och förordningar gällande mottagande av vissa nyanlända invandare för bosättning

- ▶ Förordning (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning, SFS 2016:39
- ▶ Förordning (2016:40) om fördelning av anvisningar till kommuner, SFS 2016:40
- ▶ Förordning (2016:42) om ändring i förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar (ersättningsförordningen), SFS 2016:42

Huvudpunkterna i den nya lagen och de nya förordningarna är att antalet nyanlända som ska omfattas av anvisningar till kommuner ska under 2016 vara 21 702. Nacka kommuns fördelningstal är oförändrat från länsstyrelsens tidigare beräkning på 366 nyanlända⁹. En kommun är skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ för bosättning. Fördelningen av anvisningar mellan kommuner ska ta hänsyn till kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek, sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen. Endast nyanlända som är

⁷ Enligt Migrationsverket avses med nyanländ en person som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Det kan vara en person som är mottagen i en kommun, omfattas av etableringslagen och har överförts till Sverige för vidarebosättning (kvotflykting), eller som har fått permanent uppehållstillstånd som flykting, skyddsbehövande eller på grund av synnerligen ömmande omständigheter, eller som är anhörig till ovanstående personer och har fått permanent uppehållstillstånd på grund av anknytning. Enligt Arbetsförmedlingen och länsstyrelsen räknas man som nyanländ i två år från det att man fått sitt permanenta uppehållstillstånd, alltså under de två år som Arbetsförmedlingens etableringsprogram pågår.

⁸ Permanent uppehållstillstånd betyder att du har rätt att stanna i Sverige så länge du vill. I vissa fall kan Migrationsverket ge uppehållstillstånd som gäller en viss tid, till exempel ett år.

⁹ Se ändrat fördelningstal under avsnitt 3.1.

registrerade och vistats vid Migrationsverkets anläggningsboenden, och kvotflyktingar ska omfattas av anvisningar.

I beslutet om anvisning ska det anges när kommunen senast ska ta emot en nyanländ för bosättning. Mottagandet ska dock ske senast inom två månader efter beslutet om anvisning. Undantag får göras för kvotflyktingar då Migrationsverket i dessa fall kan besluta om en längre tidsfrist. Migrationsverket kommer att vara anvisande myndighet från och med 2017. Fram till dess anvisas nyanlända enligt samma system som gällt hittills. Tidigare har kommunerna presenterat boenden vartefter och anvisning skett efter matchning. Nya rutiner för anvisning är under utarbetande och kommunerna kommer framgent att få anvisning i grupp om flera personer. Inom två månader efter anvisning ska en nyanländ tas emot i kommunen.

3 Kommunens flyktingmottagande

3.1 Regional överenskommelse

Nacka kommuns fördelningstal för år 2016 är 355 nyanlända enligt förordning (2016:40) om fördelning av anvisningar till kommuner. Boendeplaneringen för året görs i dialog med länsstyrelsen. Fram till den 30 april 2016 hade 43 nyanlända anvisats för bosättning i kommunen. Länsstyrelsen har informerat att prognosen för mottagande av nyanlända för 2017 och 2018 kommer att vara betydligt högre än för 2016. Det beror på att det stora antal flyktingar som kom under hösten 2015 kommer att få sina asylärenden prövade under 2016 och 2017.

Nacka kommun är en av få kommuner i Stockholms län som tagit emot kvotflyktingar. Migrationsverket kommer under 2016 främst rikta in anvisningar till kommuner som har denna erfarenhet. Detta innebär att Nacka kommun, enligt den årsplan som presenterats, kommer att ta emot en stor andel kvotflyktingar.

Nacka kommun har en överenskommelse med länsstyrelsen om att årligen tillhandahålla 48 asylplatser för ensamkommande barn samt 27 boendeplatser för ensamkommande med uppehållstillstånd. I november 2015 gjorde länsstyrelsen en ny beräkning och Nackas fördelningstal blev då boendeplatser för 401 asylsökande ensamkommande barn. När granskningen genomförs ansvarar Nacka kommun för 326 ensamkommande barn, varav 46 barn har fått permanent uppehållstillstånd och övriga är asylsökande.

Av statusrapport till arbets- och företagsnämnden i maj 2016 framgår det att utöver kommunens tidigare fördelningstal på 366 individer så har 13 personer hittat bostad i kommunen på egen hand (EBO) sedan årsskiftet.¹⁰ Det framgår även att Nacka har fått godkänt att minska antalet kvotflyktingar med elva personer från 59 till 48. Därmed blir det totala antalet för kommunen 355 personer 2016.

3.2 Statlig ersättning

En kommun som har tagit emot nyanlända har bland annat rätt till följande ersättningar:

- ▶ Grundersättning - 5 basbelopp per år. För 2016 är det 221 500 kr.
- ▶ Ersättning för etablering och introduktion för nyanlända personer (schablonersättning) – för ny anlända som tagits emot i en kommun till och med 31 december 2015¹¹

¹⁰ Sedan tidigare är 70 personer bosatta med EBO i kommunen.

¹¹ Kostnader för mottagande och praktisk hjälp vid bosättning, särskilda introduktionsinsatser inom skola, förskola, fritidshem med mera, utbildning i svenska för invandrare, samhällsorientering samt

- ▶ 82 700 kronor för en person som inte fyllt 65 år,
- ▶ 51 800 kronor för en person som fyllt 65 år.

- ▶ För nyanlända som tagits emot i en kommun från och med den 1 januari 2016
 - ▶ 125 000 kronor för en person som inte fyllt 65 år,
 - ▶ 78 200 kronor för en person som fyllt 65 år.

- ▶ Ersättning för initiala kostnader för ekonomiskt bistånd¹²
- ▶ Ersättning för mottagande av ensamkommande barn och ungdomar¹³
 - ▶ Ersättning för boendeplatser¹⁴
 - ▶ Ersättning för vissa kostnader vid mottagandet¹⁵
- ▶ Ny prestationsbaserad ersättning¹⁶

3.3 Lokal samverkan

Överenskommelse om lokal samverkan med Arbetsförmedlingen

I maj 2015 tecknades en överenskommelse om samverkan mellan Arbetsförmedlingen Nacka/Värmdö, Nacka kommun och Försäkringskassan gällande nyanlända flyktingar inom etableringsuppdraget. Överenskommelsen tydliggör parternas uppdrag, ansvarsfördelning och samverkansrutiner. Uppföljning av överenskommelsen ska ske årligen i oktober/november med en avstämning på våren.

Det övergripande syftet med överenskommelsen är att:

- ▶ Utveckla och gemensamt ta ansvar för insatser som ska främja och stödja den nyanländes etablering på arbetsmarknaden och introduktion till samhällslivet.
- ▶ Bidra till en gemensam behovsbild och gemensam målsättning gällande insatser för att nå uppsatta mål.
- ▶ Definiera aktörernas specifika roller och ansvar samt synliggöra behovet av utvecklings- och kvalitetsarbete.

Personer som omfattas av den lokala överenskommelsen är nyanlända som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända.

tolkning och andra insatser för att underlätta etablering i samhället. Beroende på när den nyanlända tagits emot i kommunen gäller olika schablonbelopp.

¹² 3 000 – 7 500 kronor beroende på ålder och för vuxna om de är anvisade.

¹³ Kommuner som tecknat överenskommelse om att ha boendeplatser för ensamkommande barn och ungdomar med uppehållstillstånd, ersätts för detta. De kan dessutom få ersättning för vissa andra kostnader som kan uppstå vid mottagandet.

¹⁴ Beloppet är 1 900 kronor per dygn för varje plats, varav 300 kr måste ersättas efter inlämnat beslut på de ensamkommande barn som har belagt platsen för avtalet. Ersättningen för boendeplatser betalas ut sista bankdagen månaden efter kvartalsskiftet. Engångsersättningen betalas ut sista bankdagen månaden efter när Migrationsverket betalade ut ersättning för belagd plats eller vård och boende.

¹⁵ Den kommun som först tar emot barnet och har ansökt om samt beviljats ersättning för vård och boende för kommunplacerade ensamkommande barn med uppehållstillstånd, har därefter också rätt till en engångsersättning på 30 000 kronor för vissa kostnader. Det ska täcka kostnader för god man och särskilda kostnader inom socialtjänsten.

¹⁶ Ersättningen varierar mellan 0–15 000 kronor per person, beroende av kommunens totala mottagande (bosättningsanvisade och egenbosatta). Prestationsbaserade ersättningar har upphört och går inte att få för nyanlända 2016. Däremot går det fortfarande att få ersättning för nyanlända som togs emot under 2015.

Ett arbete pågår med att uppdatera överenskommelsen om lokal samverkan med Arbetsförmedlingen. Arbetet beräknas vara klart innan sommaren. Uppdateringen syftar främst till att anpassa överenskommelsen till de organisatoriska och personella förändringar som skett i Nacka kommun, enligt intervjuade.

3.4 Ansvarsförhållanden i kommunen

3.4.1 Reglementen

Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen leder, styr och samordnar planering och uppföljning av kommunens ekonomi och verksamhet. Kommunstyrelsen ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt, de föreskrifter som kan finnas i lag eller förordning samt bestämmelser som finns i reglementet. Det innebär följande ansvar som direkt eller indirekt berör flyktingmottagandet:

- Leda och samordna utformningen av mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten
- Ta initiativ och vidta åtgärder för största möjliga effektivitet i den kommunala verksamheten.
- Bevaka att det finns mark och verksamhetslokaler för kommunalt finansierade verksamheter och kommunala behov i övrigt samt bevaka tillgången till bostäder inom kommunens ansvarsområden.
- Se till att en tillfredsställande markberedskap upprätthålls samt att bostadsförsörjningen och samhällsbyggandet främjas.
- Ansvara och vidta åtgärder för samordning och utnyttjande av alla lokaler och mark som behövs för kommunens verksamhet.
- Övergripande samordning av kommunens uppgifter utifrån de övergripande målen om "god livsmiljö och långsiktigt hållbar utveckling" samt "trygg och säker kommun".
- Befolkningsprognoser

Arbets- och företagsnämnden

Arbets- och företagsnämnden ansvarar för den kommunala vuxenutbildningen, ekonomiskt bistånd och arbetsmarknadsinsatser. Nämnden har sedan 1 januari 2015 helhetsansvar för flyktingmottagandet vilket inkluderar ensamkommande barn.

Arbets- och företagsnämnden har ett utskott som hanterar individärenden. Utskottet bildades när nämnden fick utökat ansvar för flyktingmottagande och handläggning av ekonomiskt bistånd 1 januari 2015.

Socialnämnden

Socialnämnden fullgör kommunens uppgifter inom socialtjänst avseende individ- och familjeomsorg (exklusive ekonomiskt bistånd), kommunal vård och omsorg som inte avser äldre, lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade och de uppgifter som enligt annan lag eller författning ankommer på socialnämnd med undantag för de uppgifter som åligger arbets- och företagsnämnden och äldre- och familjenämnden.

Överförmyndarnämnden

Överförmyndarnämnden ansvarar för att fullgöra kommunens uppgifter inom överförmyndarverksamheten enligt föräldrabalken, samt vad som i övrigt åvilar överförmyndare eller överförmyndarnämnd enligt annan lag och författning. Nämnden utövar tillsyn över förmyndare, förvaltare och gode män. I uppdraget ingår att kontinuerligt verka för att det finns gode män och förvaltare att tillgå så att god man eller förvaltare skall kunna

utes inom kortast möjliga tid efter det att enskilda behov av sådan konstaterats, samt erbjuda gode män och förvaltare möjlighet till kunskapsutbyte och information som är väsentlig för uppdragets fullgörande.

3.5 Mål och direktiv

Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen har inga specifika mål gällande flyktingmottagande, men flertalet mål berör flyktingmottagandet direkt eller indirekt:

- ▶ Tjänster som finansieras av kommunen har god kvalitet
- ▶ God service, bra bemötande och hög tillgänglighet i alla externa kontakter
- ▶ Kommuninvånarna har stor valfrihet
- ▶ Medborgarna har förtroende för kommunen och är nöjda med information och sina möjligheter att påverka
- ▶ Kommuninvånarna upplever att kommunen är trygg och säker
- ▶ Kommunen planerar för 20 000 nya bostäder 2030 varav 13 500 på västra Sicklaön
- ▶ Kommunen planerar för minst 15 000 nya arbetsplatser 2030 varav 10 000 på västra Sicklaön
- ▶ Ekonomin är långsiktigt hållbar

Arbets- och företagsnämnden

Nämnden har ett flertal uppsatta mål som berör flyktingmottagande:

- ▶ I Nacka ska alla nyanlända ses som en tillgång och ska erbjudas för individen adekvat stöd för en snabb och effektiv integration
- ▶ Vi är den ledande arbetsmarknadsaktören i Sverige genom en högkvalitativ vuxenutbildning som möter individens och företagets kompetensbehov.
- ▶ Vi är den ledande arbetsmarknadsaktören i Sverige med en mångfald av flexibla lösningar.
- ▶ Vi är den ledande arbetsmarknadsaktören i Sverige som leder till ett ökat innanförskap och en väsentligt lägre arbetslöshet.
- ▶ Vi är den ledande arbetsmarknadsaktören i Sverige som leder till tillväxt, integration och fler arbetstillfällen.
- ▶ Vi är den ledande arbetsmarknadsaktören i Sverige med insatser som är kostnadseffektiva och långsiktigt hållbara.

Socialnämnden

Nämnden har inga specifika mål för flyktingmottagande men flertalet mål berör flyktingmottagandet direkt eller indirekt. Några exempel är:

- ▶ Medborgare ska ha en hög tillgänglighet och god service
- ▶ Utredningar och beslut ska vara korrekta, välgrundade och lätta att förstå
- ▶ Öka möjligheterna för kunden att göra aktiva val
- ▶ Medborgare ska ha kännedom och få tillgång till förebyggande och tidiga insatser

Överförmyndarnämnden

Nämnden har inga specifika mål för flyktingmottagande men har mål som berör flyktingmottagandet:

- ▶ Alla huvudmän har en god man/förvaltare som agerar för huvudmannens bästa inom ramen för uppdraget.
- ▶ Rättssäker och effektiv tillsynsverksamhet med hög kvalitet och god service

3.6 Kommunens arbete med mottagande och etablering

Arbets- och företagsnämnden har sedan 1 januari 2015 helhetsansvaret för kommunens flyktingmottagande inklusive ensamkommande barn. Den 1:a maj 2016 fick arbets- och företagsenheten ett utökat uppdrag att handlägga alla individer med permanent uppehållstillstånd, utan vårdbehov, mellan 18-21 år.

En arbetsgrupp inom individ- och familjeomsorgen handlägger ärenden avseende ensamkommande barn och håller ihop arbetet med barn- och ungdomsvård. Individ- och familjeomsorgen handlägger alla ärenden rörande barn 0-18 år samt ungdomar med vårdbehov upp till 21 år. När individen fyller 18 år stängs barnakten och ansvaret övergår till arbets- och företagsenheten, där insatser och stöd ges för att individen ska hitta arbete och bostad.

Individ- och familjeomsorgen svarar i sitt arbete med ensamkommande barn mot arbets- och företagsnämnden, förutom i ärenden som rör omhändertagande av barn enligt LVU¹⁷ där arbetsgruppen svarar mot socialnämnden. Det finns en fastställd samarbetsstruktur mellan individ- och familjeomsorgen och arbets- och företagsenheten och när granskningen genomförs pågår ett arbete med att ta fram rutiner för detta samarbete.

3.6.1 Arbets- och företagsenheten

När en individ fått permanent uppehållstillstånd och blivit anvisad till kommunen bokas ett möte med etableringsgruppen på arbets- och företagsenheten. Information om nyanlända kommer till etableringsgruppen via Arbetsförmedlingen eller Migrationsverket. Nyanlända som kommer till kommunen utöver anvisning, t.ex. via eget boende (EBO), kan kontakta etableringsgruppen via bland annat drop in-tider i stadshuset eller kommunens bibliotek.

Etableringsgruppen består av studie- och yrkesvägledare, karriärvägledare, socialsekreterare ekonomiskt bistånd samt socialsekreterare för ensamkommande barn. Individen träffar två handläggare med olika kompetens från etableringsgruppen för ett första vägledningssamtal. Under samtalet kartläggs individens utbildnings- och yrkesbakgrund och behörighet samt tankar om framtiden. Enheten har upprättat rutiner för kartläggningen. I processen finns etablerade kontaktytor mot bland annat individ- och familjeomsorg (t.ex. missbruksenhet, boendestödjare), Arbetsförmedlingen, fastighet, tolkar, äldreenhet, utbildning och överförmyndare efter behov. Därefter fattar handläggare beslut om lämpliga insatser.

I de fall den nyanlände har en etableringsplan, uppmantras denne att ta med sig planen till vägledningssamtalet. Etableringsplanen utgör då grunden för beslut om insatser, som kan kompletteras. Om den nyanlände har en etableringsplan men den av olika anledningar inte kommer handläggaren till del, fattas beslut om insatser utifrån genomförd kartläggning.

Utöver de funktioner som arbetar i etableringsgruppen finns stödfunktioner i form av en etableringsutvecklare som arbetar både internt och mot myndigheter, en integrationsstrateg som arbetar mot näringsliv, skolor och civilsamhälle, en controller samt en migrationspecialist som arbetar med återsökningsfrågor.

Kundval Jobbpeng

Nacka kommun arbetar med kundval och en auktorisationsmodell för anordnare av välfärdstjänster. Kommunen fastställer mål för verksamheterna och auktoriserar anordnare utifrån uppställda mål. De anordnare som auktoriserats utformar sedan tjänster som

¹⁷ Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

invånarna får välja mellan. Integrationsstrateg deltar vid auktorisering för att förbereda anordnare för olika målgrupper. Kommunen har ett gemensamt fastställt regelverk med Värmdö kommun avseende Komvux.¹⁸

Individen har 5 dagar att välja insatser genom kommunens kundval, utifrån fattat beslut. Inom en vecka efter individens val ska det finnas plan för genomförande. Respektive anordnare som ska genomföra en insats upprättar en individuell genomförandeplan utifrån genomförd kartläggning, som ska godkännas av handläggaren. Från det att anordnaren först möter den nyanlände har anordnaren 60 dagar på sig att ta fram en genomförandeplan. Under perioden som planen upprättas kan vissa insatser påbörjas, såsom svenska för invandrare. Genomförandeplanen innehåller även kontakt med myndigheter, såsom Arbetsförmedlingen och hälso- och sjukvård.

Anordnarna ersätts via checkar (s.k. Jobbpeng) från kommunen för den verksamhet de bedriver och kommunen ansvarar för uppföljning och utvärdering av verksamheten. Med avseende på mottagande och etablering av nyanlända omfattar kundvalet t.ex. svenska för invandrare, vuxenutbildning, arbetsträning, praktik, samhällsorientering, och språkutbildningar. Samhällsorientering och svenska för invandrare ingår i samtliga genomförandeplaner.

Den check som följer respektive individ består ofta av en kombination av insatser. Checken har tre nivåer och dess tidsomfattning beror på den individuella planeringen. Checken upphör när individen når egen försörjning genom arbete eller studier i minst sex månader.

Handläggaren i etableringsgruppen ansvarar för beslut och uppföljning av respektive insats. Anordnarna rapporterar månadsvis tillbaka till handläggaren via ett systemstöd enligt upprättade rutiner. Uppföljning sker av bland annat uppdragsbekräftelse, upprättande av genomförandeplan inom utsatt tid, månadsrapporter per individ samt slutrapporter när insats avslutas och resultat rapporteras. Anordnarna kan även lämna en bonusrapport, om anställningsavtal eller studieintyg kan uppvisas vid avslutad insats.

Som ett led i det systematiska kvalitetsarbetet ska anordnarna upprätta en årsrapport, rapportera och kommentera betygs- och avbrottsstatistik i enlighet med anvisningar från kommunen, medverka i det kvalitetsarbete som samordnas av Kommunförbundet Stockholms län, samt ta emot representanter från kommunen vid verksamhetsbesök i de lokaler där utbildningen bedrivs. Det framgår av enhetens uppföljning att kvalitetsarbetet varierar mellan anordnarna.

Kommunen har när granskningen genomförs 13 auktoriserade anordnare inom svenska för invandrare, 30 anordnare inom vuxenutbildning och 22 anordnare inom arbetsmarknadsinsatser. Flera anordnare är auktoriserade inom flera kundval, varav 7 stycken erbjuder ett komplett utbildningspaket med svenska för invandrare, samhällsorientering och arbetsmarknadsutbildning. Enligt rektor fungerar de olika utbildningsalternativen väl. Det finns flera huvudmän vilket minskar sårbarheten och skolans resultat beskrivs som goda. Andra fördelar som lyfts är att eleverna kan välja och byta anordnare samt att kommunen kan ändra leveransvillkoren under periodens gång. Upplägget beskrivs som mer flexibelt än upphandling enligt LOU.

Om eleven önskar byta anordnare eller gör avbrott i insats kallar handläggaren till nytt möte. Enligt intervjuade är avbrott vanligt inom svenska för invandrare, då t.ex. säsongsbetonat arbete kan föranleda uppehåll i studierna.

¹⁸ Anordnarna benämns jobb- och utbildningsexperter.

Om en och samma anordnare har hand om samtliga insatser för en individ så löper utbildningsinsatsen ofta smidigt, enligt rektor. Fokus ligger på att först genomföra språkinsatser för att sedan sätta in mer yrkesförberedande insatser. Om det är tre olika anordnare så krävs mer samordning. I allmänhet upplevs det dock fungera väl.

Anordnare som inte fullgör sitt uppdrag kan bli avauktorerade av arbets- och företagsnämnden. Det sker även av utövare som inte haft några kunder under de senaste 12 månaderna. Flera anordnare har enligt intervjuade valt att själva avsluta samarbetet då de inte kunnat utföra sitt uppdrag på ett tillfredställande sätt.

Vuxenutbildning och svenska för invandrare

Nacka kommun ingår i den gemensamma vuxenutbildningsregion som samordnas av Kommunförbundet Stockholms län. Delmålen i överenskommelsen, som undertecknats av länets 26 kommuner, var att säkerställa ett gemensamt utbud, optimera resurser och att stärka kommunernas samverkan i kontakt med externa aktörer.

I kommunen finns ungefär 4000 elever i vuxenutbildning. Detta innefattar inte bara nyanlända utan kan även vara personer som behöver kompletterande kompetens.

Inom ramen för samarbetet med en gemensam vuxenutbildningsregion genomförs årligen elevenkäter till samtliga elever i kommunal vuxenutbildning i Stockholms län. År 2015 genomfördes för första gången även en enkät till elever som läser svenska för invandrare och yrkesinriktad språkundervisning. Elevsvaren visar att majoriteten av eleverna är nöjda med utbildningen och kopplingar till arbetslivet. Nackas elever är generellt mer nöjda än genomsnittet för länets elever.

Rektor träffar vuxenskolorna för individuella samtal och uppföljning en gång per år. Utöver detta samlas samtliga vuxenskolor tillsammans med rektor för månadsvisa möten. Anordnare som anses vara goda exempel delar där med sig av sina erfarenheter och kunskaper. Det är av stor vikt att handläggaren agerar neutralt i förhållande till anordnarna och detta tydliggörs enligt rektor i de månadsvisa möten som hålls. I uppstarten av kundvalssystemet fanns farhågor bland anordnare om bristande neutralitet från vägledarnas sida. Under senare år har denna fråga enligt intervjuad inte aktualiserats.

Två gånger per år genomförs verksamhets- och kvalitetsdialoger, där kvalitetsstrateg och rektor genomför verksamhetsbesök och uppföljning enligt fastställd rutin. Verksamhets- och kvalitetsdialogerna redovisas till arbets- och företagsnämnden två gånger per år. Av redovisningen i april 2016 framgår att en mångfald av kursutbud och utbildningar erbjuds för att matcha individens behov för att nå målen. Skolorna rekommenderas dock att i högre utsträckning matcha utbildningsutbud, elever och marknadens kommande behov av arbetskraft, med varandra för att än mer öka möjligheterna att fler människor ska bli självförsörjande. Tidigare har gruppen nyanlända inte följts upp specifikt, men detta kommer att ske framgent enligt intervjuad.

Enligt rektor finns förbättringspotential avseende uppföljning av måluppfyllelse, och framförallt att kunna mäta effekter av genomförda insatser, för att säkerställa att utförda insatser är relevanta och effektiva.

Samhällsorientering

Det är sedan 2010 obligatoriskt för kommuner att erbjuda nyanlända invandrare samhällsorientering. Syftet med utbildningen är att underlätta etableringen i arbets- och

samhällslivet. I Nacka kommun är målgruppen utvidgad till samtliga nyanlända i kommunen. Målgruppen omfattar ett hundratal individer.

Nacka lämnade år 2013 samarbete med Centrum för Samhällsorientering och utvecklade ett kundvalssystem för verksamheten. Samhällsorienteringen ges under minst 60 timmar och erbjuds på individens eget språk. För närvarande erbjuder 6 anordnare samhällsorientering. Målet är att individen ska förstå hur samhället fungerar och hur det är att bo i Nacka.

I mars – maj 2015 genomförde länsstyrelsen, som är tillsynsmyndighet, en uppföljning av samhällsorienteringen i Nacka kommun. Länsstyrelsen konstaterade att uppföljningen inte kunde genomföras då begärd statistik inte hade inkommit ifrån kommunen. Synpunkter framkom även avseende kursupplägg, uppföljning, samverkan med Arbetsförmedlingen, lärares kompetens samt information till eleverna om möjligheten att byta anordnare.

Enligt intervjuad saknades information från Arbetsförmedlingen om vilka som var inom etablering, då det råder sekretess på dessa uppgifter. Detta föranledde att kommunen inte hade information om vilka individer som skulle följas upp. När granskningen genomförs har kommunen och Arbetsförmedlingen kommit överens om en rutin för anmälning av personer i etablering, vilket kommer underlätta framtagandet av statistik.

Av nämndens protokoll framgår det att verksamheten ser över möjligheterna att förbättra administrationen av samhällsorienteringen, bland annat mot bakgrund av synpunkter från Länsstyrelsen. Ett antal initiativ har tagits för att förbättra uppföljningsarbetet, såsom nya auktorisationsvillkor för anordnare, en ny process för att granska ansökningar om auktorisation, en kvalitetsöversyn som inleddes under 2015 samt utveckling av ett nytt IT-stöd som tas i drift under våren 2016.

3.6.2 Individ- och familjeomsorg

Kommunen tar emot asylsökande ensamkommande barn som anvisats av Migrationsverket. När Migrationsverket anvisar ett ensamkommande barn till kommunen innebär det ansvar för barnets mottagande, omsorg och boende. Nacka kommun ansvarar för 326 ensamkommande barn¹⁹, varav 46 barn har fått permanent upphållstillstånd och övriga är asylsökande. Under 2016 har antalet anvisade ensamkommande minskat drastiskt, endast fem barn togs emot under januari och inget barn har anvisats under februari, mars eller april.

När ett ensamkommande barn anvisas till kommunen träffar socialsekreterare från arbetsgruppen ensamkommande barn inom individ- och familjeomsorgen barnet och utredning inleds. När granskningen genomförs arbetar 11 socialsekreterare och 3 konsulter på heltid med ensamkommande barn, därutöver finns 3 timvikarier. Skyddsbedömning görs och det upprättas en vårdplan och genomförandeplan. Placering görs i lämplig boendeform. Boendeform kan vara jourhem²⁰, familjehem, stödboende eller hem för vård eller boende (HVB)²¹ beroende på barnets behov och förutsättningar. Processen från anvisning till placering tar enligt intervjuad 1-2 dagar.

¹⁹ Per den 23 maj 2016

²⁰ Ett jourhem tar emot barn och ungdomar som behöver placeras akut. Under tiden i jourhemmet ska socialtjänsten utreda omständigheterna för att se vad som är bäst för barnet/ungdomen i det långa loppet. Meningen med placeringen är alltså att barnet/ungdomen ska stanna en kortare tid, tills det antingen kan åka hem till sin familj igen eller tills det placeras i t.ex. ett familjehem.

²¹ Ett HVB-hem (Hem för vård eller boende) kan rikta sig till barn, ungdomar, vuxna eller familjer med någon form av behov inom socialtjänstens ansvarsområde, exempelvis missbruks- eller beteendeproblematik. Målgruppen kan också vara ensamkommande barn som söker asyl eller som fått permanent uppehållstillstånd i Sverige. Innehållet i verksamheten ska anpassas efter den

Enligt lag är längsta tillåtna utredningstid fyra månader. I november 2015 gjorde enhetschef för individ- och familjeomsorgen en lex Sarah-anmälan, då brist på socialsekreterare medförde att enheten inte kunde fullgöra sitt uppdrag. Den stora inströmningen av ensamkommande barn under hösten medförde att individ- och familjeomsorgen barn och unga var tvungna att styra om del av personalen för att kunna hantera mottagning och utredning. Detta ledde till att uppföljningar inte kunde genomföras enligt fastställd plan.

Under 2016 har anvisningarna minskat drastiskt och det minskade inflödet har skapat möjlighet för handläggarna att komma ikapp avseende vissa uppgifter. När granskningen genomförs har samtliga ensamkommande barn handläggare och enheten har enligt intervjuad kontroll över hur respektive barn har det, vilket varit fokus. Alla utredningar är ännu inte avslutade och det återstår även att genomföra uppföljningar. Under våren har enheten haft ett flertal omplaceringar samt att vissa placeringar inte fungerat, enligt intervjuad. I de delar enheten inte hunnit med finns för närvarande en planering. Det återstår en del arbete innan verksamheten ligger i fas.

Kommunen har sedan 2015 riktlinjer för bistånd för ensamkommande barn. Riktlinjerna innehåller förutsättningar för olika placeringsformer och stödinsatser samt specificerar hur uppföljning ska ske. Socialsekreterarna arbetar efter Socialstyrelsens metod Barns Behov i Centrum (BBIC) när de ser över barnens psykiska och fysiska hälsa. I detta arbete finns kontaktytor inom barn- och ungdomspsykiatri (BUP).

Enhetschefen för individ- och familjeomsorg upplever att organisationen idag, trots en högre personalomsättning än tidigare, fortfarande är stabil. Under hösten var personalomsättningen högre. Det beskrivs svårt att rekrytera erfarna socionomer. Detta beror inte enbart på höstens ansträngda situation, utan har även tidigare varit en utmaning. Dock har Nacka inte märkt av det på samma sätt som andra kommuner. Enligt intervjuad söker socionomer tjänsterna, men många saknar erfarenhet. Det innebär ett större fokus på upplärning innan den nyanställda blir självgående. Det beskrivs även som svårt att rekrytera erfarna chefer. Enheten nyanställer egna medarbetare men har haft några konsulter knutna till verksamheten, som planeras avslutas till sommaren.

Individ- och familjeomsorgen följer upp placeringen av ensamkommande barn boende på HVB-hem. Integrationsstrateg och kvalitetsstrateg vid arbets- och företagsenheten följer upp boendena utifrån ett integrations- och kvalitetsperspektiv. Resultatet av uppföljningen presenteras vid nämndens sammanträden eller genom övervägande av vård vid arbets- och företagsnämndens utskott. Enligt intervjuad är kvaliteten på kommunens boenden god och engagemanget hos personalen starkt. Skolgång följs upp av utbildningsenheten.

Placering i jourhem ska regelbundet följas upp med täta besök och samtal med barnet, god man/särskild förordnad vårdnadshavare och övrigt nätverk. Uppföljningen av jourhem ska ske med täta besök vilket initialt innebär besök oftare än fyra gånger per år. Det är enligt intervjuad resurskrävande men nödvändigt då jourhemsplaceringar är tillfälliga insatser som pågår tills utredningen av ungdomen är klar och andra boendeformer kan bli aktuella.

Uppföljning av övriga boendeformer ska ske enligt följande:

- Uppföljning av insatsen vid familjehem ska ske var 3:e månad, oftare vid behov.
- Uppföljning av insatsen vid stödboende ska ske var 3:e månad. Inför uppföljningarna ska en skriftlig redogörelse om värden och måluppfyllelsen ha inkommit till socialtjänsten.

enskildes individuella behov och förutsättningar, och utformas så att vistelsen upplevs som meningsfull. Vistelsen på ett HVB sker under begränsad tid.

- Uppföljning av kontaktfamilj ska ske minst var 6:e månad.
- Uppföljning av kontaktperson ska ske minst var 6:e månad.
- Uppföljning av insatsen vid HVB-hem görs minst var 3:e månad, tillsammans med barnet och övriga aktörer, oftare vid behov.

Nacka kommun har ensamkommande barn placerade i andra kommuner. Enligt intervjuade försvårar detta integrationen och socialsekreterarna tvingas resa för att träffa barnen. Kommunen arbetar, allteftersom att kapaciteten ökar, med att flytta tillbaka dem till Nacka. Målet är att innan sommaren flytta hem ett stort antal barn till Nacka. För berörda barn är det inte alltid en positiv process, då de kan ha hunnit rota sig i den kommun de placerats i. När granskningen genomförs finns även 32 familjer som är intresserade av att bli familjehem, som beräknas vara utredda inom två månader. Kapaciteten att ta emot barn kommer således att öka.

3.6.3 Bostadsförsörjning

När en nyanländ anvisas till kommunen ska en bostad finnas tillgänglig. En boendestödjare träffar och stödjer den nyanlände i praktiska frågor. Boendestödjaren finns tillgänglig efter behov, som varierar stort mellan individer/familjer utifrån tidigare erfarenheter och förutsättningar. Av de 139 anvisade nyanlända som kommunen tog emot 2015 lyckades kommunen ordna boende åt 116 personer. Av dessa fick 51 boende i kommunens omställda verksamhetslokaler, 29 fick kontrakt med bostadsbolag, 19 fick boende i kommunens omställda villor och 17 fick kontrakt med privat hyresvärd. För 2016 ska 355 anvisade nyanlända erbjudas bostad, och fram till 2018 är prognosen 1450 individer.

Det samlade ansvaret för boendeförsörjning faller under arbets- och företagsnämnden som arbetar med att hitta lösningar gällande privata fastigheter via privatpersoner och kommersiella aktörer. Ansvar och prioritering för kommunala boenden faller under kommunstyrelsen och lokalenheten, som är kommunens fastighetsägare. Enligt intervjuade är detta en utmaning. Uppdelningen kräver stor samordning för att de olika boendeformerna ska komplettera varandra på ett ändamålsenligt sätt. Större delen av behovet, cirka två av tre personer, kräver involverande av kommunala fastigheter.

Kommunen anskaffar bostäder genom inhyrning från privata fastighetsägare, köp av fastigheter och bostadsrätter, ombyggnation av verksamhetslokaler och produktion av bostäder i fastigheter med tidsbegränsade bygglov. En utmaning med anvisningarna är enligt intervjuade att Arbetsförmedlingens framförhållning bara är 1-2 veckor och att kommunen inte vet vilka familjekonstellationer som anvisas. Detta gör att kommunen behöver ha en bostadsbuffert eller övergångsbostäder för att hitta lämpliga, mer långsiktiga lösningar. Detta försvårar planeringen då bostadstillgången är knapp i Stockholmsområdet.

Arbets- och företagsnämnden, lokalenheten, välfärd samhällsservice och individ- och familjeomsorgen har skapat gemensamma rutiner för att hyra bostäder av privatpersoner. Kommunen skriver ett förstahandskontrakt med privatpersonen och hyr sedan ut bostaden i andra hand till hyresgästen. Boendehandläggare kan hjälpa till som en länk för uthyraren om det blir frågor kring såväl uthyrning som frågor som rör integration i bostaden och bostadsområdet. Enligt intervjuad finns flera utmaningar avseende att hyra av privatpersoner, exempelvis avsaknad av tidigare erfarenheter. Det finns heller inga riskanalyser gjorda för processen eftersom den tagits fram under kort tid.

Intervjuade betonar att bostäderna som kommunen tillhandahåller ska vara genomströmningsboenden. Hyresavtalen har därför korta hyresperioder och löper under de två år individen är i etablering. Därefter kan kontraktet löpa på i ytterligare två år, men då som sociala hyreskontrakt. Det är enligt intervjuad viktigt att bevaka besittningsskyddet så att

inte kontrakten blir permanenta. Bostäderna ska hålla en acceptabel standard och ha rimlig boendeyta, men det är enligt intervjuade viktigt att det även finns incitament för de nyanlända att själva hitta lösningar för en bättre boendesituation. Det ses som viktigt att undvika utanförskap på såväl boende- som arbetsmarknaden. Det är önskvärt att etableringsersättningen ska täcka hyreskostnaden.²² Ett ökat flyktingmottagande och den begränsade tidsperiod kommunen har för att hitta boende vid anvisningar kommer dock att pressa upp hyrorna och då kan kommunal ersättning behövas, enligt intervjuad.

För att klara bostadsförsörjningen och åstadkomma en god samordning för de grupper i kommunen som ska ut på arbetsmarknaden har ett bostadsråd och en ledningsgrupp med deltagare från flertalet enheter skapats. Bostadsrådet har deltagare från individ- och familjeomsorgen, arbets- och företagsenheten, sociala kvalitetsenheten och fastighet- och lokalavdelningen. Syftet är att identifiera och matcha bostäder utifrån nämndernas behov, initiera ombyggnation såväl som nybyggnation och köp av bostäder, bearbeta initiativ från privatpersoner för att skriva kontrakt samt att lämna underlag till styrgrupp fastighet. När granskningen genomförs har bostadsrådet överlämnat en behovsbild avseende bostadsförsörjningen till lokalenheten.

Enligt intervjuad har bostadsrådets uppgifter börjat förändras från omvandling av befintliga byggnader till bostäder till att arbeta för snabb nybyggnation av bostäder för att möta det behov som kommer att finnas under de kommande fyra åren. Bostadsrådet har inget beslutsmandat men har möjlighet att föreslå förändringar för styrgruppen för fastighet, som sedan beslutar.

Ledningsgruppen med inriktning på bostadsförsörjning består av personer från arbets- och företagsenheten, lokalenheten, fastighetsutvecklingsenheten, sociala kvalitetsenheten och enheten för strategisk stadsutveckling. Syftet är att på beslutsfattande nivå skapa förutsättningar för att bostadsförsörjningen prioriteras och att utveckling kan ske, då detta är beroende av att flertalet enheter arbetar aktivt tillsammans för att uppnå gemensamma mål.

Planering av bostäder med tidsbegränsade bygglov är under arbete, bostäderna kommer att vara inflyttningsklara under hösten 2016. Identifiering av nya tomter görs för att kunna bygga med såväl tidsbegränsade som permanenta bygglov. Flera möten är inplanerade med externa fastighetsägare som är etablerade i Nacka och som ska bygga inom en nära framtid. Detta för att samordna kommunens bostadsbehov för såväl nyanlända som för sociala behov.

Asylsökande kan hitta egna bostäder (EBO) i Nacka kommun eller flytta till annan kommun. Även nyanlända i etablering kan på grund av bostad eller arbete flytta från kommunen. Det gör att det totala antalet personer som ska beredas boende kan såväl öka som minska. En mer detaljerad planering pågår när granskningen genomförs.

Kommunen drev mellan 10 november 2015 och 13 maj 2016 ett asylboende på uppdrag av Migrationsverket. De boende hade sökt asyl och saknade boende i väntan på plats på Migrationsverkets ordinarie mottagningsboende. Boendet var fullbelagt med runt 100 boende under perioden.

²² Etableringsersättningen är cirka 6500 kr/ månad för en person som deltar till 100 %, vilket inte räcker till hyra och egna omkostnader, enligt intervjuade. Så gott som alla är beroende av att söka bostadsbidrag för att nå den summa som anses skälig att ha som levnadsstandard. Det beskrivs dock som viktigt att hålla nere hyresnivåer så att de nyanlända inte hamnar i ett beroende av ekonomiskt bistånd.

Kommunen bedriver två HVB-hem i egen regi och har tre HVB-hem på entreprenad. Därutöver har kommunen 180 jour- och familjehem. Av de 326 ensamkommande barn som kommunen ansvarar för bor 127 barn på HVB-hem och 199 barn är boende i jour- och familjehem.

3.6.4 Överförmyndarenheten

Överförmyndarnämnden ska förordna god man till ensamkommande barn som vistas i kommunen. På överförmyndarenheten finns enhetschef, fyra handläggare, en nämndsekreterare, en administratör samt två inhyrda personer och en assistent som arbetar vid behov. Handläggarna har specialområden men har kompetens att gå in och stödja varandra. Enheten har ungefär 130-140 gode män som vanligtvis har 1-3 uppdrag vardera.

Tillsättning av en god man för ett ensamkommande barn börjar med en ansökan från Migrationsverket, enheten är då skyldig att skyndsamt tillförordna en god man. Det finns utbildade och lämplighetsprövade gode män som står redo att ta uppdrag, enligt intervjuad. Den gode mannen åker sedan ut till boendet för att möta ungdomen, i vissa fall i sällskap av socialsekreterare. Om ungdomen samtycker så fattas beslut om tillsättning av god man.

Överförmyndarnämnden har utifrån vistelsebegreppet ansvar för asylsökande ensamkommande barn även om en annan kommun placerat dem i Nacka kommun. Detta medför att överförmyndarnämndens ärendemängd inte enbart styrs av kommunens eget mottagande utan även andra kommuners placering av barn i Nacka. Det försvarar enligt intervjuade planeringen av resurser. Enligt intervjuad vistades 219 ensamkommande barn i Nacka kommun under 2015. Av dem var 115 anvisade till Nacka kommun, 18 barn kom från utanför Stockholms län och 86 barn kom från andra kommuner i Stockholms län.

Under hösten 2015 fick enheten inga anvisningar från Migrationsverket på grund av myndighetens höga arbetsbelastning, istället kom anvisningar från socialtjänsten och andra kommuner. De gode männen träffade därefter ungdomen. Den största utmaningen beskrivs vara att veta var barnen befinner sig och vem som är ansvarig socialtjänst. Det har hänt att barn vistats i kommunen i två månader utan enhetens vetskap. Informationsöverlämningen mellan kommunerna har i dessa fall varit bristfällig, enligt intervjuad.

När gode män lämplighetsprövats genomgår de utbildning om uppdraget, som består av fyra 3,5-timmarspass. Utbildningen syftar till att ge en bred kunskap på olika områden som de gode männen kan tänkas komma i kontakt med, exempelvis asylprocess, skola och hälsa. De gode männen har mentorer och möjlighet att ringa handläggare för att få stöd. Enheten är enligt intervjuad tydlig med att förmedla de gode männens roll och hur enheten vill att deras utförande av uppdraget ska se ut.

Enheten har tidigare arbetat med verksamhetsutveckling och effektivisering samt gjort studiebesök på boenden, men det är något som i mindre grad hunnits med under hösten. Tillsyn av gode män har inte heller kunnat utföras i lika stor omfattning.

Det beskrivs som en utmaning med gode män som utbildats i andra kommuner och sedan tagit uppdrag i Nacka kommun. Enligt intervjuad finns det skillnad i utbildnings- och kompetensnivå. Regional samverkan av utbildningen för gode män efterfrågas.

Det finns enligt intervjuad många som är intresserade av att vara god man till ensamkommande barn. För överförmyndarenhetens del medför det att stora resurser läggs på att lämplighetspröva och utbilda gode män. Omsättningen av barn är även hög eftersom de flyttar snabbt och blir myndiga.

Överförmyndarenheten samarbetar med socialtjänsten men upplever enligt intervjuad vissa samarbetsvårigheter då enheternas arbetsstruktur skiljer sig åt. Det kan medföra att informationsöverlämningen blir bristfällig och att förordnandet av god man fördröjs.

När en ensamkommande ungdom får permanent uppehållstillstånd, ska en särskilt förordnad vårdnadshavare tillsättas, och god mans uppdrag avslutas. Ansökan till Tingsrätten om särskild förordnad vårdnadshavare görs av arbets- och företagsnämnden. Enligt intervjuad är detta en svårighet då processen tar lång tid och under tiden belastar överförmyndarnämndens budget. Överförmyndarnämnden ansvarar för att god man fortsätter sitt uppdrag tills dess att tillsättningen är klar, men den statliga ersättningen för arvodet upphör när ungdomen får permanent uppehållstillstånd. Enligt intervjuad ska frågan ses över, bland annat avseende arvoden till gode män där ungdomen fått permanent uppehållstillstånd.

3.6.5 Hälsokommunikatörer

Under hösten 2015 genomförde sociala kvalitetsenheten och arbets- och företagsenheten i Nacka ett gemensamt projekt med syfte att främja hälsa och förebygga ohälsa bland nyanlända. Det genomfördes med hälsokommunikatörer från Transkulturellt centrum vid Stockholms läns landsting. Två grupper med nyanlända träffade hälsokommunikatörerna och sociala kvalitetsenheten ansvarade för uppföljningen som visade goda resultat.

Kommunen har fortsatt anlita hälsokommunikatörer som kan möta de nyanlända. Detta sker ofta i samordning med andra insatser, såsom samhällsorientering och svenska för invandrare. Ensamkommande unga är en prioriterad grupp som kan få hälsokommunikation på sitt boende eller i Nacka gymnasium. Det främsta syftet med verksamheten är att främja hälsa bland framförallt nyanlända, men inkluderar även andra invandrargrupper. Arbetssättet består av dialogpedagogik och motiverande samtal i grupper om 10-20 deltagare. Grupperna träffas 8-12 gånger och följer ett program som består av bland annat orientering i vårdsystemet, levnadsvanor och egenvård. Landstinget och vissa av länets kommuner finansierar verksamheten. Finansiering utgår från antalet invånare per kommun.

3.6.6 Fritidspeng

Från den 1 januari 2015 infördes bestämmelser i socialtjänstlagen (2001:453), om fritidspeng för barn på 3 000 kronor. Fritidspengen innebär att hushåll med barn i årskurs 4-9 som mottagit försörjningsstöd under en längre tid, minst sex månader under den senaste tolv månadersperioden, har rätt till ersättning från arbets- och företagsnämnden för kostnader för barnens deltagande i fritidsaktiviteter. Fritidspengen ska inte behovsprövas och är inte ett ekonomiskt bistånd utan en ersättning upp till en viss nivå för faktiska kostnader för barnens fritidsaktiviteter.

Att utforska vilken fritidssysselsättning barnen vill utöva är en del i utredningen som görs för varje ensamkommande barn, som sedan kopplas till den vårdplan som upprättas. Boendet ansvarar för att barnen får utöva den aktivitet de vill och följer upp aktiviteten löpande. Även ungdomar under gymnasietiden (16-21 år) kan, efter behovsprövning, beviljas fritidspeng för att garantera en aktiv fritid. Krav att aktiviteten är regelbunden och ledarledd.

3.7 Samverkan inom kommunen

Enligt intervjuade arbetar arbets- och företagsenheten på olika sätt för att underlätta samarbete mellan och inom enheter. Det har tidigare funnits svårigheter med informationsflöden, exempelvis mellan arbets- och företagsenheten, överförmyndarenheten

och individ- och familjeomsorgen samt mellan olika funktioner på arbets- och företagsenheten. För att underlätta samverkan har ett antal samverkansforum nyligen skapats mellan enheter som arbetar med och berörs av flyktingmottagandet. Dessa beskrivs nedan.

Styrgrupp för etablering

Vid årsskiftet 2015/2016 tillsattes en kommunövergripande styrgrupp för etablering. Gruppen inkluderar de olika enheter som berörs av etableringsfrågor och ska möjliggöra samspel så att individer inte hamnar mellan stolarna. Representanter från fastighetsavdelningen, näringslivsenheten, socialtjänsten och stadsbyggnadsenheten sitter i styrgruppen, som framförallt arbetar på ledningsnivå.

Kommunen hade under en kort tid hösten 2015, när den mest omfattande flyktingvågen kom, en krisledning under ledning av stadsdirektören. Kommunen hade då 500 personer per natt på transitboende vilket ställde stora krav och krävde extra bevakning på funktioner som matlagning, miljö och socialjour.

Ledningsgrupp för bostadsförsörjning

I ledningsgrupp bostadsförsörjning deltar ledningsgrupp fastighet, arbets- och företagsenhetens ledning samt funktioner från andra enheter avseende bostadsförsörjning för individer och familjer. Fokus är sociala hyreskontrakt, korttidskontrakt och nyanländas bosättning. Hela ledningsgruppen träffas varannan vecka, en kärngrupp inom ledningsgruppen träffas veckovis.

I ledningsgruppens uppdrag ligger att ta ställning till vägval, prioriteringar och resursfördelning. Gruppen ska även fatta beslut om användning av respektive objekt, genom dialog mellan personer i fastighets ledningsgrupp och arbets- och företagsnämndens ledningsgrupp. Ledningsgruppen ger direktiv till Bostadsrådet och kan i vissa fall fatta inriktningsbeslut om matchning. I uppdraget ligger också att ta fram förslag och strategier för att nå ökade resultat, använda styrgrupper för vägval och strategiska prioriteringar samt att ta fram beslutsunderlag till exempelvis nämnder.

Ledningsgruppen rapporterar till fastighetsdirektör och arbetsmarknadsdirektör samt rapporterar till och informerar styrgrupper.

Bostadsrådet

Bostadsrådet har deltagare från individ- och familjeomsorgen, arbets- och företagsenheten, sociala kvalitetsenheten och fastighet- och lokalavdelningen. Gruppen jobbar tvärfunktionellt och har veckovisa möten. Syftet är att identifiera och matcha bostäder utifrån nämndernas behov, initiera ombyggnation såväl som nybyggnation och köp av bostäder, bearbeta initiativ från privatpersoner för att skriva kontrakt samt att lämna underlag till styrgrupp fastighet för beslut. Övriga enheter i kommunen som är knutna till bostadsrådets arbete är bygglovsenheten, fastighetsutveckling, markgruppen, strategisk stadsutveckling, förnyelseenheten, kommunikation samt välfärd samhällsservice.

Bostadsrådet rapporterar till ledningsgrupp bostadsförsörjning och fastighetsdirektör.

Utvecklingsdialog

Det finns ett nystartat nätverk för boenden för ensamkommande barn. Nätverket syftar till dialog mellan parter och mellan boendena för att utveckla processer och arbetssätt. Tjänstemän från bl. a. från individ- och familjeomsorgen, överförmyndarenheten, kultur- och fritidsenheten, Volontär i Nacka samt ansvariga verksamhetschefer för boenden som drivs på entreprenad ska ingå. Målet är en enhetlig hantering och synsätt kring ensamkommande

både på strategiskt nivå och i det dagliga arbetet. Enligt intervjuad ska även representanter från skolan delta i dialogen vid vissa tillfällen.

3.8 Samverkan med aktörer utanför kommunen

SETINNA

SETINNA-gruppen (samverkan för etablering och integration för nyanlända i Nacka) består av integrationsstrateg, etableringsutvecklare, sektionschef för etablering och bosättningshandläggare på Arbetsförmedlingen, välfärd samhällsservice, biträdande chef för karriärvägledare, representant från Volontär i Nacka samt samordningsförbundet Välfärd i Nacka. Gruppen ska träffas en gång i månaden och har så gjort under den korta tid den varit verksam. Enligt intervjuad saknas för närvarande representant från landstinget.

Samverkan med näringsliv

För att ta reda på vilken kompetens som efterfrågas i Nacka kommun så träffar rektor för vuxenutbildningen regelbundet exempelvis Företagarna, Handelskammaren och ett företagarråd. Mötena är enligt intervjuad inte systematiserade.

Etablering Södertörn

Etablering Södertörn är ett samverkansorgan där kommuner och Arbetsförmedlingen utvecklar och säkerställer en likvärdig etablering för nyanlända. Nacka kommun ingår tillsammans med Botkyrka, Haninge, Huddinge, Nykvarn, Nynäshamn, Salem, Södertälje, Tyresö och Värmdö. Inom ramen för samarbetet finansierar Södertörnskommunerna samt Värmdö och Nacka en gemensam strategitjänst.

Entreprenörsarena

Entreprenörsarena är en form av en arbetsmarknadsinsats med rådgivning, gruppträffar och stöttning för nyanlända att starta eget företag för de med intresse för eller tidigare erfarenhet av företagande. Personerna deltar i programmet i syfte att öka sin anställningsbarhet och komma till egen försörjning snabbare som egen företagare eller genom anställning. Samverkan sker med bl.a. Arbetsförmedlingen, olika rådgivningsaktörer och lokalt näringsliv. Satsningen är ett pilotprojekt och löper från maj 2016 till maj 2017 med planerat 100 deltagande under perioden. Arbetet ska följas upp löpande och utvärderas i december 2016 och april 2017.

Arbetsförmedlingen

Kommunens kontakt med Arbetsförmedlingen avseende anvisningar sker genom tre olika enheter: bostad, etablering (kontoret ligger i Haninge och ansvarar för hela östra Södertörn) och den lokala Arbetsförmedlingen i Nacka Värmdö. Samarbetet med flera enheter utgör en svårighet enligt intervjuade. Det kräver god samordning internt hos Arbetsförmedlingen, något som inte upplevts fungera ändamålsenligt av intervjuade. Enligt intervjuad på Arbetsförmedlingen är verksamheterna uppdelade då de utgör skilda processer.

Både intervjuade i kommunen och på Arbetsförmedlingen beskriver utmaningar i samverkan i planering av etableringsuppdraget. En viktig förutsättning för att kunna planera och erbjuda insatser i etableringsprocessen är att kommunens och Arbetsförmedlingens insatser samordnas. I dagsläget försvåras denna samordning då kommunen på grund av sekretess inte har tillgång till Arbetsförmedlingens etableringsplaner för aktuella individer. Vid parallella planeringar skapas lätt en otydlighet för individen om vad som bör prioriteras. Vid tiden för granskningen undersöker myndigheternas respektive jurister möjligheterna för kommunen att få ta del av Arbetsförmedlingens uppgifter. Detta avser både initial etableringsplan och förändringar av den.

Att individens etableringsplan inte samordnas mellan kommunen och Arbetsförmedlingen får enligt intervjuade stora ekonomiska konsekvenser för kommunen som står med kostnader för ekonomiskt bistånd. Kommunen är skyldig att utbetala ekonomiskt bistånd från det att personen anvisats till kommunen tills dess att etableringsplanen är klar och etableringsersättning träder in. Dessa kostnader är inte återsökningsbara.

Intervjuad vid Arbetsförmedlingen upplever svårigheter med att kommunens karriärvägledare skapar heltidsplaner för etableringssökande, då de kan krocka med Arbetsförmedlingens etableringsplaner. Det beskrivs försvåra Arbetsförmedlingens samordnande roll gällande etableringsinsatser och kan resultera i att etableringssökande bosatta i Nacka kommun väljer bort Arbetsförmedlingens insatser. En annan utmaning som beskrivs är att samhällsorienteringens upplägg (60 timmar utspridda under en 20-veckorsperiod) gör det svårt för etableringssökande att delta i andra aktiviteter och insatser förutom svenska för invandrare.

De intervjuade upplever dock att dialogen överlag är god. Kontakten beskrivs som behovsstyrd och sker via möten och telefon. Uppföljning av insatser sker månadsvis.

Länsstyrelsen

Kommunen samverkar med Länsstyrelsen gällande bosättningsfrågor. Nacka kommun har deltagit i Länsstyrelsens analys "Bosättning av nyanlända" och även deltagit under ett seminarium där Nackas presentation behandlade privatpersoners bostadsuthyrning.

Länsstyrelsen har beviljat § 37-bidrag²³ på 4,5 miljoner kronor till Nacka kommun för ombyggnad av lokaler. Länsstyrelsen deltar i Etablering Södertörn för att föra dialog med kommunerna kring bosättningsfrågor. Samverkan har även skett specifikt med Nacka kommun kring bostäder för grupper som har svårt att ta sig in på bostadsmarknaden.

Landstinget

Kommunen har ett samverkansavtal med Stockholms läns landsting avseende insatser att tillhandahålla god hälso- och sjukvård, omsorg, och rehabilitering för befolkningen i Nacka kommun. Samarbete och samverkan skall utgå från brukare/patienters och närståendes behov. Avtalet syftar till att parterna ska ha kännedom om varandras verksamhet, ge insatser med den enskildes behov i centrum, formulera krav på samverkan i avtal med externa producenter och följa upp hur de övergripande samverkansöverenskommelser mellan landsting och kommun fungerar.

I det politiska samverkansforumet, samrådsgruppen, representeras Nacka kommun av politiker från socialnämnden och äldrenämnden. Dessutom ingår tjänstemän från båda parter. Vid behov kan andra politiker och tjänstemän adjungeras. Sammanträden hålls normalt två gånger per år och förbereds av tjänstemän från båda parter. Avtalet gäller perioden 2016-2019.

Nacka kommun har genom individ- och familjeomsorgen samverkansavtal med Stockholms läns sjukvårdsområde om ungdomsmottagningen som, utöver ordinarie mottagning, även är ute på boenden och informerar ensamkommande.

Nacka kommun har även en så kallad BUS-överenskommelse²⁴ med landstinget. Överenskommelsen syftar till att tydliggöra ansvar och beskriva gemensamma

²³ I Förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar

²⁴ Överenskommelse mellan kommunerna och landstinget i Stockholms län om samverkan kring barn i behov av särskilt stöd

utgångspunkter och samverkanstrukturer för att barn och ungdomar (under 18 år) i behov av särskilt stöd ska få de insatser de behöver och har rätt till. Den ska i huvudsak vara ett stöd till ledning och chefer inom kommuner och landsting.

Utöver detta sker samverkan med landstinget avseende hälsokommunikatörer samt tidigare beskrivna nätverk.

Samverkan med föreningar

Ett internt nätverk i kommunen samarbetar aktivt med föreningar. Kommunen har enligt intervjuade stor kontakt med föreningslivet, som bidrar med integrationskontakter. Arbets- och företagsenheten samordnar nätverket, som intervjuade upplever fungerar bra. Stort fokus ligger på kommunikation och att förenkla kontaktvägar in till kommunen. Varje enhet arbetar utifrån sin verksamhet, t.ex. behandlas skolfrågor i skolan.

I Fisksätra finns Fisksätraakademien med deltagare som Nacka kommun, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Polisen, Stena Fastigheter, Hyresgästföreningen samt ett antal ideella föreningar, där projekt bedrivs som integrationsstrategen använder som forum för att integrera nyanlända.

Integrationsstrategen jobbar även inom kultur- och fritidsverksamheten genom att exempelvis samarbeta med simhallen med specialsimkurser för nyanlända samt översätta material och informera om uppträdande för ensamkommande barn. Bibliotek och föreningar är andra verksamheter som integrationsstrategen arbetar mot. Till sommaren planeras "öppet hus" på boenden då exempelvis verksamheter som bibliotek, simhall, skolor i närområdet och Folkets hus kan komma på besök.

Till sommaren anordnas även sommaraktiviteter för asylsökande och nyanlända barn och unga, med medfinansiering från Myndigheten för Ungdoms- och Civilsamhällesfrågor (MUCF, tidigare Ungdomsstyrelsen). Aktiviteterna inkluderar språkinläring, sport- och friluftaktiviteter, dagkollo, konst och kultur samt övningar kring samhälle och demokrati.

Genom verksamhetsbidrag stödjer Nacka kommun även ideella organisationer som bidrar till integration av nyanlända.

3.9 Återsökning av statliga medel

En migrationsspecialist vid arbets- och företagsenheten ansvarar för återsökning av medel från Migrationsverket avseende flyktingmottagande. Migrationsspecialisten ansvarar även för statistik kring mottagandet och har själv dokumenterat rutiner kring arbetet med återsökning. Processen beskrivs av intervjuad som smidig när det gäller personer med permanent uppehållstillstånd men svårare när det handlar om ensamkommande flyktingbarn, då det krävs fler beslut och större andel manuellt arbete. Avseende återsökning av medel för evakueringsboende skapade migrationsspecialisten själv rutiner samt motiverade bidragansökningar gentemot Migrationsverket, då inga statliga kriterier hunnit etableras.

Information och fortbildning för återsökning av medel sker genom information från Migrationsverket, Migrationsverkets hemsida samt kurser som anordnats av bland annat Stockholms läns landsting och Migrationsverket. Återsökningsansvarig ingår i ett nätverk med återsökningsansvariga från andra kommuner i södra Stockholm som träffas för att utbyta erfarenheter ett par gånger om året. Deltagandet från övriga kommuner har dock enligt intervjuad varit lågt.

Åtterrapporering till arbets- och företagsnämnden gällande återsökning av statliga medel sköts av kontrollern på arbets- och företagsenheten.

Återsökning av medel för gode mäns arvode innan kommunplacering och tolkfakturor samt kontroll av kostnader och att rätt statliga medel betalas tillbaka till kommunen sköts av överförmyndarhandläggare. Återsökningar görs varje kvartal och fungerar, enligt intervjuad, väl även om det kan ta tid innan beslut kommer från Migrationsverket.

Rektor återsöker, med hjälp av en handläggare, medel för vuxenutbildning och språkutbildning. Det finns nio olika statsbidrag att söka för en insats vilket gör att mycket resurser går åt till administration. Det finns ingen fastställd rutin för återsökandet, vilket enligt intervjuad avspeglar utvecklingen på nationell nivå. Svårigheter upplevs avseende kort framförhållning vid beslut.

3.10 Intern kontroll

Enligt kommunfullmäktiges reglemente för intern kontroll ska nämnderna i samband med att de beslutar om förslag till mål och budgetram anta en uppföljningsplan, där den interna uppföljningen och kontrollen ingår. Som en del i uppföljningsplanen har nämnderna fattat beslut om vilka nyckeltal och tillhörande målvärden för dessa som ska gälla för år 2016.

Av årsredovisningen för 2015 framgår det att kommunstyrelsen tagit ställning till att internrevisionen ska utvecklas, för att stärka kommunens interna kontroll. Nämnderna ansvarar för att ha intern kontroll men i kommunstyrelsens ansvar att ha uppsikt ingår att genom internrevision säkerställa att den interna kontrollen fungerar och är korrekt i förhållande till respektive nämnds ansvar.

Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsens internkontrollplan 2016 omfattar 25 kontrollpunkter. Punkter som berör flyktningmottagande är exempelvis *reglemente för kundval*. Det innefattar granskning att varje nämnds specifika auktorisationsvillkor följer generella villkor i reglementet för kundval samt granskning att rutiner för varje verksamhet följer reglementet för kundval, specifika auktorisationsvillkor samt regelverk. En annan kontrollpunkt är kvalitet och resultat för elever som går i skola i Nacka.

Arbets- och företagsnämnden

Arbets- och företagsnämndens uppföljning och interna kontroll omfattar flera delar:

- ▶ Uppföljning av att individen som omfattas av insatserna erhåller de insatser som beslutats och dokumenterats i genomförandeplan.
- ▶ Uppföljning av insatsernas resultat och effekt.
- ▶ Uppföljning av att Nacka kommuns strategiska mål uppfylls inom arbets- och företagsnämnden, med nyckeltal och målvärden.
- ▶ Uppföljning och kontroll av ställda krav i auktorisationsvillkoren.

Det finns ett flertal uppställda mål, indikatorer och nyckeltal med bäring på flyktningmottagandet och etablering av nyanlända.

Socialnämnden

I socialnämndens internkontrollplan finns bland annat kontrollmoment för att kontrollerna upptagna i uppföljningsplanen för kvalitet har genomförts och att rutiner för Lex Sarah följs och fungerar.

Överförmyndarnämnden

Överförmyndarnämndens interna kontroll innefattar nyckeltal och målnivåer samt uppföljningsplan och intern kontroll. Nyckeltal och målnivåer kring strategiska mått som "alla huvudmän har en god man/förvaltare som agerar för huvudmannens bästa inom ramen för

uppdraget” samt ”rättssäker och effektiv tillsynsverksamhet med hög kvalitet och god service” har bäring på flyktingmottagande.

3.11 Återrapportering

Kommunstyrelsen

Återrapportering avseende frågor med bäring på flyktingmottagandet sker främst genom ordinarie uppföljning i delårs- och årsrapportering. Frågor med bäring på flyktingmottagande och etablering av nyanlända har även behandlats som egna ärenden.

I februari 2016 behandlades t.ex. utveckling av innehåll och checknivåer avseende kundval för arbetsmarknadsinsatser. I maj 2016 behandlade kommunstyrelsen mark-, bostads- och lokalförsörjningsplaneringen för åren 2016-2030.

Arbets- och företagsnämnden

Arbets- och företagsnämnden rapporterar utöver delårs- och årsrapportering sedan september 2015 aktuell situation i mottagandet av nyanlända invandrare och ensamkommande barn löpande via månadsvisa statusrapporter till arbets- och företagsnämnden.

Ett flertal ärenden rörande flyktingmottagandet behandlas löpande i nämndens protokoll.

Uppföljning och information från individ- och familjeomsorgen till arbets- och företagsnämnden sker var 6:e månad.

Intervjuade i nämnden upplever återrapporteringen som överlag god och betonar att det är en stor mängd information att behandla i en mycket föränderlig situation. Utmaningar som lyfts är svårigheten i att göra ändamålsenliga långsiktiga analyser för kommunens olika verksamheter avseende etablering och integration samt att uppnå en framförhållning i den återrapportering som sker.

Socialnämnden

Återrapportering från individ- och familjeomsorgen avseende flyktingmottagandet samt ensamkommande barn sker i delårs- och årsrapportering, samt löpande vid nämndens möten under hösten 2015 samt början av 2016. Återrapporteringen rör exempelvis antal, placeringar samt personalsituation.

Utöver detta har riktlinjer för sociala hyreskontrakt behandlats under 2016.

Överförmyndarnämnden

Utöver delårs- och årsrapportering där bland annat uppföljning sker av huvudmäns och gode mäns nöjdhet, sker uppföljning av statistik såsom antal huvudmän som väntar på att få god man samt önskemål om byte av god man vid varje nämndsammanträde. Uppföljning av årsräkningar sker vid nämndens sammanträden i mars, maj och september samt i förekommande fall vid extra sammanträden.

Nämnden har även behandlat överförmyndarenhetens beredskap inför ett ökat antal ensamkommande.

4 Bedömning

4.1 Svar på revisionsfrågorna

Revisionsfråga	Svar
Vilka verksamheter berörs av kommunens flyktingmottagande?	Flyktingmottagandet berör många av kommunens verksamheter, såsom t.ex. socialtjänst, omsorg, skola, vuxenutbildning, arbetsmarknadsinsatser, överförmyndarverksamhet samt bostads- och lokalförsörjning.
Är roller och ansvar i den politiska organisationen samt mellan verksamheterna tydligt?	<p>Delvis. Arbets- och företagsenheten har sedan 1 januari 2015 helhetsansvar för flyktingmottagandet samt mottagandet av ensamkommande barn, vilket möjliggör en översikt och samordning av insatser.</p> <p>Kommunstyrelsen ansvarar för bostadsförsörjningen avseende kommunala lokaler.</p> <p>Enligt intervjuade är det en stor utmaning att arbets- och företagsnämnden har ett helhetsansvar för flyktingmottagandet, men inte har mandat att fatta beslut avseende kommunala bostäder, där kommunstyrelsen ansvarar. Detta kräver hög grad av samordning för att olika bostadsformer ska komplettera varandra på ett ändamålsenligt sätt. Hur information- och beslutgång ska gå mellan kommunstyrelse och nämnd beskrivs i vissa fall som otydlig.</p>
Finns det mål och dokumenterade rutiner för mottagandet?	<p>Ja. Ansvariga nämnder har ett flertal mål som direkt eller indirekt berör flyktingmottagande. I de fall särskilda insatser görs finns mer specifika mål. Ett antal mål berör samtliga invånare i kommunen, inklusive nyanlända.</p> <p>Det finns dokumenterade rutiner för ett antal processer i mottagnings- och etableringsprocessen.</p>
Vilken återrapportering sker till berörda nämnder?	<p>Arbets- och företagsnämnden får löpande information och månadsvisa statusrapporter avseende flyktingmottagningen.</p> <p>Socialnämnden får löpande information från individ- och familjeomsorgen avseende utvecklingen i mottagandet av ensamkommande barn och boendesituationen.</p> <p>Frågor som direkt eller indirekt berör flyktingmottagande behandlas i delårs- och årsbokslut. Härutöver behandlas ett antal ärenden som berör flyktingmottagningen i nämnderna.</p>
Har kommunstyrelsen och nämnderna en tillfredsställande intern kontroll?	Det finns relevanta kontrollmoment i nämndernas internkontrollplaner avseende flyktingmottagning. Det varierar, beroende på nämndens ansvarsområde, i vilken omfattning uppföljningsplanerna har specifika kontrollmoment för flyktingmottagande.

<p>Hur säkerställs att kommunen återsöker de medel kommunen har rätt till från Migrationsverket?</p>	<p>En migrationsspecialist vid arbets- och företagsenheten ansvarar för återsökning av medel från Migrationsverket avseende flyktingmottagande. Denne har upprättat dokumentation för hur processen ska gå till.</p> <p>Återsökning av medel för gode mäns arvode sköts av överförmyndarhandläggare.</p> <p>Rektor återsöker, med hjälp av handläggare, medel för vuxenutbildning och språkutbildning, vilket beskrivs som resurskrävande.</p>
<p>Vilken samverkan sker internt samt med externa aktörer i arbetet med mottagande?</p>	<p>Ett antal samverkansforum har skapats under 2015 och 2016 med bäring på flyktingmottagande och etablering av nyanlända. Det finns både interna samverkansforum på ledningsnivå och operativ nivå i kommunen och samverkan samt överenskommelser med externa aktörer, vilket ger en god grund för samordning.</p> <p>Utöver de forum som finns på ledningsnivå i kommunen, fungerar etableringsutvecklare och integrationsstrateg vid arbets- och företagsenheten som nav för många av nätverken.</p>
<p>Hur sker kontroll och uppföljning av hem där barnen placeras, såväl initialt som löpande?</p>	<p>Uppföljningen av olika boendeformer för placerade barn och unga sker med frekvens 3-6 månader, samt efter behov. Jourhem, som är en tillfällig insats följs upp tätare. Uppföljning görs ofta i samverkan med de kontaktpersoner barnet har inom kommunen, såsom socialsekreterare och god man.</p> <p>Under hösten 2015 genomfördes inte uppföljningar enligt fastställd plan, på grund av den stora flyktingströmmen, varför individ- och familjeomsorgen gjorde en lex Sarah-anmälan.</p> <p>Från 2016 arbetar individ- och familjesorgen aktivt med uppföljningar, men är ännu inte i fas när granskningen genomförs. Arbets- och företagsenheten följer upp boenden ur ett kvalitets- och integrationsperspektiv.</p>
<p>Hur följs resultatet av genomförda insatser upp?</p>	<p>Uppföljning sker på olika sätt i de olika verksamheterna. Insatser utifrån kundvalet följs upp enligt fastställd rutin, t.ex. genom verksamhets- och kvalitetsdialoger som återrapporteras till nämnd.</p> <p>Förbättringsområden har identifierats av verksamheterna avseende t.ex. vuxenutbildning och samhällsorientering.</p> <p>Överförmyndarenheten följer upp gode män och ärendemängd löpande.</p> <p>Kommunstyrelsen har bland annat behandlat utveckling av insatser inom kundvalet och samt frågor rörande bostadsförsörjningen.</p>

4.2 Bedömning

Syftet med granskningen har varit att bedöma om kommunen har en ändamålsenlig styrning och uppföljning av arbetet med flyktingmottagande samt om det finns väl fungerande samarbete mellan de aktörer som har till uppgift att ge flyktingar stöd för att etablera sig i samhället.

Nacka kommun genomför ett stort antal insatser avseende flyktingmottagning och etableringsprocessen för nyanlända. Det finns mål som direkt och indirekt berör flyktingmottagandet. Det finns även ett flertal dokumenterade rutiner för olika moment i mottagandeprocessen och riktlinjer för ansvarsfördelning mellan olika aktörer. Relevanta kontrollmoment finns i kommunstyrelsens och nämndernas internkontrollplaner.

Enheterna följer upp sina verksamheter utifrån riktlinjer och rutiner och de samverkar i vissa uppföljningsmoment. Vi bedömer att kommunen har en ändamålsenlig styrning och uppföljning av arbetet med flyktingmottagande men det finns behov av att stärka uppföljningen inom vuxenutbildningsområdet.

Det finns strukturer och former för samverkan mellan de granskade verksamheterna i kommunen. Arbets- och företagsnämnden har sedan 1 januari 2015 helhetsansvaret för flyktingmottagningen i kommunen, vilket möjliggör översikt och samordning av insatser. Att arbets- och företagsnämnden och kommunstyrelsen ansvarar för olika delar av bostadsförsörjningen upplevs dock som en utmaning av intervjuade och kräver väl utvecklad samordning.

För att kunna erbjuda nyanlända ändamålsenligt stöd, krävs god samordning med Arbetsförmedlingen, vilket inte upplevs fungera fullt ut av intervjuade. Ett arbete pågår för att underlätta informationsutbyte och koordinering av insatser. Vi ser positivt på att ett antal samarbetsformer och samverkansforum har skapats, både inom kommunen och med externa aktörer. Dessa ger goda förutsättningar att uppnå en god samordning och samverkan avseende mottagning och etablering framgent.

Vi ger följande rekommendationer till det fortsatta arbetet:

Kommunstyrelsen

- ▶ Stärk samordningen med arbets- och företagsnämnden avseende bostäder för nyanlända. Förtydliga informationsvägarna mellan styrelsen och nämnden.

Arbets- och företagsnämnden

- ▶ Säkerställ en ändamålsenlig uppföljning av måluppfyllelse och effekter av genomförda insatser inom vuxenutbildningen och svenska för invandrare
- ▶ Vidareutveckla samverkan med Arbetsförmedlingen för att uppnå en god samordning av insatser för nyanlända
- ▶ Säkerställ att uppföljning av placeringar av ensamkommande barn sker enligt plan
- ▶ Utveckla en snabbare process för tillsättning av särskilt förordnad vårdnadshavare

Stockholm, 8 juni 2016

Anja Zetterberg

Jakob Hallén

Lena Joelsson

Källförteckning

- ▶ Mål och Budget 2016-2018, Nacka kommun
- ▶ Reglemente för arbets- och företagsnämnden
- ▶ Reglemente för kommunstyrelsen
- ▶ Reglemente för socialnämnden
- ▶ Reglemente för överförmyndarnämnden
- ▶ Protokoll och handlingar, socialnämnden september 2015-maj 2016
- ▶ Protokoll och handlingar, kommunstyrelsen september 2015-maj 2016
- ▶ Protokoll och handlingar, arbets- och företagsnämnden september 2015-maj 2016
- ▶ Protokoll och handlingar, överförmyndarnämnden september 2015-maj 2016
- ▶ Internbudget 2016 inkl. internkontrollplan kommunstyrelsen
- ▶ Internbudget 2016 inkl. internkontrollplan arbets- och företagsnämnden
- ▶ Internbudget 2016 inkl. internkontrollplan socialnämnden
- ▶ Internbudget 2016 inkl. internkontrollplan överförmyndarnämnden
- ▶ Riktlinjer för bistånd till ensamkommande barn
- ▶ Riktlinjer för ekonomisk bistånd
- ▶ Riktlinjer för sociala hyreskontrakt
- ▶ Genomförandeplan, vuxenutbildningen Nacka kommun
- ▶ Statlig ersättning till kommuner för asylsökande – Migrationsverket, mars 2016
- ▶ Statlig ersättning till kommuner för personer med uppehållstillstånd – Migrationsverket, mars 2016
- ▶ Elevenkät vuxenutbildning 2015, Tjänsteskrivelse AFN 2015/94-615,
- ▶ Statusrapporter flyktingmottagande, arbets- och företagsnämnden september 2015 – maj 2016
- ▶ Tjänsteskrivelse AFN 2015/108-231, Arbets- och företagsnämnden – Bostäder för nyanlända invandrare med uppehållstillstånd
- ▶ Tjänsteskrivelse AFN 2016/36, Arbets- och företagsnämnden – Hälsokommunikatörer i Nacka, 2016-03-18
- ▶ Tjänsteskrivelse AFN 2016/40, Arbets- och företagsnämnden - Sommarverksamhet för asylsökande och nyanlända barn och unga 2016-03-22
- ▶ Samverkansavtal mellan Stockholms läns landsting och Nacka kommun, SOCN 2015/598-106
- ▶ Överenskommelse kring lokal samverkan mellan Arbetsförmedlingen Nacka/Värmdö, Nacka kommun och Försäkringskassan kring nyanlända inom etableringsuppdraget, 2015-05-22
- ▶ Framställan om överenskommelse avseende mottagande och bosättning av nyanlända invandrare, Länsstyrelsen Stockholms län 2015-11-18
- ▶ Uppföljning av samhällsorientering för nyanlända i Nacka kommun, möten den 27 mars och 12 maj 2015, Länsstyrelsen Stockholms län
- ▶ Rutiner för återsökning av statliga medel, arbets- och företagsenheten