

Upplands-Bro kommun

Granskning av kommunens arbete med
etableringsinsatser



Innehållsförteckning

Sammanfattande bedömning och rekommendationer	1
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund	3
1.2. Syfte och revisionsfrågor	3
1.3. Ansvariga nämnder och avgränsningar	4
1.4. Genomförande	4
1.5. Revisionskriterier	4
2. Ansvarsfördelning och organisation	5
2.1. Ansvar och roller tydliggörs i rutinen för "Mottagning av nyanlända"	5
2.2. Vår bedömning.....	6
3. Styrning och målsättning	6
3.1. Mål och budget 2021 samt verksamhetsplaner för nämnderna.....	6
3.2. Vår bedömning.....	8
4. Nulägesbild: Mottagande och bosättning av nyanlända	8
4.1. Mottagande och bosättning.....	8
4.2. Ekonomiskt bistånd	9
4.3. Vår bedömning.....	10
5. Etableringsinsatser och aktiviteter för ökad integration	11
5.1. Samhällsorientering	11
5.2. Vuxenutbildning	12
5.2.1 SFI-utbildning	12
5.3. Arbetsmarknadsinsatser	14
5.4. Former av samverkan internt och med externa aktörer	15
5.5. Vår bedömning.....	16
6. Uppföljning, utvärdering och analys av resultat	16
6.1. Vår bedömning.....	18
7. Svar på revisionsfrågor	19
Bilaga 1 Källförteckning	20

Sammanfattande bedömning och rekommendationer

EY har på uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer granskat kommunens arbete med etableringsinsatser. Granskningen har syftat till att bedöma om kommunen säkerställer ett ändamålsenligt arbete med etableringsinsatser. Vår sammantagna bedömning är att socialnämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden delvis har säkerställt ett ändamålsenligt arbete med etablering av nyanlända.

Vi bedömer att ansvarsfördelningen på övergripande nivå i huvudsak är tydligt fördelad i nämndernas reglementen, med undantag för ansvaret för samhällsorienteringen som inte tydliggjorts. Det finns dock inget politiskt antaget styrande dokument för integration och etablering varför vi rekommenderar socialnämnden att överväga att initiera ett förslag till en integrationsplan för kommunen. Det finns en rutin för mottagning av nyanlända som beskriver ansvars- och rollfördelning som vi bedömer ger goda förutsättningar för ett ändamålsenligt mottagande av nyanlända.

I nämndernas verksamhetsplaner för 2021 finns mål med viss bäring på kommunens etablerings-/integrationsarbete. Vi noterar att indikatorerna för försörjningsstöd gäller samtliga som söker och erhåller försörjningsstöd. Vi menar att det försvårar möjligheten för socialnämnden att få en övergripande bild och vid rätt tidpunkt sätta in rätt insatser till gruppen nyanlända. Socialnämnden bör därför överväga att framgent särredovisa försörjningsstöd för nyanlända och övriga i syfte att tydliggöra hur nämnden lyckas med sitt etableringsansvar. Vi bedömer vidare att nämnderna bör besluta om mål och indikatorer som har direkt bäring på etablering av nyanlända i syfte att stärka styrning av och möjlighet till uppföljning av genomförda etableringsinsatser.

Av granskningen framkommer att socialnämnden inte utfört risk- och konsekvensanalyser avseende ett ökat antal nyanlända eller förändrande förutsättningar och behov hos målgruppen. Vi bedömer därför att socialnämnden bör säkerställa att tillräckliga risk- och konsekvensanalyser genomförs framgent. Vi bedömer vidare att SFI-utbildningen fungerar bristfälligt. Granskningen visar att det finns många inaktiva inskrivna elever och att antalet elever per lärare är betydligt högre än riksgenomsnittet. Vi menar att gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden bör vara mer aktiva framgent.

Av granskningen framgår att Jobbcenter saknar tillräckliga resurser för att bedriva ett ändamålsenligt arbete med etablering av nyanlända. Vi bedömer att integrationsstödjarna bör involveras mer i arbetet och att nämnden bör överväga om det går att skapa riktade uppföljningsbara insatser för nyanlända inom ramen för Jobbcenter.

Mot bakgrund av genomförd granskning bedömer vi att både den interna och externa samverkan fungerar bristfälligt. Avseende den externa samverkan bör socialnämnden upprätta en lokal överenskommelse (LÖK) med Arbetsförmedlingen i syfte att upprätta och tydliggöra samverkansformer. Vidare bör socialnämnden ta initiativ till att få igång ett arbete inom ramen för samverkansöverenskommelsen DUA. Vad gäller den interna samverkan bör socialnämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden snarast upprätta samverkansformer. Länken mellan SFI-utbildningen och arbetsmarknadsinsatser bör stärkas.

Av granskningen framgår att det inte finns någon uppföljning, utvärdering och analys av resultat i förhållande till det kommunala ansvaret kring etableringsinsatser. Av granskningen framgår att nämnderna inte heller på annat sätt efterfrågat uppföljning av arbetet inom ramen för kommunens etableringsinsatser. Vi bedömer därför att nämnderna bör stärka sin uppföljning avseende etableringsuppdraget.

Följande rekommendationer ges till socialnämnden:

- ▶ Besluta om mål och indikatorer som har bäring på etablering av nyanlända, i syfte att stärka styrning och möjlighet till uppföljning av genomförda etableringsinsatser.
- ▶ Genomför regelbundna risk- och konsekvensanalyser avseende mottagning av nyanlända och etablering i syfte att ha en beredskap för att hantera etableringsuppdraget.
- ▶ Säkerställ att det finns tydliga former för intern samverkan med gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden avseende etableringsuppdraget.
- ▶ Upprätta former för extern samverkan med Arbetsförmedlingen och närliggande kommuner.
- ▶ Överväg att initiera ett förslag till integrationsplan för kommunen.

Följande rekommendationer ges till gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden:

- ▶ Besluta om mål och indikatorer som har direkt bäring på etablering av nyanlända, i syfte att stärka styrning av och möjlighet till uppföljning av genomförda etableringsinsatser.
- ▶ Säkerställ att det finns tydliga former för intern samverkan med socialnämnden avseende etableringsuppdraget.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Den 1 januari 2018 infördes ett nytt regelverk för nyanländas etablering. Etableringsinsatser ska stödja nyanlända att så snabbt som möjligt komma in i arbets- och samhällslivet. De nya reglerna innefattar bland annat att nyanlända anvisas till ett arbetsmarknadspolitiskt program (Etableringsprogrammet) samt att nyanlända med kort utbildning, som inte bedöms kunna matchas mot arbete, ska ta del av utbildningsinsatser i form av svenska för invandrare (SFI), samhällsorientering och vuxenutbildning. Arbetsförmedlingen har det samordnade ansvaret för etablering och ska upprätta en individuell planering tillsammans med den nyanlände och i samverkan med berörda kommuner, myndigheter, företag och organisationer. Trots att etableringsprogrammet huvudsakligen är ett statligt ansvar har kommunen en avgörande roll i det praktiska arbetet för ett bra mottagande. Kommunens ansvar innefattar bland annat att:

- ▶ Ta emot nyanlända för bosättning efter anvisning utifrån sitt kommunal och sin årsplanering
- ▶ Undervisning i SFI, samhällsorientering eller annan vuxenutbildning
- ▶ Besluta om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen.

Delaktighet, inflytande och engagemang är delar i god integrering i samhället. Enligt socialnämndens verksamhetsberättelse 2020 befinner sig många av nämndens målgrupper dock i ett socialt utanförskap. För nyanlända har bostad, arbete och språkkunskaper stor betydelse för att minska segregation och för att öka etableringen i samhället.

I socialnämndens verksamhetsberättelse 2020 uppges att integrationsarbete är en förutsättning för ett hållbart samhälle. Nämndens integrationsmål mäts bland annat i graden av etablering på arbets- och bostadsmarknaden. Under 2021 kommer den ökade arbetslösheten, som främst drabbar branscher med instegsjobb för både utrikesfödda och unga som ännu inte etablerat sig på arbetsmarknaden, utgöra en av nämndens stora utmaningar. Under år 2021 ska nämnden därför effektivisera arbetet med arbetsinriktade insatser i syfte att få fler att nå egen försörjning.

Revisorerna har i sin risk- och väsentlighetsanalys för 2021 bedömt det som väsentligt att granska kommunens arbete med etableringsinsatser.

1.2. Syfte och revisionsfrågor

Granskningens syfte är att bedöma om kommunen säkerställer ett ändamålsenligt arbete med etableringsinsatser.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- ▶ Erbjuder berörda nämnder ändamålsenliga etableringsinsatser för att stödja nyanlända att komma in i arbets- och samhällslivet?
- ▶ Finns en tydlig organisation kring arbetet med etableringsinsatser med roll- och ansvarsfördelning, riktlinjer och rutiner?
- ▶ Finns en ändamålsenlig samverkan inom kommunen samt med externa aktörer kring etableringsinsatserna?
- ▶ Finns en ändamålsenlig uppföljning, utvärdering och analys av resultat i förhållande till det kommunala ansvaret kring etableringsinsatser?

1.3. Ansvariga nämnder och avgränsningar

Granskningen är i huvudsak avgränsad till de etableringsinsatser som genomförs inom socialnämnden samt gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden. Ytterligare en avgränsning är att granskningen dels inte inkluderar den statliga schablonersättning som Migrationsverket betalar ut till samtliga kommuner, dels inte inkluderar de statliga statsbidrag som kommuner har möjlighet att ansöka om.

1.4. Genomförande

Granskningen har skett genom dokumentstudie av relevanta styrdokument samt intervjuer. Samtliga intervjuade funktioner samt granskade underlag ses i källförteckningen.

1.5. Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som används i granskningen för analyser, slutsatser och bedömningar. Revisionskriterierna kan hämtas ifrån lagar och förarbeten eller interna regelverk, policyer och fullmäktigebeslut.

Revisionskriterierna utgörs av:

- ▶ Kommunallagen (2017:725)
- ▶ Socialtjänstlagen (2001:453)
- ▶ Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare
- ▶ Förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare
- ▶ Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning
- ▶ Skollagen (2010:800)

2. Ansvarsfördelning och organisation

Ansvaret för mottagande, integration och etablering av nyanlända är fördelat mellan två nämnder och det operativa arbetet pågår inom två kontor. I nedanstående tabell redogör vi för den politiska ansvarsfördelningen mellan kommunens nämnder utifrån respektive reglemente.

Nämnd	Politisk ansvarsfördelning
Socialnämnden	<ul style="list-style-type: none">▶ Ansvarar för kommunens flyktingmottagning.▶ Ansvarar för arbetsmarknadsfrågor och verksamhetskontakter med näringslivet.
Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden	<ul style="list-style-type: none">▶ Ansvarar för vuxenutbildning, svenska för invandrare (SFI).

Inom socialnämndens verksamheter finns det operativa ansvaret för bland annat ekonomiskt bistånd, arbetsmarknadsinsatser för personer som står utan arbete och försörjning samt kommunens arbete med integration och flyktingmottagande.

Social- och arbetsmarknadsavdelningen ansvarar för myndighetsutövningen. I december 2020 beslutades att socialnämnden skulle ta över ansvaret för arbetsmarknadsenhetens (AME) verksamhet. Från och med årsskiftet 2020/2021 organiseras det tillsammans med ekonomiskt bistånd och integration under en gemensam enhetschef inom enheten för arbete, försörjning och integration (AFI).

Vid årsskiftet 2021, i samband med att socialnämnden tog över ansvarsområdet för arbetsmarknad, bytte gymnasie- och arbetslivsnämnden namn till gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden. Idag ansvarar gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden för kommunens vuxenutbildning (SFI, grundläggande och gymnasiala kurser samt yrkesvux) och gymnasieskola. Nämndens ansvar är uppdelat mellan Upplands-Brogymnasiet (som ansvarar för den gymnasiala verksamheten) och vuxenutbildningen (som bland annat ansvarar för SFI-utbildningen).

Ansvar för samhällsorienteringen är inte reglerat i respektive nämnds reglemente. Av vad som framkommit i granskningen delar socialnämnden och gymnasie- och utbildningsnämnden på ansvaret för samhällsorienteringen.

2.1. Ansvar och roller tydliggörs i rutinen för "Mottagning av nyanlända"

Socialkontoret har upprättat en rutin för mottagandet av nyanlända som hanteras på förvaltningsnivå. Rutinen uppdaterades den 17 september 2021 och tydliggör bland annat ansvarsområden samt hur mottagningen av nyanlända ska hanteras i det operativa arbetet. Rutinen riktar sig främst till inblandade parter i processen för mottagande och etablering av nyanlända. Processen skiljer sig åt beroende på den nyanländas status, dvs. om den nyanlända kommer inom ramen för EBO (eget boende), ABO (anläggningsboende) eller som kvotflykting.

Rutinen fastställer ansvars- och rollfördelning vid mottagandet av nyanlända. Den beskriver rutiner inför mottagandet, vid mottagandet, boendesituationen och ekonomiskt bistånd. Vidare beskrivs kommunens uppdrag som bryts ned till ansvar och uppdrag för bland annat integrationsstöd, socialsekreterare samt boendesamordnare. Slutligen beskrivs vilken information som ska förmedlas till den nyanlända, däribland information om Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans etableringsuppdrag, information om Skatteverkets roll, möjligheten till försörjningsstöd, boendesituation samt skola och barnomsorg.

Sedan 2017 finns det inom socialkontoret en samordnare för nyanlända. Samordnaren arbetar på strategisk nivå med intern och extern samordning, fördelning av ärenden till socialsekreterare och integrationsstödjare, utbildning och verksamhetsutveckling samt kontakter med andra samverkansparter. Av rutinen och genomförda intervjuer framgår att samordnaren av nyanlända har en nyckelroll i mottagande och etablering av nyanlända och har flera olika roller och ansvar i processen.

AFI-enheten består, utöver enhetschefen och samordnaren för nyanlända, bland annat av en samordnare för ekonomiskt bistånd, integrationsstödjare, arbetsmarknadskonsulenter och socialsekreterare. Beslut om rätt till en integrationsstödjare fattas av socialsekreterare och fördelas sedan av samordnaren för nyanlända. Integrationsstödjarens uppdrag är att stödja den nyanlände under den första tiden i kommunen.

Kommunen har ingen politiskt antagen övergripande integrationsplan. Det finns inget lagstadgat krav på en kommunövergripande integrationsplan. Många kommuner har dock antagit en övergripande integrationsplan i syfte att göra integrationsarbetet mer kunskapsbaserat, samordnat och effektivt. Intervjuade från de båda kontoren vittnar om att det finns ett behov av en kommunövergripande integrationsplan. Enligt intervjuade skulle en sådan bland annat förbättra möjligheterna till samverkan och att nå samordningsvinster, något som i nuläget sägs fungera bristfälligt.

2.2. Vår bedömning

Vi bedömer att ansvarsfördelningen på övergripande nivå i huvudsak är tydligt fördelad i nämndernas reglementen med undantag för ansvaret för samhällsorienteringen som inte tydliggjorts. Det är således utifrån reglementena otydligt vilken av de två nämnderna som ska bära huvudansvaret för samhällsorienteringen.

Rutinen för mottagning av nyanlända är detaljerad och beskriver bland annat ansvars- och rollfördelning. Vi bedömer att rutinen är användbar för medarbetare i mottagningsprocessen och ger goda förutsättningar för ett ändamålsenligt mottagande av nyanlända. Vår bedömning är att mottagningsprocessen är tydlig och ändamålsenlig.

Upplands-Bro kommun saknar en övergripande politiskt antagen integrationsplan. Det finns inget lagstadgat krav på kommuner att upprätta en sådan plan, men vi kan utifrån tidigare erfarenheter av liknande granskningar konstatera att det skapar goda förutsättningar för ett framgångsrikt integrationsarbete där etableringen av nyanlända utgör en viktig del i arbetet. Vi kan också konstatera att det genom intervjuer med berörda tjänstemän har framkommit att det finns en önskan om att kommunen upprättar en sådan plan, bland annat med hänvisning till samordningsvinster. Mot bakgrund av tidigare erfarenheter och resultatet av granskningen anser vi att socialnämnden bör överväga att initiera ett förslag till integrationsplan för kommunen.

3. Styrning och målsättning

3.1. Mål och budget 2021 samt verksamhetsplaner för nämnderna

I kommunfullmäktiges övergripande mål och budget 2021 med planering för 2022-2023 finns det sex övergripande mål med tillhörande politiska prioriteringar. Det finns inga specifika mål kring integration och mottagande av nyanlända. Detsamma gäller för mål och budget 2022.

I socialnämndens och gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens verksamhetsplaner för 2021 framgår några specifika mål med tillhörande åtgärder avseende kommunens etablerings-/integrationsarbete.

Socialnämnden:

- ▶ Nämndmål: *Kommunens medborgare ska ges stöd och verktyg som leder till självförsörjning.*

Ett av nämndens fokusområden 2021 beskrivs vara att arbeta mer effektivt med arbetsinriktade insatser, med målet om att fler når egen försörjning samt undanröja eventuella arbetshinder. Fokus beskrivs vara på att åstadkomma resultat genom samlade och aktiva åtgärder istället för passivt bidragsmottagande. Bland annat ska detta ske genom mer samverkan med externa aktörer, såsom Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och andra mindre aktörer. Arbetsmarknadsenhetens organisatoriska överflyttning till socialnämnden beskrivs öka förutsättningarna för en effektivare handläggning med tät uppföljning kopplat till krav för rätt till bistånd. Nämndmålet omfattas av fem indikatorer med tillhörande målvärden för 2021 som har viss bäring på etableringsinsatser.

Indikatorer	Målvärde 2021
Andel som står till arbetsmarknadens förfogande som har aktuell planering för sysselsättning.	100 %
Andel personer med arbetsmarknadsinsatser som går ut i egen försörjning ska öka.	20 %
Andel försörjningsstödstagande arbetslösa utan arbetshinder som månadsvis följs upp i fysiska möten med ansvarig socialsekreterare.	100 %
Andel försörjningsstödstagande arbetslösa utan arbetshinder som erbjuds arbetsinriktad aktivitet inom en månad från nyansökan.	100 %
Antalet besök tillsammans med klienter till den lokala arbetsmarknaden ska öka.	100

Inför verksamhetsåret 2021, i samband med att socialnämnden tog över ansvaret för arbetsmarknadsenhetens verksamhet, tydliggjordes nämndmålen kopplat till försörjningsstöd. De specifika indikatorerna för försörjningsstöd avser alla som söker samt erhåller försörjningsstöd. Det finns således inte några specifika indikatorer för nyanländas försörjningsstöd i socialnämndens verksamhetsplan eller verksamhetsberättelse.

- ▶ Nämndmål: *Kommunens verksamheter ska sträva mot att minska utanförskap och verka för ökad integration.*

Av verksamhetsplanen framgår att bostad, arbete och språkkunskaper har stor betydelse för att minska segregation och för att öka etableringen i samhället. Då behövs bland annat ett välfungerande samarbete med Arbetsförmedlingen enligt etableringslagen samt ett fungerande samhällsorienterat program och SFI-studier. Nämndmålet omfattas av sex indikatorer med tillhörande målvärde för 2021, ingen av indikatorerna har direkt bäring på etableringsinsatser.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden:

- ▶ Nämndmål: *Öka möjligheterna till självförsörjning, självständighet och integration genom arbete och studier.*

Intern och extern samverkan beskrivs vara ett prioriterat område i nämndens verksamhetsplan. En förutsättning är att arbetsmarknadsenheten, socialkontoret, vuxenutbildningen, SFI samt Upplands-Brogymnasiet har ett gott och nära samarbete med näringslivet. Av verksamhetsplanen framgår att detta bland annat ska uppnås genom att ordna utbildningar som efterfrågas av företagen och arbeta för att anordna praktikplatser för målgruppen som är på väg ut i arbetslivet. Nämndmålet omfattas av fyra indikatorer med tillhörande målvärde för 2021, varav ett med viss bäring på etableringsinsatser.

Indikator	Målvärde 2021
Avslutade studier på Vuxenutbildningen Upplands-Bro ska leda till arbete eller vidare studier minst 6 månader efter avslutad utbildning/kurs.	100 %

3.2. Vår bedömning

Kommunfullmäktiges övergripande mål och budget innehåller inga mål med bäring på etablering av nyanlända. I socialnämndens och gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens verksamhetsplaner för 2021 finns några specifika mål med tillhörande åtgärder med viss bäring på kommunens etablerings/integrationsarbete. Vi bedömer dock att gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens mål om att öka möjligheterna till självförsörjning, självständighet och integration genom arbete och studier inte har några indikatorer med direkt koppling till etableringsinsatser. Detsamma gäller av socialnämndens indikatorer för nämndmålet som rör kommunens integrationsarbete.

Vi noterar även att indikatorerna för försörjningsstöd är hopslagna för samtliga som söker och erhåller försörjningsstöd. Vi menar att det försvårar möjligheten för socialnämnden att få en övergripande bild och vid rätt tidpunkt sätta in rätt insatser till den specifika gruppen nyanlända. Socialnämnden bör därför överväga att framgent särredovisa indikatorerna för försörjningsstöd mellan nyanlända och övriga i syfte att tydliggöra hur väl nämnden lyckas med sitt arbete etableringsansvar.

Vi bedömer att nämnderna bör besluta om mål och indikatorer som har direkt bäring på etableringen av nyanlända i syfte att stärka styrning av och möjlighet till uppföljning av genomförda etableringsinsatser.

4. Nulägesbild: Mottagande och bosättning av nyanlända

4.1. Mottagande och bosättning

Den 1 mars 2016 trädde lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning i kraft. Följden är att Sveriges kommuner efter anvisning är skyldiga att ta emot nyanlända för bosättning i kommunen. Fördelningen av nyanlända mellan landets kommuner sker med hänsyn till befolkningsstorlek, arbetsmarknadsförutsättningar och det sammanlagda mottagandet av nyanlända. Migrationsverket anvisar kommuner för de personer som har fått uppehållstillstånd, bor i Migrationsverkets boenden och behöver hjälp med bosättning samt kvotflyktingar. Tabellen nedan visar Upplands-Bro kommuns antalet anvisningar till Upplands-Bro kommun enligt bosättningslagen från 2017-2021.¹

År	Antal hushåll ABO ²	Antal hushåll EBO ³	Antal hushåll anhöriga ⁴	Antal hushåll kvotflyktingar ⁵	Antal hushåll EKU ⁶	Totalt (antal personer)
2017	12	16	2	7	1	74
2018	14	11	5	4	11	54

¹ Statistiken är rekvirerad från kommunens interna statistik.

² Avser före detta asylsökande som vistats på anläggningsboende och som efter anvisning av Arbetsförmedlingen eller Migrationsverket har bosatts i Upplands-Bro.

³ Avser före detta asylsökande som ordnat boende i kommunen på egen hand, antingen under tiden som asylsökande eller i samband med beslutet om uppehållstillstånd.

⁴ Avser personer som sökt uppehållstillstånd med grund av anknytning till en person i Upplands-Bro.

⁵ Avser personer som vidarebosatts i Upplands-Bro i samarbete med FN:s flyktingorganisation UNHCR.

⁶ Ensamkommande ungdomar.

2019	4	14	4	5	3	27
2020	3	4	2	4	-	21
2021 ⁷	4	2	1	4	1	20

Enligt socialkontorets samordnare för nyanlända är det trots ett sjunkande antal kommunmottagna nyanlända med uppehållstillstånd samt anvisade nyanlända från Migrationsverket enligt bosättningslagen, fortsatt ett resurskrävande arbete i form av såväl mer handläggning som mer utbetalning i försörjningsstöd. Det beror främst på att de nyanlända som sedan en tid tillbaka finns i kommunen tar mer resurser i anspråk då de bland annat är sjukare eller har sjuka barn och därför kräver fler och mer resurskrävande insatser på grund av frånvaro från skola, arbete etc. Av intervjuer framgår att det finns en oro över att socialnämnden inte har varit proaktiva och genomfört tillräckliga risk- och konsekvensanalyser avseende ett ökat antal nyanlända samt förändrande förutsättningar och behov hos de nyanlända.

Den praktiska processen kring mottagande och bosättning hanteras av AFI. Rutinen för mottagande av nyanlända beskriver ansvarsområden och arbetsgången. Mottagningen skiljer sig från fall till fall beroende på status på nyanländ, dvs. om den nyanlända kommer som ABO, EBO eller kvotflykting. Den gemensamma nämnan för de olika processerna är att AFI:s samordnare för nyanlända tar emot Migrationsverkets underlag och fördelar ärendet vidare till berörd socialsekreterare.

Vad gäller EBO-nyanlända har den nyanlända tackat nej till Migrationsverkets boende vilket innebär att kommunen inte har någon skyldighet att erbjuda annat boende. Utöver beviljat försörjningsstöd vid uppfyllda kriterier så behandlas EBO som övriga kommuninvånare. Dock beviljas insatsen integrationsstöd till majoriteten av dessa då de har ett omfattande behov av stöd in i samhället. Gruppen kräver enligt integrationssamordnaren för nyanlända stora resurser och insatser från såväl socialsekreterare som integrationsstödjare.

Avseende ABO-nyanlända inkommer ett anvisningsbeslut från Migrationsverket samt ett bosättningsunderlag om att kommunen åläggs ta emot en nyanländ för boende och etablering. AFI:s enhetschef och samordnare för nyanlända tar emot anvisningen och aktualiserar ärendet i verksamhetssystemet och inleder utredning om boende enligt bosättningslagen. Samordnaren fördelar sedan vidare ärendet i verksamhetssystemet till socialsekreterare samt boendesamordnare på kvalitets- och verksamhetsstöd för att fastställa vilken bostad som ska erbjudas. Enligt intervjuade erbjuds bostäder till samtliga nyanlända enligt bosättningslagen (2016:38) via det kommunala bostadsbolaget Upplands-Brohus och andra privata hyresvärdar.

Vidare kontaktar AFI:s samordnare för nyanlända biståndsenhetens samordnare eller vuxen- och LSS-enheten med information om bl.a. namn, personnummer och eventuella medicinska underlag för att meddela att en nyanländ med eventuellt behov är anvisad till kommunen. Om det finns en önskan om trepartsmöte sker det i samband med kartläggning/orientering tillsammans med AFI:s integrationsstödjare.

4.2. Ekonomiskt bistånd

De personer som inte kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt, har också rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen. Kommunen behöver därför i vissa fall ge ekonomiskt bistånd till nyanlända. Vi har beställt följande data från socialkontorets interna statistik i verksamhetssystemet Lifecare/Procapita. Det visar dels antalet nyanlända hushåll som fått insatser i form av försörjningsstöd de senaste åren, dels den totala

⁷ Till och med 2021-10-13.

kostnaden för utbetalat försörjningsstöd till nyanlända under samma tidsperiod.⁸

	(2014-2017) ⁹ 2017	(2015-2018) 2018	(2016-2019) 2019	(2017-2020) 2020	(2018-2021) 2021 ¹⁰
Antal aktuella insatser ekonomiskt bistånd flykting (unika hushåll)	129	132	146	103	56

	2017 (kr) ¹¹	2018 (kr)	2019 (kr)	2020 (kr)	2021 ¹² (kr)
Försörjningsstöd	3 395 376	4 556 783	7 059 061	4 358 596	3 124 302
Försörjningsstöd Logi	633 468	882 189	70 051	235 981	96 177
Läk.arv./medicin	4 344	29 668	32 312	38 649	21 084
Tandvård	17 047	98 288	171 358	133 393	70 947
Övrigt	12 502	118 998	146 904	137 732	22 275
Totalt	4 062 737	5 685 926	7 479 686	4 904 351	3 334 785

Av tabellen går att konstatera att försörjningsstödsinsatserna för nyanlända ökade mellan åren 2017 och 2019 för att sedan sjunka under perioden 2019 till 2021. Den totala kostnaden för utbetalat försörjningsstöd har under samma tidsperiod ökat för att sedan sjunka. En iakttagelse är att utbetalat försörjningsstöd inte har sjunkit i samma takt som antalet aktuella insatser per unika hushåll. Av granskningen framgår att detta troligtvis beror på att de individer som nu uppbär försörjningsstöd är mer resurskrävande än tidigare, exempelvis på grund av sämre hälsotillstånd vid ankomst.

Handläggare vid biståndsenheten informerar, utreder, beslutar och beställer genomförande av insatser samt följer upp beslutade insatser. Socialsekreterare på AFI ansvarar för att ha en individuell arbetsplan och grundutredning i ärendet gällande ekonomiskt bistånd. Den individuella arbetsplanen inkluderar regelbunden kontakt med Arbetsförmedlingen samt SFI med tydlig planering på att uppnå självförsörjning. Socialsekreteraren fattar beslut avseende uppdrag om integrationsstöd i verksamhetssystemet som skickas till samordnare för nyanlända som fördelar ärendet till en integrationsstödjare som enligt uppdrag påbörjar integrationsarbetet i kommunen. För samtliga integrationsstödjande insatser upprättas en genomförandeplan av integrationsstödjare och dokumentation sker löpande i verksamhetssystemet.

4.3. Vår bedömning

Upplands-Bro kommun tar emot nyanlända efter Migrationsverkets anvisningar. Statistik som sammanställts på vår begäran visar att mottagandet har sjunkit de senaste åren.

⁸ Som konstaterades i kapitel 1 under *avgränsningar* så inkluderas inte de statliga ekonomiska bidrag som kommunen får/kan ansöka om. Tabellen avser således det försörjningsstöd som kommunen betalar ut.

⁹ Avser de nyanlända som kommit det aktuella året men också nyanlända som kommit tidigare, t.ex. 2017 avser alla som kommit 2014-2017 osv.

¹⁰ Avser perioden till och med 30/9 2021.

¹¹ Beloppen avser de nyanlända som fått försörjningsstöd det aktuella året men också utbetalat försörjningsstöd till nyanlända som kommit tidigare. 2017 avser t.ex. det utbetalade försörjningsstödet 2014-2017 osv.

¹² Avser perioden till och med 30/9 2021.

Försörjningsstödet till nyanlända har dock inte sjunkit i samma takt vilket kan förklaras av att de senaste årens nyanlända tar mer resurser i anspråk. Vi kan konstatera att det på socialkontoret tycks finnas en oro över att socialnämnden inte har varit proaktiva och genomfört tillräckliga risk- och konsekvensanalyser avseende ett ökat antal nyanlända samt förändrande förutsättningar och behov hos de nyanlända. Vi bedömer att socialnämnden bör säkerställa att tillräckliga risk- och konsekvensanalyser genomförs framgent.

5. Etableringsinsatser och aktiviteter för ökad integration

5.1. Samhällsorientering

Från den 1 december 2010 ansvarar kommunen för att ge samhällsorientering till vissa nyanlända invandrare enligt förordning (2010:1138) samt lag (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare. Samhällsorientering vänder sig till målgruppen som är mellan 18-64 år, kommer från ett land utanför EES-området/Schweiz, som nyligen har fått uppehållstillstånd och har ett etableringsprogram via Arbetsförmedlingen samt är anhöriginvandrare och har varit folkbokförd i en kommun i högst tre år.

Upplands-Bro kommun är en del av Centrum för samhällsorientering (CSO). CSO är ett samverkansforum mellan samtliga 27 kommuner i Stockholms och Uppsala län. Samverkan sker genom det gemensamma administrativa kansliet CSO och genom en samordnad upphandling av samhällsorientering för vissa nyanlända¹³ i de 27 kommunerna. CSO fungerar bland annat som stöd för kommunerna i deras arbete att nå och motivera de nyanlända att delta i samhällsorienteringen. CSO skickar enligt uppgift kontinuerligt ut inbjudningar till introduktionsträffar för kontaktpersoner i kommunen, SFI-lärare, anställda inom socialtjänsten samt andra som i sitt arbete kommer i kontakt med målgruppen.

Kommunen beskriver sig i dokumentet "Samhällsorientering i Upplands-Bro kommun" arbeta aktivt för att nå målgruppen och motivera dem att delta i samhällsorienteringen. Detta sker bland annat genom att SFI-lärare informerar om samhällsorienteringen vid varje periodstart, genom att SFI-lärare har möjlighet att delta i informationsträffar som CSO anordnar ca två gånger årligen samt genom att socialkontoret informerar nyanlända/anhörighetsinvandrare som ingår i målgruppen. CSO skickar avropslistor över deltagarnärvaro återkommande under året till Upplands-Bro kommun. Enligt rutinen ska kommunens kontaktpersoner på socialkontoret och utbildningskontoret stämma av listorna i det administrativa verktyget Yong-kurs, skriva under och skicka tillbaka listorna till CSO. Av granskningen framgår att kommunens kontaktperson på socialkontoret inte har undertecknat listor på flera år och inte heller har tillgång till det administrativa verktyget Yong-kurs.

Samhällsorienteringen består av 100 timmar undervisning fördelad på fyra kurser. CSO rapporterar att sedan kursen blev 100 timmar har ca 78 procent av deltagarna närvarat minst 91 av 100 timmar. Under tidsperioden 2021-01-01 till och med 2021-10-15 har samtliga elva deltagare i Upplands-Bro kommun närvarat vid minst 91 av 100 timmar. Sju av elva deltagare har närvarat minst 99 av 100 timmar.

¹³ Den nyanlände måste vara mellan 18-64 år, komma från ett land utanför EES-området/Schweiz, nyligen fått uppehållstillstånd och har ett etableringsprogram från Arbetsförmedlingen, är anhöriginvandrare och har varit folkbokförd i en kommun i högst tre år.

5.2. Vuxenutbildning

Rätt, behörighet och antagning till den kommunala vuxenutbildningen regleras huvudsakligen av förordning (2011:1108) om vuxenutbildning. Den kommunala vuxenutbildningen innefattar vuxenutbildning motsvarande grundskola och gymnasieskola samt särvox. Vuxna har rätt att delta i vuxenutbildning på grundläggande nivå från 20 års ålder. Ansvar för att de som vill och har rätt att delta i vuxenutbildningen på grundläggande nivå också får göra det vilar på hemkommunen. Kommunen ska dessutom arbeta aktivt för att nå ut till de vuxna i kommunen som har rätt att gå utbildningen och motivera dem att delta. Elever som är en del av Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag kan hänvisas till studier inom vuxenutbildningen. För kommunen kan det innebära krav på särskilda insatser för att kunna erbjuda ett utbud av kurser eller delkurser så att elevernas behov och rätt till utbildning tillgodoses. I kommunen ansvarar gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden för den kommunala vuxenutbildningen.

Målet med vuxenutbildningen i Upplands-Bro kommun beskrivs enligt intervju vara att kommuninvånare ska ha möjlighet att kompetensutveckla och kunna ställa om på arbetsmarknaden, uppnå grundläggande och gymnasial behörighet eller yrkeskompetens, eftergymnasialutbildning i form av yrkeshögskola samt särskild utbildning för vuxna. För nyanlända innebär det att lära sig svenska språket samt integration in i samhället. SFI-utbildningarna ska därför vara arbetslivsinriktade. Inom ramen för den yrkesinriktade SFI-utbildningen har det tidigare funnits tre jobbspår framtagna tillsammans med Delegationen Unga till arbete (DUA); Café Nyfiket, omvårdnad i form av lärling och språk och lager. Jobbspåret lager är vilande med hänvisning till pandemin. Jobbspåret mot omvårdnad är avslutat då det var en samverkan mellan vuxenutbildningen och arbetsplatser gällande ett specifikt rekryteringsbehov av vårdbiträden. I jobbspår Café Nyfiket ges SFI-elever möjlighet att kombinera språkträning med praktiskt arbete samt läsa in yrkeskunskaper på gymnasial nivå (Servering 1 och Matlagning 1). Målet med Café Nyfiket beskrivs vara att deltagarna ska lära sig svenska och samtidigt få en arbetslivserfarenhet.

5.2.1 SFI-utbildning

Svenska för invandrare (SFI) syftar till att ge invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället inför arbetsliv eller vidare studier. Från och med 2015 ska SFI enligt lag (SFS 2015:482) om ändring i språklagen ingå i skolformen kommunal vuxenutbildning. SFI-utbildningen är vuxenutbildningens största skolform.

Det är ett krav enligt den individuella arbetsplanen för att erhålla försörjningsstöd eller ett krav genom Arbetsförmedlingens etableringsprogram, liksom samhällsorienteringen är. I övriga fall går det att frivilligt meddela sitt intresse för att delta i SFI. Det finns information om SFI-utbildning samlad på kommunens hemsida. Kursstart sker var femte vecka då det inte finns resurser att erbjuda kursstart varje vecka. Under hösten 2021 har SFI som distansutveckling utvecklats med planerad starttid januari 2022. Studietakten är heltid vilket innebär 15 timmar när- och/eller distansundervisning i veckan plus fem timmars egna hemstudier i syfte att kunna kombinera studier med förvärvsarbete. SFI erbjuds också på kvällstid för de som inte har möjlighet att studera dagtid. SFI-undervisningen kan också kombineras med andra kurser på grundläggande och gymnasial nivå samt med arbetslivsorientering eller praktik.

Utbildningen är individualiserad och består av tre olika studievägar för att möta studerande med olika förkunskaper, förutsättningar och mål med studierna. Vid ansökan genomförs en nivåbedömning där eleven kartläggs utifrån kunskapsnivå. Tidigare kunskapsnivå definieras utifrån bland annat kunskaper i svenska språket, kunskaper i hemspråk, utbildningsbakgrund etc. De två tabellerna nedan visar bland annat totalt antal

inskrivna elever i SFI mellan åren 2017-2020, antal elever per lärare samt andel elever i kommunen som klarat högsta kurs efter två år.

Andel elever SFI	Studieväg 1	Studieväg 2	Studieväg 3	Totalt studerande SFI	Elever per lärare
2017	12 %	48 %	40 %	544	36,2
2018	17 %	50 %	33 %	652	30,6
2019	22 %	48 %	31 %	635	49,3
2020	25 %	43 %	31 %	749	38,1

Andel elever som klarat högsta kurs efter två år	2017	2018	2019	2020
Upplands-Bro	31 %	31 %	31 %	32 %
Liknande kommuner ¹⁴	40 %	37 %	41 %	37 %
Riket	44 %	43 %	42 %	38 %

Den första tabellen visar att antalet elever per lärare - 38,1 - är betydligt högre än riksgenomsnittet som 2020 var på 23,9 elever per lärare. Av intervju framgår att statistiken är missvisande då vissa lärare inte skriver av icke aktiva elever i enlighet med beslutade rutiner. Enligt en av utbildningskontoret framtagen verksamhetsbeskrivning för SFI ska elever som varit inaktiva i mer än tre veckor skrivas av. Men då denna inte följs fullt ut beskrivs uppemot 50 procent av de inskrivna eleverna vara inaktiva i vissa grupper. Ansvariga lärare påminns om att i högre takt skriva av inaktiva elever men detta görs ändå i för låg utsträckning enligt intervjuad. Med anledning av problembeskrivningen planeras förändringar avseende rutiner kring studieaktivitet där elever som ska påbörja sina studier men inte gjort det ska skrivas av efter en vecka istället för tre veckor. Förändringarna ska gälla från 1 januari 2022.

Det är svårt att göra direkta jämförelser med andra kommuner på grund av att de nyanländas varierande bakgrund och studiebakgrund i hög grad påverkar hur lång tid det tar att klara SFI-utbildningen. Men vuxenutbildningsenheten vittnar om att resultaten vad gäller SFI-utbildningen är sämre än på många år, vilket visar sig särskilt tydligt avseende SFI. Vid en jämförelse av andelen elever på SFI som klarat högsta kurs på studievägen bland de som var nybörjare två år tidigare tyder resultatet på att kommunen når sämre resultat än genomsnittet. En orsak beskrivs vara densamma som beskrivits ovan - att andelen inskrivna inaktiva elever är för många. Resultaten befaras enligt tertialrapport 1 och 2 (2021) bli sämre än normalt med anledning av fjärr- och distansundervisning som en konsekvens av Coronapandemin. Pandemin har enligt uppgift drabbat undervisningen i hög grad. En stor del av målgruppen upplever svårigheter med tekniken för distansundervisningen samt har bristande språkkunskaper vilket försvårar undervisningen enligt intervjuad.

Ytterligare en stor utmaning med SFI-utbildningen beskrivs vara konsekvenserna av att Upplands-Bro kommun 2020 tecknade ett samarbetsavtal med Håbo kommun. Avtalet innebär att Håbo förlägger all sin kommunala vuxenutbildning inom SFI i Upplands-Bro kommun. Det innebär ökad volym och ökade intäkter, men har enligt intervjuade även inneburit större utmaningar. Eleverna bedöms i hög utsträckning ha erhållit "glädjebetyg" från tidigare anordnare, vilket resulterar i att det finns ett stort antal elever som i dagläget är inskrivna på en studieväg som inte motsvarar deras kunskapsnivå. Det innebär att det tar längre tid för eleven att uppnå godkänt i de kurser de är inskrivna i och en ökad arbetsbelastning för SFI-lärarna när de behöver gå utanför kursplanen för att möta individens behov.

¹⁴ Stockholms läns kommuner (ovägt medel) enligt Koladas indelning.

En generell utmaning och stort problemområde med utformningen av SFI-utbildningen beskrivs vara att rättigheten att kunna studera SFI är större än skyldigheten att prestera. Det resulterar i att många skriver in sig på grund av krav för att exempelvis erhålla försörjningsstöd eller som en del av Arbetsförmedlingens etableringsprogram, utan att det finns några krav på resultat. Enligt den individuella arbetsplanen som upprättas för att erhålla försörjningsstöd finns en tydlig plan för att uppnå självförsörjning, varav ett av kraven kan vara att vara inskriven i SFI. Det finns dock inte krav på prestation eller resultat. Av granskningen framgår att AFI kan finna skäl att avslå ansökan om ekonomiskt bistånd om AFI får kännedom om att studieplanen avseende SFI eller arbetsförmedlingens etableringsplan inte följs. AFI:s möjlighet att göra en individuell bedömning avseende ekonomiskt bistånd bygger dock på att AFI får rapportering om de elever som är inaktiva inom SFI-utbildningen.

Både AFI och vuxenutbildningsenheten vittnar om stora utmaningar kopplade till SFI-utbildningen. Enligt uppgift resulterar bristerna inom SFI-utbildningen i att många nyanlända varken är arbetsföra eller har tillräckligt goda kunskaper i svenska språket för att vidareutbilda sig efter studieväg 3 i SFI.

5.3. Arbetsmarknadsinsatser

Från och med den 1 januari 2018 gäller ett nytt regelverk för nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet, som går under benämningen etableringsprogrammet. Syftet är bland annat att reglerna för etablering i större utsträckning ska harmoniseras med regelverket för övriga arbetssökande, med målet att underlätta och påskynda vissa nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. Det är Arbetsförmedlingen som bär det samordnande huvudansvaret för etableringen där alla arbetssökande ska ha en individuell plan. Den individuella etableringsplanen ska alltid innehålla SFI, arbetsförande insatser och samhällsorientering.

Utöver Arbetsförmedlingens samordnande etableringsuppdrag har kommunerna ett arbetsmarknadsuppdrag. Från och med 2021 åligger det socialnämnden att ansvara för arbetsmarknadsfrågor och verksamhetskontakter med arbetslivet.

I Upplands-Bro kommun finns Jobbcenter som från och med årsskiftet organiseras under AFI. Jobbcenter består av arbetsmarknadskonsulenter som upprättar en individuell handlingsplan utifrån en individuell kartläggning. I handlingsplanen finns olika steg för självförsörjning upprättade. Via Jobbcenter erbjuds den nyanlända bland annat hjälp med CV-skrivande, att söka arbete och en intern praktikplats. Den individuella handlingsplanen följs upp av socialkontoret minst en gång i månaden, vilket mäts genom indikatorn "andel försörjningsstödstagande arbetslösa utan arbetshinder som månadsvis följs upp i fysiska möten med ansvarig socialsekreterare" (se kapitel 6). Arbetskonsulenterna har även kontakt med sin klient varje vecka enligt intervjuade tjänstemän. Ett krav för att erhålla försörjningsstödet är att aktivt följa sin individuella handlingsplan.

Intervjuade tjänstemän vittnar bland annat om att arbetsmarknadskonsulenterna på Jobbcenter saknar resurser för att bedriva ett ändamålsenligt arbete. I dagsläget arbetar arbetsmarknadskonsulenterna med samtliga klienter, och inte endast med de nyanlända. Det finns en vilja att involvera integrationsstöderna mer i arbetet via Jobbcenter. Vidare beskrivs ansvarsfördelningen mellan kommunen och Arbetsförmedlingen som otydligt. Jobbcenters uppdrag beskrivs likna Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag och konsekvensen blir att kommunen via Jobbcenter och Arbetsförmedlingen via etableringsprogrammet, helt utan samverkan, gör liknande insatser för den nyanlända på varsitt håll. En tredje utmaning beskrivs Coronapandemin ha varit. Under pandemin har inte Jobbcenter kunnat bedriva verksamheten fysiskt, utan endast digitalt. Det har resulterat i stora utmaningar då målgruppen i stor utsträckning saknar nödvändiga

teknikkunskaper och har bristande kunskaper i svenska och/eller engelska. Under hösten 2021 har verksamheten börjat återgå till fysiska möten.

5.4. Former av samverkan internt och med externa aktörer

Intern och extern samverkan är en förutsättning för att kunna upprätta ett framgångsrikt arbete med mottagning och etablering av nyanlända. Samtliga intervjuade vittnar om att den interna samverkan stundtals fungerar bristfälligt och att den externa samverkan är mycket bristfällig.

Vad gäller den externa samverkan har socialnämnden inte upprättat någon lokal överenskommelse (LÖK) med Arbetsförmedlingen. Syftet med LÖK beskrivs vara att upprätta och tydliggöra samverkansformer där båda parterna jobbar tillsammans mot samma mål - att de nyanlända ska etableras i kommunen. Av granskningen framgår att de flesta kommuner upprättar en LÖK¹⁵ och att Länsstyrelsen har tagit fram metodstöd för detta. Det har tidigare funnits en LÖK mellan Upplands-Bro kommun och Arbetsförmedlingen. Enligt intervjuade tjänstemän är detta något som efterfrågas och har vid tillfällen påtalats utan framgång, bland annat med hänvisning till "den stora förändringsresan" socialkontoret går igenom. Det finns en vilja att upprätta trepartssamtal mellan socialkontoret, Arbetsförmedlingen och klienten eftersom parterna i dagsläget gör samma/liknande insatser på olika håll.

Vissa externa samverkansformer finns dock upprättade. Som tidigare beskrivits är Upplands-Bro kommun en del av Centrum för samhällsorientering. Vidare ingår Upplands-Bro kommun genom *delegationen för unga till arbete* (DUA) i en samverkansöverenskommelse för att förbättra kompetensförsörjningen och påskynda individers etablering i arbetslivet tillsammans med Arbetsförmedlingen och fyra andra kommuner.¹⁶ Tillsammans ska de fem kommunerna och Arbetsförmedlingen öka andelen personer, inom de prioriterade målgrupperna¹⁷, att komma i arbete/utbildning. Detta genom att effektivisera arbetsmetoder och rutiner gällande kartläggningar, arbetsmarknads- och vuxenutbildningar, extratjänster, jobbspår och, vid behov, anpassningar som underlättar inträde på arbetsmarknaden. Överenskommelsen är giltig till och med 31 december 2021 och revidering planeras att göras 30 november 2021. Enligt intervjuade tjänstemän är DUA-samverkan inaktiv och ansvarsfördelningen oklar.

Den interna samverkan beskrivs stundtals fungera bristfälligt. Intervjuade tjänstemän på de båda kontoren påtalar att flera instanser jobbar med samma saker med hänvisning till bland annat omorganisationen. Att mottagandet av och arbetsmarknadsinsatserna för nyanlända är socialnämndens ansvar, medan utbildningsinsatser såsom vuxenutbildningen (där SFI utgör huvuddelen) är gymnasie- och vuxenutbildningens ansvar, skapar enligt intervjuade tjänstemän en stundtals otydlig arbetsfördelning. En välfungerande intern samverkan beskrivs därför som en nyckel för en tydligare ansvarsfördelning som skapar goda förutsättningar för en framgångsrik etablering av nyanlända. Det har tidigare funnits ett internt samverkansforum där det senaste mötet ägde rum år 2019. Länken mellan SFI-utbildningen och arbetsmarknadsinsatser lyfts fram som ett särskilt område där mer samverkan mellan förvaltningarna krävs.

¹⁵ Statskontoret (2021). *Kommunernas mottagande av nyanlända*. Rapport 2021:6.

¹⁶ Dessa kommuner är Ekerö kommun, Järfälla kommun, Solna stad samt Sundbybergs stad.

¹⁷ Målgrupperna är bland annat de individer som för sin etablering i arbetslivet bedöms ha behov av stöd och insatser från både kommun och Arbetsförmedlingen, nyanlända (både de inom Etableringsprogrammet samt upp till 36 månader).

5.5. Vår bedömning

Vi kan konstatera att Upplands-Bro kommun bedriver ett antal etableringsinsatser för ökad integration, däribland samhällsorientering, vuxenutbildningsinsatser, SFI-utbildning och diverse arbetsmarknadsinsatser. Av granskningen framgår att effekterna av pandemin drabbat etableringsinsatserna hårt. Vuxenutbildningen och framförallt SFI-utbildningen har blivit särskilt lidande.

Vi bedömer utifrån granskningens resultat att SFI-utbildningen fungerar bristfälligt. Vår granskning visar att det finns många inaktiva inskrivna elever och att antalet elever per lärare är betydligt högre än riksgenomsnittet. I sammanhanget är det dock viktigt att poängtera att problemen inom SFI är rikstäckande och inte enbart kan isoleras till Upplands-Bro kommun. Vi ser positivt på utbildningskontorets planerade initiativ avseende studieaktivitet där elever som inte påbörjat sina studier ska skrivas av efter en vecka istället för tre veckor. Vi menar samtidigt att gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden bör vara mer aktiva framgent. Nämnden bör exempelvis ta en mer aktiv roll genom att följa upp resultatet av antalet arbetsföra alternativt fortsatt studerande efter genomförd SFI-utbildning. Vi bedömer vidare att nämnden bör säkerställa att ansvariga lärare skriver av inaktiva elever i enlighet med verksamhetsbeskrivningen för SFI.

Vid årsskiftet tog socialkontoret över ansvaret för kommunens arbetsmarknadsinsatser. Rutinerna för arbetsprocessen är således nyligen implementerade och svåra att utvärdera. Vi kan konstatera att arbetsmarknadsenheten genom Jobbcenter upprättar en individuell handlingsplan som ska resultera i att individen blir självförsörjande. Vi noterar att de negativa konsekvenserna av pandemin har varit stora för kontorets arbetsmarknadsinsatser. Av granskningen framgår även att Jobbcenter saknar tillräckliga resurser för att bedriva ett ändamålsenligt arbete. Mot bakgrund av granskningens iakttagelser bedömer vi att integrationsstödjarna bör involveras mer i arbetet och att nämnden bör överväga om det går att skapa riktade uppföljningsbara insatser för nyanlända inom ramen för Jobbcenter.

Mot bakgrund av genomförd granskning bedömer vi att både den interna och externa samverkan fungerar bristfälligt. Avseende den externa samverkan bör socialnämnden upprätta en lokal överenskommelse (LÖK) med Arbetsförmedlingen i syfte att upprätta och tydliggöra samverkansformer. Detta mot bakgrund av att Upplands-Bro kommun och Arbetsförmedlingen i dagsläget genomför likartade arbetsmarknadsinsatser utan att samverka med varandra. Vidare bör socialnämnden ta initiativ till att få igång ett arbete inom ramen för samverkansöverenskommelsen DUA. Därigenom finns förutsättningar till samverkansformer och samordningsvinster vad gäller etableringsinsatser av nyanlända. Vad gäller den interna samverkan bör socialnämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden snarast upprätta samverkansformer. En möjlighet är att återupprätta det samverkansforum som har varit inaktivt sedan 2019. Länken mellan SFI-utbildningen och arbetsmarknadsinsatser bör stärkas och därför prioriteras utifrån granskningens slutsatser.

6. Uppföljning, utvärdering och analys av resultat

Företrädare från de båda förvaltningarna vittnar om att nämnderna visar lågt intresse för etableringsinsatser av nyanlända. Utifrån genomförd protokollgranskning går det att konstatera att varken socialnämnden eller gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden har följt upp granskade etableringsinsatser vid sidan av de två tertialrapporterna.

Socialnämnden:

Sammanträde	Delårsbokslut	Årsrapport	Etableringsinsatser ¹⁸	Övrigt
2021-01-28				
2021-02-18				
2021-04-15		Verksamhetsberättelse år 2020		Budgetunderlag år 2022 med plan för år 2023-2024
2021-05-27	Tertialrapport 1			
2021-06-17 (Extra)				
2021-09-30	Tertialrapport 2			Val av kontaktpolitiker för arbetsmarknadsenheten
2021-10-21				Verksamhetsplan 2022

Socialnämndens nämndspecifika mål följs upp i tertialrapport 1 och 2. Det specifika nämndmålet om stöd och verktyg för väg till egen försörjning bedöms vid tertial två vara delvis uppnått. Det konstateras bland annat att AFI-enheten fortsätter påbörjat arbete med metodutveckling för att fler ska kunna nå målet om egen försörjning. Däribland har arbete påbörjats med att delar av integrationsstödarnas tjänster framgent ska vikas för att fokusera på arbete med målgruppen språksvaga. Det konstateras exempelvis att antalet individuella arbetsplaner har ökat. Avseende indikatorn att andelen personer med arbetsmarknadsinsatser som går ut i egen försörjning ska öka, har 71 av 92 mottagna uppdrag till AME kunnat avslutas inom samma år. 25 av dessa har gått ut i arbete, sex mot studier och 40 har avslutats för aktualisering på Arbetsförmedlingen eller Försäkringskassans socialförsäkringssystem. Av granskningen framgår att utfallet endast avser avslutade uppdrag på AME vilket i sig inte innebär att klienten blir självförsörjande och avslutas på ekonomiskt bistånd. Vi konstaterar således att utfallet även innefattar personer som inte går ut i egen försörjning.

Vidare konstateras att enheten inte når målet om fysiska möten i samtliga ärenden på grund av pandemin, och inte heller ambitionen om att kunna erbjuda insats inom en månad. Vad gäller socialnämndens mål om att kommunens verksamheter ska sträva mot att minska utanförskap och verka för ökad integration bedöms det vid tertial två vara delvis uppfyllt. Pandemin har påverkat möjligheten att genomföra tänkta aktiviteter som skapar sociala möten, sammanhang och gemenskap.

Indikatorer	Målvärde 2021	Utfall 2021 ¹⁹
Andel som står till arbetsmarknadens förfogande som har aktuell planering för sysselsättning.	100 %	96 %
Andel personer med arbetsmarknadsinsatser som går ut i egen försörjning ska öka.	20 %	77 %
Andel försörjningsstödstagande arbetslösa utan arbetshinder som månadsvis följs upp i fysiska möten med ansvarig socialsekreterare.	100 %	60 %
Andel försörjningsstödstagande arbetslösa utan arbetshinder som erbjuds arbetsinriktad aktivitet inom en månad från nyansökan.	100 %	75 %
Antalet besök tillsammans med klienter till den lokala arbetsmarknaden ska öka.	100	35

¹⁸ Ansvar enligt kommunens reglemente: flyktingmottagande samt för arbetsmarknadsfrågor och verksamhetskontakter med näringslivet avseende etableringsinsatser.

¹⁹ Utfallet som presenteras i tertialrapport 2 per 30 september 2021.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden:

Sammanträde	Delårsbokslut	Årsrapport	Etableringsinsatser ²⁰	Övrigt
2021-02-18		Verksamhetsberättelse 2020		
2021-04-22				Budgetunderlag 2022 med planering för 2023-2024 Namnbyte: Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden
2021-05-20	Tertialrapport 1			
2021-09-23	Tertialrapport 2			Revidering av delegationsordning 2021
2021-10-21				Verksamhetsplan 2022

I gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens tertialrapport 2 konstateras att vuxenutbildningen har drabbats hårt av pandemin och att fjärr- och distansundervisning har varit utgångspunkten för nästan all vuxenutbildning. Den utbildning som har haft svårast att ställa om till distansundervisning är SFI. Det har gjorts en genomlysning av utbildningskontorets organisation där det i nya organisationen kommer att finnas en avdelningschef per nämnd. Gymnasiet och vuxenutbildningen får en gemensam chef med uppdraget att samordna och utveckla verksamheterna. Som konstateras tidigare finns inga specifika nämndmål med bäring på etableringsinsatser.

Indikator	Målvärde 2021	Utfall 2021 ²¹
Avslutade studier på Vuxenutbildningen Upplands-Bro ska leda till arbete eller vidare studier minst 6 månader efter avslutad utbildning/kurs.	100 %	

6.1. Vår bedömning

Av granskningen framgår att nämnderna vid tertialrapportering fått återrapportering på sina beslutade mål och indikatorer. Av granskningen framgår dock att nämnderna inte har beslutat om mål eller indikatorer som har direkt bäring på kommunens etablerings- eller integrationsarbete. Därmed finns heller ingen uppföljning, utvärdering och analys av resultat i förhållande till det kommunala ansvaret kring etableringsinsatser. Av granskningen framgår att nämnderna inte heller på annat sätt efterfrågat uppföljning av arbetet inom ramen för kommunens etableringsinsatser.

²⁰ Ansvar enligt kommunens reglemente: vuxenutbildning, svenska för invandrare (SFI) och särskild utbildning för vuxna.

²¹ Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden hänvisar i tertialrapport 2 att den officiella statistiken ännu inte är publicerad vilket för att nämndens olika indikatorer inte kan redovisas i rapporten.

7. Svar på revisionsfrågor

Fråga	Svar
Erbjuder berörda nämnder ändamålsenliga etableringsinsatser för att stödja nyanlända att komma in i arbets- och samhällslivet?	Delvis. Kommunen erbjuder etableringsinsatser i enlighet med regelverket för nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. Det avser att ta emot nyanlända för bosättning efter anvisning utifrån sitt kommunal och sin årsplanering, undervisning i svenska för invandrare (SFI), samhällsorientering eller annan vuxenutbildning samt att besluta om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Av granskningen framgår att det finns flera stora utmaningar, främst inom SFI-verksamheten. Utmaningarna delas delvis av andra svenska kommuner och rör lågt deltagande, svårigheter att klara sig igenom utbildningen och att elever som genomgått SFI inte är arbetsföra. Av granskningen framgår att resultaten inom SFI försämrats under senare år. Därtill har coronapandemin ytterligare försvårat förutsättningarna genom distansundervisning och inställda jobbspår.
Finns en tydlig organisation kring arbetet med etableringsinsatser med roll- och ansvarsfördelning, riktlinjer och rutiner?	Delvis. Ansvar för mottagande, integration och etablering av nyanlända är fördelat mellan två nämnder. Socialnämnden ansvarar för kommunens flyktingmottagning samt för arbetsmarknadsfrågor och verksamhetskontakter med näringslivet. Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden ansvarar för vuxenutbildning (däribland SFI). Ansvar för samhällsorienteringen är inte reglerat i respektive nämnds reglementen. Av vad som framkommit i intervjuer med berörda tjänstemän på social- och utbildningskontoret delar de två nämnderna på ansvaret för samhällsorienteringen. Ansvarsfördelningen gäller från 2021. En utmaning med omorganisationen beskrivs vara kopplingen mellan vuxenutbildning och arbetsmarknadsinsatser. Av granskningen framgår att det i allt väsentligt finns ändamålsenliga rutiner för det operativa arbetet men att det saknas ett mer övergripande styrdokument för arbetet med etablering och integration.
Finns en ändamålsenlig samverkan inom kommunen samt med externa aktörer kring etableringsinsatserna?	Nej. Av granskningen framgår att både den interna och externa samverkan fungerar bristfälligt. Avseende den externa samverkan bör socialnämnden upprätta en lokal överenskommelse (LÖK) med Arbetsförmedlingen i syfte att upprätta och tydliga göra samverkansformer. Detta mot bakgrund av att Upplands-Bro kommun och Arbetsförmedlingen i dagsläget genomför likartade arbetsmarknadsinsatser utan att samverka med varandra. Vidare bör socialnämnden ta initiativ till att få igång ett arbete inom ramen för samverkansöverenskommelsen DUA. Avseende den interna samverkan bör socialnämnden och gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden snarast upprätta samverkansformer.
Finns en ändamålsenlig uppföljning, utvärdering och analys av resultat i förhållande till det kommunala ansvaret kring etableringsinsatser?	Nej. Av granskningen framgår att nämnderna inte har beslutat om mål eller indikatorer som har direkt bäring på kommunens etablerings- eller integrationsarbete. Av granskningen framgår att nämnderna inte heller på annat sätt efterfrågat uppföljning av arbetet inom ramen för kommunens etableringsinsatser. Vår bedömning är att det saknas tillräcklig uppföljning, utvärdering och analys av resultat i förhållande till det kommunala ansvaret kring etableringsinsatser.

Stockholm den 7 december 2021

Jakob Hallén
EY

David Leinsköld
EY

Bilaga 1 Källförteckning

Medverkande

- ▶ Enhetschef, arbete, försörjning och integration, socialkontoret
- ▶ Samordnare nyanlända, arbete, försörjning och integration, socialkontoret
- ▶ Verksamhetschef vuxenutbildning, utbildningskontoret

Underlag

- ▶ "Hur ska mottagandet av nyanlända gå till?", myndighets- och beställaravdelningen vuxenheten, socialkontoret
- ▶ "Hur ska mottagandet av EKU gå till?", myndighetsenheterna, arbete, försörjning och Integrationsenheten, socialkontoret
- ▶ Kursplan för samhällsorienteringen i Stockholms län
- ▶ Reglemente för gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden (KS 20/2007)
- ▶ Reglemente för socialnämnden (KS18/0138)
- ▶ Rutin för mottagande av nyanlända (2021-09-17)
- ▶ Samhällsorientering i Upplands-Bro kommun (2021-10-05)
- ▶ SFI - Verksamhetsbeskrivning, Vuxenutbildning
- ▶ Tertialrapport 1 2021, socialnämnden
- ▶ Tertialrapport 2 2021, socialnämnden
- ▶ Tertialrapport 1 2021, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden
- ▶ Tertialrapport 2 2021, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden
- ▶ Verksamhetsplan 2021, gymnasie- och arbetslivsnämnden
- ▶ Verksamhetsplan 2021, socialnämnden
- ▶ "Överenskommelse om samverkan för att förbättra kompetensförsörjningen och påskynda individers etablering i arbetslivet", Centrum för samhällsorientering
- ▶ "Överenskommelse om samverkan kring administration av tjänster för samhällsorientering för nyanlända invandrare för samverkande kommuner i Stockholms län samt Håbo kommun", Centrum för samhällsorientering
- ▶ Övergripande mål och budget 2022 med planering för 2023-2024