



Varbergs kommuns revisorer

Granskning av
kommunens flyktingmottagande

Revisionsrapport

Innehåll

1.	Bakgrund	2
2.	Syfte	2
3.	Avgränsning	3
4.	Revisionskriterier	3
5.	Metod	3
6.	Ansvarig nämnd	3
7.	Flyktingmottagning	4
7.1	Etableringsreformen	4
7.2	Organisation och avtal	4
7.3	Politiska mål, verksamhetsmål och styrdokument	5
7.4	Mottagning och bostadsförsörjning	6
7.5	Samverkan och LÖK	8
8.	Samhällsorientering	9
9.	Utbildning i svenska för invandrare	10
10.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	12

1. Bakgrund

Revisorerna har i revisionsplanering för 2014 uppmärksammat risker beträffande mottagande av flyktingar och integrationsarbetet. Härigenom har vi av Varbergs kommuns revisorer fått i uppdrag att genomföra en granskning av kommunens flyktingmottagning samt arbetet med integration.

Att integrera medborgare med utländsk bakgrund är många gånger en stor utmaning för kommunen och andra organisationer.

Ovanstående ställer särskilda krav på styrelser och nämnder beträffande utformning och innehåll i den kommunala servicen samt i myndighetsutövningen.

Ansvar för introduktionen för nyanlända flyktingar och andra invandrare förändrades genom etableringsreformen 1 december 2010. Härigenom förändrades ansvarsfördelningen mellan myndigheter och kommuner, där Arbetsförmedlingen övertog samordningsansvaret från kommunerna. Kommunerna har dock ett fortsatt stort ansvar för nyanländas etablering och får fortsättningsvis ersättning från staten.

2. Syfte

Syftet med granskningen är att bedöma om styrning, genomförande och uppföljning av flyktingmottagandet fungerar på ett ändamålsenligt sätt.

Härigenom avser rapporten att besvara samt belysa följande frågeställningar:

- Finns det kommunala mål för flyktingmottagningen?
- Finns dokumenterade rutiner och riktlinjer för flyktingmottagningen?
- Bedrivs verksamheten i enlighet med gällande mål och riktlinjer?
- Finns det dokumenterade rutiner för bostadsförsörjningen?
- Hur fungerar samverkan med det kommunala bostadsbolaget?
- Genomförs uppföljningar av verksamheten?
- Finns avtal med länsstyrelsen?
- Hur fungerar SFI-verksamheten?

- Uppfyller kommunen kravet på utformning, genomförande och uppföljning av den lagstadgade samhällsorienteringen?
- Finns det lokala samverkansformer med Arbetsförmedlingen?

3. Avgränsning

Granskningen avser kommunens flyktingmottagande med sikte på vuxna flyktingar. Verksamheten avseende ensamkommande barn och ungdomar omfattas ej.

4. Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna/verksamheten uppfyller:

- Lag om mottagande av asylsökande, SFS 1994:137
- Förordning om mottagande av asylsökande, SFS 1994:361
- Socialtjänstlagen, SFS 2001:453
- Lag om etableringsersättning för vissa nyanlända invandrare, SFS 2010:407
- Förordning 2010:1138 om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare
- Kommunala mål och riktlinjer
- Träffade avtal

5. Metod

Genomgång och studium av relevanta dokument och beslutsunderlag. Intervjuer och avstämningar har genomförts med socialnämndens presidium, kommunstyrelsens presidium, integrationssamordnare, enhetschef barn och familj, socialchef, rektor för utbildning i svenska för invandrare, (Sfi) och chef/rektor vuxenutbildningen.

Rapporten har faktagranskats av socialchefen, enhetschef barn- och familj samt chef/rektor för vuxenutbildningen.

6. Ansvarig nämnd

Kommunstyrelsen och socialnämnden.

7. Flyktingmottagning

7.1 Etableringsreformen

Den 1 december 2010 trädde lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända i kraft med syfte att påskynda nyanländas etablering i samhället. Härigenom förändrades ansvarfördelningen mellan myndigheter och kommuner, där Arbetsförmedlingen övertog samordningsansvaret från kommunerna. Kommunerna har dock ett fortsatt stort ansvar för nyanländas etablering och får fortsättningsvis ersättning från staten.

I och med reformen ansvarar kommunerna för följande insatser:

- Mottagande och bostadsförsörjning
- Undervisning i sfi, (Svenska för invandrare), och annan vuxenutbildning
- Samhällsorientering
- Skola, förskoleverksamhet, barnomsorg och andra insatser för barn och ungdomar
- Försörjningsstöd vid vissa situationer

Länsstyrelserna medverkar till att det finns beredskap hos kommunerna att ta emot nyanlända samt tecknar överenskommelser med kommunerna om mottagande av nyanlända invandrare.

7.2 Organisation och avtal

Iakttagelser

I Varbergs kommun är socialnämnden ansvarig för kommunens flyktingverksamhet, där bl.a. mottagande, service, bostadsförsörjning och samhällsorientering hanteras inom socialförvaltningens enhet för barn och familj.

Kommunstyrelsen ansvarar för sfi-undervisningen.

Varbergs kommun har en skriftlig överenskommelse om mottagande av flyktingar med länsstyrelsen. På så sätt erhåller kommunen en statlig grundersättning motsvarande fem prisbasbelopp per år, (summan för 2014 är 222 000 kr). Ersättningen utgår endast till de kommuner som har skriftliga avtal med länsstyrelsen.

Av överenskommelsen framgår att kommunen åtar sig att årligen ta emot 80 nyanlända personer, varav 30 personer anvisas genom Migrationsverkets försorg. Överenskommelsen gäller tills vidare.

Dock har en tillfällig ändring genomförts på begäran av länsstyrelsen, där antalet anvisningar ändrades till 45. Ändringen gäller fr.o.m. 2014-01-01 t.o.m. 2015-12-31.

Nedan redogörs för antal mottagna flyktingar under de senaste tre åren i komparativt syfte:

År	Antal mottagna
2011	30 varav 9 anvisade
2012	22 varav 10 anvisade
2013	56 varav 27 anvisade
Nov 2014	76 varav 16 anvisade

Kommentarer

Av intervjuerna med professionen framgår att kommunen inte klarar av att uppfylla åtagandet om mottagning av 45 anvisade flyktingar i enlighet med överenskommelsen. Detta på grund av svårigheter med att ordna boende, vilket är ett kriterium för att Migrationsverket ska kunna anvisa en flykting till kommunen, (se avsnitt 7.4).

7.3 Politiska mål, verksamhetsmål och styrdokument

Kommunala styrdokument i form av policies, program, verksamhetsplaner, måldokument, riktlinjer och rutiner för uppföljningar, och kvalitetssäkringar är nödvändiga styrinstrument som agerar som komplement till gällande lagstiftningar samt visar på en uttalad ambitionsnivå för de lokala verksamheterna.

Iakttagelser och kommentarer

Av granskningen framgår avsaknaden av politiska mål och strategier för flyktingverksamheten. Konsekvensen av detta är avsaknaden av fastställda verksamhetsmål följt av ett målarbete med sikte på flyktingmottagning, där professionen inte har någon målgrund att utgå ifrån. Härigenom saknas en politisk uttalad ambitionsnivå för verksamheten för kommunens flyktingmottagande. På så sätt saknas också ett politiskt styrinstrument för verksamheten.

Av intervju med socialnämndens presidium, enhetschef för barn- och familj samt socialchefen framgår en medvetenhet kring avsaknaden av mål- och styrdokument följt av ett målarbete. Professionen är eniga om vikten av kommunala mål och att det bör finnas politiska mål som i sin tur utmynnar i verksamhetsspecifika mål. Likaså uttrycker tjänstemännen vikten av kommunövergripande strategi, program och mål för integrationsfrågor. Det uttrycks vidare att integrationsfrågor inte bör vara en enda nämnds ansvar.

Av intervju med tjänstemännen framgår en frustration över att inte veta vilka mål, viljeinriktning och vision de jobbar mot. Härigenom upplever professionen avsaknad av en politisk styrning och ledning vad gäller flyktingmottagningen. Likaså uttrycks att verksamheten bör återinrättas under kommunstyrelsen i syfte att komma närmare politiken.

Vi bedömer politiska mål och strategier vara av stor vikt för verksamhetens styrning och ledning samt måluppfyllelse.

Vi anser att avsaknaden av mål, målarbete riskerar att leda till en bristande styrning, ledning samt uppföljning av en viss målgrupp. Härigenom bör relevanta och för verksamheten viktiga mål fastställas.

7.4 Mottagning och bostadsförsörjning

Iakttagelser och kommentarer

En integrationssamordnare med en tjänsteomfattning på 100 %, arbetar med mottagning, service och bostadsförsörjning.

Som tidigare nämnts finns det svårigheter med bostadsförsörjningen. Sedan 2012 finns en överenskommelse mellan socialförvaltningen och det kommunala bostadsbolaget Varberg bostäder AB om att 10 % av lägenhetsomsättningen ska avsättas för sociala ändamål.

Av intervju med enhetschefen för barn och familj framgår att det inte finns några öronmärkta lägenheter för flyktingar, där ”man helt enkelt får slåss om lägenheterna” inom den s.k. boendegruppen. Enhetschefen för barn och familj har efterlyst direktiv för prioriteringsarbetet inom boendegruppen, där det uttrycks att flyktingar inte ska behöva konkurrera med andra utsatta grupper vad avser boende. Det framgår vidare att vederbörande ej varit delaktig i dialogen om avtalsändringen om ett ökat mottagande.

Granskningen påvisar att det inte finns en balans mellan utbud och efterfrågan på hyreslägenheter. På så sätt uppfyller inte kommunen sitt åtagande om mottagning av

anvisade flyktingar i enlighet med överenskommelsen med länsstyrelsen och Migrationsverket.

Av granskningen framgår att kommunfullmäktige har gett kommunstyrelsen i uppdrag att i samverkan med socialnämnden och det kommunala bostadsbolaget Varberg AB att arbeta fram en plan som säkerställer att avtalet med Migrationsverket efterlevs, (kf § 110, 2014-06-17). Detta bedöms som positivt.

Vad avser skriftliga rutiner och riktlinjer avseende mottagning, service och bostadsförsörjning finns en enklare sammanställning. Vi anser att de skriftliga rutinerna bör utvecklas samt formaliseras, där också fastställsedatum samt ansvarig enhet bör framgå av dokumentet. Likaså bör rutiner upprättas för återsökning av medel i de fall där det uppstår ett utbetalningsglapp avseende den statliga etableringsersättningen. Bristande underlag avseende dokumenterade rutiner riskerar att leda till ett sårbart läge. Sårbarheten ökar markant vid frånvaro i form av sjukdomar, oförutsedda händelser, ledigheter och pensionsavgångar. Ytterligare svårigheter uppstår i samband med tillsättning av ny personal som i sin tur kan leda till ineffektivitet och merarbete.

Vidare riskerar avsaknaden av dokumenterade rutiner att leda till en otydlig roll- och ansvarsfördelning.

Vi anser att det finns ett behov av att arbeta fram en dokumenterad samt tydlig helhetsstruktur med ansvarsfunktioner för mottagningens olika delar. I detta arbete bör även ansvariga för SFI-utbildningen samt barn- och utbildningsförvaltningen delta.

Vad avser bemanningen och sårbarheten uttrycks behovet av ytterligare 0,5 tjänst, där dagens situation upplevs som mycket sårbar. Likaså uttrycker integrationssamordnaren att vederbörande saknar ett bollplank i arbetet. Diskussioner om utökning av bemanning med sikte på flyktingfrågor har lyfts med förvaltningschefen.

7.5 Samverkan och LÖK

En lokal överenskommelse, (LÖK), mellan kommun och Arbetsförmedling syftar till att tydliggöra uppdrag, ansvarsfördelning, roller och rutiner mellan respektive part samt andra myndigheter och organisationer såsom landsting/regioner, Försäkringskassan och Migrationsverket.

Iakttagelser och kommentarer

Av granskningen framgår att det finns en lokal överenskommelse med Arbetsförmedlingen sedan maj 2013. Överenskommelsen syftar till att bidra till en gemensam behovsbild och målsättning samt klargöra parternas ansvar och roller.

Vi bedömer att av överenskommelsen bör framgå på vilket sätt ett målarbete följt av uppföljning och utvärdering ska genomföras, där det också bör finnas en utsedd styrgrupp samt verksamhetsgrupp som följer upp arbetet.

Likaså bör frekvensen av möten fastställas. Alltför övergripande styrdokument riskerar att leda till verkningslösa dokument följt av minskad verkningsgrad och legitimitet ute i verksamheterna.

8. Samhällsorientering

I kommunernas uppdrag ingår att erbjuda varje nyanländ minst 60 timmars samhällsorientering. Den ska påbörjas så snart som möjligt efter det att en etableringsplan har upprättats och vara avslutad inom ett år. Deltagandet är obligatoriskt. Kommuner kan anordna samhällsorientering själva eller uppdra åt andra att göra det.

I enlighet med *Förordningen om samhällsorientering, SFS 2010:1138, 2 §*, syftar samhällsorienteringen till att underlätta de nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. Samhällsorienteringen ska ge en grundläggande förståelse för det svenska samhället och en grund för fortsatt kunskapsinhämtande.

Målet ska vara att deltagarna utvecklar kunskap om:

1. de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingarna,
2. den enskildes rättigheter och skyldigheter i övrigt,
3. hur samhället är organiserat, och
4. praktiskt vardagsliv.

Samhällsorienteringen ska innehålla följande delar enligt 3 §:

1. Att komma till Sverige.
2. Att bo i Sverige.
3. Att försörja sig och utvecklas i Sverige.
4. Individens rättigheter och skyldigheter.
5. Att bilda familj och leva med barn i Sverige.
6. Att påverka i Sverige.
7. Att vårda sin hälsa i Sverige.
8. Att åldras i Sverige.

Vidare fastställs, (7 §), att Samhällsorienteringen i möjligaste mån ska bedrivas på modersmålet eller ett annat språk som deltagaren behärskar väl. Vid behov ska tolk anlitas.

Vad avser kompetens och utbildningsbakgrund skall de personer som ger samhällsorienteringen ha lämplig pedagogisk utbildning eller erfarenhet och ämneskunskap.

Kommunen skall också ha en plan för samhällsorienteringen. Planen ska revideras när det behövs. Hänsyn ska då tas till nya förutsättningar och hur genomförandet fungerat.

Iakttagelser och kommentarer

I Varberg kommun ansvarar socialnämnden för nyanländas samhällsorientering. Utbildning i samhällsorientering upphandlas och köps för närvarande av AB Alphace Coaching & Education.

Vid tid för granskningen har vi inte kunnat ta del av någon plan för samhällsorienteringen. Planen utgör ett viktigt styrdokument och är en grundläggande del i uppföljnings- och utvärderingsarbetet. Likaså bör planen förankras inom socialnämnden.

I syfte att få fram ett underbyggt underlag avseende genomförande och kvalitet på kurserna rekommenderar vi att dokumenterade utvärderingar genomförs, där eleverna kan tycka till om utbildningens innehåll och kvalitet.

Vi anser att nämnderna bör hållas uppdaterade gällande samhällsorienteringens genomförande, uppföljning och kvalitet, där information till desamma bör delges minst en gång per termin.

9. Utbildning i svenska för invandrare

Kommunen är huvudman för utbildning i svenska för invandrare (sfi). Sfi ingår som en obligatorisk del av etableringsplanen för de nyanlända invandrare som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser.

Skollagen samt förordningen om vuxenutbildning fastställer formerna för sfi-utbildningen, där också kommunernas ansvar tydliggörs. I enlighet med skollagen, 22 kap 12 §, skall kommunerna aktivt verka för att nå de i kommunen som har rätt utbildning och för att motivera de att delta i utbildningen. Varje kommun skall verka för att utbildningen kan påbörjas inom en månad från det att den nyanlände anmält sig till en sfi-kurs, (skollagen, 22 kap 11 §). Av samma lagrum framgår att utbildningen ska finnas tillgänglig så snart som möjligt efter att rätt till utbildningen inträtt. Om det inte finns särskilda skäl ska utbildningen påbörjas inom tre månader.

Vidare fastställs att varje elev skall ha en **individuell studieplan**, (skollagen, 22 kap, 10 §). Av planen skall uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna framgå. I enlighet med förordningen om vuxenutbildningen, 2 kap, 16 §, ansvarar rektorn för att en individuell studieplan upprättas för varje elev. Den individuella studieplanen skall utarbetas i samverkan med eleven och revideras vid behov.

Vad avser **kvalitetsarbetet** skall huvudmannen **systematiskt** och **kontinuerligt** följa upp verksamheten samt analysera resultaten. Härigenom skall rutiner och strukturer skapas för kvalitetsarbetets genomförande. Det är rektorn som ansvarar för att ett kvalitetsarbete genomförs vid enheten. Det systematiska kvalitetsarbetet skall i enlighet med skollagen **dokumenteras**, (4 kap 6 §), där det skall finnas dokumentation för samtliga skolformer. Kravet på dokumentation avser både huvudmannanivå och enhetsnivå och syftar till att kunna följa kvalitetsutvecklingen över tid och se förändringarna av målluppfyllelse samt se effekterna av ett utvecklingsarbete. Således är dokumentation en grundförutsättning för ett systematiskt och kontinuerligt kvalitetsarbete.

Iakttagelser och kommentarer

Vid tid för granskningen, (juni 2014), studerar ca 226 elever på sfi, varav 80 är flyktingar. Samtliga sfi-kurser, A-D erbjuds i kommunal regi.

Av granskningen framgår att samtliga sfi-elever innehar en individuell studieplan. Planerna revideras vid behov.

Vi bedömer att det är av stor vikt att kursutvärderingar genomförs i syfte att höja elevernas delaktighet och inflytande samt få kännedom om utbildningens kvalitet. Vi har tagit del av en dokumenterad elevenkät som genomförs fyra gånger årligen. Enkäten omfattar frågor rörande trivsel, inflytande, lärarstöd, utbildningskvalité, lokaler, kursmaterial och frågor rörande diskriminering och kränkande behandling. Detta bedöms som positivt.

Vi har tagit del av skolinspektions rapport avseende vuxenutbildningen. Inspektionen genomfördes under hösten 2013, där den bl.a. pekade på ett bristfälligt systematiskt, kontinuerligt samt dokumenterat kvalitetsarbete avseende den kommunala vuxenutbildningen. Likaså framgick att lärarnas och elevernas medverkan i kvalitetsarbetet saknades. Rapporten betonar att varje huvudman inom skolväsendet ska enligt skollagen på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen, där sådan planering, uppföljning och utveckling ska genomföras även på skolenhetsnivå.

Detta har åtgärdats genom upprättande av rutiner och strukturer för kvalitetsarbetet samt redovisning av detsamma för politiken för samtliga skolformer inom vuxenutbildningen, där också lärarnas samt elevernas medverkan har tagits i beaktande. Vi bedömer att kvalitetsredovisningarna för SFI-utbildningen är på en tillfredställande nivå.

Skolinspektionen pekade vidare på brister inom området ”grundläggande värden och inflytande”, där det är rektorns ansvar att se till att det finns forum för samråd med eleverna. Idag finns samrådsforum med rektorn som sammankallande. Möten äger rum varannan månad och dokumenteras.

Vi bedömer att kommunikationen mellan ansvarig rektor för SFI-utbildningen och kommunstyrelsen vara av stor vikt. Av intervjuerna med skolledarna samt kommunstyrelsens presidium framgår en fungerande kommunikation och dialog.

10. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Utifrån våra iakttagelser samt vår analys rekommenderar vi att följande punkter bör ses över:

- Idag saknas politiska mål och strategier för flyktingverksamheten. Konsekvensen av detta är avsaknaden av fastställda verksamhetsmål följt av ett målarbete avseende flyktingmottagningen. Vi anser att avsaknaden av mål, målarbete samt kvalitetsarbete riskerar att leda till en bristande styrning, ledning samt uppföljning av flyktingmottagningen. Härigenom bör relevanta och för verksamheten viktiga mål fastställas.
- Skriftliga rutiner för mottagning, service, bostadsförsörjning bör utvecklas samt formaliseras. Likaså bör rutiner upprättas för återsökning av medel i de fall där det uppstår ett utbetalningsglapp avseende den statliga etableringsersättningen.
- Bemanningen bedöms som sårbar idag och bör ses över.
- Av den lokala överenskommelsen mellan kommunen och arbetsförmedlingen bör framgå på vilket sätt ett målarbete följt av uppföljning och utvärdering ska genomföras, där det också bör finnas en utsedd styrgrupp samt verksamhetsgrupp som följer upp arbetet. Likaså bör frekvensen av möten fastställas.

- Vad avser samhällsorienteringen rekommenderar vi att dokumenterade utvärderingar genomförs i syfte att få fram ett underbyggt underlag avseende genomförande och kvalitet på kurserna.
- Socialnämnden bör hållas uppdaterade gällande samhällsorienteringens genomförande, uppföljning och kvalitet, där information till desamma bör delges minst en gång per termin.

KPMG

Viktoria Bernstam
Konsult/Revisor

Kristian Gunnarsson
Kundansvarig