



# Samverkan Östergötland Regional analys med anledning av flyktingsituationen

2016-04-11



## Förord

Under den intensiva hanteringen av flyktingsituationen under hösten 2015, kom parterna inom krisberedskapssamarbetet Samverkan Östergötland överens om att bilda en regional analysgrupp. Detta då det fanns ett behov av att se vad den plötsliga ökningen av asylsökande skulle få för konsekvenser på längre sikt och samtidigt skapa bättre planeringsförutsättningar.

Vad innebär ett ökat antal asylsökande och nyanlända för myndigheternas åtagande inom exempelvis boende, socialtjänst, skola, arbete, hälso- och sjukvård? Vad blir konsekvenserna på längre sikt ifall inte åtagandena uppfylls? Vilken samverkan mellan aktörerna i länet är absolut nödvändigt för att samhällets resurser ska användas effektivt och för att vi ska lyckas på ett bra sätt med mottagande och integration? Detta är några av de frågeställningar som belyses i denna rapport. Analysen ska betraktas som ett underlag för en fördjupad och fortsatt diskussion i länet.

Samverkan Östergötland är ett samlande begrepp för myndigheter, kommuner och andra organisationers samverkan som sker inom samhällets krisberedskap i Östergötlands län före, under och efter större händelser, stora olyckor och kriser som kräver samverkan mellan aktörerna.

En viktig del av analysen har varit de deltagande organisationernas egna analyser inom sina ansvarsområden. Dessa ligger som grund för den här rapporten. Vi vill därför rikta ett stort tack till alla som bidragit med underlag till denna viktiga analys!

Rapporten har författats av Andreas Lundberg, Carl Granström, Linda Pergelius Thornbjörnson och Lena Lindgren, Länsstyrelsen Östergötland.

Elisabeth Nilsson

Landshövding/Ordförande Regionala krishanteringsrådet

Jenny Knuthammar

Försvarsdirektör





## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<b>1.</b>	<b>Inledning .....</b>	<b>5</b>
1.1	Sammanfattning, lyft blicken och arbeta tillsammans.....	5
1.2	Bakgrund.....	5
1.3	Mål och syfte.....	6
1.4	Avgränsning .....	6
<b>2.</b>	<b>Övergripande metod .....</b>	<b>7</b>
2.1	Scenario och scenarioverktyg.....	7
2.1.2	Metod .....	7
2.1.3	Tillförlitlighet och osäkerheter .....	8
2.2	Konsekvensanalys (av scenariot).....	8
2.2.1	Delmål och avgränsning, kopplat till övergripande mål nr 2.....	8
2.2.2	Metod .....	8
2.2.3	Åtaganden, roller och ansvar.....	9
<b>3.</b>	<b>Resultat .....</b>	<b>11</b>
3.1	Scenario och planeringsunderlag .....	11
3.1.1	Stor regional variation.....	11
3.1.2	Egenbosättning dominerar i Norrköping .....	11
3.1.3	Stor utmaning med etablering de kommande åren även om antalet asylsökande nu skulle minska.....	12
3.1.4	Stor del av de ensamkommande barnen under 2015 var pojkar mellan 13-17 år 12	
3.1.5	Flytt från och till vissa kommuner under etableringstiden .....	13
3.2	Konsekvensanalys.....	13
3.2.1	Boende .....	13
3.2.2	Socialtjänst samt omhändertagande av ensamkommande barn .....	16
3.2.3	Skola och förskola för barn .....	17
3.2.4	Arbete, försörjning och utbildning för vuxna .....	18
3.2.5	Hälso- och sjukvård.....	20
3.2.6	Lokal service, fritidssysselsättning, delaktighet.....	21
3.2.7	Trygghet och säkerhet .....	22
<b>4.</b>	<b>Analys, slutsatser och åtgärder .....</b>	<b>26</b>
4.1	Boende.....	26
4.2	Socialtjänst och omhändertagande av ensamkommande barn .....	29
4.3	Förskola och skola .....	31
4.4	Arbete, försörjning och utbildning för vuxna.....	33
4.5	Lokal service, fritidssysselsättning och delaktighet .....	35
4.6	Trygghet och säkerhet.....	36
4.7	Sammanfattade rekommendationer .....	37
4.1.1	Berörd aktör .....	37
4.1.2	Berörda samverkansforum och nätverk.....	39



# 1. Inledning

## 1.1 Sammanfattning, lyft blicken och arbeta tillsammans

I samband med höstens flyktingsituation sökte ett stort antal människor asyl i Sverige. De människor som anlände behöver få rätt förutsättningar från samhället att kunna klara en asyl- och etableringsprocess. Inledningsvis rörde det sig om tak över huvudet och mat för dagen. För att de som kommit ska kunna etablera sig i det svenska samhället behövs ett långsiktigt arbete. I det arbetet har samhällets aktörer olika åtaganden. Samverkan mellan aktörerna i deras arbete med dessa åtaganden är absolut nödvändigt för att samhällets resurser ska användas effektivt och för att vi ska lyckas på ett bra sätt med mottagande och integration. Om vi inte lyckas riskerar vi negativa effekter som t.ex. olika situationer av hemlöshet, utanförskap, segregation, ekonomisk utsatthet och ökad brottslighet.

Samverkan Östergötland är länets gemensamma strategi för att i samverkan hantera stora olyckor och kriser. Inom ramen för samarbetet togs under hösten initiativ till en aktörsgemensam analysgrupp. Syftet var att ge underlag för långsiktig planering för aktörernas åtaganden och analysera vilken möjlighet våra organisationer har att leva upp till dessa. Med åtagande menas t.ex. samhällets uppdrag för boende, utbildning, arbete, hälso- och sjukvård, fritidsysselsättning, risk- och säkerhet. I uppdraget ingick också att analysera vilka negativa effekter som kan uppstå i samhället om vi inte lyckas med våra uppdrag. Arbetet har letts av Länsstyrelsen Östergötland och skett i samverkan med länets aktörer. En viktig del har varit de deltagande organisationernas egna analys inom sina ansvarsområden, vilka ligger som grund för den här rapporten och tjänar som ett underlag för den egna planeringen.

En prognos/scenarioverktyg har nu tagits fram som underlag för aktörernas arbete med långsiktig planering för sina åtaganden och som underlag för den gemensamma analysen. Denna kan tillsammans med strukturen för konsekvensanalysen användas av andra kommuner i länet, och efter justering även i andra delar av landet.

Rapporten beskriver att det finns stora utmaningar för att lyckas på ett bra sätt med våra åtaganden och med vårt gemensamma uppdrag. I slutet av rapporten lämnar analysgruppen ett antal rekommendationer. Dessa är inte förankrade, utan det är upp till respektive aktör eller samverkansforum att ta ställning till dem.

Nu gäller det att lyfta blicken, ta initiativ och arbeta tillsammans i vårt viktiga gemensamma uppdrag!

## 1.2 Bakgrund

Länsstyrelsen fick vid det regionala samverkansmötet den 16 oktober 2015 (inom ramen för Samverkan Östergötland<sup>1</sup>) i uppdrag att bilda en analysgrupp i syfte att få underlag för att agera med framförhållning i samverkan. Syftet var att analysera konsekvenser till följd av flyktingströmmarna samt åtgärder för att förhindra negativa effekter på samhället. Analysen avgränsades till att endast gälla effekterna för Östergötlands län.

---

<sup>1</sup> Samverkan Östergötland är ett samlande begrepp för myndigheter, kommuner och andra organisationers samverkan som sker inom samhällets krisberedskap i Östergötlands län före, under och efter större händelser, stora olyckor och kriser som kräver samverkan mellan aktörerna.

Analysgruppen består av representanter från Länsstyrelsen Östergötland, Region Östergötland, Polismyndigheten, kommunförbundet Räddningstjänsten Östra Götaland, Norrköpings, Linköpings, Mjölbys och Ödeshögs kommuner samt Försvarsmakten. En första analys levererades till samverkansmötet den 28 oktober 2015 och presenterades även vid kommunchefsmöte den 29 oktober 2015.

Efter att den första analysen hade färdigställts så konstaterades det att en djupare och mer detaljerad analys behövs. Önskemål fanns från länets kommuner att få redskap att kunna planera på längre sikt.

I slutet på 2015 påbörjades arbetet med en ny analys och analysgruppen har i detta arbete också fått stöd från Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och Linköpings Universitet.

### 1.3 Mål och syfte

Analysarbetet har följande mål som också delar upp arbetet i olika delar:

1. Utifrån tillgänglig statistik och Migrationsverkets prognos ta fram ett scenario om en tänkbar utveckling av migrationen nedbrutet på kommunnivå på 1-5 års sikt.
2. Utifrån framtaget scenario genomföra konsekvensanalys för de deltagande aktörernas verksamhetsområden.
3. Sprida metod och resultat till deltagande aktörer och andra intressenter.
4. Om möjligt ta fram erfarenheter/goda exempel för åtgärder.

Syftet är att skapa möjlighet för deltagande aktörer, i synnerhet kommunerna, att få en ökad förmåga att planera för en långsiktig hantering av flyktingsituationen.

### 1.4 Avgränsning

- Analysen fokuserar inte på det som väntas fungera bra i hanteringen av flyktingsituationen och de positiva effekterna av ett ökat flyktingmottagande.
- Arbetet avgränsas att gälla för Östergötland och de deltagande aktörernas åtagande gentemot asylsökande och nyanlända, samt indirekta effekter av åtagandena (i synnerhet om inte åtagandena uppfylls). Resultat och slutsatser hänvisar endast i begränsad omfattning till andra aktörers verksamhet, analyser, rapporter eller dylikt.
- Analysgruppen har bestått av en till tre representanter från respektive aktör som i sin tur ansvarat för förankringen i sina resp. organisationer.
- Analysen genomförs på, i sammanhanget, kort tid och med deltagare som är och har varit arbetsbelastade med andra uppdrag. Ett principbeslut togs i januari och följdes upp i februari om att arbeta enligt devisen ”good enough”. Detta för att kunna presentera ett resultat i april.
- Rapporten innehåller inte varje enskild deltagares underlag i sin helhet. Dessa underlag svarar respektive deltagande aktör själv för. Rapporten och dess åtgärdsförslag är inte bindande i någon formell mening utan ska ses som ett underlag för länets aktörer att få en ökad förmåga att planera för en långsiktig hantering av flyktingsituationen.



## 2. Övergripande metod

Länsstyrelsen ansvarar för att hålla ihop arbetet, men deltar även i utifrån sitt arbete med berörda politikområden (se avsnitt 2.2.3. om åtaganden, ansvar och roller). I övrigt genomförs arbetet gemensamt och på lika villkor för samtliga deltagare i analysgruppen.

I ett första steg bildades en mindre arbetsgrupp som fick till uppgift att, utifrån tillgänglig statistik och Migrationsverkets prognos, ta fram ett scenario om en tänkbar utveckling av migrationen nedbrutet på kommunnivå på 1-5 års sikt. Detta arbete resulterade i ett scenarioverktyg<sup>2</sup> i form av ett exceldokument. Metoden för detta beskrivs närmare i kapitel 2.1 Scenario och scenarioverktyg. Förhoppningen är att scenarioverktyget ska kunna användas av andra kommuner för att kunna ta fram egna scenarion.

I ett andra steg tog Länsstyrelsen fram ett metodstöd i form av bl.a. en mall för att kunna genomföra en konsekvensanalys av vad de framtagna scenarion innebär för de deltagande organisationerna på 1-5 års och även längre sikt. Metoden för detta beskrivs närmare i kapitel 2.2 Konsekvensanalys. Slutligen sammanställde Länsstyrelsen resultatet till en helhet som låg till grund för ett antal slutsatser och rekommendationer för fortsatt arbete. Detta redovisas i kapitel 4 Analys, slutsatser och åtgärder.

I framförallt det andra steget poängterades vikten av att respektive deltagande aktör genomförde analysen för sin egen organisations verksamhetsområden. För exempelvis deltagande kommuner innebar detta att flera verksamhetsområden berördes och de fick själva avgöra hur berörda förvaltningar skulle inkluderas i analysarbetet. En rekommendation var att använda sig av befintliga samverkansstrukturer inom kommunen.

### 2.1 Scenario och scenarioverktyg

#### 2.1.1 Delmål, kopplat till övergripande mål nr 1

Utifrån tillgänglig statistik och Migrationsverkets prognos ta fram scenarion om en tänkbar utveckling av migrationen nedbrutet på kommunnivå på 1-5 års sikt. För att kunna ta fram och dessutom löpande kunna uppdatera scenariot tas ett scenarioverktyg fram. Scenariot och scenarioverktyget ska göras tillgängligt för deltagande aktörer och andra intressenter. Intentionen är att även andra kommuner med hjälp av scenarioverktyget ska kunna ta fram egna scenarion.

#### 2.1.2 Metod

Scenariot utgår till stor del ifrån de regelbundna prognoser/scenarion som görs nationellt ett antal gånger per år av Migrationsverket. Genom att göra antaganden om länets och kommunernas andel av det nationella skapas med scenarioverktyget ett scenario för vad den nationella prognosen/scenariot kan innebära på regional och lokal nivå. Scenarioverktyget inkluderar även utdrag av befintlig statistik som stöd för att kunna göra uppskattningar om t.ex. ålder, ursprungsland och hushållsstorlek.

---

<sup>2</sup> Alltså ett verktyg för att ta fram ett scenario

Scenarioverktyget är i form av ett Excelblad som enkelt kan uppdateras när nya prognoser/scenarion levereras från Migrationsverket. Kommentarer och beskrivningar finns i underlaget för att skapa spårbarhet i uppgifterna.

Första delen i arbetet med att ta fram scenarioverktyget var att undersöka vilket underlag som behövs för planering inom respektive åtagande kopplat till flyktingsituationen. Andra delen var att tillsammans bedöma om och hur dessa uppgifter går att ta fram, var uppgifterna finns och vilka osäkerheter som finns kopplade till uppgifterna. Arbetet har genomförts i en gemensamt tillsatt statistikgrupp i länet genom ett antal möten. Migrationsverket och Arbetsförmedlingen har bistått i arbetet och Länsstyrelsen har sammanställt materialet.

### 2.1.3 Tillförlitlighet och osäkerheter

Scenarioverktyget bygger till stor del på de prognoser/scenarion som produceras av Migrationsverket och är därför minst lika osäkert som de nationella prognoserna/scenariorna. På den nationella nivån finns idag stora osäkerheter om den fortsatta utvecklingen som till stor del är beroende på beslut både på den nationella nivån och på europainivå. En ytterligare osäkerhet tillkommer på de lokala och regionala prognoserna/scenariona, då dessa bygger på antaganden som gjorts om andelar av det nationella.

Det är av stor vikt att de som använder scenarioverktyget är medvetna om dessa osäkerheter och att de använder det framtagna scenariot som en möjlig utveckling de kommande åren och inte som en sanning.

## 2.2 Konsekvensanalys (av scenariot)

### 2.2.1 Delmål och avgränsning, kopplat till övergripande mål nr 2

Målet med konsekvensanalysen är att deltagande aktörer svarar på följande frågor:

1. Till vilken grad kan de deltagande aktörerna uppfylla sina respektive åtaganden gentemot asylsökande och nyanlända på 1-5 års sikt givet idag genomförda och planerade åtgärder? Utgångspunkten är det framtagna scenariot samt åtagandena enl. rubriken 2.2.3. Åtaganden, ansvar och roller.
2. Vilka problem finns i att uppfylla åtagandena? Vilka åtgärder finns eller bedöms behövas för att komma till rätta med problemen, och vilka effekter får åtgärderna?
3. Vad blir konsekvenserna i samhället på lång sikt om man inte kommer tillrätta med problemen?

### 2.2.2 Metod

Förslag till mål och metod för konsekvensanalysen togs fram av Länsstyrelsen och förankrades med analysgruppen vid ett möte den 19 februari 2016. Som stöd för att svara på frågorna under rubriken 2.2.1 fick respektive deltagande aktör en mall att fylla i. Arbetet med detta omhändertogs inom resp. aktörs egen organisation och exempelvis deltagande kommuner ansvarade själva för att engagera berörda förvaltningar. En rekommendation var att använda befintliga samverkansstrukturer. Därefter har resultat och slutsatser diskuterats vid två mötestillfällen, den 11 resp. 21 mars. Efter detta sammanställde Länsstyrelsen resultat

och slutsatser vilka förankrades via e-post med deltagande aktörer under v.13-14. Parallellt med detta sammanfattade Länsstyrelsen åtgärdsförslagen i form av rekommendationer för fortsatt omhändertagande. Det fanns inte utrymme för en fullgod förankringsprocess av dessa varför de presenteras som ett underlag för fortsatt diskussion.

### 2.2.3 Åtaganden, roller och ansvar

Identifieringen av vilka åtaganden de deltagande aktörerna har gentemot asylsökande och nyanlända utgår i första hand från ett formellt ansvar. Utöver detta finns det naturligtvis en mängd aktörer, särskilt inom den privata sektorn och idéburna organisationer, som arbetar med frågorna men utan att ha ett formellt ansvar. Åtagandena är sorterade efter ett antal områden enl. följande:

#### **Boende**

- Kommunerna: bostadsförsörjningsansvar; mottagande och boende av nyanlända enligt nya bostättningslagen; olika boenden för ensamkommande barn (asylsökande och med uppehållstillstånd [UT]); inkluderar även eget boende(EBO).
- Länsstyrelsen: fatta beslut om kommunal för mottagande; råd och stöd kring bostadsförsörjning.
- Migrationsverket; boende för asylsökande; anvisning av nyanlända (tas även över Arbetsförmedlingens målgrupp från och med 2017); anvisning av ensamkommande barn.
- Arbetsförmedlingen: anvisning av nyanlända (förutom de som Migrationsverket har).

#### **Socialtjänst samt omhändertagande av ensamkommande barn**

- Kommunerna: mottagandet och placering av barn utan vårdnadshavare; överförmyndare och gode män.
- Länsstyrelsen: lämnar förslag på andelstal på kommunnivå (tidigare fördelningstal)
- Migrationsverket: Anvisningar av ensamkommande barn

#### **Skola och förskola för barn**

- Kommunerna: förskola; grundskola; gymnasieskola; fritids; förberedelseklasser.

#### **Arbete, försörjning och utbildning för vuxna**

- Kommuner: Svenska för invandrare (SFI); vuxenutbildning; samhällsorientering; försörjningsstöd; försörjningsstöd efter etablering.
- Regionen: kompetensförsörjning och regional utveckling.
- Arbetsförmedlingen: upprätta etableringsplan och erbjuda etableringsinsatser, beslut om etableringsersättning

Försäkringskassan: utbetalning av etableringsersättningen.

- Universitetet: högskoleutbildning.
- Migrationsverket: försörjning under asylprocessen; beslut om AUT (arbets- och uppehållstillstånd).

### **Hälso- och sjukvård**

- Region Östergötland: primärvård; akutsjukvård; tandvård; barn- och mödravård; psykiatri; övrig vård.
- Kommunerna: skolhälsovård.

### **Lokal service, fritidssysselsättning, delaktighet**

Exempelvis kollektivtrafik, idrottsanläggningar, myndighetservice.

- Kommunerna: idrottsanläggningar; bibliotek, samhällsorientering etc.
- Region Östergötland: kollektivtrafik.
- Statliga myndigheters lokala representation och service.
- Frivilliga och privata aktörer: gränser mellan formellt och informellt ansvar?

### **Trygghet och säkerhet**

Ex. i kommunen, i offentliga miljöer, vid boenden för asylsökande och ensamkommande barn.

- Polisen: generellt ansvar för trygghet och säkerhet.
- Kommunerna (inkl. räddningstjänsterna): generellt ansvar för trygghet och säkerhet i kommunen; trygghet och säkerhet vid boenden i kommunal regi; trygghet och säkerhet i offentliga miljöer.
- Länsstyrelsen: tillsyn LSO (lag om skydd mot olyckor); geografiskt områdesansvarig på den regionala nivån för krisberedskap enl. krisberedskapsförordningen.
- Migrationsverket: trygghet och säkerhet vid boenden i Migrationsverkets regi.

## 3.Resultat

### 3.1 Scenario och planeringsunderlag

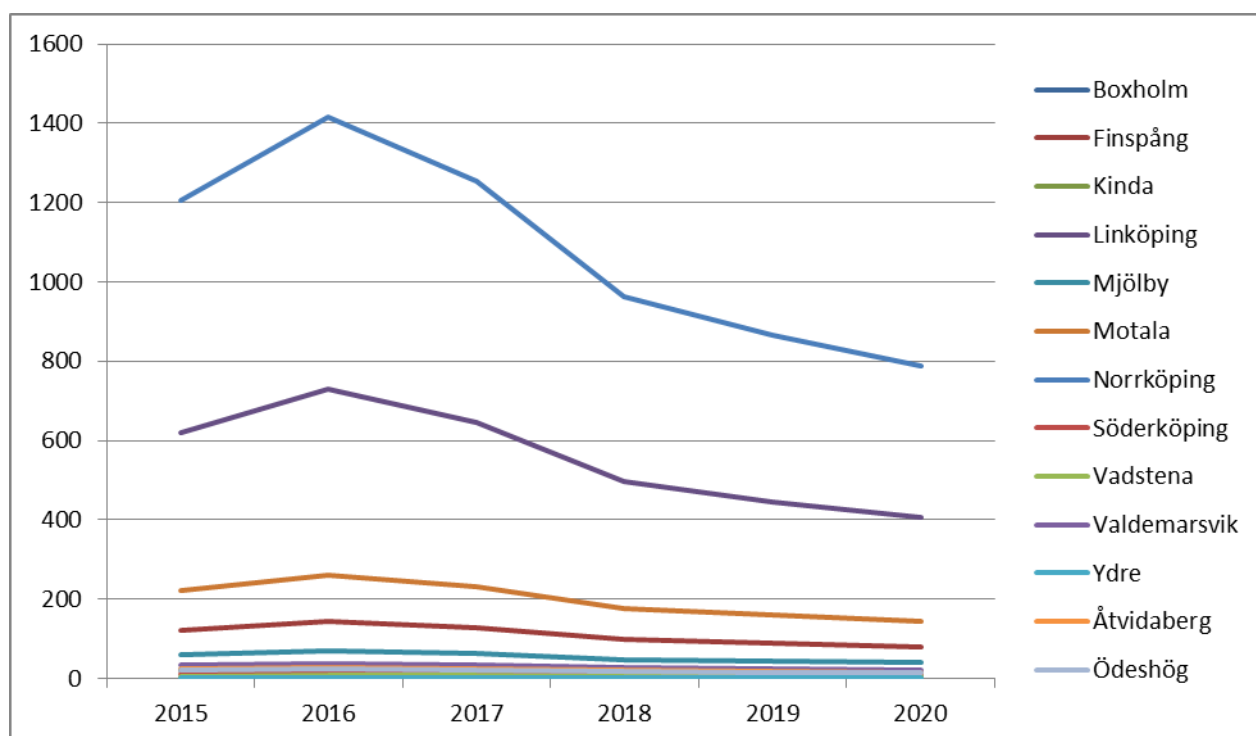
Arbetet med att skapa ett planeringsunderlag har resulterat i en sammanställning i form av ett Excelblad. Detta innehåller en uppskattning av antal asylsökande och antal kommunmottagna i respektive kommun, baserat på Migrationsverkets prognoser/scenarior och på antaganden som bygger på hur fördelningen ser ut idag. Dokumentet innehåller också generell information om t.ex. åldersfördelning och ursprungsland samt en anvisning för hur informationen i dokumentet kan tolkas och användas. Respektive aktör i länet kan använda underlaget för planering av sin verksamhet. Nedan följer att antal övergripande slutsatser som framgår av planeringsunderlaget.

#### 3.1.1 Stor regional variation

Det finns en stor regional variation i antalet asylsökande och kommunmottagna i kommunerna. Antalet asylsökande i anläggningsboende är t.ex. starkt beroende av tillgången på tillgängliga lokaler.

#### 3.1.2 Egenbosättning dominerar i Norrköping

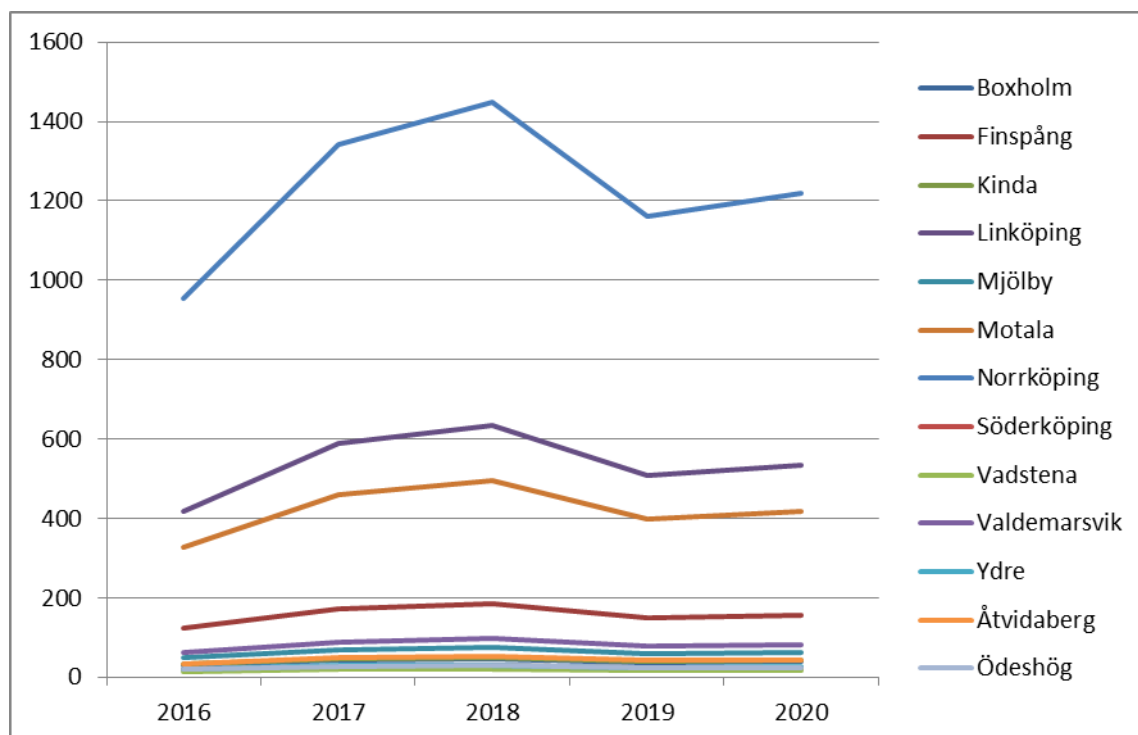
Statistiken visar tydligt att Norrköpings kommun har en hög andel som väljer eget boende när de sökt asyl och även efter uppehållstillstånd. Denna trend, som är tydligare i absoluta tal än i andel av befolkningen, väntas fortsätta om inte förutsättningarna ändras genom politiska beslut de kommande åren.



Figur 1: Diagrammet visar uppskattat antal egenbosatta under asyltiden i länets kommuner de kommande åren. Antalen bygger på antagandet att kommunernas andel av det nationella de kommande åren blir samma som för 2015 och på Migrationsverkets februariprognos/scenario 2016.

### 3.1.3 Stor utmaning med etablering de kommande åren även om antalet asylsökande nu skulle minska

Effekten av det höga antal asylsökande som fanns under hösten 2015 syns tydligt i det väntade asylsökande som får uppehållstillstånd och blir kommunmottagna under 2017-2018. Antalet kommunmottagna är emellertid starkt beroende av andelen som får uppehållstillstånd. Denna andel kan variera, t.ex. beroende på läget i hemlandet.



Figur 2: Diagrammet visar uppskattat antal egenbosatta efter uppehållstillstånd i länets kommuner de kommande åren. Antalen bygger på antagandet att kommunernas andel av det nationella de kommande åren blir samma som för 2015 och som för Migrationsverkets februariprognos/scenario 2016.

### 3.1.4 Stor del av de ensamkommande barnen under 2015 var pojkar mellan 13-17 år

Av statistiken framgår att över 85 % av de ensamkommande barnen som sökte asyl under 2015 var pojkar mellan 13-17 år.

Ålder	Flickor	Pojkar	Totalt
0-6 år	0,44%	0,44%	0,88%
7-12 år	1,19%	5,17%	6,36%
13-15 år	2,99%	40,09%	43,08%
16-17 år	3,43%	46,24%	49,67%
<b>Totalt</b>	<b>8,05%</b>	<b>91,95%</b>	<b>35 369</b>

Tabell 1: Tabellen visar andelen pojkar respektive flickor i olika åldersintervall för de asylsökande ensamkommande barnen under 2015. Beräkningen bygger på nationell statistik från Migrationsverkets hemsida.

### 3.1.5 Flytt från och till vissa kommuner under etableringstiden

Genom att jämföra hur många som flyttat vidare till en viss kommun under etableringstiden under 2014 och 2015, med hur många som flyttar från kommunen, så kan ett flytt-netto beräknas. Boxholm, Finspång, Ydre och Ödeshög har ett flytt-netto som är under -10, vilket innebär att i genomsnitt fler än 10 personer flyttat från kommunen under etableringstiden. Detta motsvarar en andel på 6-25 % av totala antalet kommunmottagna i dessa kommuner under 2014-2015.

Linköping, Motala och Norrköping har ett flytt-netto som är över 10, vilket innebär att i genomsnitt fler än 10 personer flyttat till kommunen under etableringstiden. Detta motsvarar en andel på 7-9 % av totala antalet kommunmottagna i dessa kommuner under 2014-2015.

Det finns ingen tydlig anledning varför denna trend inte skulle fortsätta de kommande åren. Den övergripande trenden är att de nyanlända under etableringstiden flyttar från de mindre till de större städerna.

Kommun	Netto till-från under etableringstiden (antal personer)	Netto till-från som andel av antalet mottagna under 2014 och 2015 (i procent)
BOXHOLM	-11	-15%
FINSPÅNG	-17	-6%
KINDA	-4	-5%
LINKÖPING	56	7%
MJÖLBY	9	5%
MOTALA	25	3%
NORRKÖPING	75	4%
SÖDERKÖPING	8	18%
VADSTENA	1	2%
VALDEMARSVIK	-1	0%
YDRE	-13	-23%
ÅTVIDABERG	6	5%
ÖDESHÖG	-11	-15%

Tabell 2: Tabellen visar flytt-netto under etableringstiden för perioden 2014-2015. Värden är beräknade från statistik från Migrationsverkets hemsida.

## 3.2 Konsekvensanalys

Givet förutsättningarna för analysgruppen så bör analysen inte betraktas som uttömmande. Den fångar upp de stora dragen samt ringar in vissa problem- och åtgärdsområden.

### 3.2.1 Boende

#### Uppfyllnadsgrad och problem

Avsnittet avser inte att omfatta bostadsmarknaden i sin helhet, utan fokus är boende för nyanlända, och till viss del på boende för asylsökande.

Samtliga aktörer pekar på en redan befintlig bostadsbrist som ett av de största problemen med att uppfylla åtagandet. Särskilt belyses bristen på billiga och varaktiga (istället för temporära) bostäder, ex. hyresrätter som är anpassade för resurssvaga målgrupper. Ingen aktör ser att bostadssituationen kommer att förbättras i närtid. Norrköping har redan idag en ökad andel bostäder som hyrs ut genom social förtur. Kommunen pekar på utmaningen att hitta en balans i fördelning mellan förtur och att undvika att färre lägenheter kommer ut på den ordinarie marknaden. Både Norrköping och Linköping pekar på riskerna med undanträngningseffekter samt ökad konkurrens om bostäder, särskilt om bostäder med en koppling till bistånd. Det riskerar att påverka redan resurssvaga grupper, exempelvis studenter. I flertalet av länets kommuner är det en obalans på bostadsmarknaden för särskilda grupper, där konkurrensen om små och billiga lägenheter ökar<sup>3</sup>.

Bristande planeringsförutsättningar återkommer i flera sammanhang hos samtliga aktörer som ett problem för att uppfylla åtagandet. De två större kommunerna och Migrationsverket pekar på svårigheten att överhuvudtaget göra en bedömning om åtagandet uppfylls. Som skäl nämns osäkra prognoser och bristande kunskaper. I det senare fallet är det inte klarlagt i vilken utsträckning det beror på bristande förutsättningar i själva analysarbetet eller på andra faktorer. Bl.a. nämns osäkerheter i prognoserna gällande ensamkommande barn och anhöriginvandring (båda kategorierna blir direkt ett ansvar för kommunen till skillnad från asylsökande i övrigt). Förändrade familjesammansättningar, exempelvis vid anhöriginvandring, försvårar planeringen ytterligare. Det ges dock inga direkta kopplingar mellan det framtagna scenariot och bedömningen av uppfyllnadsgraden.

Migrationsverket uppskattar att ca 27 000 av dagens 104 000 belagda platser i landet är av en tillfällig karaktär och behöver avvecklas när det är möjligt (säsongplatser, evakueringsplatser, kvalitetsmässigt undermåliga platser). Dock görs bedömningen att det saknas tillräckligt hållbara alternativ att växla över till om behovet av platser åter skulle öka. Migrationsverket är beroende av att kommunerna lyckas med sitt åtagande att ta emot nyanlända för etablering som anvisats en kommunplats, för att kunna klara boende för asylsökande.

Ansvarsförhållandet mellan stat och kommun lyfts som problematiskt, exempelvis beskriver en aktör det som en mycket försvårande omständighet att ”folk trillar in i kommunen” oaktat tidigare planering och med otillräcklig förvarning. Regelförändringar i Plan- och bygglagen (PBL) och Boverkets Byggregler (BBR) har av olika anledningar inte omfattat HVB-hem, vars etablering därmed inte underlättats. Vidare lyfts risken att en kritisk opinion, via ex. möjligheten att överklaga lovansökningar, kan komma att påverka möjligheterna att lösa behovet av bostadsbehovet för asylsökande/nyanlända.

Med dagens system är det cirka 15 % av de nyanlända som anger att de behöver få hjälp med att hitta en bostad i samband med att de fått sitt uppehållstillstånd i Sverige. Majoriteten, 85 %, bor i ett eget boende under etableringen och har inte rätt till hjälp med en bostad om inte särskilda behov skäl föreligger. Den 1 mars 2016 började lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända för bosättning att gälla vilken tydliggör alla kommuners skyldighet att ta emot nyanlända. Innebörden i den nya lagen är att alla kommuner ska ta emot nyanlända på anvisning.

## Åtgärder

---

<sup>3</sup> Bostadsmarknadsanalys 2015, Länsstyrelsen 2015



För nyanländas boende pekar samtliga aktörer på behovet av ett ökat bostadsbyggande, särskilt avseende hyresrätter med rimliga hyror. Det råder en ökad konkurrens om bostäder mellan de grupper som har svårast att etablera sig på bostadsmarknaden, och som i många fall efterfrågar lägenheter med låga boendekostnader. Det är av stor vikt att de åtgärder som vidtas för att lösa bostadsbehovet för de särskilda grupperna inte bidrar till att grupperna ställs mot varandra<sup>4</sup>.

Kommunerna har kommit olika långt i vad gäller konkretiserade planer för att möta behovet av boende för nyanlända. Samtliga deltagande kommuner nämner olika former av anpassning av den interna organisationen och/eller framtagande av strategier/planer för möjligheten att ta emot nyanlända enligt anvisning och/eller ett ökat bostadsbyggande. Flera av aktörerna har pekat på nödvändigheten av ett större samarbete över nämndgränserna för att lösa problemen.

Flexibla boendeformer har diskuterats som ett sätt att lösa en del av problemet med förändrade familjesammansättningar, exempelvis genom att två av varandra oberoende ensamstående personer inledningsvis, eller på längre sikt delar bostad. De rättsliga och skattetekniska förutsättningarna bedöms inte som helt klargjorda och aktörerna förhåller sig delvis olika till frågan. Stöd från exempelvis Länsstyrelsen i att gå vidare i frågan har efterfrågats.

Samtliga aktörer pekar på ett behov av bättre och framförallt tidigare information från Migrationsverket när ett asylboende ska öppnas. Kommunen efterfrågar detta för att kunna planera kommunal service (skola, fritidssysselsättning och informationsinsatser kopplat till ex. brandskydd). Region Östergötland för att kunna planera för ex. hälsoundersökningar och polisen för att kunna planera för trygghets- och säkerhetsförebyggande insatser.

För mottagandet av nyanlända efter uppehållstillstånd efterfrågas ett nära samarbete med Migrationsverkets och Arbetsförmedlingens bosättningsenheter. Detta blir extra viktigt i och med den nya anvisningslagen och att ansvaret för bosättningen fr.o.m. 2017 går över till Migrationsverket.

Regionen Östergötland pekar på nödvändigheten av att i det långa perspektivet väga in variabeln arbetsmarknad vid bosättning, vilket var ambitionen när Arbetsförmedlingen fick ansvaret för bosättningen. Analysgruppen vill framhålla att bosättningsenheterna behöver beakta individens kompetens och arbetskraftsbehovet i den geografiska placeringen, även i fortsättningen.

### **Konsekvenserna i samhället på lång sikt om man inte kommer tillrätta med problemen**

Samtliga aktörer bedömer att den största risken om inte åtagandet uppfylls är att den långsiktiga konsekvensen blir ett ökat utanförskap, ökad segregation och ökade sociala klyftor. Som konkret exempel nämns att en brist på permanenta boenden kombinerat med trångboddhet leder till en försvårad etablering. Konkurrensen om små lägenheter med låga boendekostnader förväntas öka, vilket ställer krav på transparens för hur de förmedlas mellan olika grupper

---

<sup>4</sup> Bostadsmarknadsanalys 2015, Länsstyrelsen 2015

### 3.2.2 Socialtjänst samt omhändertagande av ensamkommande barn

#### Uppfyllnadsgrad och problem

Ingen av de deltagande aktörerna bedömer att de fullt ut kommer att lyckas med samtliga sina åtaganden inom området. Samtidigt gäller bedömningen olika åtaganden i olika kommuner. Exempelvis pekar Linköping på svårigheten att prognostisera tillgången på familjehem samt gode män.

Samtliga kommuner uppger att de kommer få problem med personalbrist inom flera yrkeskategorier. Särskilt tydligt blir det i mindre kommuner. Brist på gode män och särskilt förordnad vårdnadshavare (SFV) gäller för samtliga kommuner. Problem med att rekrytera socialsekreterare och boendepersonal belyses mer eller mindre av samtliga kommuner, i synnerhet av de mindre kommunerna som upplever att de konkurreras ut av de större kommunerna. Bristen på personal och långa utredningstider (utredningar och uppföljningar hinns inte med inom uppsatta tidsgränser) riskerar leda till ytterligare undanträngningseffekter mot andra grupper i behov av stöd från socialtjänsten. Utöver brist av kommunens egen personal ser man en kommande brist på tolkar.

Aktörerna bedömer att behovet av försörjningsstöd kommer att öka. Etableringsersättning erhålls av den nyanlände så länge man har rätt till en etableringsplan, dvs. 24 månader. Den nyanlände omfattas sedan av jobb och utvecklingsgarantin och därmed aktivitetsersättning. Aktörerna konstaterar att det kan vara svårt för en familj att försörja sig på detta, och ser särskilt att familjer är i behov av kompletterande försörjningsstöd.

Samtliga kommuner uppger att de ser problem med att ordna adekvata boenden för ensamkommande barn, i form av HVB, stödboende och familjehem. En av de större kommunerna uppger att man saknar ett stort antal bostäder och i synnerhet mindre lägenheter för det första egna boendet, vilket kraftigt kommer försvåra ”utslussningen” av ungdomar.

Samtidigt belyser kommunerna problemet med att anskaffa lokaler genom att hyra eller bygga samt rekrytera personal när planeringsförutsättningarna är så osäkra som de är idag. Osäkerheten leder till sämre anställningsvillkor och en hög andel vikarier. Precis som i analysen av boendesituationen leder de bristande planeringsförutsättningarna till att kommunerna får ta ekonomiska risker för att säkerställa en beredskap. Den nya anvisningsordningen av ensamkommande barn ska ge kommunen bättre planeringsförutsättningar. Det är dock viktigt att tydliggöra att det ytterst är omvärldsfaktorer som påverkar behovet av platser för ensamkommande barn och därmed kommer kommunerna fortsatt behöva hantera stora osäkerheter i planeringen. Anvisningsordningen sätter också högre krav på kommunernas omvärldsbevakning och analysförmåga.

Ett annat område som kommunerna lyft fram är att många familjehem inte fungerar. En av orsakerna är att familjehemsplaceringarna inte är anpassade efter många av de ensamkommande barnens situation.

För att kommunerna ska kunna ha en god beredskap att ta emot ensamkommande barn även när det sker tillfälliga, exempelvis säsongsmässiga, ökningarna behöver kommunerna ha en viss överkapacitet/beredskap. Diskussionen som uppkommer är då vem som ska ta kostnaden för den överkapaciteten/beredskapen.

## **Åtgärder**

Samtliga bedömer nödvändigheten av en tidig och adekvat boendeform kombinerat med rätt insatser för språk och utbildning som avgörande för ett lyckat omhändertagande.

Några konkreta åtgärder som väsentlig skulle komma till rätta med problemen har inte identifierats i analysen. Beredskap i form av planering för en överkapacitet är en typ av åtgärd men i vilken utsträckning det görs framgår inte. Modulboenden nämns som en åtgärd av en av de mindre kommunerna där man räknar med att dessa kan användas för andra verksamheter på lång sikt. Omprioritering av verksamhet och sämre kvalitet i verksamheten är två åtgärder som återkommer i diskussionen. Samverkan kring personal och utbildningsfrågor är ytterligare åtgärder som nämns.

En av de större kommunerna lyfter behovet av en ökad samverkan mellan kommunala verksamheter för en gemensam bild av behoven. I analysen förs en liknande diskussion som under boende avseende behovet av organisatoriska förändringar för att möta en ny situation.

## **Konsekvenserna i samhället på lång sikt om man inte kommer tillrätta med problemen**

Om möjligheten till egen försörjning och etablering försvåras blir det en belastning för kommunens resurser. Det leder även till ökade sekundärkostnader för socialtjänsten i form av bl.a. fler utredningar och placeringar inom barn- ungdoms- och vuxenvård.

### **3.2.3 Skola och förskola för barn**

#### **Uppfyllnadsgrad**

Samtliga deltagande aktörer ser svårigheter med att uppfylla sina åtaganden inom området fullt ut. Det handlar både om brist på lokaler och på personal där det är det senare som tycks vara den största utmaningen. Lokalbehovet har varit och är delvis ett akut problem där den generella bedömningen tycks vara att man kommer lösa behovet på sikt genom nybyggnation eller tillfälliga moduler.

#### **Problem**

En stor kommun som Linköping med god tillväxt har oavsett ett ökat flyktingmottagande en ökande befolkning i åldrarna 1-19 år. I en liten kommun som Ödeshög är problemet snarare det omvända med lägre tillväxt och nativitet.

Behovet av lokaler blev redan under hösten 2015 mer eller mindre akut i samtliga deltagande kommuner. I en av de större kommunerna så uppges ytterligare förtätning inte vara ett alternativ.

Samtliga pekar på ett högt tryck redan idag på lärare och belyser svårigheter med att rekrytera behöriga lärare. I de mindre kommunerna bedöms det bli ett fortsatt problem att de konkurreras ut av de större kommunerna. En av de mindre kommunerna har en andel lärare som inte stannar kvar eftersom de inte bor i kommunen utan pendlar in. Särskilt svårt är det att rekrytera lärare med behörighet i svenska som andra språk. Det är även svårt att rekryterar lärare med behörighet i naturvetenskapliga ämnen, matematik och estetiska ämnen. Detta bedöms bli fortsatt svårt på längre sikt. Region Östergötland pekar på att vi generellt sett står inför en stor brist på lärare och detta har förstärkts i och med kravet på lärarlegitimation.

Ett annat problem är att möta skolförvaltningarnas förväntningar och behov av relativt detaljerade planeringsförutsättningar.

### **Åtgärder**

I de två stora kommunerna pågår nybyggnadsprojekt men det bedöms som osäkert om detta kommer att räcka till för att möta behoven. I de mindre kommunerna upprättar man moduler och paviljonger för att möta behovet.

I en av de större kommunerna prövar man modeller för omfördelning av undervisningstid i syfte att med befintliga resurser möta ett ökat behov. Möjligheten att rekrytera andra yrkesgrupper, för att frigöra tid för lärarna att undervisa, lyfts som en möjlig åtgärd. I en annan kommun lyfter man behovet av samverkan med fristående huvudmän. Andra åtgärder som diskuterats är möjligheten att uppmuntra nyanlända att bli lärare i Sverige.

Kommunerna uppger att de är i behov av statliga åtgärder för att klara personalbristen. Exempel på detta kan vara fler utbildningsplatser och vidareutbildning av lärare. En förlängning av gymnasieutbildningarna nämns också som en behövlig åtgärd.

### **Konsekvenserna i samhället på lång sikt om man inte kommer tillrätta med problemen**

Problembeskrivning och identifierade åtgärder är främst av kvantitativ karaktär. En stor del av de åtgärder som diskuterats löser i första hand pågående mer eller mindre akuta problem. Kvaliteten i skola står inte i fokus idag och bedöms därför bli ett ökat problem på lång sikt. Givet att skolan fungerar som en gemensam arena för att förmedla samhällets värderingar riskerar problem och eventuella brister i skolundervisning försvåra integreringen i samhället.

### **3.2.4 Arbete, försörjning och utbildning för vuxna**

#### **Uppfyllnadsgrad och problem**

Det går inte att utifrån analysgruppens resultat få någon entydig bild av uppfyllnadsgraden. Bedömningen är svår att göra och är dessutom beroende av ekonomins utveckling i stort. Vi ser just nu en sjunkande arbetslöshet, men samtidigt ökar arbetslösheten hos utrikesfödda. Linköping lyfter dock fram att den starka ekonomin just nu gör att de ser en sjunkande arbetslöshet även hos utrikesfödda. På kort sikt bedöms förmågan att uppfylla åtaganden relativt god men bedömningen är att det blir svårare från 2017-2018 och framåt. Det kan konstateras att etableringstiden för många inte är tillräcklig för att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden. Efter etableringsperioden har nyanlända, som inte uppnått arbete eller studier och egen försörjning, rätt till jobb och utbildningsgaranti och därmed aktivitetsstöd. Aktivitetsstödet är lägre än etableringsersättningen och framförallt barnfamiljer kan vara i behov av kompletterande försörjningsstöd. Många familjer med barn riskerar att bli långsiktigt helt eller delvis bidragsberoende. Man kan också se att utrikesfödda med en lägre utbildning än inrikes födda i högre utsträckning får försörjningsstöd och står generellt längre ifrån arbetsmarknaden. Bedömningen är att kostnaderna avseende försörjningsstöd kommer att öka.

Med ett ökat antal nyanlända beräknas även en ökning av försörjningsstödsärenden till följd av det glapp som blir mellan de olika ersättningsformerna. Vid utbetalning av försörjningsstöd, innan etableringsersättningen hinner utbetalats, ersätts kommunen med en schablon från Migrationsverket. Om handläggningstiden för utbetalning av

etableringsersättning ökar, riskerar de faktiska kostnaderna att bli högre än schablonersättningen.

Åtagandet för insatser i etableringen är fördelat mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna. Det lyfts fram att detta inte är helt oproblematiskt och att det kan vara svårt att kombinera insatserna på ett flexibelt sätt, som även blir effektivt för individen. De små kommunerna pekar på att t.ex. SFI, vuxenutbildning och samhällsorientering är beroende av andra aktörer. Redan idag råder lärarbrist, men inom samhällsorienteringen bedöms möjligheterna att rekrytera som bättre. För de mindre kommunerna är det ett problem att Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan inte finns representerad där, kombinerat med att det inte alltid finns adekvat kollektivtrafik. Bristen på lokal närvaro bedöms öka kraven på berörd kommun.

Arbetsmarknaden är för många yrkesgrupper kopplad till lokala behov men nyanländas bosättning matchar inte alltid detta. Samtidigt görs bedömningen att det tar för lång tid att validera och komplettera nyanländas utbildning. Problemet är större i icke legitimerade yrken, där det i regel krävs att ex. berörd branschorganisation bekräftar en persons färdigheter eller kunskaper.

Migrationsverket har idag långa handläggningstider på mellan 9-15 månader vilket riskerar att leda till passivitet och ytterst till utanförskap och ohälsa. Dessa effekter riskerar att förstärkas i de fall tillfälliga uppehållstillstånd blir regel istället för permanenta uppehållstillstånd.

### **Åtgärder**

Bedömningen är att det kommer att krävas ökade insatser vad gäller utbildning, språkundervisning och sysselsättning. Nyanländas etableringstid behöver vara så effektiv som möjligt. Samverkan är avgörande mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen, men även mellan kommunerna. De mindre kommunerna ser ett behov av att öka statliga aktörers närvaro lokalt, och att kollektivtrafiken anpassas så att den matchar de nyanländas behov bättre. Det efterfrågas även en arena där de kan mötas för att lösa problematiken. En kommun lyfter fram behovet av en strategi för att fler nyanlända ska bli självförsörjande. En idé från Region Östergötland är att lyfta in frågan i de regionala kompetensplattformerna.

Bättre koordinering behövs mellan olika aktörer för att få ”rätt person på rätt plats” avseende arbetskraftsbehovet. Utbildningar behöver valideras och kompletteras tidigare. En åtgärd är att titta vidare på olika snabbspår. Ett exempel är framtagandet av Region Östergötland är ett snabbspår inom medicinska legitimationsyrken. Branschorganisationer skulle även kunna få en större roll regionalt. En idé från Region Östergötland är att använda de regionala kompetensplattformerna i frågan om kompetensförsörjning.

Migrationsverket uppger att man är på gång med organiserad sysselsättning för asylsökande. Det handlar om språkundervisning, samhällsinformation, praktik som ska finnas i närheten av anläggningsboenden. Man pekar även på behovet av att bibehålla och utveckla samverkan med hälso- och sjukvården i regionen.

Om reglerna om rätten till bistånd (LMA) förändras efter avslag på asylansökan enligt regeringens förslag blir samarbetet mellan kommunerna, Migrationsverket, Kronofogden och Polismyndigheten viktigt.

### **Konsekvenserna i samhället på lång sikt om man inte kommer tillrätta med problemen**

Brist på utbildning och frånvaro av arbetstillfällen riskerar leda till bristande etablering och integration. Det leder även till ett större bidragsberoende och ökade kostnader för kommunerna.

Ifall inte kompetensen hos nyanlända tas till vara riskerar arbetsmarknaden i länet att inte få den kompetens den behöver.

### **3.2.5 Hälso- och sjukvård**

Det är i huvudsak Region Östergötland som har åtaganden inom området. Åtagandena handlar bl.a. om primärvård, akutsjukvård, tandvård, barn- och mödravård och psykiatri. Kommunerna har ett generellt ansvar för de som vistas där och i detta sammanhang är det främst deras åtagande inom skolhälsovård som beaktats.

#### **Uppfyllnadsgrad och problem**

Åtagandena bedöms kunna uppfyllas förutsatt att rätt åtgärder vidtas på kort och lång sikt. En av kommunerna ser dock problem med åtagandet på lång sikt avseende hantering av trauman och psykiska besvär. Region Östergötland har sedan oktober 2015 haft svårt att med tillgängliga personalresurser och inströmning av asylsökande klara tillgänglighetsmålen avseende hälsoundersökningar.

I dagsläget är Regionen Östergötlands och berörda kommuners bedömning att det främst är primärvården i den östra länsdelen samt vårdcentraler i mindre orter med relativt högt flyktingmottagande som berörs. Den ojämna fördelningen i länet av asylsökande kan påverka en enskild vårdenhet kraftigt, vilket både Region Östergötland och en mindre kommun uppmärksammar i analysen. Det finns tydliga regionala skillnader i vårdcentralernas kapacitet, mellan glesbygd och de större städerna. Bedömningen är även att de länsövergripande verksamheterna, ex. smittskyddsseparaten och flyktingmedicinskt centrum, är hårt belastade. Specialiteterna infektion och psykiatri för både barn- och ungdomar samt vuxna inom slutenvården, Folk tandvården, barn- och kvinnosjukvård signalerar alla att de idag eller inom ett år har en ökad belastning, vilket leder till omprioriteringar i verksamheterna. På vissa enheter har detta lett till längre väntetider och svårighet att hålla vårdgarantierna.

Flera av verksamheterna, i synnerhet arbetet med hälsoundersökningar, är beroende av korrekt och tidig information om och till asylsökande. Det handlar bl.a. om asylsökandes placering för att vården ska kunna planera sin verksamhet. Detta försvåras av att personerna ofta saknar kontaktuppgifter eller att de flyttar runt mellan olika boenden. Problemet är tydligt vid öppning och stängning av olika boenden för asylsökande, i synnerhet de som drivs i privat regi. En annan försvårande omständighet är att sekretessreglerna och olika dokumentsystem gör det svårt att dela information mellan myndigheter, landsting och kommuner. Ett annat problem kopplat till information är bristen på språktolkar. Risken är att det uppstår undanträngningseffekter och att verksamheten på kort sikt inte uppfyller sitt åtagande. Detta är ett problem både för den enskilde individen, men också för samhället i stort i form av ex. ökad spridning av smittsamma sjukdomar och ökade kostnader för vården.

Tillgången till vaccin är begränsat vilket medför nödvändiga prioriteringar. Ändamålsenliga lokaler för patienter med smittsamma sjukdomar bedöms av regionen vara en begränsande faktor.

### **Åtgärder**

För att nå tillgänglighetsmålen avseende hälsoundersökningar har Flyktingmedicinskt centrum sedan oktober 2015 infört tillfälliga lösningar i form av extra personal från andra verksamheter och utökade öppettider. Arbete pågår för att hitta en långsiktig lösning. Om inflödet fortsätter i samma omfattning under de kommande åren, bedöms primärvård och länsövergripande enheter ganska omgående behöva resursförstärkning. Regionen bedömer att resursförstärkning krävs både nu och på fem års sikt för tidigare nämnda verksamheter.

Nyrekrytering av personal, t.ex. hälsokommunikatörer, pågår för att förbättra informationen till de asylsökande. Inom flera verksamhetsområden ökar behovet av informationsinsatser, exempelvis inom folktandvården.

En jämnare fördelning i länet av asylsökande, som medger att vårdcentraler kan dela på arbetsuppgifterna, skulle ge mindre påverkan på övrig verksamhet.

Regionen gör bedömningen att nationella åtgärder kan komma att behövas för att öka tillgången på vaccin.

### **Konsekvenserna i samhället på lång sikt om man inte kommer tillrätta med problemen**

Om inte hälsoundersökningar kan erbjudas inom 30-60 dagar är regionens bedömning att det kan leda till en ökad smittspridning och att betydligt fler enskilda personer kan drabbas av allvarliga sjukdomar. Detta kombinerat med en minskad tillgänglighet för medborgarna till hälso- och sjukvården riskerar minska förtroendet för Regionen men ytterst också öka motsättningarna i samhället.

### **3.2.6 Lokal service, fritidssysselsättning, delaktighet**

#### **Uppfyllnadsgrad, problem, åtgärder och långsiktiga konsekvenser**

Då ansvaret för detta åtagande är delat på flera aktörer, och samtidigt inte helt lätt att ringa in, så är det svårt att göra en bedömning av uppfyllnadsgraden. Förutom de i analysgruppen deltagande aktörerna finns det en mängd aktörer inom kommunernas geografiska område som tar ett informellt ansvar, inte minst inom idrott- kultur- och föreningslivet.

I framförallt en mindre kommuner är problemet med lokal- och personalbrist större. Exempelvis är det redan idag brist på sporthallar och fritidsgårdar, men planering finns för nya lokaler. Samtliga kommuner ser ett behov av att tillföra språklig och kulturell kompetens inom området.

En mängd åtgärder görs inom detta område. Inte minst stöd till föreningsliv och insatser kopplat till befintliga institutioner, där stöd från kommunerna efterfrågas. Ett par exempel är anställning av vårdar på badhus för att komma tillrätta med problem och vissa fall rena brott kopplat till hur man uppför sig i miljön, samt riktade insatser i områden som idag bedömts som segregerade.

Vad gäller statlig service lokalt så har detta problem diskuterats och lyfts i avsnittet om arbete, försörjning och utbildning för vuxna. För de mindre kommunerna är detta ett större

problem, som försvåras av för dem en sämre kollektivtrafik. Exempelvis ingår Ödeshög i Motala lasarettets upptagningsområde, samtidigt som kollektivtrafiken går via Mjölby. Kopplat till detta konstaterar Region Östergötland att behov av kollektivtrafik är ömsesidigt beroende av boende och lokal service. Planeringen för kollektivtrafiken kräver enligt Regionen en mer detaljerad framskrivning, som är svår att få till idag. Ett alternativ, ur ett kollektivplaneringsperspektiv, är att förlägga servicen direkt vid boendena och/eller få till en bättre planering. Detta till exempel genom att anpassa upptagningsområdena efter kollektivtrafiken eller få utökade öppettider. Tidig information och ökad dialog mellan Östgötatraffiken, kommunerna, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan bedöms som angeläget.

Nyanlända erbjuds samhällsorientering på modersmål. Syftet är att nyanlända ska få en grundkunskap om det svenska samhället samt att känna till sina rättigheter och skyldigheter. Samhällsorienteringen är lagstadgad om minst 60 timmar. I Östergötland erbjuds 70 timmar av särskilda samhällskommunikatörer. Verksamheten bedrivs i Region Östergötlands regi, men finansieras av kommunerna.

Idag pågår många projekt och initiativ inom det civila samhället för att bidra till en ökad delaktighet i samhället för både asylsökande och nyanlända. Bland annat har Östergötlands idrottsförbund, Bildningsförbundet, Svenska kyrkan och Röda korset fått statliga medel för att bedriva olika verksamheter. Hos länsstyrelsen kan man söka så kallade § 37a medel för verksamhet med flyktingguider, familjekontakter, mötesplatser etc.

### **Åtgärder**

En mängd åtgärder görs, inte minst stöd till föreningsliv och insatser kopplat till befintliga institutioner där stöd från kommunerna efterfrågas. Ett par exempel är anställning av vårdar på badhus för att komma tillrätta med problem och vissa fall rena brott kopplat till hur man uppför sig i miljön, samt riktade insatser i områden som idag bedömts som segregerade.

Kommunerna lyfter fram behovet av mer stöd till idéburna organisationer och civila samhället som en åtgärd. Kultur- och fritidsförvaltningarna kan dessutom bidra positivt i integrationsarbetet.

Biblioteken lyfts fram som viktiga. Linköpings stadsbibliotek har en avdelning som heter Ny i Sverige och flera bibliotek har mötesplatser och språkcaféer för nyanlända.

När det handlar om kollektivtrafik lyfts att information och ökad dialog mellan Östgötatraffiken, kommunerna, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan som angeläget.

### **Konsekvenserna i samhället på lång sikt om man inte kommer tillrätta med problemen**

För unga människor är den organiserade fritiden en viktig skyddsfaktor. Kommunerna lyfter fram att om de inte lyckas integrera nyanlända i olika aktiviteter, mötesplatser och anläggningar kommer de på sikt få problem med integration och delaktighet, som i sin tur leder till sämre hälsa och ökad otrygghet.

### **3.2.7 Trygghet och säkerhet**

Inom området trygghet och säkerhet har flera aktörer delvis överlappande åtaganden gentemot asylsökande och nyanlända samt samhället i övrigt. I den här analysen har fokus varit de aktörer som har åtaganden gentemot asylsökande och nyanlända vid olika typer av



boenden samt polisens och kommunens mer generella ansvar för trygghet och säkerhet inom sina resp. ansvars- och verksamhetsområden.

### **Uppfyllnadsgrad**

Givet att det är flera aktörer med delvis överlappande ansvarsområden går det inte att göra en generell bedömning av uppfyllnadsgraden i denna analys. Våldigt förenklat så är bedömningen från deltagande kommuner att man klarar åtagandet kopplat till boenden, men det finns stora osäkerhetsfaktorer. Det bedöms föreligga små möjligheter att förebygga anlagd brand i t.ex. flyktingboenden. En anledning är att det ytterst handlar om ett problem kring värderingar som inte kan hanteras av en ensam aktör. Uppfyllnadsgraden i att arbeta förebyggande och nå fram med information till asylsökande och nyanlända i egna boenden är starkt beroende av att målgruppen överhuvudtaget nås, vilket är svårt att bedöma. Samma osäkerhet föreligger ifråga om alarmering och krisinformation. Tillgången till tolkar är en specifik och gränssättande faktor.

### **Problem**

#### *Generellt*

Det finns risk- och skyddsfaktorer för eller emot kriminalitet. Riskfaktorer är sådana omständigheter som sammanhänger med brottsligt beteende, medan omständigheter som motverkar kriminellt beteende är skyddsfaktorer. Individuella riskfaktorer kan vara negativ attityd till samhället och sin egen framtid, men även faktorer som rör individens umgänge såsom svag föräldraanknytning eller ett destruktivt och kriminellt umgänge. Vidare påverkar samhällsliga faktorer, exempelvis bostadsområdets socioekonomiska struktur. De flesta nutida internationella undersökningarna om registrerad brottslighet visar, liksom de svenska studierna, att utrikes födda i större utsträckning tenderar att vara registrerade för brott än inrikes födda. Överrepresentationen varierar med hänsyn till om individen självt invandrat eller om man är född i landet med utlandsfödda föräldrar. Faktorerna som brukar lyftas fram som en förklaring till överrepresentationen har stora likheter med ovan nämnda riskfaktorer: svårigheten att bryta upp från hemlandet och bosätta sig i ett nytt land (utanförskap, upplevelser av bristande livschanser); sociala faktorer som utbildningsnivå, tillgång till arbete, fysisk och psykisk ohälsa. Ytterligare faktor är segregation och fördomar om invandrargrupper som sätter hinder för integration. ”Vi-och-dom-syn” försvårar integrationen i Sverige och därmed individens vilja att känna sig solidarisk med det svenska samhället. Särskilt för ungdomar kan dessa faktorer innebära ökad risk för brottslighet<sup>5</sup>.

I statistiken framgår att över 85 % av de ensamkommande barnen som sökte asyl under 2015 var pojkar mellan 13-17 år. Givet detta torde den gruppen och även samma grupp bland de övriga asylsökande vara i behov av skyddsfaktorer för att motverka att en del av dessa barn blir en del av brottstatiken. Både som eventuella gärningsmän eller målsäganden.

Flera kommuner pekar även på förhöjda risker med bristande säkerhet och oroligheter i skolmiljöer, på fritidsanläggningar (ex. badhus) och i olika delar av det offentliga rummet. Det kan handla om exempelvis bristande vattensäkerhet eller simkunnighet hos asylsökande och nyanlända som i sin tur leder till ökad olycksrisk. Det kan även handla om motsättningar och brott på t.ex. badhus, där särskilt unga kvinnor är en utsatt grupp. Det senare har föranlett att en del kommuner bemannar badhusen med extra personal.

---

<sup>5</sup> Brå, Rapport 2011:21 strategiska brott bland unga på 00-talet

I det fall regeringens förslag om att rätten till bistånd som regel ska upphöra för vuxna som inte bor med barn när avvisnings- eller utvisningsbeslut vunnit laga kraft, kan sannolikheten för en minskad trygghet och säkerhet öka om förslaget leder till att ett större antal personer som fått avslag på sin asylansökan vistas i samma område.

Det är av största vikt att den sociala omsorgen prioriteras och att kunskapsbrister hos nyanlända om hur svenska samhället fungerar minimeras. Vid misslyckande kan det tänkas hämma nyanländas kapacitet i hur man bemöter eventuella kontakter med kriminella. Det kan riktas farhågor för att kriminella kan utnyttja nyanländas sårbarhet för egen vinning, t.ex. inom boende för nyanlända med EBO. Det ligger stora mänskliga, samhälleliga och ekonomiska värden i att förhindra eller avbryta varje etablering av en ungdoms brottsliga karriär.

### *Boenden*

Problembilden för boenden handlar å ena sidan om externa antagonistiska hot om angrepp och angrepp mot de olika boenden som etableras i länet. I åtminstone två av de deltagande kommunerna ser man redan idag tendenser på att våldsbejakande organisationer finns i kommunen och att gruppemotståndningar riskerar leda till fysiska konflikter. Det finns en risk för ökad rekrytering till våldsbejakande organisationer eller skapande av medborgargården. Å andra sidan är i nuläget ordningsstörningar och brottslighet på och intill boenden (av de som bor där) den enskilt största påverkansfaktorn på polisens verksamhet relaterat till flyktingssituationen.

Språkliga och kulturella barriärer mellan asylsökande, nyanlända och myndigheter bedöms leda till att det förebyggande arbetet inom hela området trygghet och säkerhet försvåras. Ur ett liv- och hälsoperspektiv kan det leda till allvarliga konsekvenser om exempelvis alarmering och krisinformation försvåras. Tilliten till myndigheterna bedöms kunna påverkas negativt redan i ett kortare perspektiv om inte myndigheterna kan uppfylla vissa åtaganden, t.ex. om en brand i ett flerbostadshus, flyktingboende eller samlingslokal skulle leda till dödsfall bland asylsökande eller nyanlända. Detta särskilt om branden visar sig vara anlagd.

En tryggare miljö vid boenden sparar resurser för samtliga aktörer samt är angeläget ur arbetsmiljösynpunkt för den personal som arbetar vid dessa boenden. Om exempelvis räddningstjänsten, även på sikt behöver genomföra tillsyn på asylboenden och hem för ensamkommande barn med samma tidsintervall som i nuläget, kommer det ställa krav på omprioritering eller mer resurser för att undvika undanträngningseffekter i form av längre tillsynsintervall i annan verksamhet. I de mindre kommunerna ser man det som en risk att polisen inte kommer att hinna med t.ex. angelägna informationsinsatser.

### **Åtgärder**

Åtgärderna inom området ligger till stor del inom tidigare redovisade områden, exempelvis vad gäller omhändertagande inom socialtjänsten, boendeplacering, utbildning, arbete och fritidssysselsättning.

Bedömningen är att satsningar för att nå alla målgrupper med förebyggande information, om exempelvis lag och rätt, jämställdhet, brandsäkerhet, hälso- och sjukvård, behöver utökas i omfattning och innehåll och då blir möjligheten att kunna kommunicera avgörande. Analysgruppens bedömning är att för detta krävs antingen att asylsökande och nyanlända lär sig tillräckligt bra svenska och/eller att myndigheterna hittar strategier för att överbrygga de

språkliga och kulturella barriärerna. Samtidigt belyser samtliga aktörer bristen på tolkar som ett problem.

Bedömningen är att det kommer att krävas en fortsatt och utvecklad samverkan mellan flera aktörer inom området. Ett exempel är det förebyggande arbetet inom säkerhet och brandskydd, där ytterligare samverkan kommer att behövas mellan räddningstjänstförbund och dess medlemskommuner, polisen, Migrationsverket, entreprenörer som driver flyktingboenden samt fastighetsägare. För exempelvis räddningstjänsten är vikten av tillit avgörande för att de ska kunna uppfylla sitt åtagande. I åtminstone en av de större kommunerna pågår ett arbete med att kartlägga aktuella språk i syfte att kunna göra information tillgänglig för asylsökande och nyanlända i kommunen.

För att räddningstjänst och andra aktörer inom krisberedskapssektorn ska kunna nå ut med information om risker och kriser genom exempelvis viktigt meddelande till allmänheten (VMA) och andra krisinformationskanaler, har det i analysgruppen diskuterats om en nationell strategi kan behövas för att delge VMA till grupper som inte förstår svenska.

Problem vid och mot boenden (och de som bor och arbetar där) innebär en omställning och ett utbildningsbehov för den personal som arbetar på boendena. Både kommuner och polisen pekar på vikten av att utbildningsinsatserna föregås av en riskanalys inför uppstart av ett nytt boende. Bedömningen är även att behovet av väktartjänster kommer att fortsätta på sikt. Flera av de idag genomförda åtgärderna syftar till att öka trygghet och säkerhet vid specifika boenden i det korta perspektivet. I det längre perspektivet krävs långtgående insatser från samhällets aktörer för att motverka otrygghet, utanförskap och kriminalitet. Viktiga åtaganden blir därför att kvalitetssäkra pedagogisk kompetens och utarbeta planer kopplat till trygghet- och säkerhet.

Behov av rådgivning inom exempelvis brandskydd kan komma att öka på sikt inom gruppen nyanlända som startar egna företag. En åtgärd för hantera detta kan vara att upprätta ett samarbete mellan den myndighet som stödjer etablering av nya företag och bland andra räddningstjänsten.

### **Konsekvenserna i samhället på lång sikt om man inte kommer tillrätta med problemen**

Under 2015 kom det mångdubbelt fler ensamkommande barn än tidigare år. En relativt stor andel av de asylsökande är unga män (15-24 år). Givet de riskfaktorer och problem som beskrivits ovan kan det framöver förväntas att fler brottsoffer och gärningsmän kan vara ensamkommande barn<sup>6</sup>.

Forskning<sup>7</sup> har visat att så kallad social oro, som i vissa fall visar sig som ett stort antal anlagda bränder på kort tid, kan uppstå i områden med hög arbetslöshet, trångboddhet, många ungdomar och låg tillit. Analysgruppens bedömning är att områden med många asylsökande eller nyanlända har en förhöjd risk att drabbas av social oro. I samband med

---

<sup>6</sup> Konsekvensanalys av migrationen. Påverkan på Polismyndigheten med anledning av den ökade migrationen 2015 samt förslag till prioriteringar och behov av ytterligare personalresurser. Nationella operativa avdelningen-underrättelseenheten, 2016-01-29

<sup>7</sup> Gerell, M. (2015): Fattigdom, otrygghet och social oro – samt dess koppling till social kapital. Föreläsning under seminariet Krisberedskap – för social hållbarhet anordnat av Länsstyrelsen Stockholm 2015-05-03 på Münchenbryggeriet Stockholm.

social oro kan förmågan att genomföra räddningsinsatser bli mycket hårt ansträngd till följd av ett stort antal larm i kombination med att räddningspersonalen riskerar att utsättas för våldshandlingar. En nära samverkan med polisen krävs vid uppkomst av social oro.

Minskad tillit och frustration över samhällets agerande riskerar leda till en allt hårdare debatt och ett ökat missnöje.

## 4. Analys, slutsatser och åtgärder

### 4.1 Boende

Avsnittet avser inte att omfatta bostadsmarknaden i sin helhet, utan fokus är boende för nyanlända, och till viss del på boende för asylsökande.

#### **Strategisk boendeplanering med osäkra planeringsförutsättningar – boende för nyanlända**

Samtliga aktörer pekar på en redan befintlig bostadsbrist som ett av de största problemen i att uppfylla åtagandet. I årets Bostadsmarknadsenkät anger tolv av länets tretton kommuner att det finns ett underskott på bostadsmarknaden med bostäder för nyanlända. Främsta anledningen till kommunernas bedömning är att det saknas både små och stora hyresrätter. Vidare i enkäten svarar kommunerna på hur man arbetar för att ordna boende för nyanlända och tillsammans med inlämnat underlag i analysarbetet framkommer att det i de flesta kommuner ännu saknas tydliga mål, strategier och konkreta åtgärder för att lösa åtagandet. Kommunerna har varit upptagna med att lösa akuta boendefrågor kopplat till flyktingsituationen. Det är av vikt för alla aktörer att föra tillbaka frågan om boende för nyanlända till linjeorganisationen (boendeplanering, integration, socialtjänst) för att ge utrymme för konkreta åtgärder baserade på kommunala mål och strategier.

Det övergripande syftet med den kommunala boendeplaneringen är att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Utgångspunkten för det strategiska arbetet är mål, ställningstaganden, nödvändiga analyser och åtgärder i de kommunala riktlinjerna för bostadsförsörjning. Flera kommuner arbetar med nya riktlinjer och ett par har nyligen antagna riktlinjer<sup>8</sup>. Svårigheten för kommunerna att bedöma om man kommer att uppfylla åtagandet bedöms bero dels på otillräckliga analyser i riktlinjearbetet kombinerat med osäkerheterna i prognoser för gruppen nyanlända. Länsstyrelsen ser att arbetet med boende för nyanlända behöver samordnas ytterligare med demografiska utvecklingen i kommunerna som helhet.

I arbetet med boendeplaneringen kan kommunerna fördjupa sin kunskap om den egna kommunen, och om hur olika gruppers bostadsbehov relateras till varandra, och om hur det befintliga beståndet kan användas. Det framhålls i analysunderlaget att det är svårt att hantera de osäkra prognoserna, särskilt i de korta perspektiven. Samtidigt finns det i kommunerna fysisk planeringskompetens som kontinuerligt arbetar med att hantera osäkerheter på lång sikt. Scenarioteknik är vanligt förekommande i kommunala planeringsprocesser. Flera aktörer pekar på behovet av ett förändrat/ökat samarbete över nämndgränserna. Är osäkerheten i prognoserna (planeringsförutsättningarna) det nya normala? Kan det innebära en möjlighet att hantera integrationsfrågorna

---

<sup>8</sup> Bostadsmarknadsenkät 2016

kommunövergripande och att samarbetet mellan flyktingmottagning och bostadsplanering intensifieras? Flera kommuner anger att nya tjänster inrättats med detta syfte.

Det är stora skillnader i såväl bostadsbyggande och bostadsbyggnadsbehov mellan kommunerna i länet, men också mellan stad/huvudort och landsbygd. Sett till behovet av nya (antal) bostäder skiljer det sig marknad mellan länets minsta kommuner och de största<sup>9</sup>. För mindre kommuner är frågan om nyanländas vidareflytt särskilt viktig att beakta för att undvika att bli stående med outnyttjad boyta. Risken för outnyttjad boyta är mindre i de större kommunerna, men upplåtelseform och huvudmannaskap måste beaktas. Samtliga pekar på behovet av fler billiga bostäder men långsiktiga strategier med konkreta åtgärder saknas ännu. En mindre kommun har anskaffat en modullösning som på sikt även kommer att kunna användas för att möta andra bostadsförsörjningsbehov i kommunen. Frågan om tillfälliga modullösningar är dock inte självklart ett billigt sätt att skaffa nya bostäder för nyanlända, eller andra grupper som står långt ifrån bostadsmarknaden. Frågor om markberedning och avskrivningstid påverkar modullösningens ekonomi. Snarare ligger fördelen i att det kan gå snabbare än vid traditionellt byggande, och boendekvaliteten behöver inte vara sämre, beroende på lösning. 6 av 13 kommuner i länet anger i kontakt med Länsstyrelsen att man använder eller har för avsikt att använda sig av modullösningar.

Grunden i den kommunala boendeplaneringen bör vara att tillföra varaktiga bostäder efter det behov som finns med möjlighet att hantera tillfälliga ökade behov med tillfälliga lösningar. Det innebär att kommunerna i sin fysiska planering har ansvar för att skapa utrymme för att faktiskt bygga de nya bostäder med låga hyror som kommer att behövas framöver. När regeringens satsning på små, energismarta, hyresrätter med låga hyror kommer igång måste det finnas mark- och planberedskap för just den sortens byggande. För ensamstående utan barn bör möjlighet till delat boende undersökas vidare, och om möjligt relateras till delade boendeformer för studenter. Som en del i arbetet med att skaffa fler lägenheter för nyanlända har en större kommun tecknat, och planerar att teckna fler, samarbetsavtal avseende förhyrningar inom befintligt lägenhetsbestånd hos privata fastighetsägare.

### **Betydelsen av ett eget långsiktigt boende – för individen och för samhället**

En bostad är en förutsättning för fungerande vardag och för ett gott liv. Bostaden är en plats för vila, sömn, matlagning och personlig hygien. Utan bostad är det svårt att sköta ett arbete eller studier. Tryggheten i att ha en bostad är särskilt viktig för barn och unga<sup>10</sup>. En otrygg boendesituation inverkar ex. negativt på skola, utbildning, fritid och hälsa. En bostad behöver också vara lokaliserad så att den boende kan ta del av den regionala arbetsmarknaden. När Arbetsförmedlingen gör en anvisning till en kommun ska hänsyn tas till arbetsmarknaden men anvisningarna styrs i hög grad av var det finns tillgängliga bostäder.

När det inte finns bostäder att tillgå på den ordinarie hyresmarknaden riskerar nyanlända att istället hamna i olika situationer av hemlöshet<sup>11</sup>. De olika hemlöshetssituationerna nedan<sup>12</sup> omfattar personers akuta brist på tak över huvudet, såväl som mer långvariga boendeformer som beträffande kontraktsform inte kan jämföras med eget boende.

---

<sup>9</sup> Bostadsbyggnadsbehov, planeringsläge och bostadsbyggande, Länsstyrelsen 2015

<sup>10</sup> Bostad åt alla, slutrapport från länsstyrelsernas uppdrag att stödja kommunerna i att underlätta inträdet på bostadsmarknaden, Länsstyrelserna 2015

<sup>11</sup> Bostad åt alla, slutrapport från länsstyrelsernas uppdrag att stödja kommunerna i att underlätta inträdet på bostadsmarknaden, Länsstyrelserna 2015

<sup>12</sup> socialstyrelsens definition av hemlöshet <http://www.socialstyrelsen.se/hemloshet/omfattning/definition>

<p>Situation 1 En person är hänvisad till akutboende, härbärge, jourboende eller är uteliggare.</p>
<p>Situation 2 En person är intagen/inskriven på antingen; kriminalvårdsanstalt/behandlingsenhet eller stödboende inom socialtjänst/landsting/privat vårdgivare/HVB-hem/SIS-institution och som planeras skrivas ut inom tre månader efter mätperioden, men utan egen bostad ordnad inför utskrivningen/utflyttningen. Hit räknas även de personer som skulle ha skrivits ut/flyttat ut, men som är kvar på grund av att de inte har någon egen bostad ordnad.</p>
<p>Situation 3 En person bor i en av kommunen ordnad boendelösning (till exempel försökslägenhet/träningslägenhet/socialt kontrakt/kommunalt kontrakt) på grund av att personen inte får tillgång till den ordinarie bostadsmarknaden. Det handlar om boendelösningar med någon form av hyresavtal där boendet är förenat med tillsyn och/eller särskilda villkor eller regler.</p>
<p>Situation 4 En person bor tillfälligt och kontraktslöst hos kompisar/bekanta, familj/släktingar eller har ett tillfälligt (kortare än tre månader efter mätperioden) inneboende- eller andrahandskontrakt hos privatperson. Den uppgiftslämnande verksamheten har haft kontakt med personen av detta skäl och känner till att denna hemlöshetssituation gäller under mätperioden.</p>

Tabell 3: Tabellen visar fyra olika hemlöshetssituationer så som de definieras av Socialstyrelsen.

I arbetet med att motverka hemlöshet, och med att underlätta inträdet på bostadsmarknaden, har en målsättning varit att ersätta olika typer av sociala kontrakt med förstahandskontrakt för att ge individer möjlighet till ett boende på den ordinarie bostadsmarknaden. Att allt fler kommuner ser det som nödvändigt att använda sociala kontrakt som ett sätt att få tillgång till fler hyreslägenheter innebär en tillbakagång till att kommunernas socialtjänster i utökad grad kommer att agera som hyresvärdar, vilket inte är deras ursprungliga uppdrag. Kommunerna bör därför överväga att ifall inrättande av kommunal bostadsförmedling i någon form är ett bättre alternativ.

När nyanlända ordnar ett eget boende är det oftast som inneboende eller i andra hand, eftersom det i princip i alla kommuner råder brist på förstahandskontrakt. EBO-lagstiftningen har kritiserats för att bidra till trångboddhet, segregation och tillkomsten av en svart bostadsmarknad<sup>13</sup><sup>14</sup>(situation 4). För att stödja integration och långsiktigt hållbara boendelösningar som även är utformade efter svaga grupperns förutsättningar på bostadsmarknaden bör kommunerna i ägardirektiven till de kommunala bostadsbolagen, och genom samverkan med privata bostadsbolag arbeta för att säkerställa en ansvarfull uthyrning av bostäder<sup>15</sup>. Den nya anvisningslagen skulle till viss del kunna motverka dessa effekter. Analysgruppen gör dock bedömningen att för att uppnå detta behöver anvisningslagstiftningen omfatta fler samtidigt som EBO-lagstiftningen ses över. Om det inte vore bostadsbrist skulle EBO-lagstiftningen bidra till att lösa en del av bostadsfrågan för nyanlända.

<sup>13</sup> socialstyrelsens definition av hemlöshet <http://www.socialstyrelsen.se/hemloshet/omfattning/definition>

<sup>14</sup> Ansvarfull uthyrning av bostäder, rapport Sveriges allmännyttiga bostadsföretag

<sup>15</sup> SABOS rapport

Åtaganden inom flera av de andra områdena pekar på beroendet av att bostadsbehovet uppfylls för att de egna åtagandena ska kunna uppfyllas. Integration förutsätter för de allra flesta en trygg bostadslösning.

### **Effekter av bristande samverkan vid etablering av asylboende**

Det är inte rimligt att information som faktiskt finns, (till skillnad från otillräckliga prognoser) inte delas på ett samhällsnyttigt sätt. Även diskussionen om tillfällig överkapacitet och kostnaderna för sådan bör kunna lösas genom samverkan mellan kommunerna och Migrationsverket i högre grad än vad som nu sker. Samverkan kring rutiner för informationsdelning både under upphandling och efter beslut kan behöva utvecklas ytterligare. Det finns en ”Regional strategi för Östergötland läns myndighetsgemensamma bosättningsdialog” mellan Arbetsförmedlingen, Länsstyrelsen och Migrationsverket. Syftet är att det ska finnas en fungerande kommunikation om det pågående arbetet med asylmottagande och bosättning för asylsökande samt nyanlända, inklusive ensamkommande asylsökande barn. Dessutom att förutsättningarna för en samordnad kommundialog säkerställs. Länsstyrelsen är sammankallande i arbetet. Strategin är i behov av revidering och analysgruppen rekommenderar att myndigheterna vid nästa uppdatering ser över de brister som framkommit i analysen. Om myndigheterna konstaterar att regelverk måste ändras, exempelvis att LOU eller andra regler omöjliggör en effektiv samverkan och möjlighet till lämpliga lokaliseringar av asylboenden utifrån de kommunala förutsättningarna, måste behovet av regelförändringar hanteras på nationell nivå. Aspekter som, så långt det är möjligt utifrån gällande lagstiftning och praxis, bör ingå i en lämplighetsbedömning vid etablering av nya asylboenden är tillgänglighet till kommunal och annan lokal service, kommunikationer, sociala konsekvenser samt helhetsbedömning kring allmän lämplighet vid lokalisering.

## **4.2 Socialtjänst och omhändertagande av ensamkommande barn**

### **Planeringsförutsättningar och ekonomiska ersättningar.**

Planeringsförutsättningarna bedöms som det största hindret för att kunna uppfylla sina åtaganden på ett bra sätt. En ny anvisningsordning för ensamkommande barn trädde i kraft den första april 2016 där syftet bland annat är ett mer förutsägbart system och en rättvisare fördelning mellan kommunerna. Då det kommunala mottagandet av ensamkommande barn fortfarande styrs av externa faktorer nationellt och i vår omvärld så är en viktig insikt att planeringsförutsättningarna kommer fortsätta att vara mycket osäkra. Anvisningsordningen sätter också högre krav på kommunernas omvärldsbevakning och analysförmåga. En viktig åtgärd blir därför att se över att kommunen har avsatt resurser och en bra organisation för omvärldsbevakning, planering och genomförande samt att det finns ett nära och bra samarbete med Länsstyrelsen kring överenskommelserna om mottagande av ensamkommande barn. Vidare kan det vara intressant att titta på om en fördjupad samverkan mellan kommunerna kan ske kring omvärldsanalys och planering så att samtliga kommuner besitter god kompetens för att göra löpande bedömningar. Behovet finns särskilt hos de mindre kommunerna med begränsade resurser. Ett IT-system, motsvarande MELKER skulle underlätta kommunernas planering.

Ett annat problem som lyfts fram och som behöver klargöras är hur stor beredskap (överkapacitet) som är rimligt för kommunerna att ha med ersättning från staten. Anordnande av boende och personal tar ofta lång tid. Dessutom förbinder man sig ofta till kostnader över en viss tid. Kommunerna tvingas att väga mellan att ha beredskap för att klara av att uppfylla sina åtaganden och ta ekonomiska risker. Här behöver regeringen bli

tydlig så att Migrationsverket och Länsstyrelsen i sin tur kan bli tydligare mot kommunerna. På lokal nivå kan det vara av vikt för kommunerna att ha en "handlingsplan" för hur man snabbt kan ordna fler platser vid en kraftig ökning.

Nya ersättningar för mottagandet bereds på regeringskansliet. Det är viktigt att ersättningarna täcker de kostnader som kommunerna har, inklusive beredskap.

### **Anskaffning av boende och boendeplanering**

Att hitta bra och enkla åtgärder för att hitta adekvata boenden, främst i form av HVB, stödboende och familjehem är svårt. Därutöver finns behov av små lägenheter för ensamkommande barn som ska flytta ut från HVB eller stödboende. Det finns en stor bostadsbrist idag, särskilt stor är bristen på små bostäder. Det behövs nationella beslut för att utbudet av billiga små hyresrätter ska öka. Åtgärder som kan vara möjliga på kort sikt är tillfälliga modulhuslösningar. Det är svårt att bedöma behovet och tillgången av familjehem. Intresseanmälningar har kommit in och utreds. Detta tar dock tid med anledning av personalbristen inom socialtjänsten. Om kommunerna får tillgång till personal så kommer även tillgången på familjehem att förbättras. Ett annat problem där analysgruppen ser behov av åtgärder är att många familjehem inte fungerar. En av orsakerna är att de ensamkommande barnens behov inte motsvarar de traditionella familjehemsplaceringarna. Dessa barn har ibland andra behov än vad familjen kan ge. Familjehemmen hamnar även ibland lite vid sidan av det arbete som bedrivs med ensamkommande barn som är placerade på HVB-hem. Analysgruppen anser därför att det finns anledning att se över hur samverkan med ensamkommande barn i familjehem fungerar, vad familjehemmen får för stöd samt om det finns behov av förändringar på nationell nivå som behöver föras fram.

### **Personalbrist**

På detta område ser analysgruppen en tydlig personalbrist inom framförallt tre områden. socionomer, boendepersonal på HVB-hem samt gode män och särskilda förordnade vårdnadshavare.

Samtliga kommuner har en brist på socionomer. Det är bra om konkurrens mellan kommunerna kan undvikas och fokus istället läggs på att försöka locka yrkesgruppen till länet. En annan åtgärd som kan göras är att se över om arbetet inom socialtjänsten kan göras attraktivt för socionomer som idag arbetar inom andra yrkesområden. På regional nivå kommer Region Östergötland att presentera en rapport av överskott/underskott av olika yrkesgrupper som kan ge en bättre bild av kompetensbehovet. På kommunal nivå är en möjlig åtgärd att se över om det finns arbetsuppgifter som kan lyftas bort från socionomer och som istället kan genomföras av andra yrkeskategorier. En översyn av kompetenskrav för olika moment och arbetsuppgifter kring utredning och placering är en annan åtgärd. Här kan en samverkan mellan kommunerna vara behjälplig för att utbyta tankar och erfarenheter. Andra effekter av bristen på socionomer är att utredningar och uppföljningar inte hinns med inom uppsatta tidsgränser samt att undanträngningseffekter av andra grupper sker. Dessa är svåra att komma tillrätta med om man inte får tillräcklig med personal och minskar personalomsättningen.

En annan personalgrupp är boendepersonal på HVB-hem där behovet ökat kraftigt. Andelen med akademisk utbildning och erfarenhet från HVB för ensamkommande har sjunkit. De osäkra planeringsförutsättningarna resulterar i sämre anställningsvillkor och hög andel vikarier. Ett åtgärdsförslag som lyfts fram för att möta detta är en gemensam vikariepool.



Det faktum att det tar lång tid för ensamkommande barn att få en god man eller en särskild förordnad vårdnadshavare leder till bristande rättssäkerhet för de barn som inte har en ställföreträdare. Det bör ses över om vissa rekryterings-, informations-, och utbildningsinsatser kan göras gemensamt. Går det att hitta strukturer för detta som ger bättre kunskap kring rollen samtidigt som effektivitetsvinster uppnås, är detta önskvärt. Gode män/särskild förordnad vårdnadshavare efterfrågar själva nätverk för erfarenhetsutbyte och kompetensutveckling.

### **Information och kompetensutveckling**

Analysgruppen ser behovet av att se över vad som kan göras tillsammans kring informations-, kompetens- och utbildningsinsatser. Samtliga kommuner är i behov av att göra ungefär samma typ av insatser.

Vissa informationsinsatser är specifika medan viss information är relevant oavsett om du är socialsekreterare, boendepersonal eller god man/särskild förordnad vårdnadshavare. Här kan man tänka sig tema-dagar på olika bredare allmänna områden. Andra är mer specifika som utbildningar för gode män och kompetensutveckling för boendepersonal. Där kan enstaka eller serier med utbildnings- och seminarietillfällen med möjlighet för både information och utbyte av erfarenhet vara viktigt. Vissa insatser behöver genomföras lokalt på plats, andra skulle fungera utmärkt att genomföra i de olika länsdelarna eller på länsnivå.

Dessutom finns många aktörer som genomför eller planerar göra olika typer av insatser både mot boendepersonal och ensamkommande barn, ex. Länsstyrelsen, Region Östergötland, räddningstjänsten m.fl.. Det skulle underlätta för kommuner om det gick att få det mer samordnat.

### **Samverkan skola och arbetsmarknad**

En viktig åtgärd är att se över hur samverkan med skola och arbetsmarknaden ser ut i kommunen. Samverkar boendet och skolan på ett sätt som gynnar skolutvecklingen? Är kommunens utbildning för nyanlända utformad på ett optimalt sätt? Det svenska skolsystemet är inte utformat på ett relevant sätt för sent nyanlända barn och ungdomar med kort utbildningsbakgrund. Flera av dessa har arbetslivserfarenhet, men har ingen utbildning. Som för övriga nyanlända finns behov av regional samverkan för att hitta bra metoder för att hitta vägar även för sent nyanlända barn med kortare utbildningsbakgrund. Det nyligen beviljade folkhögskolespåret kan vara en väg, men det finns behov av ytterligare åtgärder.

## **4.3 Förskola och skola**

Utbildningsförvaltningarna har behov av stöd och informationsunderlag för att ha goda planeringsförutsättningar. Det kräver en god samverkan inom kommunen. Utöver intern samverkan i kommunen kan det framtagna analysverktyget vara till bra hjälp. Även här är en viktig insikt att planeringsförutsättningarna kommer vara osäkra. När det gäller asylsökande barn är planeringsförutsättningarna mycket osäkra, medan nyanlända barn går att planera för i lite större utsträckning.

### **Lokalförsörjning**

Åtgärder som redan pågår i kommunerna är att se över lokalförsörjningen. Lokalförsörjningen för utbildningsverksamhet behöver ses över både kortsiktigt och långsiktigt. Vilka åtgärder som är lämpliga för att anskaffa lämpliga lokaler varierar mycket mellan kommunernas förutsättningar. Större kommuner ser en ökad andel elever oavsett fortsatt högt flyktingmottagande eller inte. Medan framförallt mindre kommuner som

tidigare haft en negativ befolkningstillväxt behöver ta hänsyn till hur elevunderlaget kommer att se ut på längre sikt. Nybyggnationer, ombyggnationer och modulhus är olika lösningar som föreslagits.

### **Personalförsörjning och kompetensutveckling**

Personalförsörjningen är ett stort hinder för att klara åtagandet. I kommunernas analyser finns få lokala och regionala åtgärdsförslag. Åtgärder från staten är viktiga på detta område. Exempel på detta kan vara fler utbildningsplatser och vidareutbildning av lärare. Lärarkyrket behöver bli mer attraktivt i allmänhet och i synnerhet att som lärare arbeta med nyanlända. Lärarlöner kan vara en pusselbit, förutsättningar att utföra ett bra arbete och arbetsmiljö en annan. Där har stat och kommun ett delat ansvar.

Ett antal förslag på kommunala åtgärder lyfts fram. Till exempel att omfördela undervisningstid under dagen, vidareutbilda egen personal, samarbete vid rekrytering och samverka med fristående huvudmän. En annan möjlig åtgärd är att se över om det går att frigöra mer tid för lärare att undervisa. Finns arbetsuppgifter som kan lyftas bort från lärare och istället genomföras av andra yrkeskategorier? Men också se om arbetet inom förskola och skola kan göras attraktivt för andra yrkesgrupper. I likhet med bristen på socionomer behöver vi i länet undvika konkurrens mellan kommunerna och istället se hur Östergötland kan vara en attraktiv region för yrkesgruppen.

Genom att uppmuntra nyanlända att bli lärare löser inte personalbristen på kort sikt. Det är dock en vinst för alla parter om nyanlända med lärarbakgrund kan tas tillvara i det svenska utbildningssystemet. Inte minst i modernmålsundervisning och studiehandledning på modersmål skulle nyanlända lärare kunna spela en viktig roll i ett tidigt skede. Kommunerna skulle kunna använda sig av statliga ersättningar i form av instegsjobb och nystartsjobb. Ett förslag på åtgärd är att skapa ett regionalt snabbspår för nyanlända lärare på samma sätt som regionen skapar detta för medicinsk personal. Detta skulle kräva ett samarbete mellan kommunerna, Linköpings Universitetet och Arbetsförmedlingen.

### **Kvalitet i utbildning**

På kort sikt handlar mycket om att ordna lokaler och personal. För att på längre sikt kunna fylla sitt åtagande att eleverna når godkända betyg och ges möjlighet att studera vidare behöver också **kvaliteten** i undervisningen för nyanlända ses över. Vi behöver säkerställa att kommunernas utbildning för nyanlända är utformad och fungerar på ett så bra sätt som möjligt. Särskilt viktigt är detta för sent nyanlända barn och ungdomar.

För nyanlända barn och ungdomar varierar utbildningsbakgrund stort och för en del kan vägen för att nå resultat och betyg ibland bli lång. Det kan till exempel bero på bristande utbildning i hemlandet, avbrott i skola under flykten eller hälsotillstånd. Det kräver mycket kunskap och flexibilitet av skolan för att den nyanlände ska komma så snabbt som möjligt framåt. Det krävs en bra kartläggning, kreativa lösningar och effektiva metoder. Det kräver i sin tur att skolan får resurser i olika former för att klara uppdraget på ett bra sätt.

Skolan är också en viktig arena där barns och ungas värderingar och tillit för samhället formas. Det finns ingen särskild samhällsorientering för nyanlända barn och unga som inte ingår etableringen. För många barn och unga i skolålder är det skolmiljön som innebär det första mötet med det offentliga Sverige. Här finns en möjlighet att ge en introduktion till samhället på barns villkor, anpassad efter ålder, behov för barn och unga. Det är särskilt viktigt att barn och unga så tidigt som möjligt ges en egen möjlighet till att bygga relationer med till sitt nya land, och ges tillfälle att reflektera om vad det betyder för dem att växa upp i

Sverige. Det är viktigt att de vuxna som arbetar nära barnen ges kunskap att hantera de komplexa frågor som kan uppstå kring bland annat kulturkrockar, hedersrelaterade frågor, demokrati och jämställdhet.

Östergötlands kommuner hade då Regionförbundet Östsam fanns en nära samverkan kring nyanlända barns och ungdomars utbildning. En viktig åtgärd för att ge alla nyanlända barn och ungdomar i länet samma förutsättningar oavsett var i länet man bor är en samverkan mellan kommunerna på området nyanlända barn och ungdomars utbildning. Exempel på samverkansområden kan vara information och utbildningsinsatser, erfarenhetsutbyte, metodutveckling etc. Förslag på åtgärder på kommunal nivå kan med fördel hanteras i samverkan mellan kommunerna i lämpligt befintligt forum.

Staten har kommit med ett antal reformer på skolområdet för att möta upp behoven hos nyanlända. Skolverket har kommit med riktlinjer och metodstöd.

Det är också värt att nämna att nyanlända elevers bostad- och hälsosituation påverkar skolgången i hög utsträckning. Att inte ha en lämplig bostad som ger möjligheter till studier, att ha varit med om traumatiska upplevelser och att ha kvar sin familj i ett otryggt område är exempel som kan påverka etableringen i stor utsträckning. Det är därför viktigt att ha ett helhetsperspektiv på dessa frågor.

#### 4.4 Arbete, försörjning och utbildning för vuxna

Detta är ett område där många aktörer på olika nivåer har viktiga uppdrag med sinsemellan starka beroenden för att uppfylla sina åtaganden. Olika aktörer kan göra egna åtgärder för att bidra till att nyanlända kommer i arbete och egen försörjning så snabbt som möjligt. För att få en tydlig effekt kommer det även att krävas insatser på många områden i samverkan mellan flera aktörer. Vi behöver å ena sidan diskutera vad vi kan göra för att nyanlända snabbare ska bli en del av den svenska arbetsmarknaden. Vilka arbeten är möjliga för personer med begränsad utbildningsbakgrund? Hur arbetar vi med mångfald och diskriminering? Å andra sidan behöver vi komma med konkreta lösningar hur vi effektivare och bättre validerar, kompletterar och ökar utbildningsnivån hos de nyanlända som kommer för att på bästa sätt matcha arbetsmarknadens behov.

För att bättre kunna få en bild av vilka insatser som behövs på området skulle analysverktyget med fördel kunna utvecklas för att få en bättre bild av nyanländas bakgrund och behov samt vilka insatser som ger resultat. Ett vidareutvecklat analysverktyg skulle ge ett bra underlag när utbildning och arbetsmarknadsinsatser planeras.

Arbetslösheten bland utomeuropeiskt födda har ökat. Genomsnittstiden för en nyanländ att nå ett arbete är avsevärt mycket längre än etableringstiden. För att inte riskera ökade kostnader av försörjningsstöd på sikt är den samlade bedömningen att det kommer finnas behov av ökade satsningar på etableringsinsatser vad gäller språkundervisning, validering, utbildning, praktik och andra arbetsmarknadsåtgärder.

##### **Etableringsinsatser**

Ansvar för etableringsplanens insatser är delat mellan Arbetsförmedlingen och kommunen. Arbetsförmedlingen har ett stort ansvar då de beslutar om etableringsplanerna och dess innehåll samt olika arbetsmarknadsinsatser. Kommunerna ansvarar för delar av insatserna, främst svenska för invandrare (SFI) och samhällsorientering (SO). Arbetsförmedlingen ska enligt förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen vara samordnande,

stödande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter. Ett nära samarbete mellan kommun och Arbetsförmedling på lokal nivå är viktigt för att de båda aktörernas insatser ska kunna användas på ett flexibelt sätt. Ett nära samarbete är också viktigt för att tillsammans titta på hur statliga ersättningar kan användas i kommunen för olika typer av arbetsmarknadsåtgärder.

Språket är viktigt för att kunna ta till sig vidare till utbildning och få arbete på den svenska arbetsmarknaden. SFI spelar därför en viktig roll i etableringen. För att inte fördröja tiden till arbete är det viktigt att det finns flexibla former där det går att kombinera SFI, utbildningar och arbetsmarknadsinsatser. Riksrevisionens granskning av nyanländas etablering 2015 lyfte särskilt fram att det saknades åtgärder för korttidsutbildade och att de nyanlända som deltar i vuxenutbildningen är få. Granskningens slutsatser var bland annat behov av en ökad parallellitet och flexibilitet, bättre samverkan mellan stat och kommun samt lokala lösningar.

Lärarbristen, inkl. SFI-lärare är känd och det finns behov av nationella åtgärder på området. T.ex. i form av utbildningsplatser, attraktivitet för yrket samt kompetensutveckling. För att komma tillrätta med personalbristen för SFI-lärare är det önskvärt att titta vidare på hur vi kan locka yrkesgruppen till länet istället för konkurrera internt, gemensamma rekryteringskampanjer samt se över hur arbetet inom SFI kan göras attraktivt för andra lärarkategorier.

Ett nära samarbete krävs även på regional nivå. En regional samverkan ger vinster och bättre förutsättningar för kunskap, erfarenhetsutbyte och effektivitet. Den andra stora vinsten med regional samverkan är att möjliggöra ett större regionalt utbud av insatser för individen. En aktör beskriver att man måste uppnå en bättre koordinering mellan olika aktörer för att få ”rätt person på rätt plats” avseende arbetskraftsbehovet. Konkreta exempel på detta är till exempel olika typer av snabbspår, SFX i Stockholms län och Gävleborgsmodellen är några exempel. Ett bra exempel i Östergötland är Region Östergötlands snabbspår för nyanlända med medicinsk bakgrund.

En av länets aktörer eller samverkansforum bör få ett tydligt uppdrag att titta vidare på lämpliga initiativ för att förbättra validering. Det stora problemet ligger inte hos de med legitimationsyrken, betyg eller intyg, utan alla som kommer med liten formell kunskap men med arbetslivserfarenhet som har relevans för ett specifikt yrke. Vi bör se över hur Arbetsförmedlingen, Region Östergötlands kompetensplattformar, kommunerna, arbetsgivare, branschorganisationer med flera på olika sätt kan bidra.

Det behövs arenor för att samarbeta för att hitta olika lösningar på området. Östergötlands Integrationsråd och deras beredningsgrupp samt de Regionala kompetensplattformarna inom Region Östergötland kan vara viktiga arenor för att identifiera och konkretisera åtgärder.

### **Lokal närvaro och kommunikationer**

De mindre kommunerna lyfter upp behovet av lokal närvaro av statliga aktörer i allmänhet, Arbetsförmedlingen i synnerhet. Samverkan påverkas och de nyanlända förlorar tid i insatser när de istället måste åka till en större stad. De mindre kommunerna ser också behov av åtgärder att anpassa kollektivtrafiken så att den matchar de nyanländas behov av utbildning och arbetsmarknadsinsatser bättre.

## **Bosättning och arbete**

Det krävs även en samverkan mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingens bosättningsenhet. Även från 2017, då Migrationsverket tar över hela bosättningsansvaret är det viktigt att ta hänsyn till att den nyanländes utbildningsbakgrund och arbetslivserfarenhet matchar boendeortens arbetskraftsbehov. Finns specifika utbildningar för nyanlända med arbetsmarknadsinriktningar är det önskvärt att nyanlända med matchande bakgrund anvisas kommunen eller länet.

## **Behov av helhetssyn och tidiga insatser**

En viktig åtgärd för att skynda på nyanländas väg till arbetsmarknaden är att asyltiden används på ett på ett kvalitativt sätt. En åtgärd som pågår inom Migrationsverket är framtagandet av organiserad sysselsättning. Det skulle vara värdefullt om denna kunde systematiseras så att språkundervisningen underlättades när den nyanlände börjar SFI, att samhällsinformation synkades med samhällsorientering och viss kartläggning, utbildning och arbetsmarknadsinsatser kan inledas. Även insatser som gynnar individens hälsa under asyltiden är viktig. För detta krävs ett samarbete som förslagsvis sker inom ramen för integrationsrådets beredningsgrupp.

Det är också värt att nämna att den nyanländes bostad- och hälsosituation påverkar etableringen i hög utsträckning. Att inte ha en lämplig bostad som ger möjligheter till studier, att ha varit med om traumatiska upplevelser och att ha kvar sin familj i ett otryggt område är exempel som kan påverka etableringen i stor utsträckning. Det är därför viktigt att ha ett helhetsperspektiv på dessa frågor.

Det finns också anledning att ställa frågan om etableringstiden på två år för alla nyanlända oavsett utbildningsbakgrund är rimlig. På nationell nivå kan det finnas anledning att ser över behovet av en differentierad etableringstid.

## **4.5 Lokal service, fritidssysselsättning och delaktighet**

För att kunna delta i samhället måste asylsökande och nyanlända ha faktiska förutsättningar att ta sig till olika offentliga servicefunktioner. Alternativt, att funktionerna istället söker upp asylsökande eller nyanlända. En del åtgärder kan vara relativt enkla såsom förändrade eller anpassade öppettider som är synkroniserade med kollektivtrafikens utbud. I andra fall kan mer komplexa åtgärder krävas, som krav på utbud av kommunikationer till aktuella servicepunkter när olika boenden upphandlas, om sådan inte finns med kollektiva färdmedel. Efter att ha tagit del av deltagande aktörers erfarenheter är det tydligt att samverkan måste inledas så att det finns faktiska möjligheter för ett mottagande som främjar delaktighet, inte bara i den egna etableringen utan även i samhället i stort. Analysgruppen bedömer att en fördjupad diskussion/samverkan behövs för att komma fram till eventuella åtgärder. En sådan diskussion skulle behöva inkludera berörda kommuner, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Östgotatrafiken, Region Östergötland och/eller Länsstyrelsen Östergötland.

I flera sammanhang lyfts bristen på tolkar fram. Rätt till tolk är en viktig del för att få samhällsinformation och kunna delta i samhället när man är ny och inte kan kommunicera på annat sätt. Aktörerna har inte lyft fram särskilda åtgärder på området. Analysgruppen bedömer därför även här att det finns behov av en fördjupad diskussion/samverkan för att komma fram till eventuella åtgärder.

Om asylsökande och nyanlända ska känna sig delaktiga i det svenska samhället och vara en naturlig del av den mångfald av organisationer och föreningar som finns i det civila samhället krävs en fördjupad samverkan mellan offentlig och idéburen sektor. Att hitta samverkansformer och strukturer på både lokal och regional nivå är ett viktigt utvecklingsområde. Kunskap, långsiktighet och finansiering av verksamhet är andra hinder som behöver fördjupade diskussioner, liksom hur man kan tillföra språklig och kulturell kompetens inom området.

Samhällsorienteringen som ingår i etableringen är ett viktigt redskap för att vara delaktig i det svenska samhället. Samhällskommunikationerna spelar en central roll. Kan samhällskommunikatörer användas i fler funktioner än samhällsorientering? Finns behov under asyltiden? I skolan? På fritiden? Former för föräldrastöd?

Att få kontakt med svenskar genom mötesplatser och flyktingguider eller familjekontakter är en möjlighet som kommunerna i länet kan erbjuda genom att söka så kallade § 37a medel hos länsstyrelsen. En viktig åtgärd är att alla nyanlända får möjlighet att ta del av detta oavsett i vilken kommun man bor. För att nå ökad kunskap och lärande kring metodutveckling är en viktig åtgärd en ökad regional samverkan mellan kommunerna

## 4.6 Trygghet och säkerhet

Deltagande aktörers möjlighet att uppfylla sina åtagande inom området, och undvika långsiktiga negativa effekter, är starkt beroende av att flera åtaganden inom andra områden löses (ex. långsiktigt hållbara boenden, skola, fritidssysselsättning, utbildning, arbete och sysselsättning). Polismyndigheten och kommunerna inkl. räddningstjänsten gör bedömningen att samverkan mellan en mängd aktörer är avgörande för att lyckas med åtagandet. Det handlar i stor utsträckning om ett förebyggande arbete i form av informationsinsatser kopplat till en mängd områden, ex. brott samt vatten-, brand- och trafiksäkerhet. Det handlar även om att skapa förtroendefulla relationer och förmedla något så svårfångat som önskvärda värderingar i det svenska samhället.

Slutsatsen är att satsningar för att nå alla målgrupper med förebyggande information om t.ex. lag och rätt, jämställdhet, brandsäkerhet, hälso- och sjukvård behöver utökas i omfattning och innehåll, och då blir möjligheten att kunna kommunicera avgörande. Det kan därför finnas anledning att studera närmare vilka aktörer som i första hand har ett ansvar för detta, och i så fall hur dessa kan nå en gemensam målbild och strategi för arbetet med förebyggande information. Idag hanteras frågorna av en mängd aktörer i olika forum och nätverk.

Vad gäller frågan om trygghet och säkerhet vid boenden så gör Polismyndigheten bedömningen att en stor del av de förebyggande informationsinsatser som görs idag bör ses som kortsiktiga lösningar, och att det ur ett samverkansperspektiv bör vara kommunerna som ansvarar för det långsiktiga arbetet med trygghet och säkerhet samt lag- och rätt på boenden. Ansvarsfrågan, de legala förutsättningarna samt i vilken utsträckning det finns en samsyn kring hur riskanalyser ska genomföras vid uppstart av nya boenden föreslås diskuteras närmare av berörda aktörer.

Frågan om hur räddningstjänst och andra aktörer inom krisberedskapssektorn ska kunna nå ut med information om risker och kriser genom t.ex. viktigt meddelande till allmänheten (VMA) och andra krisinformationskanaler till grupper som inte förstår svenska kan med fördel diskuteras vidare inom befintliga nätverk, ex. Samverkan Östergötland.

## 4.7 Sammanfattade rekommendationer

I det här avsnittet sammanfattas åtgärdsförslagen i form av rekommendationer till hur de **skulle kunna** omhändertas. Givet de korta tidsramarna har det inte varit möjligt för analysgruppen att diskutera eller förankra rekommendationerna närmare med berörda aktörer, varken på tjänstemanna- eller politisk nivå. **De bör därför betraktas som underlag för en fördjupad och fortsatt diskussion.** Ett förslag är att diskussion och förankring av ovan sker genom ett extra möte i beredningsgruppen under integrationsrådet, med övriga berörda aktörer inbjudna.

För att samverkan i olika forum och nätverk ska vara effektiv och ge resultat krävs att:

- Medverkande aktörer har en vilja att förbättra helheten.
- Medverkande aktörer är beredda att ändra sina arbetssätt och förhållningssätt för lösningar som är bra för helheten.
- Medverkande aktörer ansätter resurser/personer för samverkan samt att dessa kan förankra och kommunicera frågor i den egna organisationen.
- De som leder samverkansaktiviteter ser till att konkreta samhällsnyttiga resultat produceras och tydliggörs.

Rekommendationerna sorteras efter vilken eller vilka aktörer, samverkansforum eller nätverk som bedömts som mest berörda. Avsnittet är inte att betrakta som en check-lista utan ska läsas tillsammans med hela kapitel 3 Resultat samt kapitel 4 Analys, slutsatser och åtgärdsförslag.

### 4.1.1 Berörd aktör

#### Kommunerna

- **Strategiskt arbete för att säkerställa en ansvarfull uthyrning av bostäder.**
- **Inrättande av kommunal bostadsförmedling i någon form.**
- **Mark- och planberedskap för regeringens satsning på små, energismarta, hyresrätter med låga hyror.**
- **Upprätta en ”handlingsplan” för hur man snabbt kan ordna fler mer boendeplatser för ensamkommande barn vid kraftiga uppgångar.**
- **Föra tillbaka frågan om boende för nyanlända till linjeorganisationen** (boendeplanering, integration, socialtjänst) för att ge utrymme för konkreta åtgärder baserade på kommunala mål och strategier.
- **Förändrat/ökat samarbete över nämndgränserna.** Olika former av anpassning av den interna organisationen och framtagande av strategier/planer för möjligheten att ta emot nyanlända enligt anvisning.
- **Använda framtaget analysverktyg** när Migrationsverket kommer med nya prognoser eller vid behov.

- **Säkerställa att kommunen har en bra organisation för omvärldsbevakning, planering och genomförande** av mottagandet för både nyanlända vuxna och barn samt ensamkommande barn. Samt att tillräckliga resurser, av de statliga ersättningar som kommunen får, avsätts för detta och kommunens olika åtaganden.
- **Samverka med idéburen sektor.** Hitta strukturer för samverkan på lokal nivå.
- **Delta i samverkan i nedan föreslagna forum och nätverk.**

#### Länsstyrelsen

- **Samankalla Arbetsförmedlingen och Migrationsverket för en revidering av den ”Regional strategin för Östergötland läns myndighetsgemensamma bosättningsdialog”.** Inom ramen för revideringen rekommendera myndigheterna tillvarata de brister och önskemål som framkommit i analysen samt att föra upp de brister som inte går att lösa regionalt upp på nationell nivå.
- **Utveckla redan existerande forum för samverkan med olika aktörer inom boendeplanering och för ett ökat bostadbyggande** som Landshövdingens Runda-bordssamtal på slottet för politiker och byggbranschen, nätverk för bostadsförsörjning för kommunala handläggare från fysisk planering, socialtjänst och integration samt särskilda möten med representanter från kommuner och näringsliv som vill vara med och driva utvecklingen för ett ökat byggande.
- **Stödja samverkan och strukturer mellan offentlig och idéburen sektor** utifrån uppdraget att främja den idéburna sektorns roll i etableringen.
- **Verka för att nyanlända har tillgång till flyktingguider, familjekontakter och mötesplatser** oavsett var i Östergötland man bor.
- **Delta i samverkan i nedan föreslagna forum och nätverk**

#### Region Östergötland

- **Samverkan för ökad tillgång till lokal service.**
- Region Östergötland bidrar till att identifiera och konkretisera åtgärder för nyanlända inom ramen för kompetensförsörjning och regional utveckling t.ex. genom de regionala kompetensplattformarna.
- Fortsatt bedömning av behovet av nationella åtgärder för att öka tillgången på vaccin.
- **Delta i samverkan i nedan föreslagna forum och nätverk.**

#### Migrationsverket

- **Prioritera och påskynda IT-systemet MELKER** för att stödja kommunerna i planering och administration kring ensamkommande barn.



- **Bosättningsenheten behöver ta hänsyn till att den nyanländes utbildningsbakgrund och arbetslivserfarenhet** vid matchning av boendeortens arbetskraftsbehov.
- **Delta i samverkan i nedan föreslagna forum och nätverk**

#### Arbetsförmedlingen

- **Bosättningsenheten behöver ta hänsyn till att den nyanländes utbildningsbakgrund och arbetslivserfarenhet** vid matchning av boendeortens arbetskraftsbehov (t.o.m. 2016).
- **Titta vidare på valideringsfrågan i samverkan.** Rekommenderar att Östergötlands Integrationsråds beredningsgrupp tittar vidare på frågan med särskilt stöd av Arbetsförmedlingen och Region Östergötland.
- **Delta i samverkan i nedan föreslagna forum och nätverk**

#### Nationellt

- **Klargöra hur stor beredskap (överkapacitet) som är rimligt** för kommunerna att ha med ersättning från staten vad avser boendeplatser för ensamkommande barn.
- **Säkerställa att utbildningsplatser och vidareutbildning** finns på nationell nivå för yrkeskategorier som behövs för att klara mottagandet av flyktingar och nyanlända. T.ex. socionomer, lärare, boendepersonal på HVB-hem, tolkar etc.
- **Se över om etableringstiden på två år** för alla nyanlända oavsett utbildningsbakgrund är bästa formen.
- **Möjliggöra för Arbetsförmedlingen att köpa etableringsinsatser av kommunerna** i större utsträckning.
- **Översyn av anvisningsslagen och EBO-lagstiftningens sociala konsekvenser.**
- **Möjliggöra för idéburna organisationer att engagera sig** långsiktigt genom att hitta långsiktiga finansieringslösningar.
- **Se över statlig närvaro i landsbygd och mindre kommuner** och inom ramen för landsbygdsutveckling beakta nyanländas perspektiv.

#### 4.1.2 Berörda samverkansforum och nätverk

- **Revidera ”Regional strategi för Östergötland läns myndighetsgemensamma bosättningsdialog”.**
- **Fördjupad samverkan kring omvärldsanalys, planering och genomförande** mellan kommunernas ansvariga för mottagandet av ensamkommande barn, Migrationsverket och Länsstyrelsen. Samma forum kan

med fördel se över hur familjehem för ensamkommande barn samt samvekan mellan boende och skola fungerar. Rekommendation att Länsstyrelsen är sammankallande.

- **Utveckla analysverktyget på området etablering** för att ett bra underlag för att planera utbildning- och arbetsmarknadsinsatser planeras. Rekommenderas ske i samverkan mellan Länsstyrelsen och Arbetsförmedlingen.
- **Samverkan kring yrken med personalbrist**, t.ex. socionomer, SFI-lärare, modersmåls lärare, boendepersonal HVB-hem, gode män etc. Se över relevant kompetens och stödfunktioner, se över om det är möjligt med gemensamma rekryteringsinsatser för att locka yrkesgrupperna till länet, hur man kan frigöra tid för huvuduppdrag inom bristyrken, vidareutbildning, samverkan kring vikarier, utbyta tankar och erfarenheter. Rekommendation att detta kan omhändertas av kommunernas HR-funktioner tillsammans med kommunernas ansvariga chefer för respektive yrkesgrupp. Regionen Östergötlands analyser kring kompetensbehov är ett viktigt bidrag.
- **Samverkan kring snabbspår** för t.ex. lärare. Rekommenderas att Integrationsrådets beredningsgrupp tittar vidare på möjligheterna kring detta då aktörer som kommuner, Arbetsförmedling finns i denna grupp.
- **Kompetensutvecklingsinsatser**
- **Regionalt samarbete kring utbildning- och arbetsmarknadsinsatser** för nyanlända. Aktörerna behöver bättre kunskap, erfarenhetsutbyte och effektivitet samt möjliggöra ett större regionalt utbud av insatser för individen. Rekommendation att detta omhändertas av Integrationsrådets beredningsgrupp.
- **Samverkan kring nyanlända barns och ungdomars utbildning.** Rekommendation att Östergötlands Integrationsråd beredningsgrupp tittar vidare på hur samverkan kan ske på bästa sätt.
- **Kartläggning av hur skolan arbetar med samhällsorientering- och värderingsfrågor** för nyanlända.
- **Utreda om samhällskommunikatörer kan användas i fler funktioner** än samhällsorientering. Rekommenderar Region Östergötland se över detta på uppdrag av Östergötlands Integrationsråds beredningsgrupp.
- **Samverkan kring informations- och kompetensinsatser.** Tema-dagar eller seminarier erbjuds till en eller flera målgrupper i länet. Alternativt flera aktörer samverkar för att förenkla för målgruppen.
- **Samverkan kring förebyggande åtgärder kopplat till trygghet och säkerhet.** Rekommendation att Regionala samordningsfunktionen (RSF) ser över föreslagna åtgärder inom ramen för Samverkan Östergötland.

- **Nära samarbete mellan kommun och Arbetsförmedling på lokal nivå** är viktigt för att de båda aktörernas insatser ska kunna användas på ett flexibelt sätt. Ett nära samarbete är också viktigt för att tillsammans titta på hur statliga ersättningar kan användas i kommunen för olika typer av arbetsmarknadsåtgärder.