

Till Kommunfullmäktige i Knivsta kommun

13 november 2018

Revisionsrapport, Granskning av Knivsta kommuns arbete med integration med fokus på strategier och insatser

I egenskap av förtroendevalda revisorer i Knivsta kommun har vi granskat kommunens arbete med strategier och insatser för integration av nyanlända med uppehållstillstånd som är bosatta i kommunen. Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga: *Säkerställer kommunstyrelsen och berörda nämnder en ändamålsenlig analys och planering av insatser rörande arbetet med integration av nyanlända?*

Vår samlade bedömning är att kommunstyrelsen och ansvariga nämnder **inte** säkerställer en ändamålsenlig analys och planering av integrationsarbetet.

Utifrån genomförd granskning kan vi konstatera att Knivsta kommun – liknande de flesta svenska kommuner – har upplevt stora förändringar inom området flyktingmottagande och mottagande av nyanlända under de senaste åren. Organisationen har behövt anpassa sig inför rådande omständigheter och vara flexibel i storlek och innehåll. Vi konstaterar dock att det tydligt operativa förhållningssättet som behövt prägla organisationen nu behöver byta fokus till ett mer strategiskt och långsiktigt förhållningssätt för att ta sig an frågor kring integration.

Utifrån iakttagelser konstateras att det saknas en politisk styrning och ett strategiskt förhållningssätt. Beslutad policy från år 2014 är inte ett levande eller känt dokument ute i alla de aktuella verksamheterna. Policyn har inte följts upp eller utvärderats och en handlingsplan har inte upprättats. Av granskningen framkommer att bilden är delad kring hur tydlig roll- och ansvarsfördelningen är och det framkommer att ytterligare arbete behöver göras för att förankra arbetssätt och kunskap ute i aktuella verksamheter. Från flera håll efterfrågas en tydligare riktning och långsiktighet i arbetet, inte minst i strategiska frågor såsom integration på arbetsmarknaden. Det saknas ett systematiskt analysarbete vad gäller hur Knivstas förutsättningar ser ut, om det man ändå gör leder till önskvärda resultat och vad man bör göra framåt. Vi konstaterar att det i dagsläget finns flertalet initiativ kring insatser för målgruppen som är externt finansierade men det saknas en plan eller politiska beslut kring om/hur dessa insatser ska fortsätta. Den politiska ambitionen och långsiktigheten i arbetet blir således oklar.

Av Sveriges kommuner och landstings (SKL) rekommendationer kring en framgångsrik integration framkommer bl.a. att kommunen som arbetsgivare är en stark motor för lyckad integration. Vi konstaterar att det i Knivsta kommun dels har fastställts som mål i policyn att kommunen ska vara ett föredöme som arbetsgivare, dels att kommunfullmäktige har tagit beslut om att praktikplatser för nyanlända ska erbjudas inom samtliga kontor. Likaså pågår ett arbete inom Vård- och omsorgskontoret med att utveckla arbetet gentemot det lokala näringslivet för att underlätta etablering på arbetsmarknaden för nyanlända, vilket enligt SKL även är en framgångsfaktor. Som nämns ovan är dock ett kommunövergripande samlat arbete med ett långsiktigt och strategiskt förhållningssätt ett utvecklingsområde, vilket även det anges vara en framgångsfaktor.

I rapporten lämnas även förslag på rekommendationer.

Revisorerna överlämnar härmed granskningsrapporten för kännedom och yttrande. Vi noterar att PwC inte har fått ta del av samtliga dokument som har efterfrågats vid sakgranskning vilket innebär att vissa stycken endast hänvisar till information från intervjuer och ej bekräftade av skriftliga revisionsbevis.

Vi förväntar oss att yttrandet innehåller en tidplan över vilka åtgärder som planeras att vidtas med anledning av de rekommendationer som lämnas i rapporten. Yttrande från kommunstyrelsen och socialnämnden önskas senast den 31 mars 2019.

För Knivsta kommuns revisorer



Eva Enskär
Ordförande

Bilaga: Revisionsrapport ” Integration – strategier och insatser” PwC.

Revisionsrapport

Integration – strategier och insatser

Knivsta kommun

*Charlotte Erdtman
Ellen Röllgårdh*

December 2018

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	4
1.1. Bakgrund.....	4
1.2. Syfte och revisionsfråga.....	4
1.3. Revisionskriterier.....	4
1.4. Kontrollmål.....	4
1.5. Avgränsning.....	5
1.6. Metod.....	5
2. Etablering av nyanlända	6
2.1. Roll- och ansvarsfördelning mellan myndigheter.....	6
2.2. Framgångsrik lokal integration.....	7
2.3. Mottagande av nyanlända i Knivsta kommun.....	7
3. Granskningsresultat	10
3.1. Organisation samt roll- och ansvarsfördelning.....	10
3.1.1. Iakttagelser.....	10
3.1.2. Bedömning.....	13
3.2. Strategisk styrning.....	13
3.2.1. Iakttagelser.....	13
3.2.2. Bedömning.....	15
3.3. Analys av möjligheter och utmaningar.....	15
3.3.1. Iakttagelser.....	15
3.3.2. Bedömning.....	15
3.4. Uppföljning, utvärdering och analys.....	16
3.4.1. Iakttagelser.....	16
3.4.2. Bedömning.....	17
3.5. Samverkan.....	17
3.5.1. Iakttagelser.....	17
3.5.2. Bedömning.....	18
4. Revisionell bedömning	19
4.1. Rekommendationer.....	19
Bilaga	20

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Knivsta kommun genomfört en granskning av kommunens integrationsarbete. Granskningen syftar till att besvara följande revisionsfråga: *Säkerställer kommunstyrelsen och berörda nämnder en ändamålsenlig analys och planering av insatser rörande arbetet med integration av nyanlända?*

Utifrån genomförd granskning kan vi konstatera att Knivsta kommun – liknande de flesta svenska kommuner – har upplevt stora förändringar inom området flyktingmottagande och mottagande av nyanlända under de senaste åren. Organisationen har behövt anpassa sig inför rådande omständigheter och vara flexibel i storlek och innehåll. Vi konstaterar dock att det tydligt operativa förhållningssättet som behövt prägla organisationen nu behöver byta fokus till ett mer strategiskt och långsiktigt förhållningssätt för att ta sig an frågor kring integration.

Utifrån iakttagelser konstateras att det saknas en politisk styrning och ett strategiskt förhållningssätt. Beslutad policy från år 2014 inte är ett levande eller känt dokument ute i alla de aktuella verksamheterna. Policyn har inte följs upp eller utvärderats och en handlingsplan har inte upprättats. Av granskningen framkommer att bilden är delad kring hur tydlig roll- och ansvarsfördelningen är och det framkommer att ytterligare arbete behöver göras för att förankra arbetssätt och kunskap ute i aktuella verksamheter. Från flera håll efterfrågas en tydligare riktning och långsiktighet i arbetet, inte minst i strategiska frågor såsom integration på arbetsmarknaden. Det saknas ett systematiskt analysarbete vad gäller hur Knivstas förutsättningar ser ut, om det man ändå gör leder till önskvärda resultat och vad man bör göra framåt. Vi konstaterar att det i dagsläget finns flertalet initiativ kring insatser för målgruppen som är externt finansierade men det saknas en plan eller politiska beslut kring om/hur dessa insatser ska fortsätta. Den politiska ambitionen och långsiktigheten i arbetet blir således oklar.

Av Sveriges kommuner och landstings (SKL) rekommendationer kring en framgångsrik integration framkommer bl.a. att kommunen som arbetsgivare är en stark motor för lyckad integration. Vi konstaterar att det i Knivsta kommun dels har fastställts som mål i policyn att kommunen ska vara ett föredöme som arbetsgivare, dels att kommunfullmäktige har tagit beslut om att praktikplatser för nyanlända ska erbjudas inom samtliga kontor. Likaså pågår ett arbete inom Vård- och omsorgskontoret med att utveckla arbetet gentemot det lokala näringslivet för att underlätta etablering på arbetsmarknaden för nyanlända, vilket enligt SKL även är en framgångsfaktor. Som nämns ovan är dock ett kommunövergripande samlat arbete med ett långsiktigt och strategiskt förhållningssätt ett utvecklingsområde, vilket även det anges vara en framgångsfaktor.

Vår samlade bedömning är att kommunstyrelsen och ansvariga nämnder inte säkerställer en ändamålsenlig analys och planering av integrationsarbetet.

Granskningens kontrollmål bedöms nedan:

Kontrollmål	Bedömning
Finns en organisation kring integrationsarbetet med en tydlig roll- och ansvarsfördelning inom kommunen?	Delvis uppfyllt
Finns en strategi med konkreta och samordnade insatser för kommunens integrationsarbete? Base- ras strategin på nedanstående omnämnda analys (kontrollmål 3)?	Ej uppfyllt
Finns en analys av utmaningar och möjligheter avseende integration och insatser?	Ej uppfyllt
Sker uppföljning, utvärdering och analys av resul- tat från arbete med integration inom olika verk- samheter?	Delvis uppfyllt
Finns en samverkan med relevanta samverkans- parter, såväl internt som externt?	Uppfyllt

Rekommendationer

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi kommunstyrelsen och berörda nämnder att:

- Utveckla en ny kommunövergripande strategi rörande integration av nyanlända som ger förutsättningar att arbeta strategiskt och långsiktigt.
- Fortsätta arbetet med att tydliggöra roll- och ansvarsfördelning inom organisationen genom att t.ex. genomföra föreslagna åtgärder samt att sprida vidare gemensamma arbetssätt till aktuella verksamheter.
- Tydliggöra vägar för kommunikation inom organisationen, t.ex. för att föra vidare kunskap och goda exempel.
- Systematisera det övergripande analysarbetet som grund för ett strategiskt och långsiktigt arbete.
- Utvärdera behovet av en ny intern samverkansgrupp med ett tydligt strategiskt uppdrag kring integration och etablering för nyanlända.
- Systematisera arbetet med uppföljning utifrån ovanstående rekommendationer.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

En av de viktigaste frågorna för vårt samhälle de kommande åren är integrationen av nyanlända. Sveriges jämförelsevis omfattande mottagande av asylsökande och nyanlända innebär stora och långsiktiga utmaningar. De som kommer hit ska kunna erbjudas bostäder, skola, utbildning och arbete – och kommer också att utgöra en tillgång för vårt land.

Asyl- och flyktingmottagandet är huvudsakligen ett statligt ansvar, vilket bland annat innebär att staten ska stå för de kostnader som uppkommer. I det praktiska arbetet har dock kommunerna men också landstingen och regionerna en avgörande roll för ett bra mottagande.

I takt med att de nyanlända som kom till Sverige under 2015 får sina asylärenden prövade, övergår mottagandet till den s.k. etableringsfasen. Efter etableringens två år förväntas de nyanlända ha fått tillräckliga verktyg för att klara sig i det svenska samhället. Syftet med etableringsfasen är att de nyanlända ska stå till arbetsmarknadens förfogande. Kommunens ansvar under denna period är bl.a. att tillhandahålla boende, undervisning i svenska för invandrare och samhällsorientering. Under etableringen får de nyanlända etableringsersättning från Arbetsförmedlingen för sitt uppehälle.

Revisorerna har utifrån väsentlighet och risk funnit det relevant att granska hur kommunstyrelsen och berörda nämnder säkerställer en ändamålsenlig analys och planering av insatser rörande arbete med integration av nyanlända.

1.2. Syfte och revisionsfråga

Säkerställer kommunstyrelsen och berörda nämnder en ändamålsenlig analys och planering av insatser rörande arbetet med integration av nyanlända?

1.3. Revisionskriterier

Iakttagelserna bedöms gentemot följande revisionskriterier:

- Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning
- Kommuninterna strategier, handlingsplaner, policys, beslut och riktlinjer
- Sveriges kommuner och landsting (2015), *Framgångsrik lokal integration - en modell för att följa flyktingars etablering på den lokala arbetsmarknaden*

1.4. Kontrollmål

För att besvara revisionsfrågan kommer följande kontrollmål vara vägledande:

Kontrollmål 1 – Finns en organisation kring integrationsarbetet med en tydlig roll- och ansvarsfördelning inom kommunen?

Kontrollmål 2 – Finns en strategi med konkreta och samordnade insatser för kommunens integrationsarbete? Baseras strategin på nedanstående omnämnda analys (kontrollmål 3)?

Kontrollmål 3 – Finns en analys av utmaningar och möjligheter avseende integration och insatser?

Kontrollmål 4 – Sker uppföljning, utvärdering och analys av resultat från arbete med integration inom olika verksamheter?

Kontrollmål 5 – Finns en samverkan med relevanta samverkansparter, såväl internt som externt?

1.5. Avgränsning

Granskningen avgränsas till analys inför samt planering i form av strategier med insatser för Knivsta kommuns arbete för en framgångsrik integration av nyanlända kommuninvånare. Granskning avser kommunstyrelsens, socialnämndens och utbildningsnämndens ansvarsområden.

Med integration avses den process som för en nyanländ individ krävs för att etablera sig i det svenska samhället i form av en fungerande skolgång, förvärvsarbete samt boende, och vilka strategier och insatser kommunen planerat för i syfte att underlätta processen.

1.6. Metod

Intervjuer har genomförts med kanslichef för kommunledningskontoret, enhetschef/allmänutredare inom kommunledningskontoret, samordnare för integration och folkhälsa inom kommunledningskontoret, utbildningschef, vikarierande bitr. rektor för sfi, rektor för gymnasieskolan och vuxenutbildningen, tidigare chef för kommunens HVB inom utförarsidan samt mottagandet av nyanlända, områdeschef myndighet inom vård- och omsorgskontoret, enhetschef vuxenheten inom vård- och omsorgskontoret samt flyktingsamordnare. Totalt genomfördes sju intervjuer.

Vidare har dokumentstudier av verksamhetens lokala styrdokument och rutiner genomförts. En förteckning över dokumenten återfinns i bilagan.

Samtliga intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

2. Etablering av nyanlända

Under 2010 antogs lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare tillsammans med ett antal förordningar som reglerar etableringen av nyanlända hos kommunerna, den så kallade etableringsreformen. Bestämmelserna syftar till att underlätta och påskynda etablering i arbets- och samhällslivet för vissa i lagen angivna invandrare. En viktig målsättning är att ge nyanlända goda förutsättningar för egenförsörjning. Målgruppen för lagen är nyanlända från 20 år upp till 65 år som har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande. Ensamkommande barn som fyllt 18 år har också rätt att ta del av etableringsinsatser.

Den 1 mars 2016 trädde den s.k. bosättningslagen i kraft vilket innebär att alla kommuner ska ta emot nyanlända för bosättning. Hur många nyanlända varje kommun ska ta emot beror på kommunens storlek, arbetsmarknadsläge, hur många nyanlända och ensamkommande barn som kommunen redan tagit emot samt hur många asylsökande som redan vistas i kommunen. Lagstiftarens avsikt med lagen är att kommuner som har en god arbetsmarknad, stor befolkning, lågt mottagande av nyanlända och förhållandevis få asylsökande ska ta emot fler nyanlända än kommuner med sämre förutsättningar.

2.1. Roll- och ansvarsfördelning mellan myndigheter

I Sverige samverkar ett flertal aktörer inom ramen för mottagandet och etableringen av flyktingar och nyanlända. Nedan anges en kort beskrivning av det ansvar som åligger Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och kommunerna inom ramen för etableringen av nyanlända. Vidare har även landstingen, länsstyrelserna, CSN, Migrationsverket, regeringen och Sveriges kommuner och landsting (SKL) del i ansvaret.

Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen har det samordnande ansvaret för den nyanländes etablering på den svenska arbetsmarknaden och i det svenska samhället. Myndigheten ansvarar för att en handlingsplan upprättas för den nyanlände och att etableringssamtal genomförs. Arbetsförmedlingen beslutar även om etableringsersättning.

Försäkringskassan

Försäkringskassan betalar ut den etableringsersättning som Arbetsförmedlingen beslutar om. Myndigheten fattar också beslut om och betalar ut etableringstillägg och bostadsersättning.

Kommunerna

Kommunerna ansvarar för att ta emot nyanlända för bosättning efter anvisning utifrån sitt kommunal och sin årsplanering. Dessutom tar kommunerna emot nyanlända som ordnar bosättning på egen hand, anhöriga till personer som redan bor i kommunen samt ensamkommande barn. Kommunerna ansvarar även för undervisning i Svenska för invandrare (SFI), samhällsorientering och annan vuxenutbildning, samt för barnomsorg, förskola och skola och andra insatser för barn och ungdomar. Kommunerna ansvarar också för försörjning för de personer som inte har rätt till en handlingsplan.

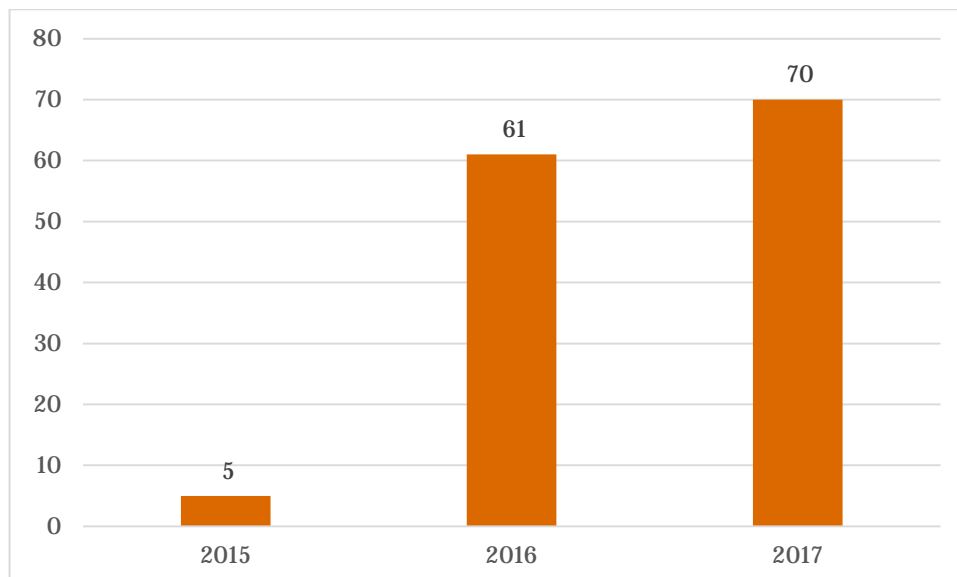
2.2. Framgångsrik lokal integration

I Sveriges kommuner och landstings rapport om framgångsrik lokal integration¹ från 2015 anges ett antal framgångsfaktorer för etablering av nyanlända. Bland annat poängteras vikten av kommunens samverkan med Arbetsförmedlingen, kommunens kontakt och samarbete med lokala företag samt kommunens förmåga att styra och leda ett kommunövergripande samlat arbete för integration. Integration ses således inte som en enskild förvaltningsfråga, utan en fråga som fordrar samverkan. Vidare framhålls att kommunen som arbetsgivare är en stark motor för att öka nyanländas etablering på arbetsmarknaden.

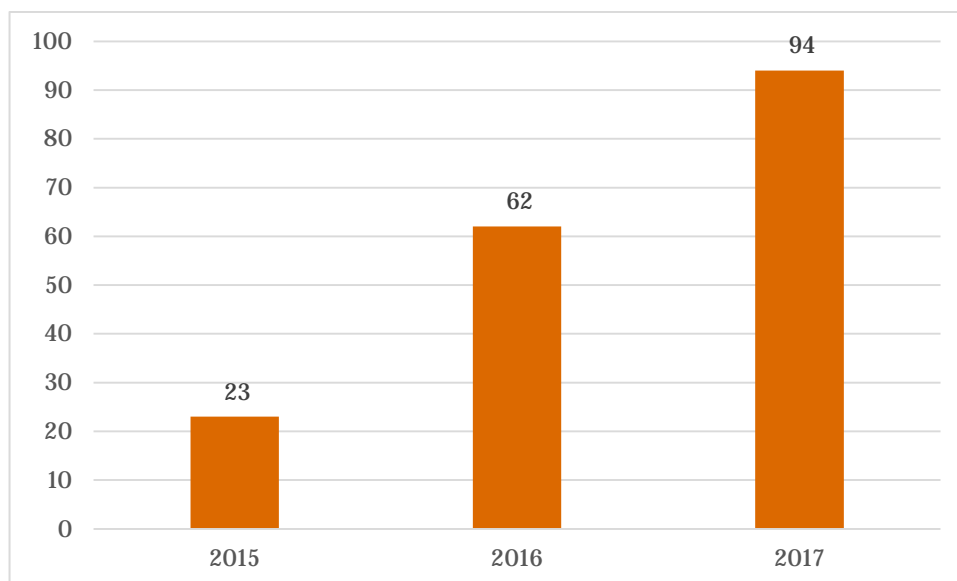
2.3. Mottagande av nyanlända i Knivsta kommun

Nedan statistik kommer från kommun- och landstingsdatabasen Kolada och visar de volymförändringar som har skett i mottagandet sedan år 2015 i Knivsta kommun.

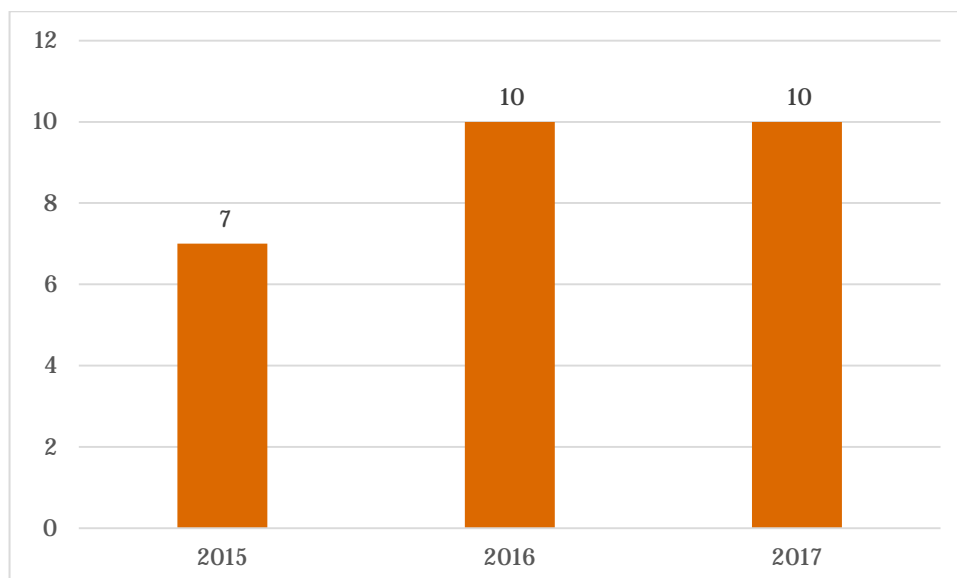
Figur 1, *Kommunmottagna i flyktningmottagandet efter anvisning med uppehållstillstånd Knivsta kommun (antal)*



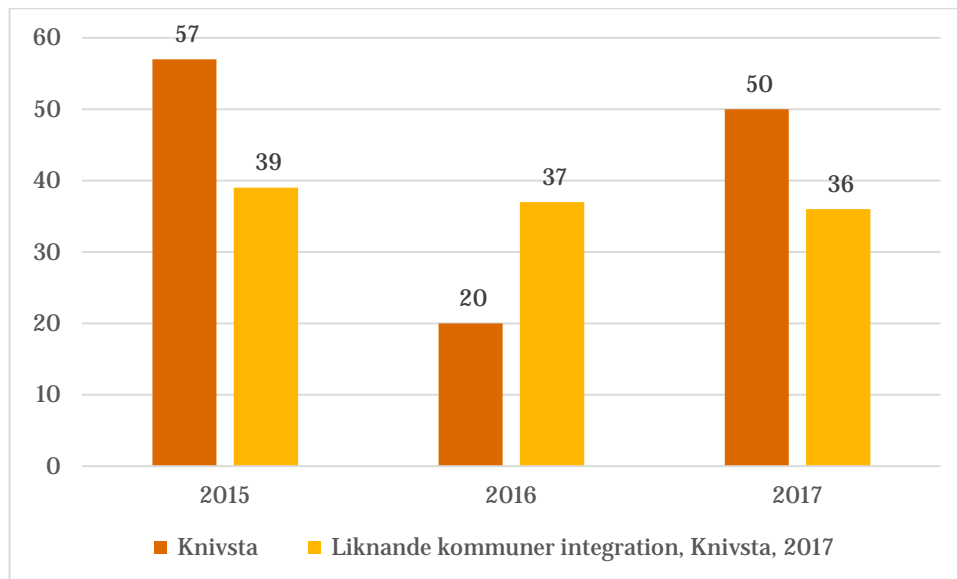
¹ Sveriges kommuner och landsting (2015), *Framgångsrik lokal integration - en modell för att följa flyktingars etablering på den lokala arbetsmarknaden.*

Figur 2, Inskrivna i etableringsuppdraget under året Knivsta kommun (antal)

Utifrån figur 1 kan konstateras att mottagandet av nyanlända efter anvisning har ökat kraftigt från år 2015. Utöver dessa siffror tillkommer personer som bosätter sig själva i kommunen s.k. EBO. Förutom bosättning har kommunen även ansvar för dessa personer under etableringen. Av figur 2 kan utläsas att likaså antalet personer som blir inskrivna i etableringsuppdraget på Arbetsförmedlingen ökar.

Figur 3, Lämnat etableringsuppdraget under året Knivsta kommun (antal)

Figur 4, *Personer som lämnat etableringsuppdraget och börjat arbeta eller studera (status efter 90 dagar), andel (%)*



Figur 4 visar andelen personer som lämnar etableringsuppdraget och har börjat att arbeta eller studera efter 90 dagar. I figuren jämförs Knivsta med ett snitt av liknande kommuner. Liknande kommuner² som Knivsta kommun jämförs med är Mariestad, Lilla Edet, Herrljunga, Timrå, Stenungssund, Kumla och Gällivare. Under 2017 låg andelen på 50 procent i Knivsta kommun. Som framgår av figur 3 handlar det dock om endast fem personer eftersom att det totala antalet som lämnade etableringsuppdraget under 2017 var tio personer.

² Gruppen Liknande kommun integration skiljer sig från de andra jämförelsegrupperna, då den inte är baserad på referenskostnaden. Liknande kommuner integration är istället utvald utifrån invånarantal, antal asylsökande, antal kommunmottagna och utrikes födda från länder utanför EU/EFTA

3. Granskningsresultat

I detta avsnitt redovisas de iakttagelser och bedömningar som gjorts utifrån respektive kontrollmål.

3.1. Organisation samt roll- och ansvarsfördelning

Kontrollmål 1: Finns en organisation kring integrationsarbetet med en tydlig roll- och ansvarsfördelning inom kommunen?

3.1.1. Iakttagelser

3.1.1.1. Reglementet

I reglementet för kommunstyrelse och nämnder i Knivsta kommun från 21 februari 2015 anges att kommunstyrelsen ansvarar för arbetet med att främja integration samt som verksamhetsnämnd ansvarar för kommunens flyktingmottagande på en övergripande nivå. Enligt reglementet leder och ansvarar socialnämnden (tillika arbetsmarknadsnämnd) för verksamheten för flyktingmottagande samt arbetsmarknadsfrågor. Skillnaderna kring ansvarsområdena beskrivs inte mer ingående i reglementet. Utbildningsnämnden ska enligt reglementet leda och ansvara för kommunal vuxenutbildning och utbildning i svenska för invandrare.

3.1.1.2. Organisation för mottagande av nyanlända

Kommunens organisering kring mottagandet av nyanlända med uppehållstillstånd har förändrats under de senaste åren. Under hösten 2015 när många människor sökte asyl i Sverige beslutade kommunstyrelsen (KS-2015/514) om en utredning av hur kommunen skulle kunna förbättra mottagandet av nyanlända, påskynda integrationen samt mer substantiellt bistå i nuvarande flyktingsituation. Förslag skulle således behandla både den akuta flyktingsituationen (t.ex. ett stort antal ensamkommande barn och unga) och långsiktigt för integration av nyanlända. Vid denna tidpunkt låg ansvaret för mottagande av nyanlända inom Vård- och omsorgskontoret. Resultat av utredning blev att mottagningen utökades och flyttades tillfälligt till kommunledningskontoret. Syftet med förändringen anges i den skriftliga rapporten vara att det skulle vara en väg in i kommunen för den enskilde nyanlände som kom. Ytterligare tjänster tillsattes centralt såsom en kombinerad tjänst flykting- och integrationssamordnare och en person som var ansvarig för återsökningarna av ersättningar från Migrationsverket. Vård- och omsorgskontoret fick också utökat med tjänster för att bl.a. kunna handlägga alla ärenden rörande ensamkommande barn och unga. Utbildningskontoret fick ytterligare personal bl.a. för att samordna skolans mottagande, stärka elevhälsan och påbörja ett arbete med Samhällsorientering.

Nästa organisatoriska förändring skedde i början av år 2017 när det beslutades att det praktiska mottagandet av nyanlända skulle flyttas till utförarsidan inom Vård- och omsorgskontoret.³ Vid denna tidpunkt hade kommunen två HVB⁴-hem för ensamkommande barn och unga i egen regi inom Vård- och omsorgskontoret. Mottagningen av nyanlända

³ Socialnämnden informerades i oktober 2016 § 310

⁴ Hem för vård eller boende

var kvar inom utförarsidan fram tills årsskiftet 2017/18 när HVB-hemmen i egen regi utvecklades till följd av sjunkande volymer. Mottagningen av nyanlända flyttades då ytterligare en gång över till vuxenheten inom myndighetssidan inom Vård- och omsorgskontoret, där den finns idag. Medel för de samordnande strategiska funktionerna för flyktingsamordning, frivilligsamordning samt kostnader för bostadsanpassning och vissa tolkutgifter bibehölls under kommunstyrelsen under 2017 och flyttades över till socialnämnden enligt beslut från kommunstyrelsen i januari 2018 (KS-2018/81).

I intervjuerna med representanter från myndighetssidan underlättade förändringen arbetet på så sätt att den enskilde klienten hade allt under samma tak. Det framhålls från representanter inom såväl utförarsidan som myndighetssidan att samarbetet internt mellan enheterna inte hade fungerat väl bl.a. pga. skilda arbetssätt och kultur. En följd av förändringen uppfattades således vara att det interna samarbetet förenklades eftersom att de som arbetade med klienterna arbetade under samma ledning. Från utförarsidan ansågs arbetet internt inom enheten ha fungerat mycket väl och beslutet som förändring upplevdes för flera medarbetare som oklart.

Inom mottagningen på Vård- och omsorgskontoret finns idag en flyktingsamordnare som arbetar såväl operativt med det praktiska mottagande som strategiskt med övergripande frågor rörande bl.a. civilsamhället och arbetsmarknad. Samma tjänsteperson har haft tjänst inom mottagningsverksamheten sedan augusti 2016 (olika titlar och uppgifter men inom mottagningen) vilket innebär att tjänstepersonen har följt med när mottagningen har bytt organisatorisk tillhörighet. Detta upplevs enligt intervjuerna ha skapat en naturlig brygga och kontinuitet vid överflytten från kommunledningskontoret till Vård- och omsorgskontoret.

Av de tjänster som tidigare fanns inom kommunledningskontoret återfinns idag en integrationsamordnarfunktion. Personen som innehar den idag har haft tjänsten sedan augusti 2018. Tjänsten ska vara strategisk till sin karaktär och innefattar bl.a. ansvar för översyn av styrdokument, samverkan med såväl interna som externa aktörer, informationsspridning, omvärldsbevakning osv.

I riskanalysen inför internkontrollplanen 2017 för Socialnämnden bedömde nämnden att det fanns en hög risk för otydlighet angående ansvarsfördelningen mellan socialnämnden och kommunstyrelsen gällande flyktingfrågor. Med anledning av detta genomfördes en intern uppföljning inom Vård- och omsorgskontoret. Resultatet från september 2017 visade att det inte finns någon tydlig rutin för ansvarsfördelning och en tydlig majoritet av respondenterna uttryckte en stark önskan om, samt ett behov av en tydlig ansvarsfördelning. Följande åtgärds punkter identifierades: initiera att en skriftlig rutin om ansvarsfördelning mellan nämnderna skapas, upprätta en skriftlig rutin om ansvarsfördelning inom socialnämndens verksamhetsområden, samt upprätta en aktuell processkartläggning inom socialnämndens verksamhetsområden. I februari 2018 beslutade socialnämnden att godkänna rapporten och begärde uppföljning på åtgärderna inom sex månader. Vid tiden för granskningen (oktober 2018) hade ingen återrapportering gjorts till nämnden.

I intervjuerna framkommer också att roll- och ansvarsfördelningen mellan de olika enheterna och kontoren inte alltid har varit tydlig. Trots vidtagna åtgärder finns det än idag en otydlighet för vissa av de intervjuade kring vem som ansvarar för vad, inte minst eftersom

att det finns både en flyktingsamordnare och en integrationssamordnare i kommunen. Dock är bilden delad och från kommunledningskontorets sida anses det idag vara tydligt.

För att tydliggöra roller och ansvar har ett dokument skapats som specificerar fördelningen av arbetsuppgifter och ansvarsområden mellan flykting- och integrationssamordnare. Detta var en av åtgärds punkterna i ovanstående nämnda interna uppföljning. Det framkommer även att tjänstepersonerna som innehar rollerna har regelbundna träffas sinsemellan och med andra. Av intervjuerna framgår det att det till stor del är klart för integrationssamordnaren och flyktingsamordnare kring uppdelningen. Däremot är nästa steg att sprida vidare denna kunskap till hela organisationen eftersom att det för alla inte är tydliggjort. Frågor som lyfts i intervjuerna från övriga berör bl.a. hur kommunikation ska delges inom organisationen och vilka forum som ska lyfta frågorna rörande integration – befintliga eller nya?

Den principiella frågan kring var mottagandet av nyanlända ska vara placerat i kommunen rent organisatoriskt anses från Vård- och omsorgskontoret inte ha varit eller är en aktuell fråga. Det finns en enighet bland de intervjuade från Vård- och omsorgskontoret att integration av nyanlända inte är en socialtjänstfråga utan en kommunövergripande fråga och det kan skapas både problem i signalvärde och i arbetssätt om arbetet finns inom socialtjänsten. Inom Vård- och omsorgskontoret framhålls att det är viktigt att arbeta aktivt för att de nyanlända inte ska hanteras som ”klassiska socialtjänstklienter”.

3.1.1.3. Etablering på arbetsmarknaden

Ytterligare en organisatorisk förändring som är på gång är att arbetsmarknadsgruppen inom vuxenheten ska utökas med två tjänster för att tydligare arbeta med nyanländas etablering på arbetsmarknaden. Detta initiativ ligger på tjänstemannanivå och är inte ett politiskt beslut. Denna förändring sker från och med årsskiftet 2018/19 och det framhålls i intervjuerna att det kommer att krävas mycket arbete för att förändra tanke- och arbetssätt inom t.ex. befintliga verksamheter såsom Stegen (idag inom socialpsykiatriens verksamhet) för att inkludera den nya heterogena målgruppen nyanlända. Förändringen anses dock vara ett viktigt steg i att arbeta mer aktivt och riktat med nyanländas förutsättningar för integration.

3.1.1.4. Projektfinansierade insatser

Kommunen har under år 2017 haft projekt med finansiering från Länsstyrelsens § 37a-medel. Projekten innefattar bl.a. ett språkcafé med samhällsinformation, språkvän för att underlätta möten oavsett bakgrund, vänfamiljer för ensamkommande barn och unga och det idéburna partnerskapet Rådtrum tillsammans med Individuell Människohjälp och Sensus. Rådtrum är en verksamhet som ger kostnadsfri, opartisk och konfidentiell rådgivning. Inom verksamheten för svenska för invandrare (sfi) har även statliga medel sökts. Medlen kommer bl.a. att användas för att förstärka sfi-verksamheten i och med det utökade kravet med utbildningsplikt⁵. Samhällsorienteringen (SO) förstärkts med ökat antal timmar och mer fokus på hälsofrågor i ett i ett ESF-finansierat projekt. Dessa externa finansierade projekt och insatser anges vara tidsbegränsade och enligt intervjuerna finns ingen plan för hur/om insatserna ska fortsätta när projektmedlen är förbrukade.

⁵ Utbildningsplikten innebär att alla nyanlända som tar del av Arbetsförmedlingens etableringsinsatser, och som bedöms vara i behov av utbildning för att kunna komma i arbete, kan anvisas att söka och ta del av utbildning, annars kan ersättningen dras in.

3.1.1.5. Svenska för invandrare (sfi) och samhällsorientering (SO)

Avslutningsvis bör nämnas att sfi och SO idag är placerade under utbildningskontorets vuxenutbildning. Idag sker sfi inom egen regi och SO i samverkan med Uppsala kommun. För att hantera utökade volymer har en biträdande rektor tillsatts som arbetar med att utveckla sfi-verksamheten. I intervjuerna med representanter för skolan framhålls att den interna organisationen och ansvarsfördelningen inom sfi och SO är tydlig och även om en del förändringar och utveckling behöver ske framgent är det en relativt avgränsad organisation vilket förenklar i att skapa tydlighet. Däremot framhålls precis som ovan att organisationen på en övergripande nivå i kommunen inte är tydlig för medarbetare inom sfi-verksamheten.

3.1.2. Bedömning

Vi konstaterar att det har skett en hel del organisatoriska förändringar för mottagningen av nyanlända under des senaste åren in kommunen. Detta är inte unikt med tanke på de stora omvärldsförändringar som har skett de senaste åren och där kommunala organisationer har varit tvingade att vara lättrörliga för att anpassa sig efter omvärldens snabba skiften. Däremot kan vi konstatera att detta har skapat en otydlighet i roll- och ansvarsfördelning. Trots att åtgärder för att komma till rätta med detta har genomförts finns det i dagsläget fortsatt oklarheter för vissa av de intervjuade kring vem som bär ansvar för vad och var någonstans det strategiska arbetet ska drivas framåt.

Vi konstaterar att flera insatser för målgruppen är externt projektfinansierade och det saknas en plan eller politiska beslut för hur/om dessa projekt ska finansieras inom ordinarie budget efter att de externa medlen tar slut.

Vi bedömer kontrollmålet som delvis uppfyllt.

3.2. Strategisk styrning

Kontrollmål 2: Finns en strategi med konkreta och samordnade insatser för kommunens integrationsarbete? Baseras strategin på nedanstående omnämnda analys (kontrollmål 3)?

3.2.1. Iakttagelser

I Knivsta kommun finns en *Policy för integration och social sammanhållning* som är antagen av kommunfullmäktige 2014-06-18. Policyn knyter an till kommunens vision *Knivsta skall bli en attraktiv plats att bo och verka i för alla människor oavsett ursprung*. I policyn anges att det övergripande målen för en framgångsrik politik för integration och social sammanhållning är att:

- Knivsta kommun ska verka för ett tolerant och öppet samhälle där etnisk och social tillhörighet inte är ett hinder för den enskildes deltagande i lokalsamhällets utveckling.
- Knivsta kommun ska solidariskt arbeta i enlighet med målen för den övergripande svenska flykting- och integrationspolitiken.
- Knivsta kommun ska efter yttersta förmåga leva upp till de riktlinjer och anvisningar för mottagande av olika kategorier av flyktingar som Länsstyrelsen årligen upprättar för länets kommuner.

- Knivsta kommun ska vara ett föredöme som arbetsgivare genom att i ökande utsträckning ta tillvara den resurs och kompetens som människor med olika etniska och kulturella bakgrunder besitter.

För att målen ska uppnås har tre prioriterade områden tagits fram:

- Verka för ett samhälle där det **råder ömsesidig respekt** mellan medborgarna och där det finns mötesplatser för människor av olika ursprung att **mötas på jämlika villkor**.
- Genom SFI, skolan och arbetsförmedlingen erbjuda flyktingar **ett gemensamt språk**, rätt till **samhällsorientering**, annan **utbildning och praktik**.
- Medverka till **kvalitativ introduktion** för flyktingar och individer med migrationsbakgrund i svenskt arbetslivskultur, lagstiftning och sociala normer.

Av policyn framkommer att en handlingsplan ska upprättas av kommunstyrelsen, vilket i intervjuerna framkommer inte har gjorts. Utöver uppmaning till framtagande av handlingsplan finns inga konkreta eller samordnade insatser angivna i dokumentet.

Av intervjuerna framkommer att den antagna policyn inte är ett känt eller levande dokument ute i verksamheterna. Flera av de intervjuade känner inte till policyn vid frågan om vilka styrande dokument som finns antagna.

Det finns inga mål från kommunfullmäktige som särskiljer gruppen nyanlända eller nämner integration. Däremot har två av nämnderna/styrelse egna uppsatta mål som rör målgruppen.

I kommunstyrelsens verksamhetsplan för 2017 anges följande mål för kommunstyrelsens verksamhet: *Kommunens integrationsarbete samt mottagande av nyanlända lägger grunden för delaktighet, inkludering och goda förutsättningar för möten mellan människor på lika villkor*. Målet återfinns även i 2018 års verksamhetsplan. Målet ska mätas med följande resultatindikator:

- Antal insatser inom frivilligsamordning
- Andelen nyanlända som får ett förstahandskontrakt för en bostad ökar
- Ökat antal praktik- och språkpraktikplatser inom kommunens verksamheter

Kommunstyrelsen har även ett mål som avser samverka med civilsamhället (*Kommunen vitaliserar sitt demokratiarbete så att civilsamhället kan engagera sig och bidra till samhällsutvecklingen på ett meningsfullt sätt*) som enligt sakgranskningen till stor del rör arbetet med integration.

Likaså utbildningsnämnden har ett eget nämndmål för 2017 och 2018 att *Kommunens vuxenutbildning inklusive SFI ska hålla god kvalitet*. Målet ska mätas med följande resultatindikator:

- Andelen elever inom Vuxenutbildningen som uppnår minst betyget E har ökat.
- Andelen elever inom SFI som uppnår minst betyget E har ökat.

Socialnämnden har inga mål i verksamhetsplanen för 2017 eller 2018 som berör området integration.

Det framhålls av flera intervjuade att det saknas en övergripande strategi för kommunens arbete med integration för att tydliggöra politiska mål, arbetssätt och roller. Ett område som lyfts är frågan kring arbetsmarknadsetablering som inte finns inkluderat i en övergripande strategi. Som tidigare nämnts har dock ett arbete påbörjats inom Vård- och omsorgskontoret för att öka kommunens insatser på området.

Enligt intervju med kommunledningskontoret har integrationssamordnaren fått ett uppdrag att se över befintliga policys, inklusive denna policy, för att se vad som behöver uppdateras samt om vissa policys kan slås ihop till mer övergripande styrdokument. Detta för att få ett mer samstämmigt och fokuserat arbetssätt framgent.

3.2.2. Bedömning

Vi konstaterar att det finns en politiskt antagen policy från 2014 som rör integration av nyanlända Knivstabor. Däremot är denna policy inte ett känt eller levande dokument i verksamheterna, inte ens bland alla tjänstepersoner med chefspositioner. Den nuvarande policyn innehåller inga samordnande insatser och den handlingsplan som enligt policyn ska tas fram finns inte framtagen.

Inom de respektive verksamheterna skapas egna arbetssätt och mål men det finns ingen övergripande strategi för hur kommunen ska ta sig an frågan kring integration. Bland annat framhålls behovet av en gemensam hållning kring etablering på arbetsmarknaden och hur kommunen ska arbeta med detta område.

Vi bedömer kontrollmålet som ej uppfyllt.

3.3. Analys av möjligheter och utmaningar

Kontrollmål 3: Finns en analys av utmaningar och möjligheter avseende integration och insatser?

3.3.1. Iakttagelser

Som nämnts ovan har granskningen tagit del av några utredningar (från november 2015 och september 2017) som har gjorts under åren. Av rapporterna framgår att dessa utredningen har fokuserat på hur kommunen ska organisera sig och som grund för arbetet har vissa analyser gjorts av utmaningar och möjligheter. Av intervjuerna framkommer att det inom de enskilda verksamheterna sker ett visst analysarbete men det finns inget systematiserat arbete. Likaså sker det ingen övergripande systematiserad analys av arbetet med integration av nyanlända som har kommit granskningen till del. Granskningen har inte tagit del av några förarbeten till ovanstående nämnda policy.

3.3.2. Bedömning

Vi konstaterar att det finns analyser gjorda inom ramen för utredningar som är beslutade om vid vissa tillfällen av en nämnd eller kommunstyrelsen. Däremot sker inget analysarbete systematiskt eller på övergripande nivå.

Vi bedömer kontrollmålet som ej uppfyllt.

3.4. Uppföljning, utvärdering och analys

Kontrollmål 4: Sker uppföljning, utvärdering och analys av resultat från arbete med integration inom olika verksamheter?

3.4.1. Iakttagelser

Av *Policyn för integration och social sammanhållning* framgår att för att arbeta med målen och de prioriterade områdena på ett sammanhållet sätt och i tydlig samverkan internt och externt ska en handlingsplan upprättas av kommunstyrelsen. Handlingsplanen ska följas upp regelbundet utifrån systemet med intern kontroll. Som nämns ovan framkommer av intervjuerna att en handlingsplan inte finns framtagen. Däremot inkluderas integration och flyktingmottagande i kommunstyrelsens internkontrollplan som ett riskområde i såväl 2017 som 2018 års internkontrollplaner. Det framgår av uppföljningen av internkontrollplanen 2017 att kontrollmomentet för flyktingmottagande inte genomfördes pga. vakanser inom det strategiska ledningsstödet.

Policyn ska utvärderas en gång under varje mandatperiod. Kommunstyrelsen och berörda nämnder ska i sina årliga verksamhetsberättelser redovisa utfall och erfarenheter av kommunens flyktingmottagande och integrationspolitik samt utvärdera arbetet med genomförandet av denna policy mot bakgrund av de fyra övergripande målen som kommunfullmäktige satt upp i *policyn*.

Vid genomgång av verksamhetsberättelserna för 2017 lyfts arbetet med integration i några sammanhang men *policyn* eller dess beskrivna mål utvärderas inte. *Policyn* har inte utvärderats under mandatperioden 2014-2018.

I verksamhetsberättelsen för kommunstyrelsen bedöms målet kring integration som delvis uppfyllt. I beskrivningen av måluppfyllelse ges en mer ingående beskrivning av arbetet under året. Bl.a. framhålls beslutet att alla kommunala verksamheter skulle erbjuda praktikplatser för nyanlända invånare, vilket anses ha haft viss betydelse. Under 2017 erbjöds 14 praktikplatser spritt över fem kommunala verksamheter och ett bolag. Det anges att kontoren arbetar på olika sätt med praktikplatser och att det saknas en central organisation. Två av praktikanterna erbjöds tillfällig anställning i kommunen. Av intervjuerna framkommer att det har varit svårt att få igång arbetet med språkpraktik och att antal praktikplatser väntas vara samma eller öka för år 2018.

I verksamhetsberättelsen för utbildningsnämnden bedöms målet kring vuxenutbildning och sfi som uppfyllt, dock visar första indikatorn (andelen elever inom vuxenutbildningen som uppnår minst betyget E har ökat) på ett negativt resultat jämfört föregående år med en minskning från 87,5 procent år 2016 till 82,7 procent år 2017.

Utöver ovanstående uppföljning kopplat till målen återfinns ingen övergripande uppföljning, utvärdering eller analys av verksamheternas resultat. Av intervjuerna framgår att det inom vissa verksamheter följs upp vissa nyckeltal t.ex. nationella prov och betyg inom sfi. Däremot redovisas inte dessa nyckeltal systematiskt till nämnderna eller kommunstyrelsen. Den ekonomiska uppföljningen görs månatligen. Vid genomgång av kommunsty-

relsens protokoll för 2017 framgår att information inom flyktingmottagandet med fokus på bosättning och volymer ges vid ett flertal tillfällen.

Som nämns ovan har kommunen under år 2017 haft flera projekt med finansiering från Länsstyrelsens § 37a-medel. Dessa projekt har följs upp till Länsstyrelsen utifrån deras krav på uppföljning. Resultaten av projekten har lyfts enligt intervjuerna till kommunstyrelsens arbetsutskott som informationsärende.

3.4.2. Bedömning

Vi konstaterar att den antagna policyn inte följts upp såsom beslutat av fullmäktige. De politiska mål som är antagna av utbildningsnämnden och kommunstyrelsen följs upp enligt ordinarie uppföljningssystem vid årsredovisningen. Vi konstaterar att vissa nyckeltal följs upp på verksamhetsnivå. På politisk nivå följs ekonomin upp regelbundet samt vissa nyckeltal i form av volymer av anvisade till kommuner. Vi konstaterar att uppföljningen av enskilda projekt med direkt bäring på kvalitativa aspekter av integration redovisas till kommunstyrelsens arbetsutskott.

Det är svårt att avgöra vad som är framgångsfaktorer i arbetet utan en systematisk uppföljning. Frågor som väcks är: Vad ska kommunen fokusera på? Vilka resultat kan ligga till grund för beslut om framtida satsningar? Vi anser att avsaknad av en övergripande uppföljning leder till svårigheter att genomföra en djupgående analys med långsiktig bäring.

Vi bedömer kontrollmålet som delvis uppfyllt.

3.5. Samverkan

Kontrollmål 5: Finns en samverkan med relevanta samverkansparter, såväl internt som externt?

3.5.1. Iakttagelser

Av första kontrollmålet framkommer att det internt inom Vård- och omsorgskontoret har funnits vissa svårigheter kring samverkan. Likaså framhålls att organisationen till viss del är otydlig i ansvarsfördelningen vilket försvårar samverkan. Dock framhålls att det i övrigt har funnits och finns en stark vilja att samverka mellan kontoren och det uppfattas som välfungerande. I dagsläget sker regelbundna avstämningar mellan flyktingsamordnaren, integrationssamordnare och handläggare inom arbetsmarknad.

Under hösten 2015 tillsattes en intern operativ samverkansgrupp – projektgrupp flyktingmottagande – som skulle hantera den akuta situationen såsom inventering av lokaler på förfrågan av Migrationsverket, Länsstyrelsens arbete, behov av information osv. I gruppen ingick representanter från Informationsenheten, Socialtjänsten, Knivstabostäder, Lokalförsörjning, Utbildning, Kultur och fritid, Kontaktcenter samt beredskapssamordnare och integrationssamordnare. Gruppen har funnits kvar och varit aktiv fram till hösten 2018 då den upplöstes. I dagsläget pågår samtal om vad nästa steg ska vara.

Utöver den interna samverkan sker det en hel del samverkan med externa aktörer.⁶ Det finns enligt intervjuerna en beslutad lokal samverkansöverenskommelse. Det framgår också att en nya regional samverkansöverenskommelse håller på att arbetas fram och utifrån denna kommer även en ny lokal samverkansöverenskommelse att tas fram.

Från de intervjuades perspektiv – och således det kommunala perspektivet – fungerar den externa samverkan väl, inte minst i relation med civilsamhället. I intervjuerna betonas det stora engagemanget bland medborgarna och som nämnts ovan finns flera initiativ till projekt där kommunen samverkar med civilsamhällsorganisationer. Det framhålls t.o.m. att det kan vara svårt att möta upp allt engagemang.

Arbetsförmedlingen är en viktig aktör i arbetet med integration och etablering på arbetsmarknaden. Övergripande beskrivs ett gott samarbete men det framhålls också att t.ex. de interna förändringarna inom Arbetsförmedlingen stundtals har försvärat kontakten.

3.5.2. Bedömning

Vi konstaterar att det finns samverkan med relevanta samverkansparter såväl internt som externt. Vissa otydligheter i organisationen i sin helhet samt skilda arbetssätt och kulturer internt inom Vård- och omsorgskontoret har försvärat samverkan under vissa perioder. Däremot framhålls att samverkan övergripande i kommunen gällande nyanlända är väl-fungerande. Samverkan med externa aktörer framhålls från kommunens sida som framgångsrikt.

Vi bedömer kontrollmålet som uppfyllt.

⁶ Notera att inom ramen för granskningen har inte några externa aktörer intervjuats. Detta innebär att texten beskriver situationen utifrån kommunens medarbetares perspektiv.

4. Revisionell bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Knivsta kommun genomfört en granskning av kommunens integrationsarbete. Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen och berörda nämnder säkerställer en ändamålsenlig analys och planering av integrationsarbetet för nyanlända.

Vår samlade bedömning är att kommunstyrelsen och berörda nämnder inte säkerställer en ändamålsenlig analys och planering av integrationsarbetet.

Vår bedömning grundar sig på iakttagelser och bedömningar för respektive kontrollmål vilka framkommer av rapporten.

4.1. Rekommendationer

Utifrån granskningens resultat rekommenderar vi kommunstyrelsen och berörda nämnder att:

- Utveckla en ny kommunövergripande strategi rörande integration av nyanlända som ger förutsättningar att arbeta strategiskt och långsiktigt.
- Fortsätta arbetet med att tydliggöra roll- och ansvarsfördelning inom organisationen genom att t.ex. genomföra föreslagna åtgärder samt att sprida vidare gemensamma arbetssätt till aktuella verksamheter.
- Tydliggöra vägar för kommunikation inom organisationen, t.ex. för att föra vidare kunskap och goda exempel.
- Systematisera det övergripande analysarbetet som grund för ett strategiskt och långsiktigt arbete.
- Utvärdera behovet av en ny intern samverkansgrupp med ett tydligt strategiskt uppdrag kring integration och etablering för nyanlända.
- Systematisera arbetet med uppföljning utifrån ovanstående rekommendationer.

Bilaga

Följande dokument har inkommit inom ramen för granskningen:

- Beslut om inrättande av tjänst som integrationssamordnare 2015-03-23
- Del- och slutrapporter för Vänfamiljer, Verksamhetsanpassning för ökat mottagande, Språkvän, Språkcafé och Rådrom
- Initiativ till praktikplatser nyanlända 2017-06-07 – beslut och tjänsteskrivelse
- Internt arbetsmaterial rörande mottagande av nyanlända samt ensamkommande barn och unga från utförarorganisationen, exempelvis välkomstmapp, ansvarsfördelning, framtidsspaning, samling av reglerförändringar, presentationsmaterial, uppföljning kvalitetsdeklarationer, informationsmaterial, kvalitetsdeklarationer och processbeskrivning ensamkommande barn och unga.
- Knivsta kommun reglemente för kommunstyrelse och nämnder från 2015
- Organisationsskiss Vård- och omsorgskontoret samt mottagande för nyanlända från kommunledningskontoret
- Policy för integration och social sammanhållning 2014-0618
- Verksamhetsberättelser 2017
- Verksamhetsplaner 2017 och 2018
- Utredning av organisation för mottagande av nyanlända 2015-09-14
- Uppgiftsfördelning integrationssamordnare och flyktingsamordnare (arbetsmaterial)
- Uppföljning ansvarsfördelning Socialnämnden 2017-12-14 – beslut och tjänsteskrivelse
- Uppföljning internkontrollplan 2017 kommunstyrelsen

2018-11-13

Charlotte Erdtman

Projektledare

Peter Alm

Uppdragsledare