

Revisionsrapport

Granskning av flyktingverksamheten

Borgholms kommun

*Sandra Marcusson
Tommy Nyberg*

November 2016

Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund	3
1.2. Syfte och revisionsfråga.....	3
1.3. Revisionskriterier	3
1.4. Kontrollmål	3
1.5. Metod.....	4
2. Regelverk – en bakgrund	5
2.1. Asylsökande.....	5
2.2. Nyanlända med uppehållstillstånd	5
3. Iakttagelser och bedömningar	6
3.1. Mottagandet av nyanlända med uppehållstillstånd är uppbyggt på ett ändamålsenligt sätt	7
3.1.1. Iakttagelser	7
3.1.2. Bedömning.....	9
3.2. Undervisning och stöd för nyanlända barn och ungdomar i utbildningsväsendet ges på ett ändamålsenligt sätt	9
3.2.1. Iakttagelser	9
3.2.2. Bedömning.....	11
3.3. Riktlinjer och rutiner för hanteringen av nyanlända elever inom utbildningsväsendet	11
3.3.1. Iakttagelser	11
3.3.2. Bedömning.....	11
3.4. Mottagandet av ensamkommande barn är uppbyggt på ett ändamålsenligt sätt	11
3.4.1. Iakttagelser	11
3.4.2. Bedömning.....	14
3.5. Det finns ändamålsenliga rutiner för handläggningen av placering av ensamkommande barn (även i familjehem)	14
3.5.1. Iakttagelser	14
3.5.2. Bedömning.....	15
4. Revisionell bedömning	16
4.1. Bedömningar mot kontrollmål.....	16

Sammanfattning

De förtroendevalda revisorerna i Borgholms kommun har gett PwC i uppdrag att granska om kommunstyrelsen, socialnämnden och utbildningsnämnden bedriver en ändamålsenlig och ekonomiskt tillfredsställande verksamhet för asylsökande och nyanlända med uppehållstillstånd. Granskningen har genomförts genom intervjuer och dokumentstudier.

Granskningen visar bland annat att det i sin helhet finns en ändamålsenlig organisation för mottagande av nyanlända med uppehållstillstånd och att mottagandet av ensamkommande barn sker på ett i huvudsak ändamålsenligt sätt. Granskningen visar också att utbildningsnämndens riktlinjer och rutiner för mottagande av nyanlända i grundskolan behöver uppdateras och att det finns brister vad gäller socialnämndens rutiner för handläggning av placering av ensamkommande barn.

Vi gör följande bedömningar:

- Vi bedömer att kommunstyrelsen bedriver en ändamålsenlig verksamhet avseende mottagande av asylsökande och nyanlända.
- Vi bedömer att utbildningsnämnden endast delvis bedriver en ändamålsenlig verksamhet avseende mottagandet av asylsökande och nyanlända.
- Vi bedömer att socialnämnden endast delvis bedriver en ändamålsenlig verksamhet avseende mottagandet av asylsökande och nyanlända.

För en mer detaljerad beskrivning av våra bedömningar, se avsnitt *4. Revisionell bedömning*.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Den 1 december 2010 övertog Arbetsförmedlingen delar av ansvaret för introduktionen av och introduktionsersättningen till nyanlända. Trots förändringen har kommunerna fortfarande ett visst ansvar både för personer som är asylsökande och för dem som har fått uppehållstillstånd. Att lyckas med integreringen av dessa nyanlända är en framgångsfaktor för en kommun.

De förtroendevalda revisorerna har utifrån en bedömning av väsentlighet och risk gett PwC i uppdrag att granska kommunens flyktingverksamhet.

1.2. Syfte och revisionsfråga

Granskningen syftar till att granska kommunens flyktingverksamhet och följande revisionsfråga ska besvaras:

- Bedriver kommunstyrelsen, socialnämnden och utbildningsnämnden en ändamålsenlig och ekonomiskt tillfredsställande verksamhet för asylsökande och nyanlända med uppehållstillstånd?

1.3. Revisionskriterier

Iakttagelserna som görs i granskningen bedöms gentemot följande revisionskriterier:

- Lag om mottagande av asylsökande
- Socialtjänstlagen
- Skollagen
- Lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning

1.4. Kontrollmål

För att besvara den övergripande revisionsfrågan beaktas följande kontrollmål:

- Mottagandet av nyanlända med uppehållstillstånd är uppbyggt på ett ändamålsenligt sätt.
- Nyanlända barn/ungdomar ges undervisning och stöd i utbildningsväsendet på ett ändamålsenligt sätt.
- Det finns riktlinjer och rutiner för hanteringen av nyanlända elever inom utbildningsväsendet.
- Mottagandet av ensamkommande barn är uppbyggt på ett ändamålsenligt sätt.

- Det finns ändamålsenliga rutiner för handläggningen av placering av ensamkommande barn (även i familjehem).

1.5. Avgränsning

Granskningen avgränsas till att på ett övergripande sätt granska kommunstyrelsens, socialnämndens och utbildningsnämndens verksamhet avseende asylsökande och nyanlända med uppehållstillstånd. Granskningen avgränsas också till att granska mottagandet av nyanlända på Köpings skola och Åkerboskolan.

1.6. Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer och dokumentstudier. Intervjuer har genomförts med kommunstyrelsens ordförande, kommunchef, förvaltningschef för socialnämnden, verksamhetschef för individ- och familjeomsorgen, socialsekreterare som handlägger ärenden gällande ensamkommande barn, förvaltningschef för utbildningsnämnden, utbildningssamordnare, rektorer, tjänstemän inom flyktingmottagningen, föreståndare samt personal för boendeverksamheten för ensamkommande barn.

Dokument som har granskats är bland annat de beslut som kommunfullmäktige och kommunstyrelsen har fattat avseende flyktingverksamheten, utbildningsnämndens rutiner för mottagande av nyanlända elever, utbildningsnämndens kartläggningmaterial av nyanländas kunskaper, socialnämndens rutiner och riktlinjer avseende verksamheten för ensamkommande barn såsom rutinbeskrivningarna som återfinns på HVB med mera.

Rapporten har sakavstämts av representanter från respektive förvaltning.

2. Regelverk – en bakgrund

2.1. Asylsökande

Med asyl menas ett uppehållstillstånd som beviljas en utlänning därför han eller hon behöver skydd i Sverige och därför anses som flykting eller alternativt skyddsbehövande enligt utlänningslagen.

Ansvar för mottagandet av asylsökande vilar på staten. Migrationsverket svarar för att ordna boende, i förläggningar, åt de asylsökande som inte väljer att ordna boende på egen hand. Verket ger även ekonomiskt stöd till asylsökande. För ensamkommande barn och ungdomar delas ansvaret mellan stat och kommun, se nedan.

En del av den kommunala servicen tillhandahålls även för asylsökande, t.ex. skola och barnomsorg. Kommunen har också genom socialtjänsten det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Ett exempel på när kommunen har skyldigheter enligt socialtjänstlagen gäller skydd för asylsökande barn och ungdomar.

För asylsökande som är under 18 år och vid ankomsten till Sverige var skilda från båda sina föräldrar (ensamkommande) gäller sedan år 2006 särskilda regler. Sedan år 2006 är det kommunerna som svarar för dessa barns och ungdomars boende och omsorg. Den kommun som vill ta emot barn träffar överenskommelser med Migrationsverket om hur många platser som kommunen ska hålla tillgängligt eller hur många barn som ska tas emot.

2.2. Nyanlända med uppehållstillstånd

En asylsökande som beviljas uppehållstillstånd som kan läggas till grund för folkbokföring, dvs. är längre än ett år, ska placeras ut i en kommun. Dessa personer och vissa av deras anhöriga samt kvotflyktingar, har rätt till särskilda insatser för att etablera sig på arbetsmarknaden och i samhället.

Den 1 december 2010 övertog Arbetsförmedlingen det kommunala ansvaret för introduktionen av och introduktionsersättningen till nyanlända som folkbokförs i kommunen. Den nya lagen om etablering och etableringsersättning omfattar nyanlända som har fyllt 20 år men inte 65 år och som har uppehållstillstånd som flykting, kvotflykting, skyddsbehövande eller anhöriga till dessa. Även nyanlända som har fyllt 18 år men inte 20 år och som saknar föräldrar i Sverige (ensamkommande) omfattas av den nya lagen.

Etableringsinsatserna och ett ekonomiskt stöd från Arbetsförmedlingen pågår under två år. En individuell plan upprättas på arbetsförmedlingen för varje nyanländ.

Kommunen har fortfarande ett visst ansvar även efter reformen. Exempelvis svarar kommunen för bostadsförsörjning, undervisning i svenska (SFI), samhällsorientering och annan vuxenutbildning, skola, barnomsorg och insatser inom det sociala området.

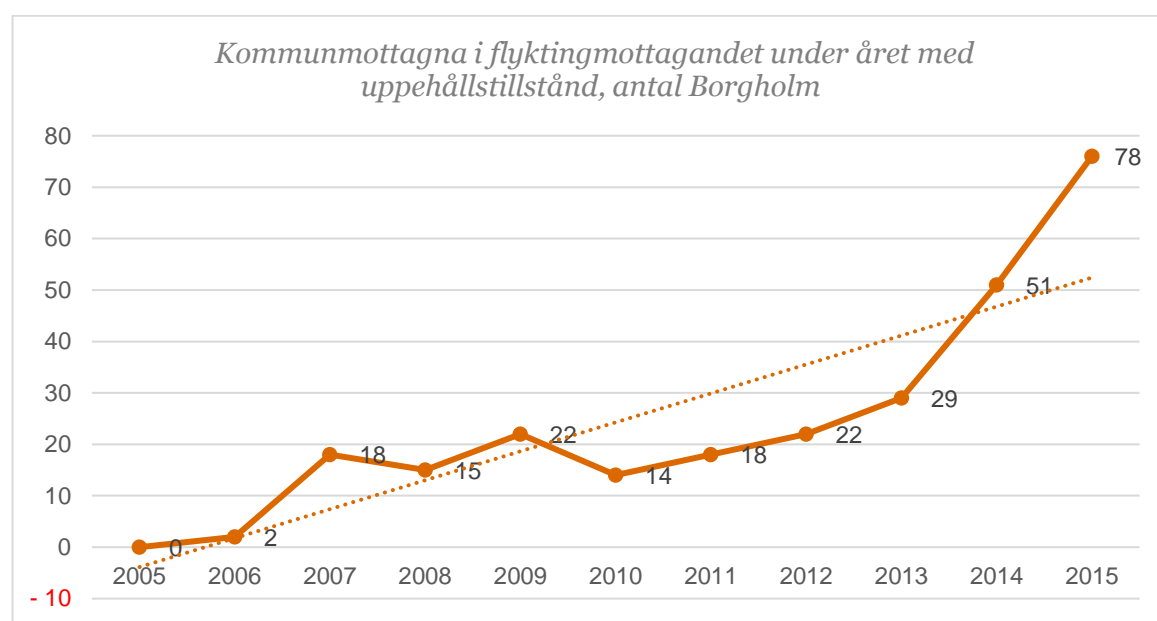
I Sverige tar det i genomsnitt 7 år för en nyanländ med flyktingbakgrund att komma i arbete efter uppehållstillståndet, fem år för män och nio år för kvinnor.

3. Iakttagelser och bedömningar

I följande avsnitt presenteras iakttagelserna utifrån genomförd granskning. Först återges ett antal generella iakttagelser, följt av iakttagelser och bedömningar kopplat till respektive kontrollmål.

Mottagandet av nyanlända med uppehållstillstånd (kommunmottagna) till Borgholms kommun har varierat mellan åren. Från år 2010 och fram till år 2015 har antalet nyanlända ökat, där den största ökningen har skett från år 2014 och framåt.

Antalet kommunmottagna i flyktingmottagandet under åren 2005-2015



Källa: Kommun- och landstingsdatabasen (KOLADA).

Antal asylsökande som vistas i kommunen har också ökat de senaste åren. År 2014 fanns det 643 asylsökande/inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem i Borgholms kommun. Under år 2015 fördubblades antalet asylsökande till 1 440¹. Den 1 oktober år 2016 fanns det 562 asylsökande i Borgholm, vilket är en relativt stor minskning jämfört mot år 2015. Detta beror till stor del på att Migrationsverket har lagt ned boenden i Borgholms kommun.

Totalt antal nyanlända med uppehållstillstånd till Borgholms kommun år 2015 uppgår till 78 personer. Av dessa 78 personer är följande barn/ungdomar:

¹ Källa: Kommun- och landstingsdatabasen (KOLADA).

	År 2015
0 - 5 år	15 barn
6 - 15 år	17 barn
16 - 17 år	6 barn

3.1. Mottagandet av nyanlända med uppehållstillstånd är uppbyggt på ett ändamålsenligt sätt

3.1.1. Iakttagelser

Arbetsförmedlingen ansvarar för arbetet med att etablera den nyanlände på arbetsmarknaden och för att ge ekonomiskt stöd under etableringsperioden. Kommunernas uppdrag och ansvar är bland annat att ordna med bostad, svenskundervisning inom SFI-svenska för invandrare, samhällsorientering och övrig service som finns för alla invånare, som till exempel barnomsorg och skola. Den som är ny i Sverige och bosätter sig i kommunen får en etableringsersättning från Arbetsförmedlingen (betalas ut av Försäkringskassan).

Kommunen ansvarar för ekonomiskt bistånd i avvaktan på beslut om etableringsersättning samt ger stöd och information om de kontakter som väntar med andra myndigheter och instanser i samhället. Det är Arbetsförmedlingen som därmed har det samordnande ansvaret för att upprätta en etableringsplan som innehåller insatser för att hjälpa de nyanlända att snabbt komma ut på arbetsmarknaden och bli etablerade i samhället. Arbetet med etablering av nyanlända i Borgholms kommun styrs av en lokal samverkansöverenskommelse mellan Arbetsförmedlingen och kommunen.

I Borgholms kommun är det kommunstyrelsen som ansvarar för det initiala mottagandet och att betala ut ekonomiskt bistånd till de nyanlända under perioden fram till etableringsersättningen erhålls. Arbetet är organiserat under kommunstyrelsens arbetsmarknadsavdelning. På arbetsmarknadsavdelningen återfinns en samordnare som har till uppgift att samordna kommunens integrationsarbete. Samordnaren arbetar särskilt med bosättning, det vill säga hyra bostäder och ta emot nyanlända genom anvisning från Arbetsförmedlingen eller Migrationsverket. Därutöver finns det även en handläggare och en assistent på 25 % som också arbetar med mottagning och etablering av nyanlända. Både samordnaren och handläggaren handlägger rätten till ekonomiskt bistånd. Inom kommunstyrelsens verksamhet (ej inom arbetsmarknadsavdelningen) finns ytterligare tre handläggare. Dessa tre handläggare är projektanställda och arbetar med "Tidig integration". "Tidig integration" är en projektverksamhet/projektorganisation som kommunfullmäktige har inrättat i syfte stödja de nyanlända i etableringen.

För åren 2015 och 2016 har kommunstyrelsen ett mål i sin verksamhetsplan som berör flyktingmottagningen. Målet är att "Skapa förutsättningar för en välfungerande flyktingmottagning". Under år 2016 har kommunfullmäktige beslutat att avsätta 200 tkr som en möjlighet för föreningar att söka bidrag för integrationsfrämjande insatser. Kommunstyrelsen har utifrån detta antagit riktlinjer för föreningsbidrag för integrationsfrämjande insatser.

Kommunfullmäktige har också beslutat om en prioriteringslista avseende det statsbidrag om 9,1 mnkr som kommunen har sökt och blivit beviljad för utbildningsnämndens verksamhet. Utbildningsnämnden har genom det beslutet fått i uppdrag att prioritera integrationsfrämjande aktiviteter, personalförstärkningar med mera.

Den 14 mars år 2016 beslutade kommunfullmäktige att inrätta en tillfällig integrationsenhet för "Tidiga insatser" (insatser till asylsökande). Detta för att på ett bättre sätt kunna hjälpa de nyanlända att etablera sig i samhället i ett tidigare stadium och att i större utsträckning försöka motverka bråk, samhällsstörningar och segregation.

Arbetsmarknadsavdelningen erbjuder bland annat följande insatser till nyanlända:

Bosättning

Som nämndes ovan ansvarar samordnaren för arbetet med att ta emot nyanlända genom anvisning från Arbetsförmedlingen och Migrationsverket. Kommunen hyr bostäder från privata fastighetsägare som kommunen sedan hyr ut i andra hand till de nyanlända. De intervjuade anger en viss oro kring den ekonomiska risk som kommunen tar genom att låta de nyanlända bo kvar på andrahandskontrakt efter att de har etablerat sig. Antalet andrahandskontrakt ökar i takt med mottagandet. Av intervjuerna framkommer att det är svårt att få fastighetsägare att skriva över kontraktet till den nyanlände efter att kommunen har gjort bedömningen att individen har etablerat sig tillräckligt eftersom fastighetsägarna vill ha kvar kommunen som garant.

Av intervjuerna framkommer det uppgifter om att det är svårt att få tag i tillräckligt med bostäder till anvisningarna, detta försvårar kommunens mottagande av nyanlända. Eftersom kommunen saknar kommunalt bostadsbolag tvingas mottagningsverksamheten att förlita sig på privata fastighetsägare. Trots detta förekommer det ändå att samordnaren måste tacka nej till erbjudanden om att hyra bostäder, eftersom det på den orten där bostaden återfinns saknas kollektivtrafik. Detta eftersom tillgång till kollektivtrafik är avgörande för att de nyanlända ska kunna ta sig till SFI-undervisningen i Borgholms tätort. De intervjuade anger att kommunen är i stort behov av att skaffa fram fler bostäder. Det framhålls att, så som situationen ser ut just nu, måste kommunen få fram fler bostäder. Får kommunen inte fram fler bostäder så blir det svårt att leva upp till avtalet med Migrationsverket.

Praktiskt stöd

Samordnaren och handläggaren hjälper de nyanlända med en mängd frågor, såsom att vara behjälpliga med att fylla i olika blanketter för att få olika bidrag, folkbokföring och ansökan om ID-kort. Den första tiden efter att en nyanländ anvisats till kommunen hålls ett antal förutbestämda möten med individen. Därutöver har den nyanlände möjlighet att komma på spontana besök till mottagningsverksamheten i syfte att få svar eller hjälp med sina frågor. Det finns en dokumenterad checklista (en mall) som mottagningsverksamheten utgår ifrån i samband med mottagningen av de nyanlända.

Checklistan är till för att säkerställa att mottagningsverksamheten har gått igenom alla de blanketter och åtgärder som skall hjälpa den nyanlända. Listan innehåller punkter om formalia kring individens uppehållstillstånd, kontaktuppgifter, nyckelkvittens och hyresavtal. Därutöver finns även punkter och åtgärder som behandlar frågor kring anmälan om bostadsbidrag, ansökan om föräldrapenning, kontoanmälan hos

Försäkringskassan, ansökan om underhållsstöd, anmälan om plats i förskoleklass/skola och ansökan om barnomsorg. Kopplat till varje moment i checklistan finns en blankett eller en rutinbeskrivning som beskriver vad som ska genomföras. Samtliga handläggare har tillgång till blanketterna och rutinbeskrivningarna.

Ekonomiskt bistånd

Samordnaren och handläggaren handlägger ekonomiskt bistånd till de nyanlända innan etableringsersättningen från Arbetsförmedlingen och andra socialförsäkringsförmåner erhålls. Beslutanderätten har delegerats från socialnämnden till handläggaren och samordnaren inom mottagningsverksamheten. Handläggningen av ekonomiskt bistånd sker enligt uppgift från intervjuerna utifrån Socialtjänstlagens föreskrifter samt de lokala riktlinjerna "Socialnämndens riktlinjer och anvisningar för ekonomiskt bistånd 2016" (fastställd av Socialnämnden den 25 februari 2016). Riktlinjerna innehåller bland annat reglerna kring vem som har rätt till ekonomiskt bistånd, hur handläggningen av ärenden ska gå till.

3.1.2. Bedömning

Vi bedömer att mottagandet av nyanlända med uppehållstillstånd är uppbyggt på ett ändamålsenligt sätt. Vi grundar bland annat vår bedömning på att det i sin helhet finns en tydlig ansvarsfördelning och organisation för mottagandet av nyanlända och att det finns ett utarbetat arbetssätt för mottagandet. Vi gör också bedömningen att det är av vikt att kommunstyrelsen säkerställer att det finns en ändamålsenlig bostadsförsörjning som tillförsäkrar att det finns boenden för det antal anvisningar som kommer till kommunen.

Vi bedömer vidare att kommunen behöver se över riskerna med att kommunen kvarstår som hyresgäst och sen hyr ut i andra hand till de nyanlända.

3.2. Undervisning och stöd för nyanlända barn och ungdomar i utbildningsväsendet ges på ett ändamålsenligt sätt

3.2.1. Iakttagelser

Med några få undantag gäller samma bestämmelser för nyanlända elever som för andra elever i skolan. Undantagen består av bestämmelser som reglerar rätten till skolgång och utbildningens innehåll för bland annat asylsökande elever. Enligt Skolverket är bestämmelser som gäller skolans likvärdighet, elevens tillgång till utbildning och särskilt stöd samt utbildningens anpassning till elevens individuella behov och förutsättningar är speciellt betydelsefulla för de nyanlända.

Borgholms kommun har en modell i grundskolan som bygger på att nyanlända elever placeras i en kombinerad förberedelseklass och ordinarie klass. Vid tidpunkten för granskningens genomförande fanns det ingen central förberedelseklass för nyanlända elever, utan detta arbete sker på respektive skola.

På grund av den stora mängd nyanlända elever som anlände till kommunen under år 2015 tvingades kommunen snabbt ställa om och omorganisera sin modell för mottagningen av elever. Eftersom de nyanlända eleverna generellt sett återfinns på flyktinganläggningar och hem som angränsar till två av kommunens skolor (Köpings skola och Åkerboskolan), så är det på dessa skolor som nästan alla nyanlända elever återfinns.

Detta har inneburit en stor belastning på dessa skolor. Det har medfört att förberedelseklasserna nästan blev större än de ordinarie klasserna på skolorna. Med anledning av detta skapades parallellklasser som både tjänstgör som de nyanlända elevernas förberedelseklasser och som ordinarie klass. De nyanlända eleverna integreras därmed inte in i klasser med skolans övriga elever. Detta innebär också att de nyanlända eleverna inte placeras i en separat förberedelseklass i väntan på kartläggning för att sedan placeras i en ordinarie klass. Eleverna placeras i en klass utifrån den preliminära bedömningen som har gjorts avseende elevens ålder och tidigare utbildning, i väntan på att den formella kartläggningen av elevens kunskaper ska genomföras. Enligt uppgift från intervjuerna är det få elever som behöver byta klass efter att kartläggningen har genomförts.

Modersmålsundervisning och svenska som andraspråk (SVA) bekostas och genomförs inom ramen för den ordinarie verksamheten för dessa undervisningsformer. Fördelningen sker genom ordinarie resursfördelningssystem. Studiehandledare och språkstödjare finansieras genom eftersökning av medel från Migrationsverket.

Sedan januari 2016 har utbildningsnämnden förstärkt sin organisation genom att rekrytera en utbildningssamordnare för nyanlända som bland annat har till uppgift att skapa en tydligare struktur avseende arbetet med att ta emot nyanlända elever. Utbildningssamordnaren har i uppgift att ta kontakt med respektive rektorsområde när en nyanländ elev flyttar in i kommunen, fastställa datum för skolstart och inskrivning, föra vidare information och individjournaler till respektive skola, kontakt med gode män och bjuda in barn och deras målsmän till information om barnomsorg.

Den 31 augusti år 2016 beslutade utbildningsnämnden om en ny organisation för mottagande av nyanlända elever. Nämnden beslutade att inrätta en central mottagningsenhet. Av intervjuerna framkommer det uppgifter om att mottagningsenheten kommer att vara på plats under hösten år 2016. De intervjuade framhåller att en central mottagningsenhet kommer att bidra till en tydligare struktur på mottagningen av nyanlända elever samt möjliggör en bättre kvalitetssäkring avseende förmågan att ta emot, kartlägga och klassbestämma eleverna.

Skolverket har inlett ett arbete med 20 utvalda kommuner över hela landet avseende riktade insatser för nyanlända elevers skolgång fram till och med år 2019. De kommuner som har valts ut är de kommuner som tagit emot flest nyanlända sett till befolkningens mängd. Borgholms kommun är en av dessa 20 kommuner.² Skolverket bistår bland annat kommunen med konsult hjälp avseende framtagandet av mottagningsenheten samt kompetensutveckling för lärare som arbetar med kartläggning och undervisning av nyanlända elever.

² Övriga kommuner som blivit utvalda för genomförandet av projektet för riktade insatser till nyanlända är: Dorotea, Gotland, Götene, Hultsfred, Kramfors, Laxå, Lessebo, Ljusnarsberg, Norberg, Olofström, Pajala, Ragunda, Simrishamn, Sunne, Torsås, Åsele, Älvdalen, Östra Göinge och Överkalix.

3.2.2. Bedömning

Vi bedömer att nyanlända barn och ungdomar endast delvis ges undervisning och stöd i utbildningsväsendet på ett ändamålsenligt sätt. Vi grundar bland annat vår bedömning på att de nyanlända eleverna på de två granskade skolorna inte integreras i en ordinarie klass. Vi anser att det är en brist att utbildningsnämnden inte tidigare har möjliggjort en annan organisation för undervisning av nyanlända elever. Vi ser positivt på att nämnden har påbörjat ett utvecklingsarbete vad gäller organisation för mottagning, undervisning och samordning av de nyanlända eleverna.

3.3. Riktlinjer och rutiner för hanteringen av nyanlända elever inom utbildningsväsendet

3.3.1. Iakttagelser

Utbildningsnämnden och dess förvaltning har äldre dokumenterade rutiner som beskriver hur mottagande av nyanlända elever ska fungera. Rutinen fastställdes den 30 maj år 2013. Vi noterar att det inte har skett någon revidering av de dokumenterade rutinerna sedan år 2013. I samband med avstämningen av rapporten meddelar förvaltningen att den håller på att uppdatera och revidera dessa rutiner utifrån Skolverkets Allmänna råd för utbildning av nyanlända elever.

Sedan januari år 2016 används Skolverkets mall för kartläggning av nyanlända elever. Två medarbetare från Borgholms kommun deltog i upprättandet av mallen tillsammans med Skolverket och har utgjort ett stöd i implementeringen av mallen i kommunen.

Efter januari år 2016 har det genomförts en individuell kartläggning för alla nyanlända elever. Innan januari år 2016 saknades inarbetade rutiner och resurser för att kunna genomföra alla kartläggningar. I vilken utsträckning som det genomfördes berodde på skolans tidigare erfarenhet att ha mottagit nyanlända elever och sett till antal elever kontra hur många lärare som arbetade i organisationen.

3.3.2. Bedömning

Vi bedömer att det finns riktlinjer och rutiner för hanteringen av nyanlända elever inom utbildningsväsendet. Vi grundar vår bedömning på att nämnden har dokumenterade rutiner som beskriver hur mottagandet av nyanlända elever och som i huvudsak överensstämmer med de rekommendationer som anges i Skolverkets Allmänna råd för utbildning av nyanlända elever. Vi ser positivt på att det är Skolverkets kartläggningsmaterial som används i samband med kartläggning av barnets eller elevens individuella behov och förutsättningar.

3.4. Mottagandet av ensamkommande barn är uppbyggt på ett ändamålsenligt sätt

3.4.1. Iakttagelser

Borgholms kommun har vid tidpunkten för granskningens genomförande fyra boendeverksamheter för ensamkommande barn i kommunen (Ekbacka, Östra Kyrkogatan, Badhusgatan och Kungsgatan). Utöver dessa boenden finns även fyra utslussningslägenheter (fyra platser). I tabellen nedan visas antal platser per boende:

Boende	Platser
Ekbacka	19
Badhusgatan	7
Östra kyrkogatan	6
Kungsgatan	12
Utslussningslägenheter	4
Summa	48

Under hösten år 2015 ökade antalet anvisningar av ensamkommande barn till Borgholm markant på grund av ökat inflöde till Sverige. Under denna period fanns enbart boendet på Ekbacka, vilket medförde att boendet blev dubbelbelagt. Med anledning av detta fattade kommunfullmäktige beslut om att inrätta tre nya boenden (Badhusgatan, Östra kyrkogatan och Kungsgatan). Boendena stod klara strax efter årsskiftet 2015/2016. Under våren år 2016 minskade inflödet till Sverige och anvisningarna till Borgholm minskade därför också markant.

Behovet av platser har därför minskat, från en snabb och omfattande expansiv period till idag, med ett behov av att minska verksamheten. Med anledning av denna förändring har kommunfullmäktige beslutat att boendet på Ekbacka ska renoveras och byggas ut för att totalt sett omfatta 37 platser för ensamkommande barn. De tre mindre boendena som startades upp under hösten år 2015 (Badhusgatan, Östra kyrkogatan och Kungsgatan) kommer att avvecklas. De tre mindre boendena hyrs av kommunen och är därför relativt enkla att avveckla, jämfört med om de själva hade ägt dessa lokaler. Efter denna förändring kommer det även att inrättas fem träningslägenheter och tre utslussningslägenheter.

Boendeverksamheten för ensamkommande barn kommer, efter dessa förändringar, att se ut enligt tabellen nedan:

Boende	Platser
Ekbacka 1	19
Ekbacka 2	18
Träningslägenheter	5
Utslussningslägenheter	3
Summa	45

Efter genomförandet av organisationsförändringen blir det något färre platser än vad det är vid tidpunkten för granskningens genomförande. De intervjuade upplever dessa förändringar som bra eftersom det innebär att nämnden då endast har några få placeringar på externa HVB (totalt fyra stycken externa HVB placeringar). Det är en anpassning som möjliggjorts på grund av att det är färre barn inom verksamheten. De intervjuade framhåller också att boendeverksamheterna på Badhusgatan och Östra kyrkogatan är små enheter, vilket bland annat försvårar för personal och enhetscheferna vad gäller exempelvis schemaläggning. Som en följd av detta är de små enheterna även mindre kostnadseffektiva. Av intervjuerna framhålls det att det på sikt kommer att finnas

för få utslussningslägenheter sett till antalet ungdomar som bor i HVB-hemmen idag. Vidare framhålls att det är svårt att få tag i lägenheter att hyra och att det finns en oro för huruvida kommunen överhuvudtaget kommer att kunna utöka utslussningsverksamheten eller inte.

Av intervjuerna framkommer det uppgifter om att ungdomarna i utslussningslägenheterna har andrahandskontrakt.

Det finns två enhetschefer för boendeverksamheten för ensamkommande barn. Den ena ansvarar för Ekbacka medan den andra ansvarar för de övriga tre boendena (inklusive utslussningslägenheterna). Det är verksamhetschefen för individ- och familjeomsorgen som är enhetschefernas närmaste chef.

3.4.1.1. Riktlinjer och rutiner för boendeverksamheten

Det finns ett flertal riktlinjer och rutiner för boendeverksamheten för ensamkommande barn. Vi har bland annat tagit del av följande rutiner:

- ”*Handbok för HVB*” (det finns en handbok för respektive HVB-hem). I handböckerna finns det omfattande rutinbeskrivningar avseende verksamheten. Handboken anger mål för verksamheten, respektive HVB-hems målgrupp, verksamhetens förhållningssätt och arbetsmetoder, tjänstebeskrivningar (uppdragsbeskrivningar) för socialförvaltningen, enhetschef och boendehandledare samt rutiner för inköp, vikarieanskaffning och rutiner för tillbud/arbetskada. Handboken innehåller exempelvis detaljerade beskrivningar av hur verksamheten ska arbeta vad gäller ungdomarnas matlagning och matinköp. På HVB-hemmen i Borgholm har det inrättats ett matstegsprogram.

Programmet består av två olika steg, som båda är utformade för att varje ungdom ska utveckla sina kunskaper om matlagning och livsmedelshantering utifrån dess egen kunskapsnivå (och budget). Steg 1 innebär att boendehandledaren, tillsammans med ungdomen, skriver en inköpslista som innehåller bilder på det som ska köpas utifrån den matplanering som görs. Boendehandledaren följer därefter med ungdomen till affären för att bistå med hjälp på plats. I matsteg 1 får även ungdomen hjälp med matlagning. I matsteg 2 får ungdomen själv hantera pengarna/betalningen såväl som planeringen och inköp av maten på egen hand.

- ”*Rutin vid hot och våld mot ungdomar*” (daterad 17 mars 2016). Rutinen fastställer att det inte är acceptabelt med någon form av hot, våld, kränkningar eller mobbning. Rutinen anger också detaljerade handlingsplaner och vem som ansvarar för vad om det skulle uppstå sådana situationer.
- ”*Rutin vid mottagande av ny ungdom*” (daterad 17 mars 2016). Rutinen innehåller en checklista för vad som ska göras (och av vem) från det att en placering ges till kända för verksamheten. Checklistan innehåller exempelvis moment om uppgifter som ska genomföras innan ungdomen kommer och sedan hur ungdomen ska tas emot i verksamheten.
- ”*Rutin för alkohol- och drogpåverkad ungdom*” (daterad 17 mars 2016). Rutinen anger att det inte är tillåtet att röka inomhus på HVB-hem i kommunens regi. I

boendet är inte heller alkohol eller andra droger tillåtna. I rutinen finns en checklista på vad som ska göras och av dem, exempelvis informera om boendets alkohol- och drogpolicy, att det vid misstanke om att ungdom är påverkad ska göras en bedömning om det ungdomen behöver sjukhusvård eller inte.

- *”Rutin för när ungdom avviker från boende”* (daterad 17 mars 2016). Rutinen innehåller en checklista på åtgärder som ska vidtas om en ungdom avviker från boende/planerar att avvika från boendet. Exempelvis att ungdomen ska ringas upp om denne inte har kommit tillbaka till boendet klockan 22:00, informera ungdom om vilka åtgärder verksamheten vidtar om denne lämnar boendet, informera/ta hjälp av ställföreträdare med mera.

Vad gäller uppföljning av efterlevnad av ovan nämnda rutiner anger de intervjuade bland annat att socialsekreterarna upprättar en vårdplan enligt Barns Behov I Centrum-modellen (BBIC) när en ny ungdom anländer. Utifrån den upprättar boendehandledaren ungdomens genomförandeplan. Genomförandeplanen revideras löpande (vid behov) och enligt en systematisk uppföljning var fjärde månad. Allt dokumenteras i Procapita. Varje ungdom har två kontaktpersoner som arbetar med genomförandeplanen och matstegsprogrammet. Ungdomens framsteg dokumenteras i Procapita. Nämnden får i samband med uppföljningarna, som görs var sjätte månad på varje barn, ta del av allt som är av vikt och som rör ungdomen.

3.4.2. Bedömning

Vi bedömer att mottagandet av ensamkommande barn är uppbyggt på ett ändamålsenligt sätt. Vi grundar vår bedömning på att det finns flera boendialternativ i kommunen som utgör en komplett boendekedja för ett ensamkommande barn. Vi ser positivt på att det finns riktlinjer och rutiner för verksamheten. Vidare ser vi positivt på att nämnden har lyckats anpassa verksamheten till färre barn.

Vi bedömer att det nya och större boendet på Ekbacka är en mer kostnadseffektiv lösning än flera mindre boenden. En kostnadseffektiv verksamhet är viktigt med tanke på att den statliga ersättningen till kommunen kommer att sänkas från och med 1 juli år 2017. Samtidigt kan det innebära utmaningar för verksamheten att samla så många ungdomar på ett ställe, vilket kommer ställa större krav på verksamhetens organisationsförmåga.

Vidare vill vi i sammanhanget lyfta fram att det inte är ändamålsenligt att ungdomarna som bor i utslusningsverksamheten har andrahandskontrakt på sina utslusningslägenheter.

3.5. Det finns ändamålsenliga rutiner för handläggningen av placering av ensamkommande barn (även i familjehem)

3.5.1. Iakttagelser

Handläggningen av ensamkommande barn genomförs av tre socialsekreterare samt en familjehemssekreterare inom individ- och familjeomsorgen. Dessa tjänstemän handlägger både de ensamkommande barnen som placeras på ett HVB och de barn som placeras i familjehem. Totalt antal ärenden som handläggs av socialsekreterarna uppgår till cirka 90

stycken, vilket innebär att varje socialsekreterare ansvarar för cirka 30 ärenden. Sedan juli 2016 har nämnden anställt en familjehemssekreterare i syfte att underlätta för socialsekreterarna.

Av intervjuerna framkommer det information om att det har varit ett tufft och turbulent år vad gäller handläggningen av ensamkommande barn. På grund av den hastiga och omfattande ökningen av ensamkommande barn som anvisades till kommunen under hösten år 2015 och på grund av personalomsättning har verksamheten under en längre period varit ansträngd. De intervjuade är av uppfattningen att verksamheten inte är lika belastad av oförutsägbara händelser idag som den var då. Men på grund av den arbetsbelastningen som var under hösten år 2015 var det många arbetsuppgifter som fick prioriteras bort, vilket har medfört att socialsekreterarna och familjehemssekreteraren under ett par månaders tid har fått arbeta med att komma ifatt. De intervjuade anger att de inte klarade av att genomföra utredningarna för respektive barn i den omfattning som krävs, barn fick bl.a. placeras i familjehem som inte blivit utredda av kommunen. Med anledning av detta anmälde verksamheten sig själv till Inspektionen för vård och omsorg (IVO).

Det finns ingen formell prioriteringsordning avseende hur verksamheten ska komma ifatt. Däremot har socialsekreterarna ärendekonferenser med individ- och familjeomsorgschefen en gång i veckan där de får stöd i detta arbete. Även om situationen upplevs vara lugnare idag så upplevs arbetsbelastningen som hög. Socialsekreterarna upplever att de fortsatt måste fokusera på akuta händelser, exempelvis omplaceringar när det inte fungerar samt att de upplever att det är svårt att rent tidsmässigt följa alla rutiner för handläggningen.

Det finns inga dokumenterade riktlinjer eller rutinbeskrivningar för hur handläggning av ensamkommande barn går till. De intervjuade framhåller att förvaltningen har lutat sig på de nationella riktlinjerna och rutinerna (i den mån som det gick under hösten år 2015).

3.5.2. Bedömning

Vi bedömer att det inte finns ändamålsenliga rutiner för handläggningen av placering av ensamkommande barn (även i familjehem). Vi grundar vår bedömning på att verksamheten under ett års tid inte kunnat arbeta strategiskt med ärendehantering och att handläggningen inte har kunnat genomföras i enlighet med nationella föreskrifter. Vi bedömer det också som en brist att socialnämnden saknar dokumenterade rutiner för handläggningen av ensamkommande barn. Avsaknad av dokumenterade rutiner och processer gör verksamheten sårbar i samband med personalomsättning. Vi ser positivt på att nämnden har stärkt upp verksamheten med ytterligare tjänster i syfte att avlasta verksamheten.

4. *Revisionell bedömning*

Bedriver kommunstyrelsen, socialnämnden och utbildningsnämnden en ändamålsenlig och ekonomiskt tillfredsställande verksamhet för asylsökande och nyanlända med uppehållstillstånd?

Vi bedömer att kommunstyrelsen bedriver en ändamålsenlig verksamhet avseende mottagande av asylsökande och nyanlända. Vi grundar vår bedömning på att kontrollmål 1 bedöms vara uppfyllt. Vi bedömer att det i sin helhet finns en tydlig ansvarsfördelning och organisation för mottagandet av nyanlända och att det finns ett upparbetat arbetssätt för mottagandet.

Vi bedömer att utbildningsnämnden endast delvis bedriver en ändamålsenlig verksamhet avseende mottagandet av asylsökande och nyanlända. Vi grundar vår bedömning på att kontrollmål 2 bedöms vara delvis uppfyllt och att kontrollmål 3 bedöms vara uppfyllt. Vi bedömer att nämnden saknar uppdaterade dokumenterade riktlinjer för mottagandet av nyanlända elever samt att de nyanlända eleverna på de två granskade skolorna inte integreras i en ordinarie klass tillsammans med elever som inte är nyanlända. Vi ser positivt på det utvecklingsarbete som pågår inom nämnden vad gäller organisation för mottagning, undervisning och samordning av de nyanlända eleverna.

Vi bedömer att socialnämnden endast delvis bedriver en ändamålsenlig verksamhet avseende mottagandet av ensamkommande barn. Vi grundar bland annat vår bedömning på att verksamheten under ett års tid inte kunnat arbeta strategiskt med ärendehantering och att handläggningen inte har kunnat genomföras i enlighet med nationella föreskrifter. Vi bedömer det som en brist att nämnden saknar dokumenterade rutiner för handläggningen av ensamkommande barn. Vi noterar att mottagandet av ensamkommande barn är uppbyggt på ett ändamålsenligt sätt.

Nedan utvecklar vi bedömningarna utifrån respektive kontrollmål.

4.1. *Bedömningar mot kontrollmål*

Kontrollmål	Kommentar
Kontrollmål 1 Mottagandet av nyanlända med uppehållstillstånd är uppbyggt på ett ändamålsenligt sätt.	Uppfyllt Vi bedömer kontrollmålet som uppfyllt. Vi grundar bland annat vår bedömning på att det i sin helhet finns en tydlig ansvarsfördelning och organisation för mottagandet av nyanlända och att det finns ett upparbetat arbetssätt för mottagandet. Vi gör också bedömningen att det är av vikt att kommunstyrelsen säkerställer att det finns en ändamålsenlig bostadsförsörjning som tillförsäkrar att det finns boenden för det antal anvisningar som tillkommer kommunen.

Kontrollmål 2

Nyanlända barn/ungdomar ges undervisning och stöd i utbildningsväsendet på ett ändamålsenligt sätt.

Delvis uppfyllt

Vi bedömer kontrollmålet som delvis uppfyllt. Vi grundar bland annat vår bedömning på att de nyanlända eleverna inte integreras i en ordinarie klass tillsammans med elever som inte är nyanlända. Vi anser att det är en brist att utbildningsnämnden inte tidigare har möjliggjort en annan organisation för undervisning av nyanlända elever. Vi ser positivt på att nämnden har påbörjat ett utvecklingsarbete vad gäller organisation för mottagning, undervisning och samordning av de nyanlända eleverna.

Kontrollmål 3

Det finns riktlinjer och rutiner för hanteringen av nyanlända elever inom utbildningsväsendet.

Uppfyllt

Vi bedömer kontrollmålet som uppfyllt. Vi grundar vår bedömning på att nämnden har dokumenterade rutiner som beskriver hur mottagandet av nyanlända elever och som i huvudsak överensstämmer med de rekommendationer som anges i Skolverkets Allmänna råd för utbildning av nyanlända elever. Vi ser positivt på att det är Skolverkets kartläggningsmaterial som används i samband med kartläggning av barnets eller elevens individuella behov och förutsättningar.

Kontrollmål 4

Mottagandet av ensamkommande barn är uppbyggt på ett ändamålsenligt sätt.

Uppfyllt

Vi grundar vår bedömning på att det finns flera boendialternativ i kommunen som utgör en komplett boendekedja för ett ensamkommande barn. Vi ser positivt på att det finns riktlinjer och rutiner för verksamheten. Vidare ser vi positivt på att nämnden har lyckats anpassa verksamheten till färre barn.

Vi bedömer att det nya och större boendet på Ekbacka är en mer kostnadseffektiv lösning än flera mindre boenden. En kostnadseffektiv verksamhet är viktigt med tanke på att den statliga ersättningen till kommunen kommer att sänkas från och med 1 juli år 2017.

Samtidigt kan det innebära utmaningar för verksamheten att samla så många ungdomar på ett ställe, vilket kommer ställa större krav på verksamhetens organisationsförmåga.

Vidare vill vi i sammanhanget lyfta fram att det inte är ändamålsenligt att ungdomarna som

bor i utslussningsverksamheten har andrahandskontrakt på sina utslussningslägenheter.

Kontrollmål 5

Det finns ändamålsenliga rutiner för handläggningen av placering av ensamkommande barn (även i familjehem).

Ej uppfyllt

Vi bedömer kontrollmålet som ej uppfyllt. Vi grundar bland annat vår bedömning på att verksamheten under ett års tid inte kunnat arbeta strategiskt med ärendehantering och att handläggningen inte har kunnat genomföras i enlighet med nationella föreskrifter. Vi bedömer det också som en brist att nämnden saknar dokumenterade rutiner för handläggningen av ensamkommande barn. Avsaknad av dokumenterade rutiner och processer gör verksamheten sårbar i samband med personalomsättning. Vi ser dock positivt på att nämnden har stärkt upp verksamheten med ytterligare tjänster i syfte att avlasta verksamheten.

2016-11-30

Pär Sturesson

Uppdragsledare

Sandra Marcusson

Projektledare