



# Granskning av kommunens mottagande av nyanlända 2016

KOMMUNREVISIONEN

→ [www.norrkoping.se](http://www.norrkoping.se)



NORRKÖPING



NORRKÖPING

Kommunrevisorerna

Handläggare, titel, telefon

Caroline Nyman, stadsrevisor  
011-15 17 99

REVISIONSSKRIVELSE

1(1)

2017-02-22

KR-2016/ 0045

Kommunstyrelsen  
Arbetsmarknads- och  
vuxenutbildningsnämnden  
Socialnämnden  
Utbildningsnämnden

## Granskning av kommunens mottagande av nyanlända

Kommunrevisionen har genomfört en fördjupningsgranskning av kommunens mottagande av nyanlända. Denna granskning visar att kommunen har ett utvecklat och ändamålsenligt mottagande av nyanlända på tjänstemannanivån. Granskningen drar slutsatsen att de berörda nämnderna behöver involveras i styrningen av mottagande av nyanlända, i dag är det endast kommunstyrelsen som är en del av arbetet.

Med anledning av rapporten vill vi ha ett skriftligt svar på följande:

- På vilket sätt avser styrelsen och nämnderna att utveckla den interna samverkan omkring målgruppen nyanlända?
- Hur avser styrelsen och nämnderna att arbeta för att minimera kapacitetsbrister i framtiden?

Vi vill dessutom ha skriftliga svar på övriga delar av revisionsrapportens bedömningar och rekommendationer för förbättringar senast den 21 april 2017.

KOMMUNREVISIONEN  
2017-02-22

Peter Åbrodd  
Ordförande

Eva Andersson  
Vice ordförande



NORRKÖPING

Revisionskontoret

Revisionsrapport

1(14)

2017-02-22

KR 2016/0045

# Granskning av kommunens mottagning av nyanlända

## Innehållsförteckning

1. Inledning.....	2
2. Regelverk för mottagande och etablering av nyanlända .....	4
3. Kort om flyktingmottagandet i Norrköpings kommun.....	6
4. Granskningsresultat .....	7
5. Slutsatser och samlad bedömning .....	14

---

**Postadress**

Norrköpings kommun  
Kommunrevisionen  
Dalsgatan 14  
601 81 Norrköping

**Besöksadress**

Dalsgatan 14

**Telefon**

011-15 00 00

**Telefax**

011-15 17 90

**E-post**

revisionskontoret@norrkoping.se

**Internet**

www.norrkoping.se/revision

## **1. Inledning**

### **1.1. Bakgrund**

Norrköpings kommun har tagit emot ett ökande antal flyktingar under de senaste åren, och den omfattande flyktingströmmen förväntas fortgå till följd av situationen i delar av vår omvärld. Kommunen har ett särskilt ansvar för att tillse att nyanlända flyktingar som har beviljats uppehållstillstånd erbjuds stöd till exempel i form av boendestöd, utbildning, samhällsorientering och arbetsmarknadsinsatser. Insatserna ska ge de nyanlända förutsättningarna för egenförsörjning och stärka deras aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet. Därför berör mottagandet av nyanlända många av kommunens verksamheter, såsom skola, vuxenutbildning, SFI, socialtjänst och bostadsförsörjning, vilket ställer krav på samverkan. Mot bakgrund av ovanstående och utifrån underlaget i årets risk- och väsentlighetsanalys har de förtroendevalda revisorerna beslutat att genomföra denna granskning av kommunens mottagande av nyanlända.

### **1.2. Syfte och revisionsfrågor**

Det övergripande syftet med granskningen är att översiktligt bedöma om kommunen har säkerställt ett ändamålsenligt mottagande av nyanlända vuxna och familjer.

I granskningen besvaras följande revisionsfrågor:

- Hur är kommunens flyktingmottagande organiserat?
- Hur säkerställs ett ändamålsenligt boendestöd för nyanlända som behöver hjälp med det?
- Hur säkerställs att kommunen uppfyller kravet på utformning, genomförande och uppföljning av den lagstadgade samhällsorienteringen?
- Hur säkerställs att det finns en fungerande samverkan mellan nämnder med ansvar för mottagningen?
- Hur är utbildningsinsatserna organiserade för barn?
- Hur är utbildningsinsatserna organiserade för vuxna?

### 1.3. Revisionskriterier

De bedömningsgrunder som bildar underlag för granskningens analyser, slutsatser och bedömningar bygger på:

- Kommunallagen 6 kap. 7 § som reglerar nämndernas ansvar
- Lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare
- Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning
- Lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande
- Skollagen (2010:800)
- Socialtjänstlagen (2001:453)

### 1.4. Avgränsning och metod

Granskningen är avgränsad till kommunstyrelsen, socialnämnden, utbildningsnämnden, arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämnden och stadsplaneringsnämnden. Granskningen är även avgränsad till vuxna och familjer.

Granskningen har genomförts genom analys av styrande och stödjande dokument inom området, genomgång av statistik och uppföljningsmaterial samt intervjuer med totalt 20 personer. Intervjuer har företagits med tjänstemän verksamma inom de olika verksamheter som berörs i granskningen från Socialförvaltningen, Arbetsmarknadsförvaltningen, Utbildningsförvaltningen samt Kommunstyrelseförvaltningen. Intervjuer har även genomförts med kommunstyrelsens arbetsutskott, som utgör styrgrupp för arbetet med flyktingmottagande i Norrköpings kommun.

Granskningen har faktagranskats av de intervjuade.

## **2. Regelverk för mottagande och etablering av nyanlända**

Det finns ett stort antal lagar och förordningar som styr mottagandet och etableringen av nyanlända invandrare i Sverige. Bland annat är utlänningslagen (2005:71) central för att hantera frågor om viseringsrätt, asyl och annat som kan höra till en individs migrationsprocess. Lagen innehåller definitioner, allmänna bestämmelser och villkor för att en utlänning ska få resa in i, samt att vistas och att arbeta i Sverige. Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. LMA (1994:137) fastställer bestämmelser och avgränsningar om sysselsättning för och bistånd till flykting eller annan skyddsbehövande som ansökt om uppehållstillstånd, och av särskilda skäl har medgett rätt att vistas i Sverige medan ansökan prövas.

Som nämndes i inledningen finns det även ny lagstiftning som har trätt i kraft under våren 2016. Nedan följer en kortfattad beskrivning av ansvar och rollfördelning för kommuner och andra aktörer gällande asylsökande samt nyanlända med uppehållstillstånd.

### **2.1. Etablering av vissa nyanlända invandrare**

Under 2010 antogs lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare tillsammans med ett antal förordningar som reglerar etableringen av nyanlända hos kommunerna, den s.k. etableringsreformen. Bestämmelserna syftar till att underlätta och påskynda etablering i arbets- och samhällslivet för vissa i lagen angivna invandrare. En viktig målsättning är att ge nyanlända goda förutsättningar för egenförsörjning.

Målgruppen för lagen är nyanlända som har fyllt 20 år men inte 65 år och har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande.

Systemet för mottagandet av nyanlända som har gällt fram till mars i år bygger på frivilliga överenskommelser mellan länsstyrelserna och kommunerna. Målsättningen har varit att antalet anvisningsbara platser i överenskommelserna ska motsvara det beräknade behovet av anvisningsbara platser, dvs. länsstalet. Många kommuner har tecknat överenskommelser som gäller tillsvidare med minst årliga dialoger om antalet platser.

### **2.1.1. Roller och ansvar**

Migrationsverket ska beräkna hur många nyanlända som har behov av plats för bosättning i en kommun under det kommandet året.

Arbetsförmedlingen ska, efter samråd med Länsstyrelserna och Migrationsverket, fastställa en fördelning av mottagningsbehovet i varje län (länstal). Arbetsförmedlingen har ansvar att vid behov anvisa bosättning i en kommun till en nyanländ som har rätt till en etableringsplan.

Arbetsförmedlingen har även ett samordningsansvar för etableringsinsatser. Det är däremot kommunerna som ansvarar för det praktiska arbetet med mottagning t.ex. boendeförsörjning, svenska för invandrare (sfi) och samhällsorientering.

## **2.2. Utbildning för barn och ungdomar**

Alla barn och ungdomar har rätt till utbildning enligt skollagen (2010:800). Denna rätt gäller oavsett skälet till att barnen eller ungdomarna har kommit till Sverige. I begreppet nyanländ elev räknas barn eller ungdomar som kommer till Sverige nära eller under sin skoltid i grundskolan, särskolan, gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan. Dessa barn och ungdomar vistas i Sverige på olika villkor och under olika förhållanden. Oavsett om barnet eller ungdomen vistas i Sverige med permanent uppehållstillstånd, som asylsökande eller som papperslös/gömd har denne rätt till utbildning i skollagens mening. Detta gäller både om barnet har ankommit till Sverige med legal vårdnadshavare eller som ensamkommande.

Barn med permanent uppehållstillstånd har skolplikt. Skolplikten inträder höstterminen det kalenderår då barnet fyller sju år och gäller utbildning i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan.

Hemkommunen (anvisningskommunen), eller den kommun som barnen eller ungdomarna stadigvarande vistas i eller för tillfället uppehåller sig i (vistelsekommunen), är skyldig att anordna utbildning för de elever som har rätt till utbildning.

## **2.3. Ny bosättningslag**

Från och med den 1 mars 2016 ska alla kommuner enligt den nya bosättningslagen (2016:38) anvisas att ta emot nyanlända som beviljats uppehållstillstånd. Syftet med den nya lagen är att skapa en mer jämn fördelning av nyanlända i landets kommuner, men även för att nyanlända som beviljats uppehållstillstånd snabbare ska tas emot för bosättning i en kommun och påbörja sin etablering på arbetsmarknaden och i samhället.

Hur många nyanlända en kommun ska ta emot beror på kommunens arbetsmarknadsläge, befolkningsstorlek, sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt hur många asylsökande som redan vistas i kommunen.

Arbetsförmedlingen anvisar de nyanlända som har rätt till en etableringsplan medan Migrationsverket anvisar dem som inte har rätt till en etableringsplan samt kvotflyktingar. Från och med 2017 är det regeringen som beslutar om antalet som ska omfattas av anvisningar samt länsstalet, sedan fastställer länsstyrelserna kommuntalet.

### **3. Kort om flyktingmottagandet i Norrköpings kommun**

Under år 2016 tog Norrköpings kommun emot totalt 1395 nyanlända, vuxna och familjer med uppehållstillstånd (s.k. kommunmottagna). Jämfört med exempelvis år 2015 innebar detta en ökning med 70 procent, eller 574 individer. Kommunens s.k. kommuntal, dvs det antal kommunen var ålagd att ta emot enligt anvisningslagen, uppgick till 154 personer. Anledningen till den stora differensen står att finna i att Norrköping har ett högt mottagande av s.k. EBO, d.v.s. personer som ordnat eget boende i kommunen. Av de nyanlända kommuninvånarna år 2016 tillhörde drygt 1000 denna kategori. Därtill kom även 188 anhöriginvandrare. Antalet mottagna från Migrationsverkets anläggningsboenden (vilka anvisningslagen framför allt är avsedd att omfatta) uppgick till 181 personer.

I kommunens senaste prognos (2017-02-02) antas att antalet nyanlända kommer att öka också 2017 (till 1621 individer, enligt ungefär samma fördelning) även om årets kommuntal ännu inte är fastställda.

I gruppen nyanlända återfinns naturligtvis såväl barn som vuxna. När det gäller barn visar statistik från Interkulturella språkenheten, som placerar barn i förskola och skola, att man placerade 74 barn i förskola, 342 i grundskola samt 122 elever i gymnasiet. För samtliga skolformer var det en kraftig minskning jämfört med 2015, vilket sannolikt beror på en minskning av antalet ensamkommande flyktingbarn mellan åren.



## 4. Granskningsresultat

I det följande presenteras resultatet av granskningen utifrån respektive revisionsfråga.

### 4.1. Hur är kommunens flyktingmottagande organiserat?

En kommuns ansvarsområde för flyktingmottagande utgörs, som genomgången av lagstiftning ovan visar, av följande delar, där kommunen:

- har det yttersta ansvaret för att vuxna, barn och ungdomar som vistas i kommunen får det stöd och hjälp som den behöver.
- ansvarar för att ta emot nyanlända för bosättning utifrån sitt kommunal (154 personer 2016) och årsplanering
- tar emot nyanlända som ordnar bosättning på egen hand och personer som kommer hit som anhöriga
- regleras i lagen 2016:38 omfattar nyanlända som beviljats uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande och deras anhöriga. Även kvotflyktingar omfattas av lagen.

I Norrköpings kommun är ansvaret för de olika delarna i det kommunala flyktingmottagandet för målgruppen delat mellan flera nämnder samt styrelsen.

Kommunstyrelsen ansvarar för att leda och samordna arbetet kring bl.a. flykting- och integrationsfrågor samt har det övergripande strategiska ansvaret för utveckling av bl.a. invandrar- och flyktingpolitiken. Socialnämnden organiserar kommunens bostadssamordning. Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämnden ansvarar för kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna och utbildning i svenska för invandrare (SFI), samhällsorientering och svarar för försörjningsstöd och annat ekonomiskt bistånd. Därutöver har nämnden ansvar för insatser inom flykting- och invandrarområdet om inte annat anges i andra nämnders reglementen.

I syfte att samordna och koordinera kommunens samlade flyktingmottagande finns en tjänstemannagruppering med ansvariga förvaltningschefer, samt en politisk styrgrupp bestående av Kommunstyrelsens presidium. En flyktingsamordnare vid kommunstyrelsekansliet samordnar arbetet.

I kommunen finns inte någon särskild flyktingenhet eller motsvarande, utan målgruppen nyanlända vuxna och familjer omfattas av samma system och processer som övriga norrköpingsbor, med några undantag. Detta innebär att de exempelvis, liksom övriga kommuninvånare i behov av att lära sig svenska, deltar i SFI-undervisningen. På samma sätt kan målgruppen få stöd och hjälp med bosättning som andra kommuninvånare som står utan bostad. Inom skolverksamheten finns emellertid bl. a en angiven mottagningskola, där grundskoleelever får sin kunskapsnivå kartlagd varefter en utplacering till hemskola sker. I gymnasieskolan har två gymnasier språkintröskning för nyanlända elever i gymnasieåldern. De insatser som elevhälsan gör för nyanlända elever, i form av hälsosamtal och individuellt vaccinationsprogram är insatser som erbjuds för alla elever i skolan. I fallet nyanlända så ordinerar vaccinet av skolläkaren istället för skolsköterskor som annars är brukligt. Syftet med det är att säkerställa att eleven ska få rätt vaccin.

#### *Revisionsbedömning*

Vår bedömning är att kommunen har till delar en ändamålsenlig organisering av sitt mottagande av nyanlända vuxna och familjer, där flyktingmottagandet i huvudsak är integrerat i befintlig organisation och processer. Genom Styrgruppen för flyktingmottagande och övergripande boendefrågor (SFB) tillses att det finns förutsättningar för en tydlig ansvars- och rollfördelning mellan kommunstyrelsen och involverade nämnder, och genom dess strategiska funktion kan styrgruppen fatta beslut av övergripande karaktär. Nämnderna är dock inte representerade i styrgruppen varvid det saknas en samverkan mellan styrelse och nämnder i frågan.

#### **4.2. Hur säkerställs ett ändamålsenligt boendestöd för nyanlända som behöver hjälp med det?**

Boendestödet till nyanlända tillhandahålls i första hand av kommunens bostadssamordning, BOSAM. Huvudman för BOSAM är Socialnämnden. Samverkan sker med verksamheter inom Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämnden, Bygg- och miljönämnden samt Vård- och omsorgsnämnden. Boendesamordningen är till för alla norrköpingsbor, men sedan 2016 ligger betoningen på nyanlända.

Syftet med verksamheten är att förebygga vräkningar och avhysningar samt att tillhandahålla boendestöd i form av exempelvis stöd att betala hyra och att sköta lägenheten. Det är också bostadssamordningen som ansvarar för att nyanlända vuxna och familjer som inte själva kan ordna sitt boende får tillgång till ett adekvat sådant. Målgruppen för verksamheten är alla Norrköpingsbor med detta behov.

Rörande nyanlända vuxna och familjer ser processen rörande bosättning och boendestöd på en övergripande nivå ut som följer:

Information till nyanlända angående bostadsfrågor sker i första skedet hos Migrationsverket. När kommunen får anvisningarna erhålls även underlag om individen (familjesituation, sjukdomar, handikapp m.m.) Mottagningsprocessen inleds med att de nyanlända anmäler sig hos kommunen sista arbetsdagen i varje månad. I samband med detta sker ett mottagningssamtal, och en sortering efter språk. De får vid detta samtal veta vad de kan erhålla i form av boende, boendeintroduktion, samhällsinformation om bl a Arbetsförmedlingen, andra myndigheter, bidrag m.m.

Även om merparten av de nyanlända är s.k. EBO:s<sup>1</sup> är trycket stort på att tillhandahålla bostäder. Efterfrågan på lägenheter är generellt mycket stort i kommunen. Många som idag har behov av bostad blir placerade i s.k. genomgångsbostäder där kommunen även har tillsynsansvar. Idag finns för detta syfte paviljonger på Ljura (26 lägenheter) Fiskeby (30 lägenheter), Skandia (där 25 individer bor) samt joutenheten på Bråvalla (med plats för 125 individer)

Ett mobilt team finns att nå dygnet runt om det skulle uppstå några problem.

Därutöver ombesörjs många nyanländas bostadsbehov genom bostadssociala lösningar via såväl Hyresbostäder som privata hyresvärdar. Enligt uppgifter från bostadssamordningen erhålls ungefär lika många lägenheter från de privata aktörerna som från Hyresbostäder.

Vad gäller säkerhet finns högt ställda krav på el och brand. Räddningstjänsten är involverade i säkerheten kring boenden, och informerar även de nyanlända om hur man skyddar sig mot brand.

### *Revisionsbedömning*

Vår bedömning är att bostadssamordningen och det stöd som därigenom tillhandahålls nyanlända vuxna och familjer i huvudsak är ändamålsenligt. Vad gäller tillgång till bostäder utöver de s.k. genomgångsboendena kännetecknas kommunen av ett underskott av bostäder för målgruppen, vilket bedöms vara en fortsatt utmaning.

---

<sup>1</sup> Personer som ombesörjt eget boende, antingen under asylprocessen eller efter att uppehållstillstånd beviljats.

#### **4.3. Hur säkerställs att kommunen uppfyller kravet på utformning, genomförande och uppföljning av den lagstadgade samhällsorienteringen?**

Samhällsorienteringen är ett ansvar för Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämnden, men anordnas av Region Östergötland (genom Länsbiblioteket), i syfte att underlätta för samtliga kommuner i regionen att kunna tillhandahålla insatserna. Då samhällsorientering ska ges på modersmålet har det visat sig svårt för varje kommun att själv finns språkkommunikatörer till alla språk. Norrköpings kommun betalar en avgift till regionen för varje individ och ansvarar för att det finns lokaler i respektive kommun.

Samhällsorienteringen är en obligatorisk del av etableringsplanen för den nyanlände och som en följd därav är det Arbetsförmedlingen som anvisar den enskilde till kursen, som ska omfatta minst 60 timmar.

I Norrköping pågår samhällsorienteringen i 70 timmar under 5 veckor, och sker på den enskildes modersmål. Samhällsorienteringen pågår parallellt med undervisning i Svenska för invandrare (SFI)

#### *Revisionsbedömning*

Vår bedömning är att Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämnden genom samverkan med Region Östergötland och övriga kommuner i länet säkerställt tillgången till samhällsorientering i enlighet med lagstiftarens intentioner för nyanlända vuxna och familjer.

#### **4.4. Hur säkerställs att det finns en fungerande samverkan mellan nämnder med ansvar för mottagningen?**

Som tidigare konstateras är det flera nämnder som har ansvar för olika delar i flyktingmottagandet. Förvaltningscheferna från dessa nämnders förvaltningar finns samlade i Styrgruppen för flyktingmottagande och övergripande boendefrågor (SFB)<sup>2</sup>, till vilken även en politisk styrgrupp bestående av Kommunstyrelsens presidium finns knuten. SFB har regelbundna avstämningsmöten där fokus hittills legat på information sinsemellan, framför allt rörande boendefrågan. Därutöver sker mycket praktisk samverkan genom bostadssamordningen samt genom den flyktingsamordnare som verkar vid Kommunstyrelsens kansli.

---

<sup>2</sup> I SFB återfinns kommundirektör, stadsbyggnadsdirektör, socialdirektör, utbildningsdirektör, arbetsmarknads- och vuxenutbildningsdirektör, ekonomidirektör, personaldirektör, kommunikationsdirektör samt kanslichef.

### *Revisionsbedömning*

Vår bedömning är att en formaliserad samverkan, via Styrgruppen för flyktingmottagande och övergripande boendefrågor (SFB) finns etablerad mellan de förvaltningar som i olika grad ansvarar för kommunens mottagande av nyanlända vuxna och familjer. Samverkan sker såväl på strategisk nivå som på mer operativ nivå. Däremot har inte nämnderna någon samverkan mellan sig i fråga om mottagande av nyanlända.

#### **4.5. Hur är utbildningsinsatserna organiserade för barn?**

Utbildningsinsatserna för nyanlända barn är organiserade inom Utbildningsnämnden. Nämnden ansvarar för förskola, grundskola och gymnasieskola för alla asylsökande och nyanlända elever.

Utöver de barn och elever vars vårdnadshavare på eget initiativ kontaktar en enskild skola, finns ett gemensamt inledande moment vad gäller utbildningsverksamheten. Anmälningar och förskola samt om behov av grund- eller gymnasieskola tas främst emot av den interkulturella språkenheten, IKSE. Enheten placerar barn i förskola (senast 4 månader efter att de anmält plats), förskoleklass, grundskola och gymnasieskola. En del anmäler sig istället via Servicekontoret eller via Mottagningsgruppen vid Utbildningskontoret.

För barn i förskoleklass t.o.m. årskurs 9 finns en särskild mottagningsskola, de Geer-skolan (de allra yngsta skolbarnen placeras dock inte i Mottagningsskolan utan går direkt ut i ordinarie skola, åk 1-2). Eleverna placeras där senast en månad efter ankomst till kommunen. På mottagningsskolan genomförs en kartläggning av tidigare skolgång. Denna innebär bl a bedömningar av litteracitet och numeracitet. Eleverna ska gå på mottagningsskolan i maximalt 8 veckor, för att sedan slussas ut i ordinarie skolor. Med anledning av att det inte funnits tillgång till platser i andra skolor har de Geer-skolan fått starta två extra klasser.

När det gäller elever i åldern 16-18 anvisas de från IKSE, Servicekontoret eller Mottagningsgruppen till introduktionsprogrammet Språkinträdning utan någon särskild initial uppdelning. Efter ett kartläggningssamtal vid skolstarten sker en placering i lämplig grupp. Målet med språkinträdningen är att eleverna ska få en grundläggande svenskundervisning för att kunna komma vidare i utbildningssystemet. Utifrån eventuell tidigare skolgång i hemlandet, erbjuds eleverna flera ämnen. I januari 2017 fanns omkring 490 elever på språkinträdning. Dessa program ges vid Kungsgårdsgymnasiet, Ebersteinska gymnasiet samt på Marieborgs folkhögskola.

Inom den centrala elevhälsan, som tillhandahåller stöd till samtliga kommunala skolor, finns särskilda insatser för nyanlända elever. En stor del handlar om att säkerställa vaccinationer enligt det nationella vaccinationsprogrammet, vilket elevhälsan har extra anslag för. När det gäller barn och elever med traumatiska upplevelser, arbetar respektive skola lokalt med dessa barn och ungdomar. Finns frågor kring bemötande och utformande av lärmiljöer lyfts sådana frågor till skolornas elevhälsor. Där finns kompetenser som kan remittera elever vidare till Regionen om det bedöms att det är nödvändigt. Med Regionens verksamhet Ungdomshälsan finns en samverkan kring nyanlända, där man på individnivå bl a arbetar med frågor kring trauma, medicin och frågor av sexuell karaktär m.m.

För eleverna på gymnasieskolans språkintröduktion upplevs det dock saknas ett nödvändigt stöd angående elevernas psykiska ohälsa. De nyanländas uppskrivning i ålder till 18 år, innebär att de ibland över en natt kan förlora såväl god man som boende med stöttande personal, samtidigt som de ibland förflyttas mellan kommunerna. En del personal kan även uppleva att de möter ungdomar med mycket dåligt mående, ofta personer i väntan på avslag och utlämning. Primärvården har i regel inte tid vilket innebär att personal kan behöva skjutsa ungdomar till psykakuten där de sedan skickas hem med mediciner.

### *Revisionsbedömning*

Vår bedömning är att utbildningsinsatserna för nyanlända barn i huvudsak är ändamålsenligt organiserade av Utbildningsnämnden. Utmaningar finns när det gäller att sprida nyanlända barn till olika skolor inom kommunen. På grund av kapacitetsbrister har grundskoleverksamhetens mottagningsskola nödgats starta egna klasser för nyanlända elever, vilket går emot den övergripande ambitionen att integrera nyanlända barn och elever i ordinarie klasser på fler skolor. Utmaningar finns även att utveckla samarbetet med Primärvården vad gäller stödet till ungdomar med psykisk ohälsa.

#### 4.6. Hur är utbildningsinsatserna organiserade för vuxna?

Nyanlända ungdomar som inte har gymnasieexamen från hemlandet, studerar på språkintrödn till de uppnår målen för svenska som andraspråk. Det kommunala ansvaret för utbildningsinsatser för vuxna sorterar under Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämnden. Ansvaret omfattar Svenska för invandrare (SFI) samt övriga utbildningar inom Komvux. Arbetsförmedlingen som ansvarar för den nyanländes etableringsplan tillser att SFI är en del av planen. Efter ansökan har kommunen tre månader på sig att ordna en plats. Nyanlända är en prioriterad målgrupp inom SFI och kommunens målsättning är att utbildning ska kunna starta inom den lagstadgade månaden från det att den nyanlände anmält sig till utbildning i SFI hos kommunen. Mindre kommuner i länet har avtal med Norrköpings kommun om att deras invånare kan ta del av SFI i kommunen.

SFI har omkring 1700 elever och en bemanning bestående av bl.a. rektorer, lärare, kuratorer, praktiksamordnare, studie- och yrkesvägledare och IT-stöd. SFI är organiserat i tre spår:

- Spår 1: 3 år, läser svenska på A, B, C-nivå, analfabeter (även möjligt att läsa kurs D, om än ovanligt)
- Spår 2: 2 år, läser svenska på B, C, D-nivå, elever med gymnasieutbildning
- Spår 3: 1 år, läser svenska på C, D-nivå, elever som har eller påbörjat en akademisk utbildning

SFI kombineras, utifrån olika individers förutsättningar, ofta med praktik eller andra sysselsättningsinsatser. Detta uppges till viss del leda till en del studieavbrott, där logistiken gör det svårt för eleven att hinna mellan sfi-undervisningen och sin praktikplats. Det finns även s.k. yrkes-sfi, där språkundervisningen är särskilt anpassad till ett visst yrkesområde, exempelvis handel, vård och service.

För närvarande (januari 2017) finns en omfattande kö till SFI i Norrköping. Enligt uppgift står över 400 personer i kö. Den främsta anledningen är brist på lärare och lokaler.

Efter avslutad SFI (vilket motsvarar mellanstadienivå i svenskakunskaper) söker omkring en tredjedel av eleverna Svenska som andraspråk (vilket motsvarar gymnasienivå i svenskakunskaper) och därefter till andra komvuxutbildningar.

*Revisionsbedömning*

Vår bedömning är att utbildningsinsatserna till vuxna är ändamålsenligt organiserade av Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsnämnden. Även om en omfattande kö finns i nuläget till SFI så prioriteras nyanlända kommunmottagna vuxna (granskningens målgrupp) plats, inom en månad. Samtidigt finns utmaningar när det gäller framför allt tillgång till kvalificerade och behöriga lärare.

**5. Slutsatser och samlad bedömning**

Norrköpings kommun har en i stora delar integrerad verksamhet för målgruppen. Det innebär att få målgruppsspecifika insatser eller processer finns, utan att gruppen nyanlända vuxna och familjer erbjuds stöd rörande exempelvis boende och skola på samma grunder som övriga norrköpingsbor med motsvarande behov. En samordning internt i kommunen sker inom ramen för en tjänstemannagrupp (SFB) med förvaltningschefer samt genom flyktingsamordnare och en politisk styrgrupp. Ett ändamålsenligt flyktingmottagande kräver därutöver en fungerande samverkan med externa parter och myndigheter. Vi har i granskningen konstaterat att det finns en samverkan mellan kommunen och med de för målgruppen relevanta aktörerna på såväl lokal som regional nivå, men att samverkan med framförallt primärvården ytterligare skulle kunna utvecklas.

Utifrån det övergripande syftet med granskningen är vår samlade bedömning att kommunen i huvudsak har säkerställt ett ändamålsenligt system för mottagande av nyanlända vuxna och familjer. Kommunen har emellertid ett antal utmaningar i form av kapacitetsbrist rörande lokaler och lärare, samt i form av brist på permanenta bostadslösningar för målgruppen. Vår uppfattning är att dessa utmaningar riskerar att inverka menligt på målgruppens möjligheter till en framgångsrik integration i samhället och på arbetsmarknaden. Kommunens långsiktiga integrationsarbete bedömer vi vara relevant att följa under kommande år.

REVISIONSKONTORET



Örjan Högberg  
Sakkunnig revisor



Henrik Fagerlind  
PwC