



cutting through complexity™

# Höörs kommun

## Granskning av flyktingsituationen

Januari 2017

KPMG AB  
2017-01-25  
*Antal sidor: 27*

## Innehåll

1.	Sammanfattning	2
1.	Inledning	4
1.1	Bakgrund	4
1.2	Syfte och revisionsfrågor	4
1.3	Avgränsning	4
1.4	Ansvarig nämnd	5
1.5	Metod	5
1.6	Revisionskriterier	5
2.	Styrning	6
2.1	Mål beslutade av kommunfullmäktige	6
2.2	Reglementen	7
3.	Mottagning och integration av nyanlända	8
3.1	Organisation	8
3.2	Dokumenterade processer och rutiner	9
3.3	Tilläggsbudget 2016	9
3.4	Avtal och anvisningstal	10
3.5	Samhällsorientering och information	10
3.6	Sfi	10
3.7	Arbete och försörjning	11
3.8	Bostadsförsörjning	13
4.	Mottagande och integration av ensamkommande barn	15
4.1	Organisation	15
4.2	Dokumenterade processer och rutiner	15
4.3	Avtal och anvisningstal	16
4.4	Statistik och boende	17
4.5	Rutiner	18
5.	Sammanfattande bedömning	22
5.1	Svar på revisionsfrågorna	22
5.2	Rekommendationer	25
6.	Bilaga 1 – Revisionskriterier	26

## 1. Sammanfattning

KPMG har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Höörs kommun granskat kommunens hantering av flyktingsituationen utifrån anpassning av nämndernas verksamheter, med specifikt fokus på överförmyndarens verksamhet samt mottagande och integration av ensamkommande flyktingbarn.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte och revisionsfrågor är att berörda nämnder gjort ändamålsenliga anpassningar av verksamheten för att hantera flyktingmottagandet utifrån förändrade volymer. Även om insatser görs för att stärka arbetet, bedömer vi att kommunstyrelsen i samråd med berörda nämnder bör ta ett ökat helhetsgrepp kring frågan genom att utveckla långsiktiga mål och strategier för kommunens flyktingmottagande och integrationsarbete. Berörda nämnder bör även vidta åtgärder för att säkerställa en långsiktig bostadsförsörjning och insatser för egenförsörjning efter nyanländas etableringsperiod är slut. Vi ser det även som viktigt att kommunstyrelsen gör en översyn av överförmyndarens organisation i syfte att minska sårbarheten.

Våra identifierade förbättringsområden/rekommendationer är följande:

- Kommunstyrelsen bör konkretisera övergripande mål och gemensamma strategier som tydliggör kommunens långsiktiga arbete med flyktingmottagning och integrationsarbete.
- Kommunstyrelsen bör säkerställa att det finns en ändamålsenlig samverkan och tydliga ansvarsfunktioner mellan berörda nämnder i mottagnings- och integrationsarbetet.
- Kommunstyrelsen behöver i samråd med berörda nämnder utveckla strategier för kommunens bostadsförsörjning.
- Kommunstyrelsen och berörda nämnder bör stärka samverkan med Arbetsförmedlingen kring nyanlända som ingår i etableringen. En lokal överenskommelse bör snarast utarbetas för att tillförsäkra att det finns en tydlighet i roller och ansvar.
- Socialnämnden och barn- och utbildningsnämnden bör stärka sitt förebyggande arbete i syfte att möta identifierade stödbehov hos nyanlända och ensamkommande barn och ungdomar.
- Barn- och utbildningsnämnden bör utveckla dokumenterade rutiner för kartläggning och bedömning av nyanlända elevers kunskaper och behov.
- Barn- och utbildningsnämnden och socialnämnden bör tillse att det finns en långsiktig kompetensförsörjning inom nämndens verksamheter.

- Kommunstyrelsen bör tillse att överförmyndaren utvecklar dokumenterade rutiner för handläggning av ensamkommande barn och kontroll/uppföljning av ställföreträdare. Överförmyndaren bör även säkerställa att rutinen för klagomålshantering återkommande kommuniceras med barnen och berörda verksamheter för att säkerställa att avvikelser avseende de gode männen utreds och följs upp.
- Kommunstyrelsen bör göra en översyn av överförmyndarens organisation för att klargöra roller och ansvar. Översynen bör beakta framtida organisering i syfte att minska sårbarheten.

## 1. Inledning

### 1.1 Bakgrund

Migrationsverket har huvudansvaret för mottagande av asylsökande som kommer till Sverige. När en person beviljas uppehållstillstånd övergår ansvaret från Migrationsverket till kommuner och andra myndigheter. Höörs kommun har i första hand ett åtagande för ensamkommande barn. Höörs kommun har ansvar för att ta emot och ordna boende för ensamkommande barn samt utse en god man som kan företräda barnet. Kommunen ska också vid behov erbjuda stödinsatser enligt Socialtjänstlagen. Asylsökande barn har, oavsett om de är ensamkommande eller inte, rätt att gå i förskola och skola.

När ett ensamkommande asylsökande barn anländer till Sverige ska barnet erbjudas ett tillfälligt boende i den kommun (ankomstkommun) där barnet ger sig till känna för svensk myndighet. Migrationsverket anvisar sedan barnet till en kommun (anvisningskommun) som ska ta över det långsiktiga ansvaret för barnets boende och omsorg.

För att hantera den rådande flyktingsituationen har Höörs kommun fått ett tillfälligt ekonomiskt stöd från staten på 10,4 Mkr. Av dessa avser 9,6 Mkr 2016.

### 1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma Höörs kommuns hantering av flyktingsituationen utifrån anpassning av nämndernas verksamheter, med specifikt fokus på överförmyndarens verksamhet samt mottagande och integration av ensamkommande flyktingbarn.

Följande revisionsfrågor ska besvaras:

- Hur organiseras mottagandet av de ensamkommande flyktingbarnen, inom Höörs kommun och i samverkan med andra aktörer?
- Bedrivs nämndernas verksamheter på ett ändamålsenligt och från ekonomiskt synpunkt tillfredsställande med hjälp av det tillfälliga ekonomiska stödet från staten?
- Tillgodoser nämnderna de ensamkommande barnens rättigheter utifrån lagkrav?
- Sker tillräcklig tillsyn av hur de gode männen som tilldelas de ensamkommande barnen sköter sina uppdrag som företrädare för barnen?
- Bedrivs nämndernas verksamheter på ett ändamålsenligt sätt avseende integrationen av de ensamkommande barnen?
- Sammanfattningsvis, hur väl fungerar Höörs kommuns hantering av flyktingsituationen och överförmyndarverksamhet utifrån syftet?

### 1.3 Avgränsning

Granskningen avser Höörs kommun hantering av flyktingmottagande och integrationsarbete med särskilt fokus på överförmyndarens verksamhet samt mottagande

och integration av ensamkommande barn och ungdomar samt nyanlända flyktingar<sup>1</sup>. Granskningen avser år 2016.

#### 1.4 Ansvarig nämnd

Granskningen avser kommunstyrelsen, överförmyndaren, socialnämnden och barn- och utbildningsnämnden.

#### 1.5 Metod

Granskningen har genomförts med hjälp av intervjuer och dokumentstudier. Dokument såsom budget, verksamhetsplaner, verksamhetsberättelser, intern kontrollplaner, protokoll, rutiner och riktlinjer samt avtal och överenskommelser som berör flyktingmottagning och integration har granskats. Intervjuer har genomförts med förvaltningschefer och ledande tjänstemän inom respektive granskad nämnd. Vidare har socialnämndens och kommunstyrelsens presidier intervjuats. Samtliga intervjuade har beretts tillfälle att faktagranska rapporten.

#### 1.6 Revisionskriterier

I denna granskning utgörs de huvudsakliga revisionskriterierna av:

- Kommunallag (1991:900)
- Socialtjänstlagen (2001:453)
- Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande
- Budget 2016
- Skollagen (2010:800)
- Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare
- Lag om god man för ensamkommande barn (2005:429)
- FN:s barnkonvention
- Kommunala mål och riktlinjer

I bilaga 1 finns en mer utförlig redogörelse över ovanstående lagstiftning. I kapitel 3 presenteras de kommunala mål som kommunfullmäktige har beslutat om samt roll- och ansvarsområden enligt nämndernas reglementen. I kapitel 4 och 5 beskrivs de dokumenterade rutiner och riktlinjer för mottagning och integration av nyanlända och ensamkommande barn som respektive sektor har tagit fram.

---

<sup>1</sup> Avser nyanlända flyktingar som fått uppehållstillstånd i Sverige och som anvisats till Höörs kommun från Migrationsverkets anläggningsboende, anknytningar till dessa samt kvotflyktingar, alternativt flyktingar som bor i eget boende.

## 2. Styrning

### 2.1 Mål beslutade av kommunfullmäktige

Kommunfullmäktige har utifrån Höors kommuns vision 2025 beslutat om följande fyra kommunövergripande mål för mandatperioden.

- God livsmiljö och boende för alla
- Tillgängliga och professionella
- Innovativa och ansvarsfulla
- Långsiktigt hållbar ekonomi

För varje mål presenteras vad kommunen vill uppnå inom målområdet. Inom samtliga målområden finns skrivningar med bäring på kommunens flyktingmottagande och integrationsarbete. Under målområdet God livsmiljö och boende för alla finns följande skrivning:

- Motiv till målet: medborgarnas förändrade livssituationer ställer högre krav på boendemiljön, därav vill kommunfullmäktige:
  - Förstärka integrationen i vårt samhälle. Det ska vara välkomnande, tryggt och enkelt att bo, leva och arbeta i Höors kommun. Här ska finnas en äldreomsorg med hög kvalitet och en skola som ger en värdegrund, studieresultat, trygghet och arbetsro.

Utöver ovanstående finns inget specifikt mål beslutat av kommunfullmäktige avseende kommunens flyktingmottagning och integrationsarbete eller ett klargörande hur målinriktningen enligt ovan ska mätas och följas upp. I budgeten framgår dock att Integrations- och arbetsmarknadssamordning och dess organisation utgör ett av flera områden som ligger till grund för bearbetning, planering och fokusering under verksamhetsåret 2016.

Respektive nämnd har utifrån de övergripande målen brutit ned dessa till nämndsmål vilka presenteras i ett styrkort med tillhörande indikatorer för uppföljning.

Vad gäller barn- och utbildningsnämnden framgår i budget 2016 att nyanländas lärande måste prioriteras för att få en fungerande integration. Ökade behov finns avseende såväl undervisning, läromedel och hälsofrämjande åtgärder. Vidare framgår att ytterligare resurser krävs för att skapa en god lärmiljö.

Avseende socialnämnden framgår i budgeten att nämnden har behov av ökade bostäder för att möta behoven för nämndens målgrupper. Genom utökat mottagande av ensamkommande barn framgår att nämnden kommer vara i behov av bostäder och anställning av handledare samt socialsekreterare.

## 2.2 Reglementen

I kommunstyrelsens reglemente<sup>2</sup> finns ingen särskild skrivning avseende flyktingmottagning, integration och inkludering, Däremot ansvarar kommunstyrelsen för områden som har direkt koppling till ovanstående, vilket har tydliggjorts med följande skrivningar:

- Kommunstyrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan. De har ansvar för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning.
- Kommunstyrelsen leder och samordnar planeringen och uppföljningen av kommunens ekonomi, personalfrågor och verksamheter.
- Kommunstyrelsens arbete skall till väsentlig del inriktas på kommunövergripande frågeställningar. Detta innebär b.la. att principfrågor, framtidsfrågor, samordningsfrågor samt frågor om prioritering mellan verksamheter skall vara föremål för kommunstyrelsens särskilda intresse.
- Kommunstyrelsen ska leda och samordna mark- och bostadspolitiken och se till att en tillfredsställande markberedskap upprätthålls samt att bostadsförsörjningen och samhällsbyggandet främjas.
- Kommunstyrelsen ska leda och samordna arbetet med att effektivisera organisationen.
- Kommunstyrelsen har hand om kommunens mark- och fastighetsinnehav.
- Kommunstyrelsen har hand om näringslivsfrågor och ansvar för åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen.

Socialnämnden ska enligt reglementet<sup>3</sup> ansvara för följande:

- Mottagande av asylsökande
- Integrering av flyktingar
- Hem för vård och boende för ensamkommande barn och ungdomar i asylprocessen och med permanent uppehållstillstånd.

I barn- och utbildningsnämndens reglemente<sup>4</sup> tydliggörs att nämnden ska fullgöra kommunens uppgifter inom det offentliga skolväsendet för barn, ungdom och vuxna samt inom förskole- och fritidshemsverksamheten. Nämndens ansvar omfattar även svenskundervisning för invandrare. Utöver vad som inryms i detta ansvarsområde finns ingen särskilt uppdrag kopplat till flyktingmottagning och integrationsarbete.

Av granskningen framgår att reglemente avseende överförmyndaren saknas.

<sup>2</sup> Senast reviderat av kommunfullmäktige 2016-01-27

<sup>3</sup> Senast reviderat av kommunfullmäktige 2016-01-27

<sup>4</sup> Senast reviderat av kommunfullmäktige 2016-01-27



### 3. Mottagning och integration av nyanlända

#### 3.1 Organisation

Kommunfullmäktige har 2015-03-25 fattat beslut om en övergripande organisation för mottagande och integration av nyanlända<sup>5</sup> kallad integrations- och arbetsmarknadsenheten. I samband med beslutet har kommunfullmäktige uppdragit åt nämnderna att senast 2015-09-30 inkomma med förslag på innehåll och utformning av kompletterande insatser samt eventuella kostnader med anledning av förslaget. Av granskningen har dokumentation som stödjer ovan enbart verifierats för Social sektor. För övriga nämnder (BUN och KFN) saknas beslut i ärendet. Enligt granskade protokoll har båda nämnderna dock en stående punkt på sina nämndssammanträden vad gällande integration.

Integrations- och arbetsmarknadsenheten tillhör organisatoriskt kommunstyrelsens ansvarsområde och kommunledningskansliet. Enheten ansvarar för kommunens övergripande flyktingverksamhet och för mottagning, integration och etablering av nyanlända vuxna och deras familjer som beviljats uppehållstillstånd. Inom enheten finns en integrationskoordinator, en boendekoordinator och en praktiksamordnare. Integrationskoordinatoren sitter fysiskt tillsammans med Social sektor eftersom de samarbetar i flera frågor som rör flyktingar. I det operativa arbetet ingår stöd och information till nyanlända och samordning kring boende, Sfi-undervisning, samhällsorientering och i kontakterna med samverkande myndigheter. Integrations- och arbetsmarknadsenheten ansvarar även för samordning av bostäder utifrån den nya bostättningslagen<sup>6</sup> och fungerar som en samordnande länk mellan kommunens olika verksamheter och det kommunala bostadsbolaget Höörs Fastighets AB.

Enligt erhållen dokumentation är enhetens uppdrag följande:

- Knyta kontakter och bygga arbetsformer tillsammans med Arbetsförmedlingen.
- Ha kontinuerlig kontakt med polis, räddningstjänst, vårdcentral och andra i samhället som är viktigt för det förebyggande arbetet.
- Samverka med myndigheter, näringsliv, frivilligorganisationer, föreningsliv och aktörer i samhället.
- Vara kontakten med Migrationsverket, Länsstyrelsen och MSB<sup>7</sup>.
- Arbeta med värdegrunds- och demokratifrågor.

Barn- och utbildningsnämnden genom vuxenutbildningen ansvarar för kommunens Sfi-verksamhet.

De intervjuade bedömer att organisationen och ansvarsfördelningen kring vem som ansvarar för vad är tydligt, men att kommunen till följd av ett ökat flyktingmottagande måste effektivisera organisationen i syfte att bättre samordna frågor kring mottagning och

<sup>5</sup> KF 2015-03-25 § 29

<sup>6</sup> Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning

<sup>7</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

integration. Av kommunledningen betonas tydligt att alla verksamheter ska vara delaktiga i flyktingarbetet.

### 3.2 Dokumenterade processer och rutiner

Integrations- och arbetsmarknadsenheten har tagit fram dokumenterade rutiner för mottagande av nyanlända. Därtill har enheten tagit fram en organisationsbeskrivning som tydliggör enhetens uppdrag och organisation med fokus på flyktingmottagning samt frivilligorganisationernas samt föreningsverksamhetens delaktighet i arbetet.

Kommunövergripande saknas en plan/strategi kring Höors kommuns långsiktiga mottagnings- och integrationsarbete samt hur nämnderna gemensamt ska arbeta för att nå gemensamma integrationsmål. Detta är även något som efterfrågas av några av de intervjuade.

Det saknas fastställda strategier/planer för kommunens bostadsförsörjning.

### 3.3 Tilläggsbudget 2016

Höors kommun har för 2015 och 2016 mottagit ett tillfälligt statsbidrag från staten om totalt 10,4 mnkr. Av dessa avser 9,6 mnkr år 2016. En arbetsgrupp bestående av integrationskoordinator och sektorschef för kultur- och fritidsnämnden, socialnämnden och barn- och utbildningsnämnden har tillsammans med kommunens ekonomichef bearbetat underlaget och givit förslag till fördelning av anslaget. Kommunfullmäktige har under hösten 2016 därefter fattat beslut om följande fördelning, vilket utgjort en budgetförstärkning till nämndernas verksamheter.

Nämnd	Belopp (tkr)	Verksamhet
Kommunstyrelsen	2 225	Gode män för ungdomar med PUT, boendekoordinator, integrationshandläggare, fastighetsförvaltare, etableringslägenheter utan hyresintäkt.
Socialnämnden	2 400	Ekonomiskt bistånd, tolkkostnader.
Kultur- och fritidsnämnden	700	Fritidsgård Älvkullen.
Barn- och utbildningsnämnden	4 275	Moduler Ringsjöskolan och Sätöftaskolan, modersmåls lärare 6 åa, kökspersonal 1 åa, skolsköterska, ökad matkostnad, tolkar.

Motsvarande fördelning av resurser i välfärden inklusive schablonersättning med anledning av flyktingsituationen<sup>8</sup> finns för 2017 och avser för Höors kommun ett totalt statsbidrag om 9,6 mnkr.

<sup>8</sup> Fördelning av mer resurser i välfärden inklusive schablonersättning m a a flyktingsituationen för år 2017, yttrande till kommunstyrelsen 2016-10-18.

### 3.4 Avtal och anvisningstal

Höors kommun har träffat ett avtal med Länsstyrelsen avseende mottagande av flyktingar och andra skyddsbehövande. I avtalet som är daterat 2012-05-21 framgår att Höors kommun åtar sig att årligen ta emot 20 flyktingar, varav omkring 10 beräknas bosätta sig på egen hand och 10 anvisas genom Arbetsförmedlingen eller Migrationsverkets försorg.

Genom den nya bosättningslagen har förutsättningarna för kommunens mottagande av nyanlända ändrats där Höors kommun för 2016 har anvisats att ta emot 53 nyanlända flyktingar. Av dessa har flera varit familjer där kommunen arbetat aktivt för att ta emot flyktingar som placerats på ett av Migrationsverkets anläggningsboende i Höör, Frostavallen. För 2017 har Höors kommun fått ett anvisningstal om 72 flyktingar.

### 3.5 Samhällsorientering och information

I kommunernas mottagningsuppdrag ingår att erbjuda varje nyanländ 60 timmars samhällsorientering. Höors kommun har ett avtal med Knutpunkten i Lund där tjänsten köps in tillsammans med flera andra kommuner i Skåne. Organisering sker via en utsedd samordnare hos leverantören där träffar mellan leverantören och kommunen enligt uppgift sker kontinuerligt. Länsstyrelsen ansvarar för samordning inom regionen och för utbildning och rekrytering av informatörer.

Vid granskningstillfället finns ingen kö till samhällsorienteringen. Under granskningen har ingen dokumentation erhållits som visar att regelbundna uppföljningar har gjorts av de insatser som görs.

### 3.6 Sfi

Kommunen är huvudman för utbildning i svenska för invandrare (Sfi). Sfi ingår som en obligatorisk del av etableringsplanen för nyanlända flyktingar som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser. Kommunen ska enligt skollagen (2010:800) aktivt verka för att nyanlända som ingår i etableringen kan påbörja utbildningen inom en månad från det att den nyanlände anmält sig till en Sfi-kurs.

Barn- och utbildningsnämnden ansvarar för kommunens Sfi-undervisning. Höors kommun har tecknat ett interkommunalt avtal med Eslövs kommun där Eslöv är utförare av Sfi-undervisningen. Samtliga Sfi-kurser (A-D) erbjuds vilka ges i tre studievägar beroende på elevernas olika förutsättningar. Sfi-undervisningen erbjuds både dag- och kvällstid samt att möjlighet finns att läsa halvtid. Inskrivning och mottagningsamtal sker via en studie- och yrkesvägledare (SYV) på Ringsjöskolan där kommunens övriga vuxenutbildning ges. Därefter skickar SYV en anmälan till Eslövs kommun om inskrivning. En individuell studieplan upprättas enligt uppgift för varje elev som är vägledande i planeringen av elevens studier. Enligt rektorn på vuxenutbildningen har det inte varit någon kö under året. Antalet elever som läst Sfi i Eslöv har under året motsvarat ungefär 25 elever.

Vid särskilda behov har Höors kommun köpt platser hos andra utbildningsanordnare, exempelvis i Lund, om det funnits en flykting som exempelvis varit akademiker och som

velat kombinera undervisningen med andra studier. Enligt rektorn har det rört sig om 3-4 platser per år.

Enligt rektorn följs undervisningen upp inom ramen för Eslövs kommuns systematiska kvalitetsarbete för vuxenutbildning. Därtill följs undervisningen upp löpande av rektorn för vuxenutbildningen och SYV. Rektorn bedömer att måluppfyllelsen är god med förhållandevis bra närvaro och generellt få avhopp. Diskussioner förs dock om kommunen ska anordna Sfi-undervisningen i egen regi. Detta i syfte att stärka samverkan med kommunens vuxenutbildning för de elever som vill läsa vidare i form av grundläggande svenska eller vill genomföra kompletterande gymnasiala eller eftergymnasiala studier. Genom att undervisningen är förlagd i Eslöv, bedömer rektorn även att det är svårare att kombinera Sfi med andra insatser under etableringen exempelvis studier i kombination med arbetsmarknadsinsatser eller praktik.

Eftersom antalet platser på språkintröduktion förväntas minska med ca 25 platser under 2017, kommer det enligt rektorn finnas lediga lokaler och kapacitet att hantera Sfi-undervisningen i egen regi.

### **3.6.1 Sfi och arbetsmarknadsinsatser**

Enligt skollagen ska huvudmannen i samarbete med Arbetsförmedlingen verka för att eleven ges möjligheter att öva det svenska språket i arbetslivet och att Sfi kan kombineras med andra aktiviteter som arbetslivsorientering, validering, praktik, eller annan utbildning. Utbildningen ska kunna kombineras med förvärvsarbete.

Enligt de intervjuade pågår översyn för att göra Sfi-undervisningen mer anpassad och integrerad med arbetsmarknadsinsatser i syfte att få fler elever att läsa Sfi eller grundläggande svenska som andraspråk i kombination med yrkesutbildningar och/eller praktik. Höörs kommun har ett avtal med övriga kommuner i Skåne avseende yrkes-Sfi<sup>9</sup> där platser köps efter behov. Enligt rektorn har kommunen inte riktigt kommit igång med arbetet, dock betonas det som en viktig insats framöver för att stärka nyanländas etablering.

## **3.7 Arbete och försörjning**

### **3.7.1 Arbetsmarknadsinsatser**

Drivhuset är kommunens samlade verksamhet för arbetsmarknadsinsatser. Samordning sker mellan Social sektor, Barn och Utbildning, HR, Integrations- och arbetsmarknadsenheten, Kultur och Fritid och Arbetsförmedlingen. Syftet är att snabbare och effektivare få personer i arbete, praktik eller studier. Insatserna riktar sig primärt till följande målgrupper;

- Ungdomar 16-24 år som inte går eller fullföljt gymnasiet och är arbetslösa eller undersysselsatta.

---

<sup>9</sup> Ett samarbete pågår med ett flertal kommuner i Skåne samt berörda myndigheter där syftet är att skapa en regional plattform för yrkesutbildning i kombination med utbildning i Sfi eller svenska som andraspråk inom branscher där det efterfrågas ökad arbetskraft, exempelvis inom vård och omsorg, barn och fritid, lagerarbete etc.

- Arbetslösa personer i samarbete med Arbetsförmedlingen.
- Praktikplatser för nyanlända som ingår i etableringen.
- Samarbete med Arbetsförmedlingen kring extra tjänster och personer som står långt från arbetsmarknaden.
- Samarbete med Försäkringskassan för de som behöver det.

Samarbete sker bland annat med vuxenutbildningen (traineejobb/utbildningskontrakt och praktikplatser), bemanningsenheten<sup>10</sup>, kultur och fritid (friskvård) och IFO:s verksamheter (Växthuset<sup>11</sup>, budgetrådgivning, försörjningsstöd, fältverksamhet och kommunens ungdomsboende). En dag i veckan finns personal från Arbetsförmedlingen på plats. De är annars stationerade i Eslöv.

Försörjningsstödet har ökat något under året, vilket enligt de intervjuade inte bedöms vara direkt kopplat till ökat flyktingmottagande. Dock anser de intervjuade att det är viktigt att kommunen utvecklar de insatser som erbjuds nyanlända under och efter etableringsperioden i syfte att effektivisera processen och tydligare matcha insatser utifrån de behov som finns. Eftersom Drivhuset är en relativt ny verksamhet pågår arbete med att hitta arbetsformer mellan kommunens verksamheter och Arbetsförmedlingen. Utgångspunkten har enligt de intervjuade varit att matcha konkreta åtgärder utifrån de behov som finns hos målgruppen. Diskussioner har även förts om att styra arbetssökande mot bristyrken inom exempelvis vård och omsorg, fordon etc. genom yrkesutbildningar och praktik.

### 3.7.2 Lokal överenskommelse om nyanländas etablering och samverkan

Höors kommun har sedan tidigare slutit en lokal överenskommelse (LÖK) om samverkan kring nyanländas etablering tillsammans med Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och Försäkringskassan. Syftet har varit att tydliggöra uppdrag, ansvarsfördelning, roller och rutiner under nyanländas etablering. Vid granskningstillfället saknas en aktuell överenskommelse. Enligt de intervjuade pågår arbetet med att revidera tidigare LÖK.

Träffar genomförs kontinuerligt mellan representanter från Barn och utbildning, Social sektor och integrationskoordinatör och Arbetsförmedlingen och Migrationsverket. Enligt integrationskoordinatör bjuds Försäkringskassan och Region Skåne in till samverkansmötena men de brukar sällan delta, vilket kommunen upplever som ett problem.

Kommunledningen och kommunstyrelsens presidium bedömer att nuvarande samarbete med Arbetsförmedlingen inte är tillfredsställande och har genomfört flera träffar med myndigheten och övriga samverkande kommuner (Eslöv och Hörby) i syfte att skapa samsyn kring hur parterna ska samverka framöver i enlighet med överenskommelsen. I dagsläget bedömer de intervjuade att för få åtgärder vidtas utifrån de möten och överenskommelser som skett.

<sup>10</sup> Utgör Barn och utbildning och Sociala sektorns bemanningsenhet avseende behov av korttidsvikarier inom deras verksamheter.

<sup>11</sup> En enhet inom Social sektor som arbetar med sysselsättning kopplat till ekonomiskt bistånd.

Studie- och yrkesvägledaren inom vuxenutbildningen bedömer att det finns en god samverkan med Arbetsförmedlingen vid anmälan och samordning av nyanländas Sfi som en del av deras etableringsplan.

### 3.7.3 Övriga nätverk

Inom kommunen finns etablerad samverkan kring målgruppen. En styrgrupp bestående av kommunchef, integrationskoordinator, sektorschefer/representanter från Barn och utbildning, Kultur och Fritid samt Social sektor träffas kontinuerligt för att diskutera gemensamma frågor. Viss samverkan finns även mellan överförmyndaren och Social sektor. Det genomförs även gemensamma presidie möten mellan socialnämnden, barn- och utbildningsnämnden och kultur- och fritidsnämnden i syfte att skapa samsyn kring barns stödbehov ur ett helhetsperspektiv. Enligt socialnämndens presidium har nämnderna under året diskuterat mycket integrationsfrågor och hur arbetet kan stärkas. En utmaning i mottagningsarbetet som lyfts av såväl socialtjänsten som skolan är att få en samlad bild över de barn som är anhörigplacerade och som bor i eget boende och deras eventuella behov av hjälp- och stödsatser.

Därtill sker samverkan med andra aktörer och civilsamhället såsom Svenska Kyrkan, föreningslivet (exempelvis Tillsammans Höör) och ideella föreningar, näringslivet i Höör samt Räddningstjänst och polis. Insatser som erbjuds är bland annat språkcaféer, öppet café, läxhjälp och sommaraktiviteter och lovskola för ensamkommande barn. Det finns även ett system för vänfamiljer som fungerar som stöd åt nyanlända. Sammantaget bedömer de intervjuade att det finns ett gott samarbete kring målgruppen såväl internt mellan olika sektorer som med externa aktörer genom ett engagerat civilsamhälle och föreningsliv som bidrar till kommunens mottagnings- och integrationsarbete.

### 3.8 Bostadsförsörjning

Integration- och arbetsmarknadsenheten ansvarar för samordning av kommunens bostadsförsörjning åt nyanlända. Inom enheten finns en boendekoordinator som dels samordnar kommunens lediga boendeplatser samt deltar vid själva mottagandet av flyktingar och samordnar praktiska saker vid inflyttning. Efter inflytt har boendekoordinatorn även kontinuerlig kontakt med de boende och gör uppföljande besök en gång i månaden för att förvissa sig om att boendet fungerar praktiskt och om de behöver någon form av stöd och hjälp i bosättningen.

De intervjuade bedömer att de hitintills lyckats lösa bostadsförsörjningen för nyanlända som anvisats till kommunen. Detta eftersom det funnits lediga lägenheter i kommunen samt utarbetade kontaktvägar med såväl kommunens fastighetsbolag som privata aktörer som har kunnat tillhandahålla boendeplatser genom uthyrning av hus, lägenheter eller andra former av boenden. Kommunen har även blockförhyrt en stugby på en period om 1 år där framförallt ensamhushåll som anvisats till Höör har placerats tillfälligt. Diskussioner förs löpande med privata fastighetsägare för att möjliggöra fler hyreskontrakt, detta gäller såväl lägenheter som villor och sommarstugor. Genom kommunens hemsida finns möjlighet att göra en intresseanmälan. Enligt integrationskoordinatorn har kommunen fått ett antal boendeplatser genom detta sätt.

I ägardirektivet<sup>12</sup> för Höors Fastighets AB finns inte formulerat hur stor andel av bolagets lägenheter som kommunen ska kunna avropa till sociala ändamål. Dock framgår i bolagets målbeskrivning att bolaget ska arbeta utifrån bostadsförsörjningsprogrammet i syfte att bidra till integration och goda levnadsvillkor i kommunen. Enligt kommunledningen finns dock en god dialog med bolaget där frågan diskuteras kontinuerligt och i samband med de årliga ägarmötena. Fastighetsbolaget har fått i uppdrag att köpa in lämpliga villor och radhus för att klara mottagandet. Vid granskningstillfället har det inte skett något förvärv.

Därtill pågår diskussioner kring olika nybyggnationer i syfte att öka andelen tillgängliga lägenheter i kommunen. Enligt kommunchefen finns bostadsmark i kommunen där planarbete pågår. Kommunchefen uppger att det finns en plan för nyproduktion för en viss typ av lägenheter, exempelvis Perstorpsvillan som består av en villa som genererar fyra lägenheter om ca 35 kvm. Planen är att etablera tre sådana hus framöver. Diskussioner förs även om att införa boendemoduler som kan användas som utslusningslägenheter till ensamkommande barn. Ett tillfälligt bygglov har godkänts för tomten vid stationen. Därtill finns planer att bygga ut området kring Västra Station där diskussioner förs med ett antal byggherrar.

Det finns en etablerad lokalförsörjningsgrupp som arbetar med kommunens bostadsförsörjning vilken består av kommunchef, integrationskoordinator, boendekoordinator, sektorschefer/representanter från Barn och utbildning, Social sektor, Samhällsbyggnad, Miljö och bygg, Räddningstjänst och det kommunala bostadsbolaget. Styrgruppen tillsattes i oktober 2015 då behovet av att samordna bostäder till de flyktingar som anvisades till kommunen ökade. Enligt de intervjuade fortlöper styrgruppen och möten genomförs månadsvis. Utgångspunkten är enligt kommunledningen att arbeta långsiktigt utifrån ett inkluderingsperspektiv som berör kommunens samtliga målgrupper som är i behov av bostäder (således inte enbart flyktingar som anvisats till Höors kommun). Genom att volymerna ökat menar de intervjuade att det krävs fler översyner för att kunna möta framtida behov. Detta eftersom andelen tillgängliga lägenheter numera är begränsade.

---

<sup>12</sup> Antagen i kommunfullmäktige 2016-02-17

## 4. Mottagande och integration av ensamkommande barn

### 4.1 Organisation

Socialnämnden genom Social sektor (Individ- och familjeomsorg, Barn- och familjenheten) ansvarar för lagstadgad utredning och uppföljning av placerade barn, vilken även inkluderar asylsökande ensamkommande barn och ungdomar som anvisas till Höörs kommun.

Barn- och utbildningsnämnden ansvarar för barnomsorg för barn vars föräldrar ingår i etableringen samt för skolgång inkluderande mottagning och kartläggning av nyanlända elever upp till 19 år<sup>13</sup>.

Överförmyndaren ansvarar för förordnande av god man<sup>14</sup> till ensamkommande barn. Överförmyndarverksamheten i Höörs kommun handläggs genom köpt tjänst från kommunen genom en utsedd överförmyndare. Överförmyndaren har haft uppdraget i 20 år. Överförmyndaren arbetar 75% med handläggning av överförmyndarärenden. Till sin hjälp har överförmyndaren en överförmyndarhandläggare som from 2016-08-01 arbetar 80% med överförmyndarärenden. Ovan inkluderar även övriga ärenden inom överförmyndarens verksamhet och härrör sig inte enbart till handläggning av ensamkommande barn.

Av granskningen framkommer att det saknas ett gällande avtal mellan Höörs kommun och överförmyndaren. Förfarandet har åtföljts av att fullmäktige fattat beslut om att utse överförmyndaren för kommande mandatperiod. Ersättning sker i form av ett fast arvode varje månad. För att hantera volymökningen har överförmyndaren för 2016 äskat ökat anslag till kommunstyrelsen avseende ett årsarvode för att täcka de ökade kostnader som överförmyndaren har haft för handläggning av överförmyndarärenden. För 2016 har ett fast arvode om 400 tkr beslutats av kommunfullmäktige. För 2017 har ett äskande av överförmyndaren skett om 500 tkr.

Kommunledningen samt överförmyndaren bedömer att nuvarande organisation är sårbar för att kunna hantera den ökande ärendemängd och försvårade ärenden som finns idag inom överförmyndarverksamheten. Enligt de intervjuade förs diskussioner om att tillsätta en gemensam överförmyndarnämnd tillsammans med Hörby kommun inför nästa mandatperiod. Vid granskningstillfället finns ett inriktningsbeslut av politiken dock har inget formellt beslut fattats kring överförmyndarverksamhetens framtida organisation.

### 4.2 Dokumenterade processer och rutiner

#### 4.2.1 Socialtjänst

Social sektor har genom sitt systematiska kvalitetsledningssystem tagit fram en ärendehanteringsprocess som berör utredning och uppföljning av placerade barn.

<sup>13</sup> Elever måste påbörja utbildningen senast det första kalenderhalvåret det år eleven fyller 20 år. Därefter hänvisas eleven till vuxenutbildningen. För asylsökande elever som vistas i Sverige med tidsbegränsat uppehållstillstånd gäller istället att utbildningen ska påbörjas innan eleven har fyllt 18 år.

<sup>14</sup> Lag (2005:429) om god man för ensamkommande barn



Handläggning av ensamkommande barn följer samma rutiner som för övriga placerade barn. Därtill finns riktlinjer framtagna avseende familjehems- och institutionsvård i Höors kommun samt en processkartläggning avseende handläggning av ensamkommande asylsökande barn samt barn med uppehållstillstånd som är placerade i Höors HVB-hem. Samtliga processer finns tillgängliga via Social sektors kvalitetsledningssystem.

Därtill är Socialtjänstlagen och Socialstyrelsens riktlinjer enligt de intervjuade styrande i arbetet.

#### 4.2.2 Skola

Inom Barn och utbildning finns ett framtaget anmälningsformulär som ska användas vid ansökan om studiehundledning på modersmål samt inflyttningsanmälan för barn som är nyanlända/asylsökande/tillståndssökande till förskola/skola. I övrigt saknas dokumenterade rutiner avseende mottagande av nyanlända barn i förskolan, grundskolan och till gymnasieskolans språkintruktionsprogram.

Elevernas resultat följs upp kontinuerligt och ingår som en del av barn- och utbildningsnämndens systematiska kvalitetsarbete. Uppföljning sker såväl på huvudmannanivå som på förvaltnings- och enhetsnivå. Utgångspunkten på enhetsnivå är den individuella studieplan som enligt uppgift upprättas för varje elev.

För att mäta måluppfyllelsen anger de intervjuade att den formativa bedömningen och progressionen i varje ämne är viktiga parametrar för att mäta elevens kunskapsutveckling. Detta eftersom det i många fall är tufft för eleverna att klara kunskapsmålen i grundskolan på grund av bristande språkkunskaper och varierade skolbakgrunder.

#### 4.2.3 Överförmyndaren

Överförmyndaren saknar dokumenterade rutiner vad avser handläggning och kontroll av nya ställföreträdare samt för handläggning av ensamkommande barn.

### 4.3 Avtal och anvisningstal

Höors kommun har sedan tidigare tecknat följande tre avtal med Migrationsverket om att ta emot ensamkommande barn:

- Överenskommelse om mottagande av asylsökande ensamkommande barn, avtal tecknat 28 december 2013.
- Överenskommelse om 12 boendeplatser för ensamkommande barn som beviljats uppehållstillstånd, avtal tecknat 15 december 2014.
- Överenskommelse om 75 boendeplatser för asylsökande ensamkommande barn, avtal tecknat 9 februari 2016.

I och med det nya statsbidragssystemet som förväntas införas 1 juli 2017, har Migrationsverket sagt upp alla överenskommelser med kommunerna för att underlätta införandet av de nya ersättningsreglerna. För Höors kommun löper nuvarande avtal ut vid årsskiftet respektive 2017-03-31. Det nya systemet kommer innebära att ersättning betalas ut i form av schabloner istället för som idag med direkta återsökningar av faktiska

kostnader. Vid granskningstillfället är det oklart om hur ersättningen till kommunerna kommer att se ut under övergångsperioden. Det som kan konstateras är att systemet kommer generera lägre statsbidragsintäkter till kommunerna men även mindre administrativt arbete avseende handläggningen av återsökningen av medel.

#### 4.4 Statistik och boende

För närvarande ansvarar Höörs kommun för 70 ensamkommande barn. Under året har inflödet av ensamkommande barn varit lågt, endast två nya barn har tillkommit under året. Kommunen har enligt avtal lediga platser på kommunens HVB-hem, dock finns vid granskningstillfället inga tal kring hur många barn kommunen ska ta emot 2017.

I kommunen finns tre HVB-hem. Två drivs i kommunal regi och omfattar 24 platser (riktar sig till barn i åldern 16-18 år) respektive 6 platser (riktar sig till barn 12-15 år). Därtill finns ett boende som drivs i extern regi vilket omfattar 24 platser. För det sistnämnda boendet har Höörs kommun genom Social sektor tecknat ett entreprenadavtal med Höör Hotell och Konferens om HVB-hem för ensamkommande flyktingbarn (benämnt Höörs EKB) där kommunen är huvudman<sup>15</sup>. I kommunen finns även två andra HVB-hem som bedrivs av externa aktörer där ensamkommande barn från andra kommuner har placerats.

Av intervjuerna framgår att barnen i första hand har placerats på någon av kommunens egna boenden (Ungdomsboendet och Höörs EKB-boende). Vid granskningstillfället bor ett barn i familjehem och ett barn bor på HVB-hem i annan kommun. Tre barn är placerade på ungdomsboendet men vistas tillfälligt hos släktingar där utredning pågår kring eventuell familjehemsplacering. Enligt de intervjuade har Social sektor lyckats lösa boendefrågan trots ökat volymer, även om det stundtals varit överbelastat på kommunens boenden och det har varit svårt att hitta tillgängliga platser.

Av intervjuerna framgår att det kommer bli en utmaning framöver att anpassa nuvarande verksamheter efter sänkta ersättningsnivåer. Utmaningen kommer även vara att finna andra boendeformer för ungdomar mellan 18-21 år t.ex. genom stödboenden i form av lägenheter. Social sektor arbetar med att se över nuvarande boendeformer och hur anpassningar kan ske för att möta ändrade ersättningsnivåer. En utmaning som nämns är att det är svårt att prognostisera hur många barn som förväntas få uppehållstillstånd respektive avvisningsbeslut. De intervjuade poängterar att boendefrågan berör alla nämndens verksamheter och målgrupper inom exempelvis LSS, äldreomsorg etc.

Vad gäller avtalet med Höörs EKB löper det tom 2017-12-31. Avtalad ersättning är 1 700 SEK per plats och dygn för den garanterade volymen. De nya ersättningsnivåer som diskuteras är 1 350 SEK per plats och dygn (HVB). Vid granskningstillfället saknas en samlad bild kring hur förändrade ersättningar kommer påverka socialnämndens kostnader framöver.

<sup>15</sup> Avtalsperioden avser 2015-11-16 tom 2017-12-31

## 4.5 Rutiner

### 4.5.1 Socialtjänst

Rutinerna för utredning och uppföljning av ensamkommande barn följer samma rutiner som för övriga placerade barn. För närvarande finns fyra socialsekreterare som arbetar med utredning och uppföljning av ensamkommande barn. Enligt uppgift finns en utsedd socialsekreterare för barnet och en familjehemssekreterare för familjehemmet (när barnet är placerat i familjehem).

I samband med den kraftiga volymökningen förra året framgår av de intervjuade att det varit en utmaning att klara det lagstadgade uppdraget vad gäller såväl uppföljning (övervägande av vården var sjätte månad) samt att ökat tryck på barnavårdsutredningar medfört att den lagstadgade utredningstiden på fyra månader inte har kunnat fullföljas i alla ärenden. Som konsekvens har utredningstiden i vissa ärenden fått förlängas. Det har även funnits en viss eftersläpning i dokumentationen samt vissa fördröjningar i hur ofta socialsekreteraren har träffat barnet. IFO har sedan förra året rekryterat tre nya socialsekreterare inom Barn och familjenheten för att möta behoven.

Sammantaget bedömer Social sektor att de hanterat mottagandet väl utifrån de förutsättningar som varit och att det finns en fungerande struktur för utrednings- och uppföljningsarbetet. Utmaningar som nämns framöver av de intervjuade är att stärka integrationsarbetet samt hur nämnden ska möta de barn som får avvisningsbeslut. Som en konsekvens mår ungdomarna ofta väldigt dåligt och där närvaron i skolan tenderar att minska. Enligt intervjuade socialsekreterare saknas ett tydligt arbetssätt kring hur kommunen ska möta ungdomar som fått avvisningsbeslut.

### 4.5.2 Förskola och grundskola

Det finns en särskild enhet inom Barn- och utbildningssektorn, modersmålsenheten, som ansvarar för inskrivning och samordning av modersmåls lärare och studiehandledning på modersmål. Anmälan sker genom framtagna blanketter. Chefen för modersmålsenheten tillsammans med biträdande utbildningschef ansvarar därefter för att samordna tillgängliga resurser och föreslå skolplaceringar utifrån det upptagningsområde som eleven geografiskt tillhör. Rektor på mottagande skola beslutar slutligen om årskurs- och klassplacering.

När eleven fått sin skolplacering sker ett inskrivningssamtal/hälsosamtal hos utsedd skolsköterska (medicinskt ansvarig). Rutinen för inskrivning följer ett framtaget formulär. Ansvarig rektor på den skola som barnet placerats i ansvarar därefter för bedömning och kartläggning av elevernas kunskaper och tidigare erfarenheter samt upprättande av en individuell studieplan. Samverkan sker med mentor och undervisande lärare på respektive skolenhet, ofta en svenska som andraspråkslärare. Enligt de intervjuade används Skolverkets kartläggningsmaterial steg 1 och 2<sup>16</sup>. Modersmåls lärare och studiehandledare avropas från modersmålsenheten efter behov som fördelar tillgängliga resurser. Målsättningen är att eleven ska integreras i ordinarie undervisning i så stor utsträckning

<sup>16</sup> En översiktlig bedömning och beskrivning av elevens tidigare skolgång, språk och erfarenheter genomförs i steg 1. I steg 2 kartläggs elevernas numeracitet och litteracitet.

som möjligt. Beroende på elevens olika förutsättningar och behov ges även viss undervisning i särskilda grupper/förberedelsegrupper. Som stöd i kartläggningsarbetet har barn- och utbildningssektorns utvecklingsstrateg besökt mottagande skolor och handlett dem att utarbeta en struktur för arbetet. Detta har framförallt gällt de skolor som inte sedan tidigare haft en vana att ta emot nyanlända elever.

Under oktober/november 2015 kunde en skolplacering ske inom 3 veckor. När trycket ökade efter årsskiftet kunde det ta upp emot 6-8 veckor. För att stärka integrationen har fördelning skett till kommunens olika skolor oavsett skolans upptagningsområde. Detta har medfört att samtliga grundskolor förutom en landsortsskola har tagit emot nyanlända elever under året. Fördelningen avser de äldre eleverna där kommunen anordnat skolskjuts. Bristen på lediga lokaler har medfört att Barn och utbildning under hösten 2016 köpt in externa moduler till Ringsjöskolan (avser elever på språkintröduktion). Planer pågår även med att bygga ut Sätöftaskolan.

Elevernas kunskapsresultat följs upp kontinuerligt och ingår som en del av nämndens systematiska kvalitetsarbete. Uppföljning sker såväl på huvudmannanivå som på förvaltnings- och enhetsnivå. Utgångspunkten på enhetsnivå är den individuella studieplan som upprättas för varje elev.

Enligt de intervjuade har bristen på behöriga lärare varit en utmaning för att möta de nyanlända elevernas behov. Detsamma gäller tillgången på studiehandledning på modersmål. Som konsekvens har rekryteringar skett under slutet av 2015 och därefter har tjänsterna utökats i takt med att behoven ökat.

Inom förskola, förskoleklass och grundskola har man under perioden hösten 2015 fram till november 2016 tagit emot 101 barn och elever. I elevantalet ingår även elever som andra kommuner ansvarar för men som placerats i Höors kommun. Höors kommun ansvarar även för dessa elevers skolgång. De intervjuade uppger att det varit en stor utmaning för skolorna att hitta kontaktytor med ansvariga i barnens hemkommuner.

Intervjuade bedömer att de lyckats hantera volymökningen utifrån de förutsättningar som varit men att utvecklingsområden kvarstår vad gäller det förebyggande elevhälsoarbetet och utveckling av strukturer för att stödja eleverna. Även fortbildningsinsatser för de lärare som tar emot eleverna i ordinarie undervisning efter förberedelseklass anges som viktigt enligt nämndens kvalitetsrapport 2014-2015. De intervjuade nämner även att samverkan mellan kommunens HVB-hem och mottagande skolor kan vidareutvecklas. Detta för att samordna och tydliggöra kontaktvägar mellan skolan och barnet. Som följd har återkommande möten genomförts mellan berörda rektorer och HVB-hemmen.

#### 4.5.3 Gymnasieskola

För nyanlända elever i gymnasieålder ges utbildning i form av språkintröduktion där eleven läser svenska i kombination med grundskole- och gymnasieämnen. Målsättningen är att uppnå behörighet till nationellt program eller till annan utbildning. Rutinerna för inskrivning och kartläggning samt uppföljning av elevernas resultat följer samma process som beskrivits ovan. Kartläggningen görs på gymnasieskolan i samverkan med lärare i svenska som andraspråk, modersmåls lärare och andra berörda lärare efter ett inskrivningssamtal har skett. Avrop av modersmåls lärare och studiehandledare sker genom

modersmålsenheten. Utgångspunkten är att eleverna ska ha en ettårig planering. Enligt rektorn är det väldigt få elever som klarar att läsa in grundskolebehörighet på denna tid, därav omfattar studietiden ofta 4-6 år på gymnasiet. För att stärka elevernas förutsättningar att nå egenförsörjning efter avslutade studier pågår satsningar för att leda in eleverna på IMYRK (yrkesintroduktion) där grundskoleämnen varvas med karaktärsämnena på yrkesprogrammen.

Alla gymnasieelever som läser språkintröduktion finns samlade på Ringsjöskolan. För närvarande omfattar antalet elever i språkintröduktion 76 elever, där nya klasser har startats under 2016 för att möta ökade volymer. För att möta lokalbehoven har en skolbyggnad byggts till i form av moduler. Verksamheten har även förstärkts med en 50% lärartjänst.

Likt grundskolan, har gymnasieskolan svårt att rekrytera. Som en konsekvens har rektorn fått anställa obehöriga lärare på språkintröduktion. Dock betonas att dessa har en pågående lärarutbildning alternativt saknar något poäng för att nå full behörighet. För närvarande finns även tre lärare som inom ramen för Lärarlyftet<sup>17</sup> läser påbyggnadsutbildning för att bli behörig i svenska som andraspråk.

#### 4.5.4 Överförmyndarverksamhet

Utsedd överförmyndare av Höörs kommun ansvarar för handläggning och förordnande av god man till ensamkommande barn. I arbetet ingår även rekrytering, utbildning och uppföljning av de gode männen.

Enligt överförmyndaren har antalet ärenden ökat markant under 2015 och till viss del under 2016. Nedan framgår aktuell ärendestatistik. Eftersom det ofta är svårt att förordna en särskilt förordnad vårdnadshavare fortlöper godmanskapet ofta till dess att barnet blivit myndigt.

• Ensamkommande barn som placerats av Höörs kommun	73
• Ensamkommande barn som placerats av andra kommuner i Höör	25
• Särskilt förordnad vårdnadshavare	<u>2</u>
	100

Rutinen vid rekrytering och utredning av god man är att överförmyndaren begär in en intresseanmälan i form av personligt brev och CV för att få en bild av personen och dess tidigare erfarenheter. Därtill begär överförmyndaren in en fullmakt så att kontroll kan göras i belastningsregistret vad gäller Kronofogden, socialtjänsten samt Rikspolisstyrelsen.

Trots ökad ärendehantering under året uppger överförmyndaren att ett förordnande av god man har kunnat ske inom högst en vecka. Mycket till följd av överförmyndarens goda kontakter och erfarenheter av lämpliga gode män. Därtill anmälde flera sitt intresse av att vara god man vilket möjliggjorde till löpande rekrytering i takt med att volymerna ökade. Ökat tryck på erfarna gode män medförde att vissa kunde ha fler förordnande, dock max 10 uppdrag. I snitt har varje god man 2-3 uppdrag. En utmaning i arbetet anges vara att

<sup>17</sup> Lärarlyftet utgörs av stimulansmedel från Skolverket som riktar sig till lärare som idag inte har behörighet för de ämnen som de undervisar att nå behörighet alternativt för de lärare som vill komplettera sin legitimation med fler behörigheter.

det är svårt att kontrollera om angiven ställföreträdare har uppdrag i andra kommuner då det saknas ett centralt register.

Ambitionen är att årligen erbjuda utbildningsinsatser utöver den grundutbildning som alla nya ställföreträdare ges. Idag sker utbildning genom fortlöpande rådgivning samt genom nätverk för de ställföreträdare som har uppdrag för ensamkommande barn. Vissa utbildningstillfällen har även anordnats genom en erfaren god man som har tidigare erfarenhet av godmanskap för ensamkommande barn. Omfattningen och strukturen på de utbildningsinsatser som erbjuds är dock något som behöver utvecklas enligt överförmyndaren. Detta var även något som påpekades av Länsstyrelsen i deras senaste tillsyn över överförmyndarverksamheten<sup>18</sup> där resurserna till utbildning av ställföreträdare bedömdes som otillräckliga.

Sammantaget uppger överförmyndaren att arbetsbelastningen varit hög och att det framöver krävs översyn av resurser och kompetens för att kunna möta den ökade och försvårade ärendehantering som överförmyndarverksamheten hanterar. En faktor som bedöms försvåra ärendehantering och uppföljningen är att det saknas ett systemstöd för ärendehantering.

#### 4.5.5 Uppföljning

De gode männen följs upp varje kvartal genom att respektive ställföreträdare ska skicka in en redogörelse över vilka insatser och besök som genomförts samt en arvodesräkning. Arvodering sker först efter granskningen har godkänts. Överförmyndarens tillsyn över de gode männen upphör när barnet blivit myndigt, när en särskild förordnad vårdnadshavare förordnats, om barnet varaktigt lämnar Sverige eller om barnets vårdnadshavare kommer till Sverige och är i stånd att utöva förmyndarskapet och vårdnaden.

Vid eventuella klagomål förs enligt överförmyndaren alltid en dialog med den gode mannen där denne ges möjlighet att yttra sig. Boendepersonal på HVB-hem, socialtjänsten och skolan kan enligt de intervjuade utgöra viktiga personer för att överförmyndaren ska få kännedom om eventuella avvikelser. Enligt överförmyndaren kan avvikelser bero på att det förekommer olika syn på vad som ingår i den gode mannens uppdrag. Det finns ingen etablerad rutin att genomföra uppsökande intervjuer med de ensamkommande barnen i syfte att förhöra sig om hur kontakten med den gode mannen fungerar. Enligt överförmyndaren har det enbart skett i enstaka fall. Under året har gemensamma möten med representanter från Social sektor, HVB-hemmen och överförmyndaren genomförts för att klargöra roller och ansvar och vad som ingår i de gode männens uppdrag.

Under de senaste två åren har det endast vid ett tillfälle skett ett entledigande av en ställföreträdare på grund av olämplighet eller ej fullgörande av uppdraget. Dock anges att om synpunkter framkommer väljer oftast den gode mannen självmant att entlediga sig från sitt uppdrag om kontakten mellan den gode mannen och barnet inte bedöms fungera.

En gång per år sker en avrapportering av överförmyndarens arbete till kommunstyrelsen.

---

<sup>18</sup> Protokoll fört vid inspektion av överförmyndarverksamheten i Höörs kommun, Länsstyrelsen, 2016-04-13.

## 5. Sammanfattande bedömning

### 5.1 Svar på revisionsfrågorna

*Hur organiseras mottagandet av de ensamkommande flyktingbarnen, inom Höors kommun och i samverkan med andra aktörer?*

Av granskningen framgår att det finns system och rutiner för mottagande av ensamkommande barn inom såväl skola, socialtjänst som överförmyndarverksamhet. Inom socialtjänsten understöds arbetet av dokumenterade processer och rutiner för utredning och uppföljning av insatser vilka ingår som en del av nämndens ledningssystem för kvalitet. Det saknas en checklista eller motsvarande som säkerställer att barnets rättigheter enligt FN:s barnkonvention tillvaratas i mottagandet även om barnperspektivet enligt de intervjuade anges vara vägledande i arbetet och i samverkan med andra verksamheter och myndigheter. Vad gäller skolan och överförmyndarnämnden saknas dokumenterade rutiner för handläggning, kartläggning och utredning, dock bedöms rutinerna vara kända bland medarbetarna.

Det finns etablerade samverkan kring målgruppen mellan såväl Social sektor, Barn och utbildning och Kultur och Fritid samt med kommunledningskontoret genom integrationskoordinatören. Därtill sker dialog med övriga nämnder samt samverkande myndigheter såsom Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och Länsstyrelsen. Det finns även uppbyggda samverkansformer med såväl föreningslivet samt civilsamhället i form av nätverk, språkcaféer etc. Vad gäller överförmyndaren finns viss samverkan med Social sektor. Vi ser det som viktigt att kontaktytor formaliseras med alla verksamheter och myndigheter som samverkar kring ensamkommande barn för att säkerställa att det finns ett kontinuerligt informationsutbyte och samsyn i ansvar och roller.

Vi kan konstatera att insatser inom såväl skolan som socialtjänsten följs upp årligen som en del av nämndens systematiska kvalitetsarbete. Månatligen följs verksamheten upp och återrapporteras till berörd nämnd, vilket inkluderar både ekonomi och verksamhet. Vad gäller överförmyndarverksamheten avrapporterar överförmyndaren enligt uppgift en gång per år till kommunstyrelsen kring vilka insatser som gjorts under året. Dock saknas dokumentation i form av verksamhetsberättelse eller liknande vilket vi bedömer kommunstyrelsen bör efterfråga för att förvissa sig om att verksamheten bedrivs ändamålsenligt. Vi bedömer även att rutiner för handläggning och kontroll av ställföreträdare inklusive handläggning av ensamkommande barn bör utvecklas, särskilt med anledning av att antalet ensamkommande barn har ökat under året samt att verksamheten framöver står inför en organisationsförändring. Enligt vår bedömning ställer det krav på formaliserade rutiner för handläggningen.

*Bedrivs nämndernas verksamheter på ett ändamålsenligt och från ekonomiskt synpunkt tillfredsställande med hjälp av det tillfälliga ekonomiska stödet från staten?*

Vi kan konstatera att en fördelning gjorts mellan nämnderna utifrån det statsbidrag om 9,6 mnkr som Höors kommun mottagit för 2016. Vi bedömer att verksamheterna analyserat förutsättningarna och använt bidraget i enlighet med de ökade kostnader som

verksamheterna haft till följd av ett ökat flyktingmottagande. Sammantaget bedömer vi att erforderliga anpassningar gjorts i syfte att bedriva verksamheterna på ett ändamålsenligt och från ekonomiskt synpunkt tillfredsställande sätt.

*Tillgodoser nämnderna de ensamkommande barnens rättigheter utifrån lagkrav?*

Vår bedömning är att berörda nämnder gjort anpassningar för att hantera situationen vilket inrymmer såväl rekrytering som anpassning av organisation och arbetssätt. Eftersom det varit en hög belastning på verksamheterna, har det lagstadgade uppdraget i viss mån påverkats genom förlängda utredningstider, förseningar i den lagstadgade uppföljningen, eftersläpning i dokumentation och ökad personalomsättning. Flertalet av bristerna bedöms dock av socialtjänsten och skolan vara åtgärdade vid granskningstillfället även om arbetsbelastningen är fortsatt hög till följd av behov av kontinuerliga uppföljningar och ökat stödbehov hos barnen.

Utifrån bristen på behöriga lärare och studiehandledning på modersmål samt utifrån skolans behov av lokaler, behövs enligt vår bedömning en översyn för att möta framtida behov. Vi ser det även som viktigt att barn- och utbildningsnämnden som huvudman för skolan fortsätter utveckla styrning och uppföljning av den utbildning som ges till nyanlända elever, framförallt inom ramen för språkinstruktionen. Detta i syfte att säkerställa att erforderliga utvecklingsinsatser görs för att möta elevernas stödbehov och förutsättningar att nå en ökad måluppfyllelse. Vi ser det även som viktigt att huvudmannen kontinuerligt genomför fortbildningsinsatser för att stärka kompetensen bland personalen kring arbetet med dessa elever.

Vi ser det även som väsentligt att kommunstyrelsen gör en översyn av nuvarande organisation för överförmyndarverksamheten för att förvissa sig om att det långsiktigt finns förutsättningar att bedriva en stabil och rättssäker organisation i enlighet med de lagkrav som finns för verksamheten. Nuvarande organisering med en överförmyndare bedömer vi som mycket sårbar. Detta blir extra påtagligt när ärendehantering ökar kraftigt under året. Vi kan även konstatera att det saknas ett gällande avtal mellan kommunen och överförmyndaren som klargör roller och ansvar samt vilken ersättning som ska utgå utifrån de insatser som görs. Detta bör enligt vår bedömning ses över inför framtida organisering.

*Sker tillräcklig tillsyn av hur de gode männen som tilldelas de ensamkommande barnen sköter sina uppdrag som företrädare för barnen?*

Det saknas dokumenterade rutiner för uppföljning och kontroll av gode män för ensamkommande barn samt ett formaliserat system för klagomålshantering. Av granskningen kan vi dock konstatera att det finns utarbetade och välkända rutiner kring hur och med vilken frekvens de gode männen ska följas upp. Detta åtföljs av kvartalsvisa uppföljningar där varje god man ska skicka in en redogörelse över utförda insatser innan arvodering sker. Däremellan finns enligt uppgift löpande kontakt med överförmyndaren och gode män om avvikelser skulle uppmärksammas.

Eftersom det inte görs några uppsökande intervjuer med de ensamkommande barnen bör kommunstyrelsen nogsamt följa upp att barnen och berörda verksamheter har kännedom kring vart de kan vända sig om avvikelser kring de gode männen uppstår. Vi ser det som



positivt att samverkande insatser gjorts för att stärka dialogen mellan överförmyndaren och Social sektor för att klargöra roller och ansvar kopplat till de gode männen. Dock bedömer vi att kommunstyrelsen i högre utsträckning bör förvissa sig om hur överförmyndaren kontrollerar att de gode männen sköter sina uppdrag. Exempelvis genom redogörelse kring vilka kontroller som utförts.

*Bedrivs nämndernas verksamheter på ett ändamålsenligt sätt avseende integrationen av de ensamkommande barnen?*

Vi kan konstatera att nämnderna till följd av ett ökat flyktingmottagande under året haft ett stort fokus på mottagningsarbetet och att anpassa verksamheterna efter förändrade volymer. Utmaningen framöver är enligt vår bedömning att förstärka integrationsarbetet och säkerställa att det finns en samsyn och struktur bland nämnderna i arbetet. Vid granskningstillfället saknas dokumenterade strategier/riktlinjer för kommunens integrationsarbete. För att långsiktigt säkra en god integration ser vi det som viktigt att strategier/riktlinjer tas fram och att det i strategierna klargörs vem som ansvarar för vad och vilka samverkande insatser som är viktiga för att säkerställa en så god integration som möjligt.

*Sammanfattningsvis, hur väl fungerar Höors kommuns hantering av flyktingsituationen och överförmyndarverksamhet utifrån syftet?*

Vid granskningstillfället saknas en övergripande analys och uppföljning kring hur kommunens flyktingmottagning fortlöper, såväl utifrån gällande lagstiftning som utifrån kommunens egna viljeriktningar för arbetet. Vi ser det som positivt att flera samverkande insatser gjorts under året och att arbetet förstärkts med en övergripande integrations- och arbetsmarknadsenhet. Dock bedömer vi att kommunstyrelsen utifrån sin ledande och samordnande roll mer kraftfullt behöver stärka styrning och uppföljning av kommunens flyktingmottagande och integrationsarbete.

Vad gäller uppföljningen av nyanlända som ingår i etableringen kan vi konstatera att det finns en samverkan mellan nämnderna kring målgruppen. Avsaknaden av tydliga samverkansformer och lokala överenskommelser med andra samverkande myndigheter såsom Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Region Skåne, bedömer vi som en brist för att långsiktigt säkerställa en ändamålsenlig organisation kring nyanländas etablering.

För att stärka förutsättningarna för nyanlända att nå en egenförsörjning efter etableringsperioden är slut, bedömer vi det som viktigt att nämnderna fortsätter att utveckla pågående insatser inom ramen för Drivhusets verksamhet och att kontaktytor formaliseras med framförallt Arbetsförmedlingen. Pågående insatser för att främja yrkes-Sfi och studier i kombination med yrkesutbildning och praktik ser vi även som viktiga utvecklingsområden att driva vidare.

Bostadsförsörjningen utgör en viktig hörnsten för nyanländas integration och möjlighet till försörjning. Vi kan konstatera att trycket på bostadssociala lägenheter har ökat men där kommunen i samverkan med det kommunala bostadsbolaget och privata aktörer lyckats lösa boenden för de nyanlända som kommunen anvisats att ta emot. Eftersom ett ökat antal flyktingar prognostiseras framöver utifrån det anvisningstal som kommunen

fördelats samt att det finns ett behov av utslussningslägenheter för ensamkommande barn, bedömer vi att kommunstyrelsen och granskade nämnder bör utveckla strategier för kommunens bostadsförsörjning för att minska risken för kostsamma tillfälliga boendelösningar.

## 5.2 Rekommendationer

Våra identifierade förbättringsområden/rekommendation är följande:

- Kommunstyrelsen bör konkretisera övergripande mål och gemensamma strategier som tydliggör kommunens långsiktiga arbete med flyktingmottagning och integrationsarbete.
- Kommunstyrelsen bör säkerställa att det finns en ändamålsenlig samverkan och tydliga ansvarsfunktioner mellan berörda nämnder i mottagnings- och integrationsarbetet.
- Kommunstyrelsen behöver i samråd med berörda nämnder utveckla strategier för kommunens bostadsförsörjning.
- Kommunstyrelsen och berörda nämnder bör stärka samverkan med Arbetsförmedlingen kring nyanlända som ingår i etableringen. En lokal överenskommelse bör snarast utarbetas för att tillförsäkra att det finns en tydlighet i roller och ansvar.
- Socialnämnden och barn- och utbildningsnämnden bör stärka sitt förebyggande arbete i syfte att möta identifierade stödbehov hos nyanlända och ensamkommande barn och ungdomar.
- Barn- och utbildningsnämnden bör utveckla dokumenterade rutiner för kartläggning och bedömning av nyanlända elevers kunskaper och behov.
- Barn- och utbildningsnämnden och socialnämnden bör tillse att det finns en långsiktig kompetensförsörjning inom nämndens verksamheter.
- Kommunstyrelsen bör tillse att överförmyndaren utvecklar dokumenterade rutiner för handläggning av ensamkommande barn och kontroll/uppföljning av ställföreträdare. Överförmyndaren bör även säkerställa att rutinen för klagomålshantering återkommande kommuniceras med barnen och berörda verksamheter för att säkerställa att avvikelser avseende de gode männen utreds och följs upp.
- Kommunstyrelsen bör göra en översyn av överförmyndarens organisation för att klargöra roller och ansvar. Översynen bör beakta framtida organisering i syfte att minska sårbarheten.

Malmö 2017-01-25



Ida Brorsson

*Certifierad kommunal yrkesrevisor*

## 6. Bilaga 1 – Revisionskriterier

### **Kommunallagen 6 kap**

Av 6 kap § 7 följer att nämnderna var och en inom sitt område ska se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. De skall också se till att den interna kontrollen är tillräcklig samt att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

### **Lagstiftning om mottagande av asylsökande**

I lagen om mottagande av asylsökande (1994:137) framgår bestämmelser kring sysselsättning för och bistånd för flyktingar som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige, har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl har medgetts rätt att vistas i landet medan ansökan prövas.

Migrationsverket ansvarar för att ta emot och pröva ansökan om asyl. Under tiden nyanländas ansökan om uppehållstillstånd behandlas är Migrationsverket ansvarig. Det gäller såväl att tillhandahålla boende som ersättning. Ibland kan boendet lösas på egen hand, genom att nyanlända bor hos släkt eller vänner, så kallat eget boende.

Kommunen ansvarar för boende samt stöd och hjälp till ensamkommande barn och ungdomar enligt Socialtjänstlagens (2001:453) 2 a kap 1 §. Överförmyndaren i kommunen ska förordna en god man enligt lag om god man för ensamkommande barn (2005:429). Anvisning av ensamkommande barn till kommuner sker via Migrationsverket.

Länsstyrelsen har ett samordningsansvar för mottagning och etablering av flyktingar och medverkar till att det finns beredskap hos kommunerna att ta emot nyanlända och ensamkommande barn. Länsstyrelserna har även till uppdrag att stödja kommunerna i deras samordning av samhällsorienteringen.

Regionen ansvarar för att tillhandahålla hälsoundersökning och eventuell sjukvård.

### **Etableringsreformen**

I lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare finns bestämmelser om ansvar och insatser för att underlätta och påskynda nyanländas etablering i arbets- och

samhällslivet. Genom lagförändringen 2010 förändrades ansvarsfördelningen mellan myndigheter och kommuner, där Arbetsförmedlingen övertog samordningsansvaret från kommunerna.

I lagen om etableringsersättning för vissa nyanlända invandrare (2010:407) finns föreskrifter om etableringsinsatser och etableringsersättning för vissa nyanlända invandrare samt föreskrifter om ersättning för vissa rese- och flyttkostnader. Nyanlända som får uppehållstillstånd och som går in i etableringen får ersättning från staten under två år. Ansökan om etableringsersättning handläggs av Arbetsförmedlingen.

Kommunerna ansvarar för följande insatser under etableringen och för de nyanlända som inte är kvalificerade för etableringsersättning:

- Mottagande och bostadsförsörjning (avser de asylsökande som kommunen tar emot enligt fördelningstal, nyanlända som ordnar bosättning på egen hand samt personer som kommer som anhöriga till en person som redan bor i kommunen).
- Undervisning i Sfi (Svenska för invandrare), och annan vuxenutbildning enligt vuxenutbildningsförordningen.
- Samhällsorientering, omfattande 60 timmar.
- Tillhandahållande av plats inom barnomsorg, förskoleverksamhet och skola samt andra insatser för barn och ungdomar enligt Skollagen.
- Insatser inom det sociala området enligt Socialtjänstlagen.
- Tillse att övrig kommunal verksamhet och service kommer nyanlända till del.
- Försörjningsstöd och andra insatser i väntan på att etableringsersättningen ska börja utbetalas eller för dem som inte har rätt till etableringsplan på grund av nedsatt prestationsförmåga.

### **Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning**

Bosättningslagen trädde i kraft i mars år och innebär att alla kommuner har ett ansvar för att ta emot nyanlända för bosättning. Lagen gäller en nyanländ som har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande samt anhöriga till dessa personer. Syftet är att skynda på processen för nyanländas etablering på arbetsmarknaden och i samhällslivet. Vid fördelningen av anvisningar mellan kommuner ska hänsyn tas till kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek, sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen. Enligt lagen omfattar anvisningar till kommuner i första hand nyanlända som är registrerade och vistas vid Migrationsverkets anläggningsboenden och kvotflyktingar.