

Arbetsmarknadsförvaltningen

Arbetsmarknadsnämnden

Handläggare:  
Öhman Carl

## Kommunrevisionen: Granskning av kommunens arbete med etablering och integration

### Förslag till beslut

Arbetsmarknadsnämnden föreslås besluta

**att** godkänna förvaltningens förslag till yttrande som nämndens svar till kommunrevisionen

### Sammanfattning

Kommunrevisionen uppdrog åt KPMG att utreda kommunens arbete med etablering. Utredningen kommer med ett antal förslag om hur kommunens arbete med etablering och integration kan förbättras. Arbetsmarknadsnämnden delar revisionens förslag men önskar vissa förtydliganden. Nämnden önskar tydligare vägledning i vissa av rekommendationerna då visst arbete utförs i enlighet med dessa. Det saknas en tydlig redovisning av de brister som förslagen avser åtgärda. Nämnden är således positiv men önskar förtydliganden för att bättre kunna utföra arbetet utifrån förslagen.

### Ärendet

Kommunrevisionen har ställt sex revisionsfrågor som KPMG har besvarat. KPMG har genom intervjuer och genomgång av styrdokument och annat skriftligt underlag undersökt hur Uppsala kommun arbetar med etablering och integration och hur väl tidigare arbete har förvaltats. Utifrån svaren på dessa frågor föreslås fem punkter för att bättre leva upp till gällande riktlinjer och målsättningar för att få bättre genomslag i kommunens integrationsarbete. Dessa punkter är:

- 1. Kommunstyrelsen bör genom den nya handlingsplanen tillse att kommunens arbete för etablering och integration är effektivt och ändamålsenligt utifrån granskningens kriterier för god verksamhetsstyrning.*
- 2. I enlighet därmed bör kommunstyrelsen säkerställa en tydlig ansvarsfördelning*

- för arbetet samt vid behov göra revideringar av gällande reglemente.
3. Vidare bör kommunstyrelsen i den nya handlingsplanen:
    - a. definiera begrepp och målbilder för att internt och externt tydliggöra vad effektiv etablering och god integration innebär i och för Uppsala kommun,
    - b. formulera tydliga och uppföljningsbara mål samt säkerställa att såväl genomförandet av aktiviteter som resultatutveckling och måluppfyllelsen de facto följs upp,
    - c. bygga vidare på de medskick som lämnats i överlämningsdokument kopplat till den förra handlingsplanen och projekt Agata, samt
    - d. inkludera framtagandet av en kommunikationsstrategi för etablering och integration, där ett syfte bör vara att säkra en anpassad kommunikation som når fram både till de olika målgrupperna, medarbetare i kommunkoncernen som i sina roller kan bidra till processen och externa aktörer.
  4. Kommunstyrelsen och arbetsmarknadsnämnden bör stärka samverkan med näringslivet, både kopplat till etableringen av nyanlända kvinnor och män på arbetsmarknaden och mer långsiktigt för en framgångsrik integration och en socialt hållbar utveckling av kommunens olika stadsdelar.
  5. Arbetsmarknadsnämnden bör i framtida överenskommelser och avtal med externa aktörer utveckla mål och uppföljning för att bättre kunna följa resultat och effekter som grund för att kontinuerligt utveckla arbetssätt och insatser, sprida och skala upp goda erfarenheter.

Arbetsmarknadsnämnden delar kommunrevisionens bild gällande vikten av att bygga vidare på befintliga strukturer men också att strukturerna behöver vara tydliga avseende ansvarsfrågor. Därmed är arbetsmarknadsnämnden helt enig i förslag ett och två. Även i förslag tre är nämnden enig med revisionen men önskar lyfta fram en problematiserad bild där uppföljning, resultatutveckling kring individer som berör flera nämnder kan försvåras av olika system som inte alltid registrerar uppgifter enhetligt vilket försvårar uppföljningsarbete och analys av utfall.

Arbetsmarknadsnämnden arbetar ständigt för att ha en god samverkan med näringslivet för snabb etablering och integration. Yttrandet lyfter fram några sådana exempel. Arbetsmarknadsnämnden önskar därför en tydligare redogörelse och underlag av förslag fyra och i vilka avseenden nämnden brister i förhållande till sitt uppdrag.

Precis som i övriga förslag delar nämnden revisionens bild av vikten av goda överenskommelser och uppföljningsbara mål. Nämnden är mån om att insatser ska vara effektiva och strävar alltid efter att förbättra det löpande arbetet och är således enig med revisionens femte förslag.

Yttrandet redovisas i sin helhet i **bilaga 1**.

Arbetsmarknadsförvaltningen

Lena Winterbom  
Direktör



Arbetsmarknadsnämnden

Handläggare:  
Öhman Carl**Förslag**

Kommunrevisionen

## **Arbetsmarknadsnämndens yttrande kring kommunrevisionens granskning av kommunens arbete med etablering och integration**

Arbetsmarknadsnämnden instämmer i delar av KPMGs rapport om kommunens arbete med etablering och integration.

Inför besvarandet av revisionens förslag bör några förtydliganden göras.

Arbetsmarknadsnämnden har olika uppdrag beroende på individers legala status och därmed personens lagliga rättigheter. Asylsökande vuxna är som regel inte en grupp som berör arbetsmarknadsnämndens ansvarsområden. En asylsökande har inte rätt till SFI, samhällsorientering, ekonomiskt bistånd eller bostad. Asylsökande kan själva bosätta sig i kommunen och benämns då asylsökande egenbosatta (EBO). Asylsökande barn har rätten att gå i skolan men vuxna asylsökande har inte rätt till den vuxenutbildning som nämnden ansvarar för.

Personer som fått lagakraftvunnet avslagsbeslut på sina asylansökningar och har lämnat in ytterligare en ansökan om uppehållstillstånd kallas tillståndssökande. Dessa kan ha rätt till ersättning enligt lagen om mottagande av asylsökande med flera (LMA) som i dessa fall betalas ut av socialtjänsten – ekonomiskt bistånd. Utöver LMA-ersättning har dessa personer inga särskilda rättigheter som berör nämnden. De har som regel inte rätt till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen, de har inte rätt till boende och de har inte rätt till vuxenutbildning.

Personer som fått ett lagakraftvunnet avslagsbeslut på samtliga ansökningar om uppehållstillstånd är att beteckna som papperslösa såvida de inte medverkar i sitt utvisningsbeslut. Även denna grupp saknar som regel rätt till nämndens insatser.

Gruppen nyanlända avser generellt sett personer som fått uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl eller anhöriga till dessa. Arbetsmarknadsnämnden använder begreppet nyanländ för en person i två år från det datum personen fick sitt uppehållstillstånd. Det är den tid som schablonersättning för vuxna individer ges från staten till kommunen. Nyanlända barn och vuxna omfattas av samma regelverk som övriga kommuninvånare i förhållande till socialtjänstlagen. Om en nyanländ anvisas till kommunen från

Migrationsverket har kommunen skyldighet att ordna boende till denne enligt bostättningslagen. Nyanlända som väljer att bosätta sig själva kallas också EBO varför förtydligande ofta behövs för att särskilja nyanländ EBO eller asylsökande EBO. Nyanlända har också rätt till SFI och samhällsorientering vilket tillhandahålls genom nämndens verksamheter.

Den legala statusen och därmed de kommunala skyldigheterna och individens rättigheter utgår inte från någons eventuella flyktingstatus. En skyddsbehövande som har fått uppehållstillstånd kan få flyktingstatus samtidigt som en flykting kan beteckna en individ som är asylsökande eller själv anser sig ha flytt men ännu inte sökt asyl och därmed är papperslös. Termen flykting bör därför undvikas.

För att kommunens uppdrag ska bli tydligt krävs en enhetlig terminologi. Därtill är en tydlig ansvarsfördelning viktig men försvåras av att målgruppen inflyttade invandrare till Uppsala är en heterogen grupp. En del har behov av utbildning, en del har behov av bostad, en del har barn, en del har arbetat hela sitt liv medan andra inte arbetat alls. Detta innebär att målgruppen inte kan bli en enskild nämnds ansvar och att respektive nämnd måste använda sina egna system för uppföljning av individen. Sekretessen mellan nämnder och förvaltningar har historiskt utgjort hinder för effektiv handläggning. Det finns således hinder för samverkan mellan förvaltningar och uppföljning av individer där framgångsrika vägar måste undersökas för att samverkan ska kunna bli ett effektivt verktyg för måluppfyllelse.

Nyanlända omfattas som regel av etableringsprogrammet vilket handläggs av arbetsförmedlingen. Det är också de som har ansvaret för etableringen av nyanlända vilket innebär att när etableringstiden är slut så är de inte längre att beteckna som nyanlända. Därmed arbetar inte nämnden med nyanlända i etableringssyfte som granskningsrapporten kan sägas ge en bild av.

Sammanfattningsvis ser arbetsmarknadsnämnden positivt på revisionens rekommendationer. Det är viktigt att tidigare arbete tas tillvara och att fungerande strukturer inte förändras. Det är glädjande att en stor del av kommunens arbete är ändamålsenligt. Brist på samverkan kan ge negativa effekter för den enskilda individen som omfattas av kommunens insatser och behöver därför utvecklas ytterligare. Detta kan göras genom att samverkansforum formaliseras med tydliga mål för möten, samt vid vilka tidpunkter möten ska ske mellan berörda.

Arbetsmarknadsnämnden vill vidare kommentera var punkt för sig.

Revisionen lämnar följande fem rekommendationer:

1. *Kommunstyrelsen bör genom den nya handlingsplanen tillse att kommunens arbete för etablering och integration är effektivt och ändamålsenligt utifrån granskningens kriterier för god verksamhetsstyrning.*

Arbetsmarknadsnämnden ser positivt på att arbetet med etablering och integration blir än mer effektivt och ändamålsenligt. För ett sådant arbete krävs att ändamålen är tydligt definierade men också att en tydlighet kring vilken målgrupp som avses finns på plats. Kommunens skyldighet gentemot migranter beror till stor del på vilken legal status de har. Därför är det viktigt med en enhetlig terminologi.

2. *I enlighet därmed bör kommunstyrelsen säkerställa en tydlig ansvarsfördelning för arbetet samt vid behov göra revideringar av gällande reglemente.*

En tydlig fördelning bygger på en tydlig terminologi. Tydligt definierade målgrupper minskar risken för att individer ska falla mellan stolarna och ökar möjligheten mellan förvaltningar och ansvarsområden att samverka kring dessa. För att kunna genomföra

relevanta revideringar krävs en pågående dialog mellan olika nämnder och kommunstyrelsen.

3. *Vidare bör kommunstyrelsen i den nya handlingsplanen:*
  - a. *definiera begrepp och målbilder för att internt och externt tydliggöra vad effektiv etablering och god integration innebär i och för Uppsala kommun,*
  - b. *formulera tydliga och uppföljningsbara mål samt säkerställa att såväl genomförandet av aktiviteter som resultatutveckling och måluppfyllelsen de facto följs upp,*
  - c. *bygga vidare på de medskick som lämnats i överlämningsdokument kopplat till den förra handlingsplanen och projekt Agata, samt*
  - d. *inkludera framtagandet av en kommunikationsstrategi för etablering och integration, där ett syfte bör vara att säkra en anpassad kommunikation som når fram både till de olika målgrupperna, medarbetare i kommunkoncernen som i sina roller kan bidra till processen och externa aktörer.*

Definitioner är av yttersta vikt för att kunna bedöma måluppfyllelse. Målgrupp, målbild och delmål måste tydligt anges. Därtill måste kommunens ansvar bedömas i förhållande till andra aktörers ansvar. Precis som KPMG lyfter fram så finns mycket arbete gjort att utgå ifrån men en föränderlig lagstiftning kräver att relevanta områden ses över. Uppföljningen av mål behöver ett övergripande arbete där de olika administrativa systemen inom kommunen måste kunna kommunicera med varandra men även de legala möjligheterna att registrera vissa uppgifter i vissa system måste ses över. Arbetsmarknadsnämnden ser inte att en kommunikationsstrategi är avgörande då individer från målgrupperna har rätt till tolk vid behov.

4. *Kommunstyrelsen och arbetsmarknadsnämnden bör stärka samverkan med näringslivet, både kopplat till etableringen av nyanlända kvinnor och män på arbetsmarknaden och mer långsiktigt för en framgångsrik integration och en socialt hållbar utveckling av kommunens olika stadsdelar.*

Nämnden arbetar ständigt med att eftersträva ett effektivt samarbete med näringslivet för att nämndens målgrupper ska komma närmare arbetsmarknaden och för att stötta kommunens olika stadsdelar. Dock bör framhållas att etableringsuppdraget för nyanlända främst ligger på annan myndighet. Nämnden arbetar ständigt med stöd för arbetssökande med särskilt fokus på personer som erhåller ekonomiskt bistånd. Nyanlända har utgjort den största enskilda ökningen av denna grupp och det är därför angeläget att kommunen arbetar så målinriktat som möjligt för denna grupp varför arbetet med snabbare och jämställd integration välkomnas av nämnden.

Ett lyckat exempel på bredare samverkan är framtagandet av operatörsutbildningen som togs fram i dialog med näringslivet. Behovet av kompetens inom just detta område var grunden till att utbildningen infördes och hade inte kunnat införas om det inte vore för en fungerande samverkan. Behovsanalyser vid planering av utbildningar kräver dialog med näringslivet men kräver inte regelbunden samverkan utan en mer organisatorisk struktur som bjuder in perspektiv från olika expertgrupper där arbetsgivare är en sådan grupp. Ett exempel på sådan struktur är kravet att anordnare av yrkesutbildningar ska ha ett väl utvecklat nätverk och samarbete med arbetslivet.

Ett annat exempel på samverkan med näringslivet är satsningen ”En god investering”. Kommunen har i denna satsning bjudit in näringslivet att kunna bidra till att stötta nyanlända individer och personer med invandrarbakgrund.

Som visat ovan och som KPMG nämner så sker samverkan med näringslivet. Tyvärr innebär Arbetsförmedlingens nuvarande situation att samarbeten som inkluderar myndigheten försvåras. Uppföljning av individer för att säkerställa resultat av samordnade satsningar kräver en myndighet som är tillgänglig och har personal att genomdriva sina åtaganden. Myndighetens omställningsprocess försvårar detta. Därför bör kommunen ta ett större eget ansvar.

Då samverkan kan tolkas och innebära många olika saker är det viktigt att tydliggöra vilken typ av samverkan som avses, om den ska vara strategisk eller operativ. Den operativa samverkan sker idag utifrån individens behov och är inriktad på att förmedla stöd för att möjliggöra att personer som är i en utsatt position på arbetsmarknaden får bästa möjliga chans att etablera sig. På strategisk nivå skulle en lokal överenskommelse liknande den som finns för civilsamhället kunna upprättas men risken är att ett sådant arbete blir resurskrävande samtidigt som utdelningen blir låg. Då arbetsmarknadspolitiken och samordningen ännu ligger hos Arbetsförmedlingen måste kommunens ansträngningar vägas mot mandatet att verka inom detta område. Kommunen har länge samordnat insatser kring försörjningsstödstagare och skulle kunna ta ett större ansvar givet mandat och finansiering.

- 5. Arbetsmarknadsnämnden bör i framtida överenskommelser och avtal med externa aktörer utveckla mål och uppföljning för att bättre kunna följa resultat och effekter som grund för att kontinuerligt utveckla arbetssätt och insatser, sprida och skala upp goda erfarenheter.*

Nämndens avtal och överenskommelser med aktörer strävar alltid efter högsta möjliga effekt för våra målgrupper. Nämnden har under många år fortsatt driva på för sociala hänsyn vid upphandlingar. Under hösten 2019 har nämnden infört ett dynamiskt inköpssystem för arbetsmarknadstjänster vilket i högre utsträckning tillåter olika kvalitetsdefinitioner beroende på typ av insats. Även ett arbete med att kartlägga kostnad per brukare möjliggör bättre underlag för att analysera effekter för målgrupperna inom såväl egen som extern regi.

Arbetsmarknadsnämnden

Mohamad Hassan  
Ordförande

Lotta von Wowern  
Sekreterare

KOMMUNREVISIONEN  
Missivskrivelse

Datum: 2019-10-18  
Diarienummer: KRN-2019/45

Mottagare  
Kommunstyrelsen  
Arbetsmarknadsnämnden  
Socialnämnden  
Utbildningsnämnden  
Idrotts- och fritidsnämnden

Kommunfullmäktige för kännedom

## Granskning av kommunens arbete med etablering och integration

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens processer och rutiner kring etablering och integration av asylsökande med särskilt fokus på ensamkommande unga utan uppehållstillstånd. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Efter genomförd granskning är den sammanfattande bedömningen att kommunens arbete med att stötta nyanlända med uppehållstillstånd i allmänhet och ensamkommande ungdomar i synnerhet att integreras och etableras i samhället och arbetslivet i stort fungerar bra, men att det behöver utvecklas på ett par punkter. Då det i stor utsträckning saknas underlag för att avgöra i vilken mån dessa olika grupper är etablerade och integrerade, ligger bedömningen dock på en mer övergripande nivå.

Generellt behöver styrningen, uppföljningen, samordningen och samverkan utvecklas för att uppnå en effektiv etablering och integration för olika grupper av nyanlända, inklusive ensamkommande barn. Kommunen bör i sin kommande handlingsplan för effektiv etablering och snabb och jämställd integration bygga vidare på det arbete som 2016-2017 genomfördes inom ramen för en tidigare handlingsplan, samt kriterier för god verksamhetsstyrning. Bl.a. bör en tydlig ansvarsfördelning säkerställas, liksom tydliga mål och resultatuppföljning. Vidare bör en kommunikationsstrategi tas fram med fokus på att säkra en anpassad kommunikation som når fram till olika målgrupper både internt och externt. Med en sådan inriktning bedömer vi förutsättningarna för kommunen att ta nästa steg mot en hållbar etablering och integration som goda.

Vi lämnar följande rekommendationer:

1. Kommunstyrelsen bör genom den nya handlingsplanen tillse att kommunens arbete för etablering och integration är effektivt och ändamålsenligt utifrån granskningens kriterier för god verksamhetsstyrning.

2. I enlighet därmed bör kommunstyrelsen säkerställa en tydlig ansvarsfördelning för arbetet samt vid behov göra revideringar av gällande reglemente.
3. Vidare bör kommunstyrelsen i den nya handlingsplanen:
  - definiera begrepp och målbilder för att internt och externt tydliggöra vad effektiv etablering och god integration innebär i och för Uppsala kommun,
  - formulera tydliga och uppföljningsbara mål samt säkerställa att såväl genomförandet av aktiviteter som resultatutveckling och måluppfyllelsen de facto följs upp,
  - bygga vidare på de medskick som lämnats i överlämningsdokument kopplat till den förra handlingsplanen och projekt Agata, samt
  - inkludera framtagandet av en kommunikationsstrategi för etablering och integration, där ett syfte bör vara att säkra en anpassad kommunikation som når fram både till de olika målgrupperna, medarbetare i kommunkoncernen som i sina roller kan bidra till processen och externa aktörer.
4. Kommunstyrelsen och arbetsmarknadsnämnden bör stärka samverkan med näringslivet, både kopplat till etableringen av nyanlända kvinnor och män på arbetsmarknaden och mer långsiktigt för en framgångsrik integration och en socialt hållbar utveckling av kommunens olika stadsdelar.
5. Arbetsmarknadsnämnden bör i framtida överenskommelser och avtal med externa aktörer utveckla mål och uppföljning för att bättre kunna följa resultat och effekter som grund för att kontinuerligt utveckla arbetssätt och insatser, sprida och skala upp goda erfarenheter.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser från kommunstyrelsen arbetsmarknadsnämnden, socialnämnden, utbildningsnämnden samt idrotts- och fritidsnämnden senast 2020-01-31 till [kommunrevisionen@ uppsala.se](mailto:kommunrevisionen@ uppsala.se) och till det sakkunniga biträdet, [anders.petersson@kpmg.se](mailto:anders.petersson@kpmg.se).

För kommunrevisionen



Per Davidsson, ordförande



Uppsala kommun

Granskning av kommunens arbete med etablering och integration

2019-10-18

# Granskning av kommunens arbete med etablering och integration

Rapport



**Uppsala kommun**

Granskning av kommunens arbete med etablering och integration

2019-10-18

**Uppsala kommun**

**KPMG AB**

**2019-10-18**

**Antal sidor 32**

**Antal bilagor 1**





## Uppsala kommun

Granskning av kommunens arbete med etablering och integration

2019-10-18

## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
1.1	Rekommendationer	4
2	Inledning	5
2.1	Syfte, revisionsfrågor och avgränsning	6
2.2	Revisionskriterier	7
2.3	Metod	8
3	Resultat av granskningen	8
3.1	Etablering och integration i Uppsala och riket – en bakgrund	8
3.2	Genomförande av kommunens handlingsplan för mottagande av nyanlända och asylsökande	10
3.3	Övergripande styrning	12
3.4	Styrning och uppföljning – iakttagelser från intervjuerna	16
3.5	Samverkan och samordning med andra aktörer	24
3.6	Tillvaratagande av tidigare erfarenheter och lärdomar	27
4	Slutsatser och sammanfattande bedömning	28
5	Rekommendationer	30
Bilaga 1	Metod	32

## 1 Sammanfattning

Vi har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens processer och rutiner kring etablering och integration av asylsökande med särskilt fokus på ensamkommande unga utan uppehållstillstånd. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019. Syftet har varit att bedöma om kommunens arbete med att stötta nyanlända med uppehållstillstånd i allmänhet och ensamkommande ungdomar i synnerhet att integreras och etableras i samhället och arbetslivet är tillräckligt, ändamålsenligt och effektivt. Vi bedömer att så i huvudsak är fallet. Då det i stor utsträckning saknas mer detaljerade underlag för att avgöra i vilken mån dessa olika grupper är etablerade och integrerade, ligger vår bedömning dock på en mer övergripande nivå.

Sammanfattningsvis bedömer vi att arbetet utifrån den handlingsplan som togs fram 2016 var framgångsrikt och ledde till mer effektiva och ändamålsenliga processer framför allt för etablering. Vår bild är att många förbättringar som då gjordes levte kvar i kommunen, men att överföringen till linjen skapat otydlighet som påverkat arbetet. Det har dock uppmärksammats och fullmäktige gav kommunstyrelsen i uppdrag att 2019 ta fram en handlingsplan för effektiv etablering och snabb och jämställd integration. Arbetet har inletts och vi bedömer förutsättningarna för kommunen att ta nästa steg mot en hållbar etablering och integration som mycket goda.

Nedan sammanfattas svaren på revisionsfrågorna mer utförligt.

### **I vilken utsträckning har den handlingsplan för mottagande av nyanlända och asylsökande i Uppsala kommun som antogs 2016 genomförts och dess mål uppnåtts?**

Vår bedömning är att handlingsplanen till stor del har genomförts och att arbetet lett till mer effektiva och ändamålsenliga processer framför allt kopplat till etablering. Kommunen saknar dock en bedömning av måluppfyllelsen i handlingsplanen och vi kan därmed inte bedöma i vilken mån som dess mål har uppnåtts.

### **Finns en ändamålsenlig styrning av kommunens flyktingmottagande och integrationsarbete, generellt respektive med fokus på ensamkommande ungdomar, med och utan uppehållstillstånd?**

Vår bedömning är att det delvis finns en ändamålsenlig styrning av kommunens flyktingmottagande och integrationsarbete, men att det utifrån de kriterier för god verksamhetsstyrning som granskningen utgått ifrån finns följande utvecklingsbehov:

- **Tjänster och service:** Det finns behov av gemensamma definitioner och tydliga målbilder för arbetet med etablering och integration. För en effektivare process behöver också kommunikationen utvecklas riktat till de olika målgrupperna, berörda medarbetargrupper och externa aktörer.
- **Organisation och kompetens:** Samarbetet kring etablering och integration fungerar överlag väl inom kommunen, men ansvarsfördelningen för samordning behöver tydliggöras och den övergripande samordningen stärkas. Vidare behöver kompetensbehovet analyseras och mötas i alla berörda verksamheter.
- **Process:** Det är oklart i vilken utsträckning förbättringsarbetet fortsatt i enlighet med ambitionerna i den tidigare handlingsplanen. För att öka ändamålsenlighe-



ten och effektiviteten finns fortsatt behov av att utveckla processerna, bl.a. utifrån "olika målgrupper inom målgruppen". Som grund för det behöver en gemensam uppföljning utvecklas omfattande alla nyanlända. På så sätt kan kommunen följa deras "användarresa" över tid som underlag för att analysera och förbättra processen, samt för kontroll över ekonomin. Vi bedömer att en sådan uppföljning bör utvecklas och användas i större utsträckning än i dag, inte minst i ordinarie kvalitets- och verksamhetsutveckling.

- Systemstöd: Det finns fortsatta utvecklingsbehov för att uppnå ett effektivt och ändamålsenligt systemstöd. I arbetet bör kommunen ta fasta på återstående utvecklingsinsatser från projekt Agata, utöver utvecklingsbehov som tillkommit.
- Information: Det finns mycket data och kunskap i kommunen om etablering och integration, men den efterfrågas och används inte i tillräckligt hög grad. Vidare saknas ofta könsuppdelad redovisning för olika grupper. Kommunen behöver därmed säkerställa en ändamålsenlig uppföljning och analys.
- Förvaltning: Kommunorganisationen har inte fullt ut förvaltats och byggt vidare på arbetet utifrån det förra handlingsprogrammet och Agata-projektet. I det fortsatta arbetet är det viktigt att kommunen säkerställer ändamålsenliga strukturer också för förvaltning.

### **Finns en ändamålsenlig uppföljning av processerna kopplat till etablering och integration samt resultaten för relevanta grupper av flickor och pojkar, kvinnor och män?**

Vår bedömning är att det delvis finns en ändamålsenlig uppföljning av processerna kopplat till etablering och integration samt resultaten för relevanta grupper av flickor och pojkar, kvinnor och män. Dock saknas fortfarande data och möjlighet att kontinuerligt följa viktiga aspekter, liksom könsuppdelad uppföljning för de aktuella grupperna. En sådan uppföljning bör utvecklas och användas i större utsträckning, inte minst i ordinarie kvalitets- och verksamhetsutveckling.

Det gäller inte minst ensamkommande barn, där det saknas en samlad uppföljning av processerna och resultaten för målgruppen, både totalt och uppdelat på kön. En utredning som genomförts på uppdrag av kommunstyrelsen om det långsiktiga arbetet för de ensamkommande unga som fått uppehållstillstånd enligt den nya gymnasielagen, uppmärksammar flera av revisionskriterierna för en ändamålsenlig, effektiv styrning och efterlyser bland annat bättre uppföljning, samverkan, information och kompetensutveckling.

### **Finns en fungerande samverkan mellan berörda nämnder och verksamheter kring målgrupperna nyanlända med uppehållstillstånd respektive ensamkommande ungdomar med och utan uppehållstillstånd?**

Vi bedömer att det i huvudsak finns en fungerande samverkan mellan berörda nämnder och verksamheter. Det saknas dock underlag för att bedöma hur effektiv den är, då det saknas samlad uppföljning uppdelat på de olika målgrupper och områden som revisionsfrågan utgår från. En särskild kartläggning bör därför göras omfattande de olika målgrupperna inom mottagande och arbetsmarknad, utbildning och samhällsorientering, boende och bostad, fritid och socialt sammanhang.

### **Finns en fungerande samverkan och samordning med andra aktörer kring målgrupperna nyanlända med uppehållstillstånd respektive ensamkommande ungdomar med och utan uppehållstillstånd?**

Vår bedömning är att det i huvudsak finns en fungerande samverkan med andra aktörer som myndigheter, näringsliv och civilsamhället, men att det saknas underlag för att bedöma det uppdelat på de olika målgrupperna och områdena i revisionsfrågan.

### **Hur tas tidigare erfarenheter och lärdomar tillvara i kommunstyrelsens uppdrag med att ta fram en handlingsplan för snabbare etablering samt bättre och jämställd integration?**

Kommunledningskontoret har inlett framtagandet av den nya handlingsplanen för snabbare etablering samt bättre och jämställd integration. Vi bedömer att det finns en stor vilja och medvetenhet om behovet av att bygga vidare på tidigare erfarenheter och lärdomar samt mycket goda förutsättningar att göra det.

## **1.1 Rekommendationer**

Med utgångspunkt från våra iakttagelser och bedömningar lämnar vi följande rekommendationer:

1. Kommunstyrelsen bör genom den nya handlingsplanen tillse att kommunens arbete för etablering och integration är effektivt och ändamålsenligt utifrån granskningens kriterier för god verksamhetsstyrning.
2. I enlighet därmed bör kommunstyrelsen säkerställa en tydlig ansvarsfördelning för arbetet samt vid behov göra revideringar av gällande reglemente.
3. Vidare bör kommunstyrelsen i den nya handlingsplanen:
  - definiera begrepp och målbilder för att internt och externt tydliggöra vad effektiv etablering och god integration innebär i och för Uppsala kommun.
  - säkerställa tydliga och uppföljningsbara mål samt att såväl genomförandet av aktiviteter som resultatutveckling och måluppfyllelsen de facto följs upp.
  - bygga vidare på de medskick som lämnats i överlämningsdokument kopplat till den förra handlingsplanen och projekt Agata.
  - inkludera framtagandet av en kommunikationsstrategi för etablering och integration, där ett syfte bör vara att säkra en anpassad kommunikation som når fram både till de olika målgrupperna, medarbetare i kommunkoncernen som i sina roller kan bidra till processen och externa aktörer.
4. Kommunstyrelsen och arbetsmarknadsnämnden bör stärka samverkan med näringslivet, både kopplat till etableringen av nyanlända kvinnor och män på arbetsmarknaden och mer långsiktigt för en framgångsrik integration och en socialt hållbar utveckling av kommunens olika stadsdelar.
5. Arbetsmarknadsnämnden bör i framtida överenskommelser och avtal med externa aktörer utveckla mål och uppföljning för att bättre kunna följa resultat och effekter som grund för att kontinuerligt utveckla arbetssätt och insatser, sprida och skala upp goda erfarenheter.



## 2 Inledning

Vi har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens processer och rutiner kring etablering och integration av asylsökande med särskilt fokus på ensamkommande unga utan uppehållstillstånd. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2019.

Den flyktingström som nådde Sverige 2015-2016 har minskat betydligt i omfattning. Kommunerna utgör samtidigt viktiga aktörer i den nationella integrationspolitiken och står inför stora, långsiktiga utmaningar när det gäller integrering och etablering i samhället för de kvinnor och män, flickor och pojkar som kommit till Sverige. Det system som finns i dag vad gäller statliga ersättningar förutsätter en relativt snabb etablering i samhället och på arbetsmarknaden. Om kommunerna inte lyckas med detta, kan det komma att innebära stora påfrestningar för både de individer som berörs och för kommunen och samhället i stort. Det är därför av yttersta vikt att arbetet för integration och etablering sker på ett effektivt sätt, vilket bl.a. ställer särskilda krav på kommunstyrelsen och nämnder beträffande utformning och innehåll i den kommunala servicen.

Det är något som också Uppsala kommun återkommande lyft fram. I januari 2016 betonades i en handlingsplan för mottagande av nyanlända och asylsökande i Uppsala vikten av att samla kommunens insatser och åtgärder kring målet att snabbt etablera individen i utbildning och arbete på ett sätt som bidrar till såväl ökad social som ekonomisk hållbarhet. Handlingsplanen omfattade fem utvecklingsområden: samordning och resurser, mottagande och arbetsmarknad, utbildning och samhällsorientering, boende och bostad, fritid och socialt sammanhang.

I kommunens mål och budget för 2019 finns fortsatt fokus på snabb integration, där kommunstyrelsen fått i uppdrag att ta fram en handlingsplan för snabbare etablering samt bättre och jämställd integration.

Sammanfattningsvis har kommunerna ett stort ansvar inom flyktingmottagande och integration:

- mottagande av nyanlända flyktingar som fått uppehållstillstånd i Sverige
- vid behov ge praktisk hjälp i samband med bosättning
- undervisning i SFI, samhällsorientering och annan vuxenutbildning
- förskoleverksamhet, skola och fritidshem
- försörjningsstöd innan eller som komplement till etableringsersättning
- särskilda insatser för ensamkommande flyktingbarn

Ensamkommande barn är en särskilt utsatt grupp, som kräver specifika lösningar bland annat när det gäller boende, strukturer för att möta psykisk ohälsa och missbruk. En annan grupp unga som också kräver specifika lösningar är de som omfattas av den s.k. nya gymnasielagen som gav ensamkommande ungdomar möjlighet att mellan den 1 juli och 30 september 2018 ansöka om uppehållstillstånd för gymnasiestudier trots att de fått avslag på sin asylansökan. I ett PM från Socialstyrelsen konstateras bl.a. att avsaknad av trygga boendeplatser och problem att få ekonomisk ersättning påverkar

## Uppsala kommun

Granskning av kommunens arbete med etablering och integration

2019-10-18

dessa ungdomars hälsa.<sup>1</sup> 2018 ansökte knappt 12 000 ungdomar i landet om uppehållstillstånd enligt den nya gymnasielagen och vid årsskiftet hade strax över 5 200 personer fått bifall, knappt 2500 fått avslag och knappt 4000 ännu inte avgjorts.<sup>2</sup> En del av de unga som fått avslag och besked om utvisning, går sannolikt under jorden och stannar kvar i landet. Sammanfattningsvis har många ensamkommande ungdomar en osäker och utsatt tillvaro med bl.a. hemlöshet, vilket bland annat kan leda till otrygghet, missbruk och våld.

Mot denna bakgrund bedömer Uppsala kommuns revisorer att det finns risk att otillräckliga processer och rutiner innebär att ambitionerna om snabb etablering och integration inte uppnås. Det är väsentligt att kommunen har ändamålsenliga och effektiva processer och rutiner så att flickor och pojkar, kvinnor och män får relevant stöd och förutsättningar för sin etablering i det svenska samhället.

## 2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Syftet med granskningen har varit att bedöma om Uppsala kommuns arbete med att stötta nyanlända med uppehållstillstånd i allmänhet och ensamkommande ungdomar i synnerhet att integreras och etableras i samhället och arbetslivet är tillräckligt, ändamålsenligt och effektivt.

Granskningen har omfattat följande revisionsfrågor:

- Finns en ändamålsenlig styrning av kommunens flyktingmottagande och integrationsarbete, generellt respektive med fokus på ensamkommande ungdomar, med och utan uppehållstillstånd?
- Finns en ändamålsenlig uppföljning av processerna kopplat till etablering och integration samt resultaten för relevanta grupper av flickor och pojkar, kvinnor och män?
- I vilken utsträckning har den handlingsplan för mottagande av nyanlända och asylsökande i Uppsala kommun som antogs 2016 genomförts och dess mål uppnåtts?
- Finns en fungerande samverkan mellan berörda nämnder och verksamheter kring målgrupperna nyanlända med uppehållstillstånd respektive ensamkommande ungdomar med och utan uppehållstillstånd, när det gäller:
  - mottagande och arbetsmarknad?
  - utbildning och samhällsorientering?
  - boende och bostad?
  - fritid och socialt sammanhang?
- Finns en fungerande samverkan och samordning med andra aktörer, t ex offentliga myndigheter, privata företag och frivilligorganisationer kring målgrupperna nyanlända med uppehållstillstånd respektive ensamkommande ungdomar med och utan

<sup>1</sup> Socialstyrelsen (PM 2018-12-18) *Kommunernas beredskap – unga som får uppehållstillstånd enligt den nya gymnasielagen*

<sup>2</sup> <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Pressrum/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2019/2019-01-15-Over-5-000-har-hittills-fatt-uppehallstillstand-enligt-nya-gymnasielagen.html>



## Uppsala kommun

Granskning av kommunens arbete med etablering och integration

2019-10-18

- uppehållstillstånd, när det gäller:
- mottagande och arbetsmarknad?
  - utbildning och samhällsorientering?
  - boende och bostad?
  - fritid och socialt sammanhang?

— Hur tas tidigare erfarenheter och lärdomar tillvara i kommunstyrelsens uppdrag med att ta fram en handlingsplan för snabbare etablering samt bättre och jämställd integration?

Granskningen avgränsas till kommunens verksamhet för mottagande och integrationsarbete omfattande flyktingar som fått uppehållstillstånd samt ensamkommande ungdomar med och utan uppehållstillstånd. Den har avsett kommunstyrelsen och övriga särskilt berörda nämnder.

## 2.2 Revisionskriterier

I granskningen har de huvudsakliga revisionskriterierna utgjorts av nedanstående lagar och kommunala styrdokument. Det innebär att vi på en övergripande nivå har bedömt om kommunen har ett tillräckligt, ändamålsenligt och effektivt arbete med etablering och integration för att leva upp till dessa revisionskriterier.

- Kommunallagen 6 kap. 6 §:
- Reglemente för Kommunstyrelsen och övriga nämnder i Uppsala kommun (rev. 2018-09-17)
- Mål och budget 2019 med plan 2020-2021, Uppsala kommun
- Kriterier för ändamålsenlighet och effektivitet

### 2.2.1 Granskningsmodell

Flera revisionsfrågor handlar om styrning och uppföljning av arbetet med etablering och integration. Enligt Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) är syftet med ett styr- och ledningssystem att *"stödja och följa upp verksamheterna, både i egen regi och hos externa utförare, så att dessa kan kvalitetssäkra och förbättra tjänsterna för brukarna (...) och medborgarna."* Det innebär att olika delar i styrprocessen måste samverka och omfattar bl.a. organisering, styrning, ledning och arbetsätt. Det är också utgångspunkten för KPMG:s ramverk för verksamhetsstyrning, vilket har tjänat som utgångspunkt för granskningen i form av följande kriterier:

- *Tjänster och service*, där det behöver vara tydligt för målgrupperna, medarbetare och externa aktörer vilka mål som finns, vilka processer och tjänster som kommunen utför och erbjuder samt var i eller utanför organisationen det sker.
- *Organisation*, där fokus ligger på ansvarsfördelning, samordning, samarbete, resurssättning och kompetens för att genomföra verksamheten i enlighet med målen.
- *Process*, där de processer som ligger till grund för verksamheten, samt de policyer, riktlinjer och mått som används för att styra dem behöver vara tillräckliga och ändamålsenliga.

- *Systemstöd*, där det behöver finnas system och verktyg som stödjer styrningen och utförandet av verksamhetens processer.
- *Information*, där det behövs tillräckliga och ändamålsenliga underlag och analyser som grund för effektivt beslutsfattande inom kommunen och samverkan med andra aktörer.
- *Förvaltning*, där de strukturer som krävs för att förvalta och utveckla verksamhetens processer, system, verktyg och information behöver vara tillräckliga och ändamålsenliga.

## 2.3 Metod

Kriterierna i granskningsmodellen har varit en viktig utgångspunkt vid de dokumentstudier och intervjuer som genomförts. I bilaga 1 finns förteckningar över granskade dokument samt de intervjuade. Totalt har 15 intervjuer gjorts med politiker, tjänstepersoner i kommunen, myndigheter och civilsamhället. I ett fall har frågor ställts och besvarats i mejlform. Samtliga intervjuade har fått möjlighet att lämna synpunkter på rapportens faktainnehåll.

## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Etablering och integration i Uppsala och riket – en bakgrund

Den svenska asyl- och etableringsprocessen är komplex och omfattar en rad samhällsaktörer. Samtidigt är etablering och integration begrepp som rymmer olika definitioner. När det gäller **integration** är utgångspunkten för denna granskning den nationella integrationspolitiken, där målet är *"lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla, oavsett etnisk och kulturell bakgrund"*. Med **etablering** avses i enlighet med etableringsreformen att nyanlända har förutsättningar för egenförsörjning och aktivt deltagande i arbets- och samhällslivet. Enligt Uppsala kommuns tidigare handlingsplan kan en etablerad person förstå och göra sig förstådd, har tillgång till sociala sammanhang och kan göra egna val för utbildning och arbete. Hen är i utbildning eller arbete alternativt arbetsmarknadsåtgärd eller rehabilitering med en egen hållbar försörjning som mål.

Som bakgrund till granskningen jämförs utvecklingen av några grundläggande mått för integration och etablering i Uppsala kommun över tid och i relation till andra kommuner.

#### 3.1.1 Nyanlända och ensamkommande barn i Uppsala och riket 2015-2019

Hösten 2015 kom ett stort antal flyktingar till Europa och Sverige. Många var ensamkommande barn. Sedan dess har antalet asylsökande till Sverige minskat kraftigt och var 2018 lägre än i början av 2000-talet. Denna utveckling återspeglas även i Uppsala.

I slutet av 2015 bodde nära 4 000 asylsökande och nyanlända med uppehållstillstånd i Uppsala kommun, vilket kan jämföras med 1 350 personer året innan. Av de 4 000 personerna var 1150 ensamkommande barn<sup>3</sup>, varav drygt 500 hade anvisats till kommu-

<sup>3</sup> Uppsala kommun, Årsredovisning 2015



## Uppsala kommun

Granskning av kommunens arbete med etablering och integration

2019-10-18

nen och cirka 600 hade placerats i Uppsala av andra kommuner.<sup>4</sup> Det innebar att Uppsala, förutom några mindre kommuner, var den kommun som näst efter Malmö hade störst antal ensamkommande år 2015 och 2016 - med köer till skolplatser, god man och hård belastning på civilsamhället och öppna träffpunkter som följde.

2018 kom knappt 20 anvisade ensamkommande barn till Uppsala<sup>5</sup> och i maj 2019 var totalt 255 ensamkommande barn aktuella för insats från socialtjänsten: 15 % flickor och 85 % pojkar. Också bland de vuxna asylsökande var andelen män betydligt högre än andelen kvinnor.

År 2016 och 2018 sjönk det planerade antalet nyanlända i Uppsala, det s.k. kommuntalet, från 616 till 331 personer. Till 2021 prognosticerar kommunen en svag ökning.<sup>6</sup>

### 3.1.1.1 Uppsala i jämförelse med andra kommuner

En jämförelse mellan Uppsala och andra kommuner, som baseras på den sammansättning av integrationsnyckeltal som finns i kommun- och landstingsdatabasen Kolada<sup>7</sup>, visar att Uppsala i flera avseenden haft gynnsamma förutsättningar men sämre resultat än riksgenomsnittet och den genomsnittliga svenska kommunen. Bl.a. tog Uppsala i samband med flyktingvågen 2015 emot en betydligt lägre andel asylsökande per 1000 invånare än både riksgenomsnittet och "den genomsnittliga kommunen".<sup>8</sup> Också när det gäller antalet "kommunmottagna" med uppehållstillstånd låg Uppsala under riksgenomsnittet och den genomsnittliga kommunen alla år 2005-2018.<sup>9</sup>

Ett annat exempel är att Uppsala jämförelsevis tagit emot en högre andel högutbildade och en lägre andel lågutbildade flyktingar.<sup>10</sup> I jämförelse med riksgenomsnittet och den genomsnittliga kommunen tog Uppsala 2013-2017 emot en betydligt lägre andel flyktingar med endast förgymnasial utbildning. Uppsala hade också en betydligt högre andel flyktingar med eftergymnasial utbildning än både riket och den genomsnittliga kommunen.

Samtidigt tillhör Uppsala den fjärdedel av landets kommuner som uppvisar lägst resultat och/eller ligger sämre än riksgenomsnittet inom flera viktiga områden kopplade till etablering och integration. Exempel är andelen elever på SFI som klarat minst 2 kurser på studievägen av nybörjare på 2 år, andel elever på SFI som avbrutit och ej klarat högsta kurs på studievägen, andelen som lämnat etableringsuppdraget och börjat arbeta eller studera, avvikelse från förväntat värde när det gäller förvärvsarbete skyddsbehövande och anhöriga (flyktingar) 20-64 år och försörjningsstöd som andel av nettoinkomsten bland skyddsbehövande och anhöriga flyktingar.

Det finns ingen jämförelse av andelen egenbosatta flyktingar (EBO) i Kolada, men en framräkning av de asylsökande/inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem visar

<sup>4</sup> Uppsala kommun, handlingsplan "Mottagande av nyanlända och asylsökande i Uppsala kommun", 2016

<sup>5</sup> [www.kolada.se](http://www.kolada.se)

<sup>6</sup> Uppsala kommuns Bostadsförsörjningsplan för mottagande av nyanlända 2019 till och med 2021

<sup>7</sup> [www.kolada.se](http://www.kolada.se) Integration

<sup>8</sup> Det s.k. ovägda medlet för landets kommuner

<sup>9</sup> Kommunmottagna i flyktingmottagandet med uppehållstillstånd, antal/1000 invånare. Källa: Kolada

<sup>10</sup> Källa: Kolada Integration

att andelen EBO i Uppsala kommun 2018 var 79 procent. Det är högre än den genomsnittliga kommunen där andelen var 55 procent, men lägre än flera jämförbara kommuner som Eskilstuna (98 %), Linköping (95 %), Örebro (94 %) och Västerås (82 %).

### 3.1.2 **lakttagelser och kommentar**

Ett område som vi lyft i intervjuerna är resultaten i integrationsjämförelsen ovan. Sammanfattningsvis menar merparten av de intervjuade att medvetenheten om hur det ser ut för Uppsala i jämförelse med andra kommuner är låg i kommunorganisationen, med undantag för arbetsmarknadsförvaltningen. Flera menar att det i kommunen kan finnas en bild av *"att vi är lite bättre än vad vi är och att vi därför inte gör tillräckligt. Vi är ändå en attraktiv kommun som växer och ligger bra till i många avseenden."*

Tänkbara förklaringar till Uppsalas resultat är enligt intervjuerna bristande styrning och samverkan mellan ansvariga aktörer, såväl kommunala som myndigheter och civilsamhälle. Flera uttrycker att en fördjupad analys av kommunens förutsättningar och resultat bör göras, bl.a. som grund för att förtydliga styrningen mot konkreta resultat inom arbetsmarknadsnämnden och arbetsmarknadsförvaltningen, samt som grund för förbättrad samverkan med Arbetsförmedlingen. Vi delar denna uppfattning och rekommenderar att en sådan analys görs som ett led i kommunstyrelsens uppdrag att ta fram en handlingsplan för snabbare etablering och bättre och mer jämställd integration.

## 3.2 **Genomförande av kommunens handlingsplan för mottagande av nyanlända och asylsökande**

I februari 2016 antog kommunstyrelsen en handlingsplan för att förbättra mottagandet av nyanlända och asylsökande. Den utgick från fyra målområden: att individen snabbt skulle vara etablerad, en ingång till kommunens och samhällets resurser, att individen skulle informeras om alternativ på ett lättöverskådligt sätt för att kunna ta egna beslut för att nå målet att bli etablerad, samt att kommunens och samhällets resurser skulle samlas och användas effektivt.

Planen skulle ge en grund för ett samlat och övergripande förbättringsarbete samt ge stöd vid utformningen av efterkommande åtgärder och insatser. Den innehöll övergripande målbilder, samt mål och totalt 49 aktiviteter på kort och lång sikt inom fem utvecklingsområden: *samordning och resurser, boende och bostad, utbildning och samhällsorientering, mottagande och arbetsmarknad* samt *fritid och socialt sammanhang*. De flesta aktiviteter skulle genomföras 2016, men målbilden sträckte sig till 2018.

En temporär enhet bildades på kommunledningskontoret för att samordna och följa upp genomförandet av handlingsplanen. Den svarade både för intern och extern samordning. Internt handlade det dels om löpande samordning mellan de mest berörda förvaltningarna, dels om samordning i särskilda frågor. Den förra skedde bl.a. genom regelbundna möten för informationsutbyte, identifiering av ansvarsglapp, hantering av friktion och samordning av externa kontakter. Exempel på samordning i särskilda frågor var insatser inför sommaren. Den externa samordningen omfattade bl.a. att utgöra "en väg in" i kommunen för externa aktörer och kontakter med ett tvärsektorielt perspektiv.



Som uppföljning skulle bl.a. månatliga avstämningar och rapporteringar göras till kommunstyrelsens arbetsutskott. Vidare skulle handlingsplanen halvårsvis följas upp i sin helhet och resultaten redovisas till kommunstyrelsen. Planens genomslag skulle också följas upp efter periodens slut. Vi har gått igenom kallelserna och protokollen för kommunstyrelsens möten 2016, men inte funnit några sådana uppföljningar.

Vi har däremot tagit del av elva månadsuppföljningar som beskriver nuläge, prognoser, utmaningar och önskade "nylägen". I november 2016 redovisades att 30 av totalt 49 aktiviteter slutförts, 12 aktiviteter skulle avslutas vid årsskiftet samt att en aktivitet inte längre var aktuell.

Årsskiftet 2016/2017 avvecklades samordningsenheten. Ansvaret för de processer och aktiviteter som den drivit skulle överföras till linjen och ett överlämningsdokument togs fram med slutsatser, sammanställning av vad som återstod att göra samt möjliga lösningar för det fortsatta arbetet. Det tog bl.a. upp vikten av att vårda och vidareutveckla den samverkansanda som byggts upp, liksom helhetssyn i den externa samordningen.

### 3.2.1 Projekt Agata – en viktig del i genomförandet av handlingsplanen

Projekt Agata pågick 2016 till sommaren 2018 med syfte att utveckla kommunens asyl- och mottagningsprocesser genom att förbättra samordnings- och planeringsmöjligheter för att *"administrera ett välplanerat och kostnadseffektivt mottagande av asylsökande och nyanlända"*. Projektet omfattade kartläggning, vidareutveckling och kvalitetssäkring av processer, rutiner och system för kommunens verksamheter i mottagandet av nyanlända och asylsökande. Fokus låg på följande utvecklingsområden:

- Ekonomi: återsökning av statsbidrag, fördelning av statliga schablonersättningar.
- Statistik: möjliggöra framtagandet av statistik för att få en kommungemensam helhetsbild av mottagandet och förbättrade förutsättningar för prognoser, planering och uppföljning.
- IT-stöd: samordning och vidareutveckling av verksamheternas IT-system för effektivare hantering av målgruppernas specifika förutsättningar och behov, samt för att minimera dubbelarbete.

Projektet gick bl.a. med respektive förvaltning igenom behovet av statistik för återsökning av medel från Migrationsverket och för bättre beslutsunderlag. Vidare utvecklades verksamhetssystemen för att göra kostnadsanalyser och på ett effektivt sätt återsöka statliga bidrag. Det omfattade bl.a. att säkerställa registrering av asylsökande och nyanlända med uppehållstillstånd på ett korrekt sätt. Vidare utvecklades IT- och ärendehanteringssystem för ett få bättre prognosverktyg för planering av bostäder, skola och introduktionsinsatser. Projektet informerade även anställda och invånare för att öka kunskapen om asylsökande och nyanlända, samt relevanta regelverk.

I överlämningen från projektet betonades vikten av mottagande i organisationen för de processer och det IT-stöd som arbetats fram.

### 3.2.2 Kommentar

Det har inte varit möjligt att bedöma i vilken mån handlingsplanens mål uppnåddes då sådan uppföljning saknas. Utifrån dokumentstudierna och intervjuerna är vår bild dock att genomförandet av handlingsplanen var mycket framgångsrikt under den tid som

samordningsenheten och projekt Agata ledde arbetet. Vi bedömer dock att överföringen och mottagandet i organisationen av de arbetssätt och processer som togs fram inom dessa båda utvecklingsarbeten har brustit, vilket påverkat det fortsatta arbetet.

Vi har efterfrågat uppföljning och analys av de olika målen kopplat till respektive utvecklingsområde, men det finns endast en samlad uppföljning av aktiviteterna och inte någon analys av måluppfyllelsen i form av resultat och effekter av handlingsplanens genomförande. Flera av dess mål var dessutom vaga och svåra att följa upp. I den nya handlingsplanen är det viktigt med tydliga, uppföljningsbara mål och att såväl genomförandet av aktiviteter som resultatutveckling och måluppfyllelsen de facto följs upp.

### 3.3 Övergripande styrning

I detta avsnitt belyses övergripande utgångspunkter för kommunens arbete med etablering och integration i form av lagstiftning, kommunens reglemente, kommunövergripande styrdokument, mål och budget, samt nämndernas verksamhetsplaner.

#### 3.3.1 Lagstiftning

Arbetet med etablering och integration styrs av en rad lagar, såsom:

- Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning
- Lag (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare
- Lag (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare
- Lag (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå.<sup>11</sup>
- Lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.

Därutöver reglerar Skollagen (2010:800) nyanlända elevers rätt till utbildning inom grundskolan och introduktionsprogram på gymnasieskolan samt rätten till SFI-undervisning för personer med uppehållstillstånd som är folkbokförda i kommunen.

##### 3.3.1.1 Kommentar

Sammanfattningsvis kan konstateras att etablering och integration styrs av en rad lagar som tillsammans bildar ett komplext och detaljerat regelverk. Det ställer stora krav på både överblick och detaljkunskap, liksom samordning och effektiva processer, ofta över organisationsgränserna i kommunen. I denna granskning görs inte någon bedömning av Uppsala kommuns efterlevnad av dessa lagar, men av kommunens styrning, samordning och processer för att leva upp till dem.

#### 3.3.2 Kommunens reglemente

I december 2016 antog kommunfullmäktige ett reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder, som senast reviderades i september 2018. Av reglementet framgår att kommunstyrelsens och nämndernas organisation ska vara tydlig och ändamålsenlig med hänsyn till av fullmäktige fastställda mål och styrning samt lagstiftning.

---

<sup>11</sup> Lagen träder i kraft 2021.



## Uppsala kommun

Granskning av kommunens arbete med etablering och integration

2019-10-18

*Kommunstyrelsen* har ett helhetsansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning. Vidare ansvarar kommunstyrelsen för beslut om samordning mellan nämnderna och gränsdragning mellan nämndernas kompetens och för att en effektiv och ändamålsenlig organisation upprätthålls. Kommunstyrelsen ska enligt reglementet leda arbetet med och samordna utformningen av övergripande och strategiska mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten, bl.a. när det gäller integrationsfrågor.

*Arbetsmarknadsnämnden* ansvarar för arbetsmarknadsinsatser, kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare, samhällsorientering och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. *Socialnämnden* ansvarar för kommunens uppgifter avseende mottagande av ensamkommande barn.

Därutöver ansvarar alla nämnder för sin "ordinarie verksamhet". I reglementet framgår inte några särskilda ansvar kring etablering och integration för utbildningsnämnden och kulturnämnden.

### 3.3.2.1 ***lakttagelser och kommentar***

Tydlig ansvarsfördelning är avgörande för ändamålsenlig styrning och god samverkan. Ansvar för kommunens arbete med etablering och integration är enligt reglementet fördelat på flera nämnder. Vår bedömning är att den faktiska arbetsfördelningen mellan förvaltningarna ligger i linje med reglementet, med undantag för den övergripande samordningen av arbetet.

I kommunens mål och budget för 2018 bekräftas kommunstyrelsens ansvar för samordningen kopplat till integration: *"För att möta utmaningen med en ökande befolkning tar kommunstyrelsen ett helhetsansvar för integrationsarbetet i kommunen. Detta görs genom att samordna nämndernas ansvarsområden och samverkan med det civila samhället för att säkra såväl ett individuellt som strukturellt perspektiv."*

Vår bedömning är att denna ansvarsfördelning delvis motsägs av den faktiska ansvarsfördelning som gällt sedan våren 2017. Den särskilda enhet som bildades på kommunledningskontoret för att samordna arbetet med kommunens *handlingsplan för mottagande av nyanlända och asylsökande* avvecklades vid årsskiftet 2016/2017. Ansvar för de processer och aktiviteter som enheten drivit skulle då övergå till linjeorganisationen och en stor del av samordningsansvaret lades på arbetsmarknadsförvaltningen. Det omfattade bl.a. *"företräderskapet för kommunens integrationsarbete – en väg in och ut"*, att vara sammankallande för en samverkansgrupp i kommunen med uppgift att fånga upp signaler, identifiera behov och bereda ärenden till kommunledningsgruppen, rapportering, samarbete med bl.a. Migrationsverket och länsstyrelsen, mediakontakter och omvärldsbevakning. Arbetsmarknadsförvaltningen fick också i uppdrag att handlägga det särskilda verksamhetsbidraget för insatser i mottagande av asylsökande och nyanlända.

Kommunledningskontoret har fortsatt haft uppdraget att bl.a. ansvara för lägesbilder, samla statistik och nyckeltal, göra prognoser, kommunikationsplan för etablering/ integration, ekonomiprocess inklusive återsökning av statsbidrag och samordning av ärenden till kommunstyrelsen.

## Uppsala kommun

Granskning av kommunens arbete med etablering och integration

2019-10-18

Sammanfattningsvis är vår bedömning att ansvaret för samordning av arbetet med etablering och integration inte fullt ut fungerat i enlighet med reglementet.

### 3.3.3 Kommunövergripande styrdokument

Utöver lagstiftning, finns en rad styrdokument såsom policyer, riktlinjer, strategi- och inriktningsdokument kopplat till etablering och integration, vilka beslutats av kommunfullmäktige och enskilda styrelser och nämnder.

Uppsala kommun har inget övergripande styrdokument för etablering och integration, men dess externa webbsida tar upp flera dokument som indirekt eller delvis rör integrationsfrågor.<sup>12</sup> Därutöver finns ytterligare styrdokument kopplat till området. Några är av mer övergripande och andra av mer specifik karaktär:

- Program för Uppsala kommuns arbetsmarknadspolitik 2018-2022
- Planprogram för Gottsundaområdet med fokus på social hållbarhet (KS 2015) med handlingsplan Gottsunda/Valsätra
- Bostadsförsörjningsplan för mottagandet av nyanlända 2019 till och med 2021
- Lokalförsörjningsplan för arbetsmarknadsinsatser, försörjningsstöd och vuxenutbildning 2019-2024 med utblick mot 2030
- Riktlinjer för särskilt verksamhetsbidrag för insatser i mottagande av asylsökande och nyanlända
- Handlingsplan mot kvinnofridskränkningar, våld i nära relationer och hedersrelaterat förtryck och våld.

Vi bedömer också att kommunens *Policy för hållbar utveckling* är relevant för arbetet.

#### 3.3.3.1 Kommentar

Sammanfattningsvis finns en rad kommunövergripande styrdokument som rör etablering och integration i kommunen, men ingen kommungemensam policy eller motsvarande som tydliggör kommunens ambitioner inom området. Det finns heller inte någon gemensam och tydlig definition av vad som avses med etablering och integration i Uppsala kommun. Det kan ge upphov till varierande och/eller vaga mål och skapa osäkerhet om vad som ska uppnås både internt i kommunorganisationen och i samarbetet med andra aktörer.

Flera av kommunens styrdokument innehåller målsättningar kopplat till etablering och integration. För att säkerställa att de uppnås bör de omsättas i styrning i nämndernas verksamhetsplaner och uppföljning av resultat. Det återkommer vi till i avsnitt 3.3.4.2.

### 3.3.4 Kommunens mål och budget 2019

Nedan följer en sammanfattning av mål och uttryckta ambitioner avseende etablering och integration i kommunfullmäktiges, samt nämndernas verksamhetsplaner för 2019.

<sup>12</sup> <https://www.uppsala.se/organisation-och-styrning/amnen/integration-och-mangfald/> (2019-06-04)



### 3.3.4.1 Uppsala kommuns mål och budget 2019 med plan för 2020-2021

Kommunfullmäktige har beslutat om nio övergripande inriktningsmål, där utgångspunkten är att de ska uppnås för alla Uppsalabor. För att följa upp dem finns indikatorer, där de individbaserade delvis ska redovisas uppdelat på kön och olika grupper.

Inriktningsmålen tar inte specifikt upp integration och etablering, men kopplat till målen uttrycker fullmäktige olika ambitioner och lämnar uppdrag till nämnderna. Bl.a. sägs att integrationen ska bli snabb och jämställd och att näringslivet är en naturlig partner för att förbättra integration och möjliggöra nyanländas inträde på arbetsmarknaden. I linje med detta har kommunstyrelsen fått i uppdrag att ta fram en handlingsplan för snabbare etablering samt bättre och jämställd integration.

Kommunfullmäktige uttrycker vidare att *"[...] tidigt lära sig svenska och ta steget in på arbetsmarknaden är vägen till en snabbare och bättre integration i det svenska samhället"* och ger Kommunstyrelsen och Arbetsmarknadsnämnden i uppdrag att etablera lärcentrum med vuxenutbildning, SFI och arbetsmarknadsverksamhet i Gottsunda för att förbättra tillgängligheten med avsikt att särskilt stärka nyanlända kvinnors ställning på arbetsmarknaden.

Kommunfullmäktige slår också fast att *"En framgångsrik skolgång och goda resultat i språkundervisning, samt sociala insatser i bostadsområde med svagare socioekonomiska förutsättningar, är viktiga framgångsfaktorer för en lyckad etablering."* Fullmäktige skriver även att en förutsättning för att nyanlända ska kunna utbilda sig är att de har en trygg boendesituation.

Vidare sägs att etableringstiden ska minskas steg för steg. Att tidigt lära sig svenska och ta steget in på arbetsmarknaden är vägen till en snabbare och bättre integration. Genom att tydliggöra krav på språkinläring och arbete ska integrationen både bli snabbare och bättre. Genom att tillgängliggöra information i olika former och på olika språk ska insatserna för ökad integration och inkludering få ökad genomslagskraft.

Kommunen ska ta tillvara på den kompetens som kommer via nyanlända och erbjuda arbetstillfällen så att alla kan utvecklas och nå sin fulla potential. Detta arbete relaterar till att stärka samhällsorienteringen och jämställdheten bland nyanlända, samt kommunens interna kompetensförsörjning.

Kommunfullmäktige lyfter också fram ekonomiska aspekter kopplat till etablering och integration. Kommuner får i två år statlig ersättning för mottagande av nyanlända, men därefter får kommunerna själva stå för fortsatta behov av stöd för mottagande och etablering. Då många nyanlända inte är etablerade och kan försörja sig själva efter två år, ökar kommunens kostnader för ekonomiskt bistånd. Det är därför viktigt för kommunen att snabbt etablera nyanlända för att bedriva en kostnadseffektiv verksamhet som också ger möjligheten för individen att bidra till välfärden. Det är även viktigt för att kommunen på längre sikt ska kunna öka skatteintäkterna och sänka kostnaderna.

Fullmäktige tar också upp vikten av samordnade insatser internt och med externa aktörer för att kunna säkra ett bra mottagande. För att förbättra förutsättningarna för självständighet och ökat eget ansvar krävs nya strukturer och boendelösningar. Vidare sägs

att Uppsala kommuns mottagande behöver förbättra stödstrukturerna för att möta psykisk ohälsa och missbruk bland ensamkommande barn.

### 3.3.4.2 **Mål och ambitioner avseende etablering och integration i nämndernas verksamhetsplaner 2019**

Utifrån kommunfullmäktiges mål och budget har respektive nämnd brutit ner inriktningsmålen till olika nämndmål och aktiviteter. Vi har granskat verksamhetsplanerna för kommunstyrelsen, arbetsmarknadsnämnden, utbildningsnämnden, socialnämnden, överförmyndarnämnden och kulturnämnden. Alla nämnder har omsatt fullmäktiges inriktningsmål i egna nämndmål och/eller indikatorer. Till skillnad från de andra nämnderna saknar kulturnämnden dock mål med tydlig koppling till etablering och integration.

Vidare har samtliga uppdrag från kommunfullmäktige som rör etablering och integration fångats och omsatts i åtgärder i de berörda nämndernas verksamhetsplaner. Till skillnad från fullmäktige redovisar dock inte alla nämnder indikatorer i sina verksamhetsplaner och inga av de granskade nämnderna har könsuppdelade indikatorer i dem. Utöver kommunfullmäktiges mål och budget, finns målbilder och ambitioner kopplat till etablering och integration i andra kommunövergripande styrdokument som bör fångas i nämndernas verksamhetsplaner för att säkerställa genomförandet. Det har inte funnits utrymme att granska i vilken omfattning som det gjorts, men som exempel tar arbetsmarknadsnämnden i sin verksamhetsplan upp ett av de fyra målen i programmet för kommunens arbetsmarknadspolitik. Det finns också ett åtagande att säkerställa att de åtgärder som nämnden ansvarar för i överenskommelser med övriga förvaltningar och myndigheter avseende etablerings- eller integrationsinsatser, såsom kommunens arbetsmarknadspolitiska program, uppnår överenskommen målsättning.

### 3.3.4.3 **Kommentar**

Nämnderna har i sina verksamhetsplaner för 2019 brutit ner kommunfullmäktiges inriktningsmål i egna nämndmål och/eller indikatorer och omsatt alla uppdrag i åtgärder. På så sätt finns en så kallad röd tråd från fullmäktige. Dock saknas könsuppdelade indikatorer i nämndernas verksamhetsplaner, vilket får betydelse för uppföljningen av resultat utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Det är också oklart i vilken utsträckning som det är möjligt att följa upp resultaten för olika grupper av kvinnor och män, flickor och pojkar såsom nyanlända och ensamkommande. Ytterst kan det innebära att det t.ex. inte går att följa i vilken utsträckning kommunfullmäktiges inriktningsmål att *"Uppsalas invånare ska ha bostad och arbete"* eller att *"Uppsalas alla barn och elever ska klara sin utbildning, nå sin gymnasieexamen och utmanas i sitt lärande"* uppnås för olika grupper som nyanlända kvinnor och män, ensamkommande tjejer och killar. Det är också oklart i vilken mån som målsättningar i andra styrdokument kopplat till etablering och integration fullt ut omsätts i nämndernas verksamhetsplaner och annan styrning av verksamheten.

## 3.4 **Styrning och uppföljning – iakttagelser från intervjuerna**

I detta avsnitt sammanfattas vad som framkommit i intervjuerna kring styrning och uppföljning av arbetet med etablering och integration i kommunen.



Sammanfattningsvis upplever nästan alla intervjuade att kommunens styrning för etablering och integration är otydlig och att det saknas ett helhetsperspektiv kring arbetet. De saknar en samlad bild och tydliga mål kring etablering och integration. De upplever också en bristande samordning mellan de olika förvaltningarnas arbete. En person uttryckte att *"det är en outtalad styrning med outtalade mål"* och en annan att *"man har delat ut och brutit ner ansvaret på förvaltningarna men inte sett helheten."* En tredje menade att *"vad som inte fungerar är signalsystemet från ledningen. Verksamhet och tjänster erbjuds och utförs, men processerna är inte tydliga och det saknas även IT-system och annat stöd för att följa och utveckla processerna."* Samtidigt tycker alla intervjuade att kommunens arbete förbättrats efter det krafttag som togs med kommunens förra handlingsplan. En person beskriver det som att det var då som kommunen etablerade en struktur och process för etablering och integration.

Nedan görs en närmare genomgång utifrån den granskningsmodell med kriterier för effektiv och ändamålsenlig styrning som beskrivs i avsnitt 2.2.1: tjänster och service, organisation och kompetens, process, systemstöd, information och förvaltning.

### 3.4.1 Tjänster och service

För att arbetet med etablering och integration ska fungera effektivt och ändamålsenligt behöver det vara tillräckligt tydligt både för målgrupperna, medarbetare och externa aktörer vilka mål som finns, vilka processer och tjänster som kommunen utför och erbjuder samt var i eller utanför organisationen det sker. Intervjuerna tyder på att det finns förbättringspotential inom alla dessa delar.

#### **Gemensamma definitioner och målbilder**

Intervjuerna visar på behov att tydligare definiera vad etablering och integration innebär i Uppsala kommun. Flera menar att det skulle underlätta och gynna samverkan: *"Det är viktigt att samtliga involverade ser vilken riktning arbetet rör sig i."*

#### **Målgruppens kännedom om insatser och möjliga vägval**

En målbild i den förra handlingsplanen var att individen skulle ha en *"överblick gällande alternativa insatser, utbildningar och vägval till arbete"*. De intervjuade är osäkra på om det är tillräckligt tydligt för asylsökande och ensamkommande vilka tjänster och insatser som kommunen erbjuder och var de sker. Flera har även påpekat vikten av att se behoven hos *"de olika målgrupperna i målgruppen"* och anpassa kommunikation och kanaler för att nå fram. Fortlöpande kommunikation med ökat fokus på integration var också ett område som lyftes fram i samordningsenhetens överlämningsdokument.

Samtidigt har flera intervjuade uttryckt att det finns en större samsyn i kommunorganisationen efter att *"allting sattes på ända i kommunen"* 2015-2016. Då kunde de asylsökande mötas av varierande budskap och besked från olika enheter, vilket har förbättrats så att det nu är mer enhetligt *"vad man lär ut och säger"* i mottagandeprocessen.

#### **Berörda medarbetares kännedom om mål, tjänster och processer**

Många av kommunens medarbetare kommer i kontakt med asylsökande och ensamkommande unga i den ordinarie verksamheten, t.ex. i skolor, öppna förskolan, socialtjänsten och idrottsanläggningar. Målen upplevs vara tydliga på central nivå, men ju längre ut i linje, desto mindre säkerställt att målen är kända. Verksamheternas var-



dagskontakter ger möjlighet att bidra till etablering och integration, men då behöver medarbetarna tillräcklig information och kunskap för att kunna lotsa och stödja.

#### **Externa aktörers kännedom om kommunens mål, tjänster och processer**

Flera intervjuade tror att också externa aktörer saknar tillräcklig kännedom om kommunens mål, tjänster och processer kopplat till etablering och integration, men att det varierar och bör adresseras i den nya handlingsplanen. Flera ser också ett behov av att förtydliga vad kommunen vill i relation till Arbetsförmedlingen. Däremot beskrivs samarbetet med Polisen som gott utifrån en gemensam målbild och konkret samverkan för att stävja kriminalitet och social oro kopplat till etablering och integration.

### **3.4.2 Organisation och kompetens**

För att styrningen ska fungera krävs att kommunens organisation är ändamålsenlig och effektiv när det gäller ansvarsfördelning, samordning, samarbete och resurssättning. Det behöver också finnas tillräcklig kompetens i kommunens förvaltningar och verksamheter, såväl i form av resurser som kunskap och förmågor.

#### **Ansvarsfördelning**

Intervjuerna tyder på en tydlig ansvarsfördelning för de delar av arbetet med etablering och integration som ligger inom ramen för kärnuppdraget och/eller är tydligt uttryckt i reglementet. Däremot upplever flera att det finns en osäkerhet kring andra delar som samordning och i frågor där hemhörigheten i kommunorganisationen inte är självklar.

Nästan alla intervjuade menar att arbetsmarknadsförvaltningens samordnande roll varit otydlig. Flera påpekar att ansvaret enligt reglementet snarare ligger på kommunstyrelsen. De välkomnar därmed dess uppdrag att ta fram den nya handlingsplanen och tillsättandet av en tjänst på kommunledningskontoret för att leda arbetet med den.

#### **Samordning**

Sammanfattningsvis beskriver de intervjuade att samordningen inom förvaltningarna och samverkan i konkreta frågor oftast fungerar väl, men att utmaningen är *"mellanrummet"* mellan förvaltningarna. En annan beskrev det som att *"när tydligheten, `urgencyn`, uteblir, så drar man sig ofta tillbaka till sitt kärnuppdrag. Då behöver vi hitta de gemensamma målbilderna igen och se hur vi behöver samverka och samarbeta."*

För att lyckas uttrycker de intervjuade att det finns behov av en kommunövergripande samordning och att det har blivit tydligt under den tid som gått sedan den tidigare samordningsenheten avvecklades. Som redan beskrivits upplever merparten att den övergripande samordningen brister, bl.a. p.g.a. oklar ansvarsfördelning. Flera påpekar även att det kan vara svårt med ett övergripande samordningsansvar för en enskild förvaltning, som till skillnad från kommunledningskontoret i grunden inte har en sådan roll. Det kan bli svårt i relation till det egna kärnuppdraget. Vår bild är att övriga förvaltningar har velat att arbetsmarknadsförvaltningen ska ta ett större ansvar för samordningen, men att den inte upplevt sig ha förutsättningar för det. Det har därför uppstått ett glapp.

Flera beskriver också kommunens verksamheter som stuprör med begränsad insyn i varandras processer. Det försvårar en helhetsbild, t.ex. av hur en person som går på SFI förhåller sig till andra delar av integrationsprocessen. En person uttryckte det som att etablerings- och integrationsprocessen i kommunen lider av *"organisatorisk närsynhet"*. Flera har också lyft behovet av en utpekad samordnare med mandat att initiera



## Uppsala kommun

Granskning av kommunens arbete med etablering och integration

2019-10-18

och facilitera olika frågor, inklusive föra samman olika parter för att sätta en gemensam målbild för fortsatt arbete. Också i relation till externa parter, beskrivs ett behov av att samordna kommunens förvaltningar. *"Hur talar vi som **en** kommun i sammanhang som rör den regionala överenskommelsen (RÖK), men även i samtal med t.ex. Migrationsverket och regionen?"*

Samtidigt förefaller boende och bostad på flera sätt vara exempel på väl fungerande intern samverkan. Samordningsenheten konstaterade i sitt överlämningsdokument att en samordnad process kring bostadsanskaffning och förmedling till nyanlända hade etablerats, omfattande framför allt stadsbyggnads- och arbetsmarknadsförvaltningen. Enheten rekommenderade att processen skulle utvecklas vidare, t.ex. med en digital matchningsfunktion. Så förefaller också ha skett. En bostadsförsörjningsplan för mottagande av nyanlända 2019-2021 har tagits fram i ett samarbete mellan arbetsmarknads- och stadsbyggnadsförvaltningarna, samt kommunledningskontoret. Arbetet är kopplat till kommunens mål- och budgetprocess. Vidare har stadsbyggnadsförvaltningen i samråd med arbetsmarknads-, omsorgs- och socialförvaltningarna tagit fram underlag för att möjliggöra för en framtida digital matchningsprocess för personer som omfattas av den sociala resursen. Vi uppfattar det som goda exempel på samverkan i kommunorganisationen och på vidareutveckling i linjen av en central planeringsprocess kopplad till etablering och integration.

Samtidigt innebär inte det att kommunens utmaningar kopplat till boende och bostad är lösta. I bostadsförsörjningsplanen uttrycks att kommunen lyckats väl med uppdraget enligt bosättningslagen. Alla kommunanvisade har fått en bostad i andra hand. Utmaningen att etablera personer i samhället så att de på egen hand kan skaffa sig en bostad kvarstår dock. I dagsläget hanteras situationen genom förlängning av bostadskontrakt, men för många närmar sig maxgränsen på fyra år då besittningsrätten träder i kraft. En annan utmaning som lyfts i planen är koncentrationen av andrahandsbostäder till några stadsdelar, vilket bl.a. motverkar översiktsplanens ambition om en blandad stad. Situationen för ensamkommande unga som omfattas av gymnasielagen lyfts också särskilt i bostadsförsörjningsplanen. Mot denna bakgrund föreslås en rad åtgärder och utredningar under planperioden där flera omfattar samverkan både inom kommunkoncernen och med externa aktörer såsom privata fastighetsägare.

Även i intervjuerna har boende och bostad återkommande lyfts, bl.a. som dilemma kopplat till etablering och integration. För många blir boendesituationen en flaskhals som påverkar möjligheten att delta i integrations-, jobb- och utbildningsinsatser.

### **Samarbetet inom kommunen**

Trots bristerna när det gäller samordning, ger intervjuerna en positiv bild av samarbetet i kommunen. Överlag betonas det goda samarbetsklimatet och samarbetsviljan. Det gavs också flera exempel, bl.a. de samarbeten som utbildningsförvaltningens mottagande-enhet initierat med arbetsmarknadsförvaltningen och kommunens kontaktcenter. Samtidigt uttryckte några att det ibland finns en otydlighet *"om vad och hur vi ska samarbeta, som kan göra det svårt"* och att även sekretessfrågor kan försvåra samarbetet.

### **Resurssättning**

Resurssättning omfattar flera aspekter. Det handlar t.ex. om kommunens samlade resurser för att möta målgruppernas behov kopplat till etablering och integration, om resursfördelningen mellan och inom förvaltningar och kommunens resurser för att möta



## Uppsala kommun

Granskning av kommunens arbete med etablering och integration

2019-10-18

verksamheternas behov av stöd för att utveckla sitt arbete kopplat till etablering och integration. Sammanfattningsvis visade sig resurssättning, med något undantag, inte vara någon "stor fråga" i intervjuerna.

Förvaltningsrepresentanterna beskriver överlag att de kunnat anpassa verksamheten och resurssättningen från det stora behovet av medarbetare och insatser 2015-2016 till de lägre behoven när antalet asylsökande kraftigt minskat. Orosmoln är dock behovet av försörjningsstöd, liksom boende och stöd till reell etablering, där de ensamkommande unga som omfattas av gymnasielagen är särskilt utsatta.

Efter att samordningsenheten avslutades har det inte funnits något centralt utvecklingsstöd för att fortsätta kommunens förbättringsarbete i linje med handlingsplanen. När det gäller stöd för verksamheterna att utveckla sitt arbete med etablering och integration, är utgångspunkten att det bör ligga där verksamheten bedrivs. Det är därmed en bedömning som respektive förvaltning behöver göra, med risk för att strävan efter implementering i linjen kan innebära att det inte prioriteras.

I intervjuerna uttrycks stora förväntningar på den nya funktion på kommunledningskontoret som ska leda framtagande av den nya handlingsplanen, men också farhågor över att tjänsten är tidsbegränsad. Vår bild är dock att det finns en medvetenhet om att behovet inte är tidsbegränsat, men att lämpliga former för stöd till samordning och utveckling behöver klargöras i den kommande handlingsplanen.

### Kompetens

En viktig utgångspunkt är att kommunens verksamheter i enlighet med fullmäktiges inriktningsmål ska svara upp emot behoven hos olika grupper av invånare inom ramarna för den ordinarie verksamheten. Arbetet med etablering och integration ska därmed bäras av alla de medarbetare som jobbar i de olika verksamheter som möter Uppsalaborna. I intervjuerna lyfts behovet att analysera vilken kompetens som behövs i kommunens olika verksamheter och att frågan behöver tydliggöras i den kommande handlingsplanen: *"Var har vi svagheter och hur behöver vi höja kompetensen?"*

Projektet "Effektivare mottagande" pågår med stöd av EU-medel t.o.m. oktober 2019. Det ska förbättra förutsättningarna för ökad förståelse, samordning av insatser och erfarenhetsutbyte mellan förvaltningarna och därigenom höja kvaliteten och effektivisera mottagandet. Det innehåller ett utbildningsprogram som ska stödja kommunens medarbetare att möta nyanlända i sitt dagliga arbete och genom ökad kunskap om de sammanhang nyanlända kommer från bidra till ett effektivare mottagande

Utbildningsprogrammet har haft cirka 750 deltagare, men deltagandet varierar kraftigt mellan förvaltningarna. Kulturförvaltningen har haft i särklass flest deltagare medan utbildningsförvaltningen inte har haft några alls. Övriga deltagare kommer från kommunledningskontoret, arbetsmarknads- och socialförvaltningarna samt en handfull från övriga förvaltningar. Utvärderingarna är mycket positiva, liksom flera intervjuade. De menar att programmet bör fortsätta efter att EU-projektet avslutas och att berörda medarbetare i samtliga förvaltningar bör delta.



### 3.4.2.1 Process

Avgörande för att bedöma styrningen är om de processer som ligger till grund för verksamheten och de policyer, riktlinjer och mått som används för att styra dem är tillräckliga och ändamålsenliga.

Inom ramarna för den tidigare handlingsplanen genomfördes flera processkartläggningar omfattande både administrativa processer och "användarresan" från asyl till etablerad. Både berörda förvaltningar och externa parter som Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och Landstinget deltog. Syftet var bl.a. att identifiera flaskhalsar och åtgärder för att förbättra individens väg från mottagande till etablerad. För att uppnå snabbare etablering, fortsatt samverkan över förvaltningsgränserna och ökad samverkan med övriga myndigheter i länet, pekade samordningsenheten i sitt överlämningsdokument på att det påbörjade förbättringsarbetet borde fortsätta och processägare och processledare utses för de kommunövergripande processerna. Detta gällde flera förvaltningar, men främst arbetsmarknadsförvaltningen och socialförvaltningen.

Ett exempel är den process omfattande individens väg till arbete som tas upp i den lokala överenskommelsen mellan kommunen och Arbetsförmedlingen. Mot bakgrund av de sämre resultaten för kvinnor när det gäller etablering på arbetsmarknaden, är jämställdhetsperspektivet viktigt för att förbättra arbetssätt och resultat. Det handlar om att ta vara på samlade kunskaper och erfarenheter för att säkerställa en jämställd tillgång till resurser och insatser, men också om att identifiera och möta risker för kvinnors etablering i processens olika steg. Exempel på det är hedersrelaterade begränsningar.

I intervjuerna har även frågor om processtyrning lyfts. En är att etablering och integration inte tas upp tillräckligt inom andra relevanta processer, då det saknas en övergripande policy och det inte heller finns integrerat i andra tillämpliga styrdokument.

Mått och uppföljning har också tagits upp, bl.a. att den övergripande uppföljningen minskat sedan samordningsenheten avvecklades. Respektive nämnds verksamhet följs upp, men samordnad uppföljning saknas i stor utsträckning. *"Det har inte skett någon särskild uppföljning och etablerings- och integrationsarbetet är inte samlat, om du läser årsbokslutet kan du inte härleda någon sammanställd bild."*

Rutinerna för uppföljning skiljer sig också åt mellan nämnderna. Inom utbildningsförvaltningen är det t.ex. möjligt att följa skolornas resultat för olika grupper utifrån kön, såsom flickor och pojkar som gått förberedelseklass och utifrån respektive modersmål. Ett annat exempel är socialförvaltningen som löpande analyserar könsuppdelad statistik kring ensamkommande barn och unga i s.k. styrteam, men som i uppföljningen av kostnader på individnivå inte gör det könsuppdelat. Vidare följer kulturförvaltningen upp samtliga bidragsprojekt, bl.a. kopplat till integration, utifrån kön, ålder och aktivitet.

Ett annat exempel rör uppföljning kopplat till unga nyanlända, där det saknas statistik och uppföljning inom flera områden, bl.a. utbildning. Enligt intervjuerna begränsas möjligheten att följa upp nyanlända då skälen för uppehållstillstånd inte registreras. Ett resultat är att gruppen med tillfälliga uppehållstillstånd även omfattar dem som beviljats tillstånd enligt gymnasielagen. Inom språkinträdning (SPRINT) finns könsuppdelade uppgifter om antal unga med permanent respektive tillfälligt uppehållstillstånd (PUT/TUT) som studerar. Däremot registrerar inte kommunen hur många ungdomar med PUT/TUT som går nationella program. Det saknas också uppgift över hur många nyan-

lända i åldern 20-24 år som studerar på Komvux, då det i kommunens uppföljning inte går att urskilja bakgrund eller om elever tillhör gruppen nyanlända. Det innebär att det heller inte är möjligt att följa och analysera resultaten som grund för förbättring av insatserna för dessa grupper.

När det gäller ekonomistyrning har flera intervjuade lyft fram återsökning av statsbidrag som exempel på välfungerande process. Intervjuerna ger också vid handen att projekt Agata generellt resulterat i förbättrade processer och rutiner kopplat till ekonomistyrning, men att det fortfarande finns utvecklingsområden: *"Det som vållar mest huvudbry är där vi egentligen inte har ett ansvar för att erbjuda människor stöd. Där vi ser att det blir problem, t.ex. med de ensamkommande unga som omfattas av gymnasielagen. Då blir det knepigt: vilken nämnd ska finansiera ett för kommunen frivilligt åtagande?"*

Ett annat exempel är att det saknas riktlinjer för hur schablonfördelningen av statliga medel för barn i åldrarna 0 till 19 år ska fördelas inom kommunen, vilket skapar en osäkerhet i hur de olika nämnderna och förvaltningarna ska planera sin verksamhet. Det finns inte statliga riktlinjer för hur det ska göras och kommuner hanterar det på olika sätt. Det lyfts som en svår fråga som behöver avgöras för att säkerställa en ändamålsenlig ekonomisk styrning. Ytterligare ett utvecklingsområde är arbetsmarknadsförvaltningens rutiner kring ekonomiskt bistånd i relation till olika slags bostadskontrakt och kostnader för det.

### 3.4.2.2 Systemstöd

En förutsättning för välfungerande styrning och processer är att det finns tillräckliga och ändamålsenliga system och verktyg som stöd. Som framkommit ovan finns det bl.a. behov av att utveckla systemstödet kopplat till uppföljning. Inom ramen för projekt Agata gjordes ett grundläggande arbete som vi uppfattat lett till tydliga förbättringar av systemstödet i kommunen. Det är dock oklart i vilken mån utvecklingsarbetet fortsatt efter att Agata avslutades.

### 3.4.2.3 Information

För att uppnå en effektiv styrning och effektiva processer, behövs tillräcklig information och ändamålsenliga analyser som grund både för beslutsfattande inom kommunen och som underlag för samverkan med andra aktörer.

Uppsala kommun har ett styrsystem för det årliga arbetet med kommunens mål och budget, delårsuppföljningar och årsredovisning, men också ärendeberegningsprocesser som innebär att en rad rapporter och analyser tas fram. Därutöver görs särskilda utredningar, ofta på uppdrag av kommunstyrelsen och andra nämnder. Ett exempel är den utredning om arbetet kring ensamkommande unga som fått uppehållstillstånd enligt den nya gymnasielagen som tas upp i avsnitt 3.4.2.6.

Samtidigt tyder intervjuerna på att det saknas underlag och analyser när det gäller etablering och integration. Ett exempel är kommunens trend- och omvärldsanalys, där flera intervjuade menar att integrationsperspektivet borde vara tydligare.

Flera påpekar också att uppföljning inte självklart följs av analys som grund för förslag till förbättringar och insatser. I intervjuerna efterlyses bättre analyser som görs kontinuerligt under året och inte bara vid delår och helår: *"Vad säger detta om helheten och*



## Uppsala kommun

Granskning av kommunens arbete med etablering och integration

2019-10-18

*hur står sig Uppsala i jämförelse med andra kommuner och vad kommunen vill uppnå?" Ett område som särskilt lyfts fram är arbetsmarknad. "För politiken är det viktigt att kunna följa hur det går för dem som lämnar etableringsfasen, vilka som kommer ut från utbildning och jobb, och vilket resultat som olika insatser leder till - inte minst könsuppdelat".*

Projekt Agata har enligt intervjuerna haft stor betydelse för möjligheten att göra analyser. Tidigare saknades ofta underlag för att planera verksamheten utifrån tillförlitliga data. Agata utvecklade bl.a. en rutin för att få en helhetsbild av kommunens kostnader och intäkter för nyanlända och asylsökande, liksom för prognosarbete t.ex. kopplat till bostadsplanering och genom att inkludera asylsökande i befolkningsprognoserna. Projektet tog så långt möjligt fram statistiken könsuppdelad och med hänsyn till olika variabler för att kunna följa upp verksamhetsresultat och göra analyser för olika grupper av nyanlända.

Det innebär att det finns mycket relevant statistik på förvaltningarna. Det saknas dock efterfrågan på att redovisa och analysera den samlad, vilket resulterar i felaktiga prognoser och analyser.

### 3.4.2.4 Förvaltning

Väl fungerande processer kräver tillräckliga och ändamålsenliga strukturer för att förvalta och utveckla verksamhetens flöden, system, verktyg och information. Som framkommit ovan ger intervjuerna vid handen att organisationen inte fullt ut klarat att förvalta och bygga vidare på det som uppnåddes inom ramarna för det tidigare handlingsprogrammet efter att samordningsenheten och Agata-projektet avslutades.

### 3.4.2.5 Kommentar

Nedan sammanfattas våra slutsatser utifrån granskningsmodellens kriterier.

#### Tjänster och service

Granskningen visar sammanfattningsvis på ett behov av gemensamma definitioner och tydliga målbilder för arbetet med etablering och integration. För en effektivare process behöver också kommunikationen utvecklas riktad till de olika målgrupperna, berörda medarbetargrupper och externa aktörer.

#### Organisation och kompetens

Granskningen visar att samarbetet kring etablering och integration överlag fungerar väl inom kommunen, men att ansvarsfördelningen för samordning behöver tydliggöras och den övergripande samordningen stärkas. Vidare behöver kompetensbehovet analyseras och mötas i alla berörda verksamheter.

#### Process

Granskningen har inte kunnat fastställa i vilken utsträckning det påbörjade förbättringsarbetet fortsatt i enlighet med den förra samordningsenhetens "testamente", men vi ser ett fortsatt behov av att utveckla processerna, bl.a. utifrån "olika målgrupper inom målgruppen". Vår bedömning att det skulle öka ändamålsenligheten och effektiviteten.

Som grund för det finns behov av att utveckla en gemensam uppföljning som omfattar alla nyanlända så att kommunen kan följa deras "användarresa" över tid. Det behöver

## Uppsala kommun

Granskning av kommunens arbete med etablering och integration

2019-10-18

vägas mot en risk för "överadministrering", men skulle dels ge underlag för att analysera och förbättra processen, dels ge bättre koll på ekonomin.

### Systemstöd

Granskningen visar att det finns fortsatta utvecklingsbehov för att uppnå ett effektivt och ändamålsenligt systemstöd. I arbetet bör kommunen ta fasta på återstående utvecklingsinsatser från projekt Agata, utöver utvecklingsbehov som tillkommit efter det.

### Information

Granskningen visar att det finns mycket data och kunskap i kommunen om etablering och integration, men att den inte efterfrågas och används i tillräckligt hög grad. Vidare saknas ofta könsuppdelad redovisning för olika grupper. Kommunen behöver därmed säkerställa en ändamålsenlig uppföljning och analys.

### Förvaltning

Granskningen visar att kommunorganisationen inte fullt ut förvaltats och byggt vidare på arbetet utifrån det förra handlingsprogrammet och Agata-projektet. Kommunen behöver därmed säkerställa ändamålsenliga strukturer för förvaltning i det fortsatta arbetet.

#### 3.4.2.6 **Fördjupad utredning om arbetet kring ensamkommande unga som fått uppehållstillstånd enligt den nya gymnasielagen**

Granskningen visar att det saknas underlag för att besvara revisionsfrågorna kopplat till olika målgrupper som ensamkommande tjejer och killar. I intervjuerna och dokumentstudien har det dock varit tydligt att gruppen fortsatt är särskilt utsatt för bl.a. bostadslöshet, psykisk ohälsa, missbruk samt bristande rådgivning och vägledning i samhället.

Det gäller särskilt dem som omfattas av gymnasielagen, vilket uppmärksammats av kommunstyrelsen som 2018 gav social-, arbetsmarknads- och utbildningsnämnderna i uppdrag att göra en gemensam utredning av förslag till långsiktig inriktning för arbetet riktat till denna grupp. I utredningen görs ett antal överväganden och bedömningar för kommunens arbete framåt vilka ligger i linje med våra iakttagelser, såsom vikten av:

- samverkan mellan nämnder och förvaltningar.
- uppföljning av gruppens boende och sociala situation, progression i utbildning och situation efter fullbordade studier.
- insatser för förbättrad social situation såsom riktat stöd och förebyggande arbete.

Exempel är riktat stöd för att söka bostad samt tillgång till information och vägledning, t.ex. genom tillförlitlig samhällsinformation riktad till målgruppen och medarbetare som möter dem. Förebyggande arbete handlar bl.a. om kompetensutveckling av personalen, t.ex. när det gäller bemötande.

## 3.5 **Samverkan och samordning med andra aktörer**

God samverkan och samordning med andra aktörer i arbetet med etablering och integration är en uttalad ambition för Uppsala kommun, vilket bl.a. kommer till uttryck i fullmäktiges mål och budget liksom i den tidigare handlingsplanen för ett effektivt mottagande. I våra intervjuer med kommunföreträdare har flera också tagit upp att kommunen behöver samverka mer externt och utveckla samarbetet med regionen, näringslivet och föreningslivet. Exempel på viktiga samarbetsaktörer som lyfts fram är myndigheter



## Uppsala kommun

Granskning av kommunens arbete med etablering och integration

2019-10-18

som Arbetsförmedlingen, Polisen och Länsstyrelsen och civilsamhällesorganisationer som Studieförbundet, Stadsmissionen, Röda korset och Tjejers Rätt i Samhället.

Som grund för samverkan finns olika överenskommelser såsom Lokal överenskommelse mellan kommunen och Arbetsförmedlingen, Regional överenskommelse om integration och etablering i Uppsala län, liksom avtal om Idéburet offentligt partnerskap (IOP) med flera organisationer. Kommunen ger också verksamhetsbidrag till civilsamhällesorganisationer för insatser i mottagandet av asylsökande och nyanlända.

### 3.5.1 Iakttagelser och kommentar kopplat till samverkan och samordning kring olika målgrupper och områden

Inledningsvis kan konstateras att det inte varit möjligt att fullt ut besvara revisionsfrågan om samverkan och samordning med andra aktörer. Som berörts saknas en samlad uppföljning fördelat på de grupper och områden som revisionsfrågan omfattar och det var också svårt för de intervjuade att uttala sig om det. Nedan redovisas därför de mer övergripande iakttagelser som framkommit.

### 3.5.2 Iakttagelser och kommentar kring samverkan och samordning med andra myndigheter

Vi har i granskningen intervjuat en företrädare för Arbetsförmedlingen, samt fått svar på motsvarande frågor från länsstyrelsen. Utgångspunkten har varit revisionsfrågan om samverkan med externa aktörer och kriterierna för effektiv styrning och ändamålsenliga processer. Vi har även bjudit in och ställt samma frågor till Polisen, men inte fått svar.

Sammanfattningsvis är vår bild att samverkan med kommunen överlag upplevs fungera väl, men att det finns frågor att utveckla vidare i den nya handlingsplanen.

#### Arbetsförmedlingen

Uppsala kommun och Arbetsförmedlingen har en lokal överenskommelse om fördjupad samverkan omfattande långtidsarbetslösa och nyanländas etablering på arbetsmarknaden. Det övergripande målet är att långsiktigt korta etableringstiden till två år.

Arbetsförmedlingen anser att samverkan i huvudsak fungerar bra. Ett problem är dock att kommunen inte alltid agerar samlat och ibland brister i samsyn internt. Ett exempel är att beslut om barnomsorg på heltid kräver beslut från den avdelning som ansvarar för etablering, samtidigt som Arbetsförmedlingen inte kan skriva in arbetssökande på heltid innan de har barnomsorg. Därmed uppstår ett Moment 22 som i slutändan främst drabbar kvinnor.

#### Länsstyrelsen

Länsstyrelsen samverkar med länets kommuner på olika nivåer, t.ex. i det regionala rådet för social hållbarhet där samtliga kommunchefer ingår, olika regionala nätverk med förvaltningschefer, strateger och flyktinghandläggare.

Länsstyrelsen upplever att målen med samverkan är tydliga. De utgår från länsstyrelsens regleringsbrev, där det övergripande uppdraget är att regionalt samordna

## Uppsala kommun

Granskning av kommunens arbete med etablering och integration

2019-10-18

och stödja i frågor som rör kapacitet och beredskap i mottagandet av nyanlända och ensamkommande barn, samt tidiga insatser för asylsökande.

Länsstyrelsen upplever att dess samverkan och samordning med Uppsala kommun fungerar bra. Ett medskick till kommunens nya handlingsplan är att väga in andra regionala överenskommelser som den s.k. RÖK:en och de nationella rapporter om jämställdhet, segregation och etablering som bl.a. tagits fram av Tillväxtverket och Delegationen mot segregation. I framtagandet av den nya handlingsplanen deltar länsstyrelsen gärna i en dialog med kommunens samordnare.

### 3.5.3 Iakttagelser kring samverkan och samordning med frivilligorganisationer

Uppsala kommun har ingått en lokal överenskommelse med föreningslivet. En princip rör mångfald och integration, men i övrigt är överenskommelsen och den tillhörande handlingsplanen av generell karaktär och rör inte specifikt etablering och integration.

Det gör däremot de avtal om Idéburet Offentligt partnerskap (IOP) som kommunen skrivit med bl.a. Studieförbundet, Röda Korset, Nybyvision och TRIS. Syftet kan sammanfattas i att erbjuda ett bra mottagande och stöd, samt skapa goda förutsättningar till etablering och integration i Uppsala.

De olika partnerskapen skiljer sig något i upplägg och innehåll, men målen i dem är överlag formulerade på ett sätt som gör det svårt att följa upp och utvärdera resultaten.

Vi har intervjuat företrädare från två frivilligorganisationer som ingår i partnerskap med kommunen. Vår bild är att samverkan med kommunen upplevs som god och i linje med de övergripande ambitionerna för partnerskapen. Samtidigt har vi uppfattat att synen på frågor ibland skiljer sig åt inom kommunorganisationen. Det kan göra det svårt att samarbeta med olika förvaltningar.

När det gäller mål och uppföljning av resultat och effekter kopplat till de egna överenskommelserna med kommunen, uttrycks att det finns en ödmjukhet hos kommunen att tillsammans utveckla uppföljningen och utvärderingen. Ett medskick är vikten av en balanserad uppföljning, så att den inte blir alltför betungande och att även kvalitativa aspekter fångas för att följa resultat på individ- och gruppnivå.

#### 3.5.3.1 Kommentar

I enlighet med intentionerna i kommunens överenskommelse med föreningslivet, IOPs samt riktlinjerna för det särskilda verksamhetsbidraget, är det viktigt att ta vara på det engagemang och den stora vilja till samarbete som finns i civilsamhället för att skapa mervärden och möta samhällsbehov som kommunen inte klarar på egen hand. Samtidigt är det viktigt att långsiktigt främja kvalitet och utveckling i de insatser som genomförs i både kommunal och annan regi. Vi bedömer därför att mål och uppföljning i framtida överenskommelser bör utvecklas för att bättre kunna följa resultatet som grund för att kontinuerligt utveckla arbetssätt och insatser, men också för att sprida och skala upp goda erfarenheter. För att säkerställa en jämställd etablering och integration behöver uppföljningen så långt möjligt göras uppdelat på olika grupper av flickor och pojkar, kvinnor och män, som t.ex. ensamkommande unga och asylsökande. I enlighet med Uppsala kommuns mål om jämställd resursfördelning, bör också redovisning av resurser vara uppdelad på kön.



### 3.5.4 Iakttagelser och kommentar kring samverkan med näringslivet

Som ett led i genomförandet av den förra handlingsplanen upphandlades en konsult för att utveckla samarbetet mellan kommunen och Uppsalas näringsliv. Målet var att ge nyanlända större möjlighet till praktikplatser och andra anställningar hos företag. Insatsen byggde på ett samarbete med Arbetsförmedlingen och arbetsmarknadsförvaltningen, där bl.a. särskilda frukostmöten arrangerades för att nå ut till företag. I samordningsenhetens överlämning gjordes bedömningen att informationen om nyanländas kompetenser och olika anställningsformer hade nått ut brett i näringslivet, att kontakter hade upparbetats mellan ett antal företag och Arbetsförmedlingen samt att olika samlingsprojekt var under planering. Samordningsenheten rekommenderade att arbetet skulle fortsätta med arbetsmarknadsförvaltningen som ansvarig förvaltning. Enligt arbetsmarknadsförvaltningen fortsatte konsultens arbete, men svårigheter att få tillträde till och utveckla samarbetet med Arbetsförmedlingen påverkade förutsättningarna för fortsatt arbete med näringslivet. Vilka resultat som arbetet sammantaget lett till, saknas underlag för att bedöma.

Vi har heller inte haft möjlighet att intervjua näringslivsföreträdare men samverkan med näringslivet har kommit upp i några intervjuer. Den bild som framkommer är att det finns behov av att utveckla och förstärka samverkan, både kopplat till etableringen av nyanlända kvinnor och män på arbetsmarknaden och mer långsiktigt för en framgångsrik integration och en socialt hållbar utveckling av kommunens olika stadsdelar.

## 3.6 Tillvaratagande av tidigare erfarenheter och lärdomar

En av revisionsfrågorna är hur tidigare erfarenheter och lärdomar tas tillvara i kommunstyrelsens uppdrag med att ta fram en handlingsplan för snabbare etablering samt bättre och jämställd integration.

Kommunen har anställt en samordnare som ska leda arbetet med att ta fram handlingsplanen. Samordnaren började i juni och har intervjuats i granskningen.

De intervjuade har uttryckt en stor vilja att både bidra till, tillvarata och bygga vidare på arbetet utifrån den förra handlingsplanen. De hoppas att den nya handlingsplanen och samordnaren ska fungera som facilitatorer för det fortsatta arbetet. Förhoppningen är att handlingsplanen ska stödja förvaltningar och bolag och hålla ihop arbetet utifrån lagar, politiska ambitioner och samverkan med externa aktörer. En viktig grund är att utifrån en analys av Uppsalas resultat och arbete över tid, sätta mål, definiera ansvar och upprätta en gemensam strategi för hur hela kommunen ska bidra till att uppnå målen. Handlingsplanen bör också knyta an till utvecklingsstrategier på den regionala nivån och Agenda 2030. Vidare understryks vikten av att utveckla kommunikationen, bl.a. för att *"berätta historien om vad som pågår"* internt och externt och *"skapa ett meningsfullt sammanhang för frågan och visa hur vi tillsammans jobbar för målgruppen."*

### 3.6.1 Kommentar

Som beskrivits ovan välkomnas arbetet med den nya handlingsplanen och det finns både ett stort engagemang och en stor förväntan att den ska leda till en vidareutveckling av kommunens arbete med etablering och integration. Vår bedömning är därmed att tidigare erfarenheter och lärdomar både från Uppsala kommun och andra kommu-

ner och organisationer kommer att tas tillvara i den nya handlingsplanen för effektivt mottagande, snabbare och jämställd integration.

## 4 Slutsatser och sammanfattande bedömning

Vår sammanfattande bedömning är att kommunens arbete med att stötta nyanlända med uppehållstillstånd i allmänhet och ensamkommande ungdomar i synnerhet att integreras och etableras i samhället och arbetslivet i huvudsak är tillräckligt, ändamålsenligt och effektivt. Då det i stor utsträckning saknas ett samlat underlag för att avgöra i vilken mån dessa olika grupper är etablerade och integrerade, ligger vår bedömning dock på en mer övergripande nivå.

Efter flyktingvågen hösten 2015 tog Uppsala kommun ett samlat grepp kring arbetet med etablering av nyanlända och asylsökande. Kommunstyrelsen beslutade om en handlingsplan och en samordningsenhet tillsattes. Årsskiftet 2016/2017 avvecklades enheten och ansvaret för arbetet fördes ut i linjen och fördelades på förvaltningarna.

Vår bedömning är att det arbete som genomfördes utifrån handlingsplanen var framgångsrikt och ledde till mer effektiva och ändamålsenliga processer framför allt kopplat till etablering. Vår bild är att många av de förbättringar som gjordes levt kvar i kommunen, men att överföringen till linjen skapade en otydlighet i kommunorganisationen och till viss del också i relation till externa aktörer, vilket påverkat utvecklingen av det fortsatta arbetet. Det har dock uppmärksammats i kommunen och fullmäktige gav 2019 kommunstyrelsen i uppdrag att ta fram en ny handlingsplan för effektiv etablering och snabb och jämställd integration. Arbetet har inletts och vi bedömer att det finns mycket goda förutsättningar för kommunen att ta nästa steg i arbetet för en hållbar etablering och integration genom att bygga vidare på de erfarenheter som gjordes inom ramarna för den förra handlingsplanen och de medskick som gavs vid överlämningarna från enheten för samordning och flyktingfrågor samt projekt Agata.

Nedan besvaras respektive revisionsfråga.

### **I vilken utsträckning har den handlingsplan för mottagande av nyanlända och asylsökande i Uppsala kommun som antogs 2016 genomförts och dess mål uppnåtts?**

Vår bedömning är att den handlingsplan för mottagande av nyanlända och asylsökande i Uppsala kommun som antogs 2016 till stor del har genomförts och att arbetet lett till mer effektiva och ändamålsenliga processer framför allt kopplat till etablering. Kommunen saknar dock en bedömning av måluppfyllelsen i handlingsplanen och vi kan därmed inte bedöma i vilken mån som dess mål har uppnåtts.

### **Finns en ändamålsenlig styrning av kommunens flyktingmottagande och integrationsarbete, generellt respektive med fokus på ensamkommande ungdomar, med och utan uppehållstillstånd?**

Vår bedömning är att det delvis finns en ändamålsenlig styrning av kommunens flyktingmottagande och integrationsarbete, generellt och med fokus på ensamkommande ungdomar, med och utan uppehållstillstånd.

Utifrån de kriterier för verksamhetsstyrning som använts i granskningen finns utvecklingsbehov bl.a. när det gäller definitioner och målbilder, ansvarsfördelning och över-



gripande samordning, kommunikation kring tjänster och service riktad till såväl målgrupperna som berörda medarbetare och externa aktörer, uppföljning och systemstöd.

För ensamkommande saknas en samlad uppföljning av processerna och resultaten för målgruppen, både totalt och uppdelat på kön. Fler intervjuer hade kunnat ge en djupare förståelse för att bedöma styrningen, samverkan inom kommunen samt med andra aktörer inom de olika områden som anges i revisionsfrågorna. Oavsett är vår bedömning dock att en samlad uppföljning bör säkerställas som grund för kontinuerlig utveckling av styrning, samverkan och arbetssätt.

Den utredning som gjorts om det långsiktiga arbetet för dem som fått uppehållstillstånd enligt den nya gymnasielagen, uppmärksammar också behovet av bättre uppföljning, samverkan, information och kompetensutveckling. Utredningen adresserar flera av revisionskriterierna för en ändamålsenlig och effektiv styrning: tjänster och service, organisation, process, information och förvaltning. Vi bedömer därmed att det finns en medvetenhet om utvecklingsbehoven hos berörda nämnder och ser en möjlighet för dem att utveckla processerna även för övriga grupper ensamkommande flickor och pojkar.

#### **Finns en ändamålsenlig uppföljning av processerna kopplat till etablering och integration samt resultaten för relevanta grupper av flickor och pojkar, kvinnor och män?**

Vi bedömer att det delvis finns en ändamålsenlig uppföljning av processerna kopplat till etablering och integration samt resultaten för relevanta grupper av flickor och pojkar, kvinnor och män. De saknas dock fortfarande data och möjlighet att kontinuerligt följa viktiga aspekter, liksom könsuppdelad uppföljning för de aktuella grupperna. Vi bedömer att en sådan uppföljning bör utvecklas och användas i större utsträckning än i dag, inte minst i ordinarie kvalitets- och verksamhetsutveckling.

#### **Finns en fungerande samverkan mellan berörda nämnder och verksamheter kring målgrupperna nyanlända med uppehållstillstånd respektive ensamkommande ungdomar med och utan uppehållstillstånd?**

Vi bedömer att det i huvudsak finns en fungerande samverkan mellan berörda nämnder och verksamheter. Det saknas dock underlag för att bedöma hur effektiv den är, då det saknas samlad uppföljning uppdelat på de olika målgrupper och områden som revisionsfrågan utgår från. En särskild kartläggning bör därför göras omfattande de olika målgrupperna inom mottagande och arbetsmarknad, utbildning och samhällsorientering, boende och bostad, fritid och socialt sammanhang.

#### **Finns en fungerande samverkan och samordning med andra aktörer kring målgrupperna nyanlända med uppehållstillstånd respektive ensamkommande ungdomar med och utan uppehållstillstånd?**

Vår bedömning är att det i huvudsak finns en fungerande samverkan med andra aktörer som myndigheter, näringsliv och civilsamhället, men att det saknas underlag för att bedöma det uppdelat på de olika målgrupperna och områdena i revisionsfrågan.

#### **Hur tas tidigare erfarenheter och lärdomar tillvara i kommunstyrelsens uppdrag med att ta fram en handlingsplan för snabbare etablering samt bättre och jämställd integration?**

Kommunledningskontoret har inlett framtagandet av den nya handlingsplanen för snabbare etablering samt bättre och jämställd integration. Vi bedömer att det finns en stor

vilja och medvetenhet om behovet av att bygga vidare på tidigare erfarenheter och lärdomar samt mycket goda förutsättningar att göra det.

## 5 Rekommendationer

Utifrån våra slutsatser och bedömningar ger vi följande rekommendationer, där merparten föreslås hanteras i den nya handlingsplanen för snabbare etablering samt bättre och jämställd integration.

1. Kommunstyrelsen bör genom den nya handlingsplanen tillse att kommunens arbete för etablering och integration är effektivt och ändamålsenligt utifrån granskningens kriterier för god verksamhetsstyrning.
2. I enlighet därmed bör kommunstyrelsen säkerställa en tydlig ansvarsfördelning för arbetet samt vid behov göra revideringar av gällande reglemente.
3. Vidare bör kommunstyrelsen i den nya handlingsplanen:
  - definiera begrepp och målbilder för att internt och externt tydliggöra vad effektiv etablering och god integration innebär i och för Uppsala kommun.
  - säkerställa tydliga och uppföljningsbara mål samt att såväl genomförandet av aktiviteter som resultatutveckling och måluppfyllelsen de facto följs upp.
  - bygga vidare på de medskick som lämnats i överlämningsdokument kopplat till den förra handlingsplanen och projekt Agata.
  - inkludera framtagandet av en kommunikationsstrategi för etablering och integration, där ett syfte bör vara att säkra en anpassad kommunikation som når fram både till de olika målgrupperna, medarbetare i kommunkoncernen som i sina roller kan bidra till processen och externa aktörer.
4. Kommunstyrelsen och arbetsmarknadsnämnden bör stärka samverkan med näringslivet, både kopplat till etableringen av nyanlända kvinnor och män på arbetsmarknaden och mer långsiktigt för en framgångsrik integration och en socialt hållbar utveckling av kommunens olika stadsdelar.
5. Arbetsmarknadsnämnden bör i framtida överenskommelser och avtal med externa aktörer utveckla mål och uppföljning för att bättre kunna följa resultat och effekter som grund för att kontinuerligt utveckla arbetssätt och insatser, sprida och skala upp goda erfarenheter.



**Uppsala kommun**

Granskning av kommunens arbete med etablering och integration

2019-10-18

Datum som ovan

KPMG AB

Anders Petersson  
*Certifierad kommunal  
revisor*

Anna Giotas Sandquist  
*Verksamhetsrevisor*

Max Kollberg  
*Granskare*

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.



## Bilaga 1 Metod

Uppdraget har genomförts som en dokument- och intervjustudie.

### Följande dokument har omfattats av dokumentstudien:

- Arbetsmarknadsnämndens mål och riktlinjer för verksamhetsbidrag till ideella organisationer inom området arbetsmarknad och sysselsättning
- Bostadsförsörjningsplan för mottagandet av nyanlända 2019 till och med 2021 <https://www.uppsala.se/contentassets/7fecb04e4bd841f280234b1540ae26f1/bo-stadsforsorjningsplan-mottagande-nyanlanda-2019-2021.pdf>
- Gottsundaområdet: Planprogram 2019
- Kommunledningskontorets och utbildningsnämndens presentation av nyanlända, kvartal 1, 2019
- Lokalförsörjningsplan för arbetsmarknadsinsatser, försörjningsstöd och vuxenutbildning 2019-2024 med utblick mot 2030
- Mottagande av nyanlända och asylsökande i Uppsala kommun. Handlingsplan för strategiskt förbättringsarbete <https://www.uppsala.se/contentassets/93e5cf15e49f4ca4ab1aa3422901aecb/4.-handlingsplan-for-mottagande-av-nyanlanda-och-asylsokande-i-uppsala-kommun.pdf>
- Mottagande av nyanlända och asylsökande i Uppsalakommun. Enheten för samordning av flyktingfrågors månatliga uppföljning av handlingsplanen för strategiskt förbättringsarbete. Dåvarande enhetschefen Powerpointpresentationer i kommunstyrelsens arbetsmarknadsutskott
- Mottagande av nyanlända och asylsökande i Uppsalakommun. Enheten för samordning av flyktingfrågors dokument Avslut och överlämning (överlämning av Handlingsplan för strategiskt förbättringsarbete)
- Mål och budget 2019-21
- Policy för Hållbar utveckling
- Planprogram för Gottsundaområdet med fokus på social hållbarhet
- Program för Uppsala kommuns arbetsmarknadspolitik 2018-2022
- Projekt Agata, projektägarens presentation av Agatamodellen
- Projekt Agata: Slutrapport
- Projekt Agata: Överlämning från projekt till ordinarie verksamhet
- Promemoria: Långsiktig inriktning för arbetet kring de som fått uppehållstillstånd enligt den nya gymnasielagen
- Reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Uppsala kommun





## Uppsala kommun

Granskning av kommunens arbete med etablering och integration

2019-10-18

- Riktlinjer för särskilt verksamhetsbidrag för insatser i mottagandet av asylsökande och nyanlända  
<https://www.uppsala.se/contentassets/eb060f1600444102af8a83326df308c9/4-1-amn-riktlinjer-verksamhetsbidrag.pdf>
- Uppsala kommuns ansökan till Europeiska socialfonden för Effektivare mottagande
- Uppsala kommuns överenskommelser med bl a civilsamhället och myndigheter:
  - Delegationen för ungdomar och nyanlända till arbete (DUA).  
Överenskommelse mellan Arbetsförmedlingen och Uppsala kommun angående arbetet med nyanlända, ungdomar och långtidsarbetslösa.
  - Huvudöverenskommelse om strukturerad samverkan mellan Uppsala kommun och Arbetsförmedlingen
  - Lokal överenskommelse om samverkan kring nyanländas etablering.  
Överenskommelse mellan Arbetsförmedlingen och Uppsala kommun
  - Uppsala kommun och Arbetsförmedlingen: Lokal överenskommelse om fördjupad samverkan
  - Överenskommelse om samverkan mellan Region Uppsala och Arbetsförmedlingen
  - Överenskommelse om partnerskap med Studieförbundet Uppsalaregionen om Kontakten Gottsunda
  - Överenskommelse om partnerskap med TRIS- tjejers rätt i samhället
  - Överenskommelse om förnyat Partnerskap med NyByVision
  - Överenskommelse om Idéburet Offentligt Partnerskap mellan Uppsala rödakorskrets (sic) och arbetsmarknads-, social- och kultur nämnderna, Uppsala kommun
- Verksamhetsplan och budget 2019 för:
  - Kommunstyrelsen
  - Arbetsmarknadsnämnden
  - Kultur nämnden
  - Utbildningsnämnden
  - Socialnämnden
  - Överförmyndarnämnden i Uppsala län
- Årsbokslut och årsredovisning 2018 KSN

### Intervjuer har genomförts med följande befattningshavare:

Kommunstyrelsen

- Kommunalråd med ansvar för integrationsfrågor
- F.d. ordförande arbetsmarknadsnämnden

Kommunledningskontoret:

- Biträdande stadsdirektör
- Controller
- Avdelningschef social hållbarhet



**Uppsala kommun**

Granskning av kommunens arbete med etablering och integration

2019-10-18

- Handläggare, Social hållbarhet
- Utvecklingsledare, Social hållbarhet

Arbetsmarknadsförvaltningen:

- Förvaltningsdirektör
- Stabschef
- Avdelningschef, Försörjningsstöd och nyanlända

Utbildningsförvaltningen:

- Mottagningschef

Socialförvaltningen:

- Enhetschef,

Stadsbyggnadsförvaltningen:

- Idrotts- och fritidschef

Arbetsförmedlingen:

- Etableringsansvarig

Länsstyrelsen ( mejlsvar):

- Enhetschef, Social hållbarhet

Studiefremjandet:

- Utvecklingschef, Uppsala Västmanland
- Sektionschef, Uppsala Västmanland

Uppsala Stadsmission

- Socialchef