

Revisionsrapport
Granskning av
kommunens
Flykting-
mottagande

Krokoms kommun

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
2. Granskningsresultat	5
3. Bedömning och rekommendationer.....	12

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Krokoms kommun har Deloitte granskat kommunens organisation och uppbyggnad kring flyktingmottagande. Den övergripande revisionsfrågan har varit om rutiner för uppföljning av ekonomi och verksamhet är tillfredsställande?

Efter genomförd granskning är vår sammanfattande bedömning att det finns fungerande rutiner för det praktiska mottagandet men att uppföljningen till viss del kan förbättras. Vi anser också att det kan tydliggöras vilka grunder som finns för intern fördelning av ersättning från migrationsverket samt att det bör tas beslut om hur samhällsorienteringen ska genomföras.

Efter genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- ✓ Besluta om vem som ska ansvara för samhällsorienteringen och upprätta en plan för hur samhällsinformationen ska genomföras.
- ✓ Följ upp avtalet med Miroi som levererar SFI för att säkerställa att leverans sker enligt avtal och att verksamheten fungerar på ett tillfredsställande sätt.
- ✓ Genomför en uppföljning av hur särskilda introduktionsinsatser fungerar i skolan.
- ✓ Tydliggör hur ersättningen från migrationsverket ska fördelas internt i kommunen mellan olika verksamheter.
- ✓ Upprätta skriftliga rutiner för återsökning av ersättning för kostnader från migrationsverket och besluta om hur ansvaret ska fördelas.
- ✓ Upprätta en kommunövergripande strategi för integrationen, eftersom flera verksamheter i kommunen deltar i mottagandet. Utifrån strategin kan kortsiktiga mål och handlingsplaner upprättas för respektive verksamhet.

Östersund den 11 Juni 2014

Kjell Pettersson
Certifierad kommunal revisor
och uppdragsledare

Veronica Blank
revisor
Projektmedarbetare

1. Inledning

1.1 Uppdrag och bakgrund

Kommunen tar emot flyktingar och det är av allmänt intresse att se hur kommunen organiserat upp mottagandet och hur integrationen fungerar i samhället. Med anledning av detta har kommunens revisorer uppdragit till Deloitte AB att granska verksamhetens rutiner och organisation.

1.2 Revisionsfråga

Projektet syftar till att undersöka vilka rutiner, vilken organisation och vilka avtal som ligger till grund för mottagandet. Det är även intressant att veta vilka ekonomiska och verksamhetsmässiga uppföljningar som tillämpas. I granskningen ingår också att titta på hur samarbetet kring exempelvis SFI fungerar.

Övergripande revisionsfråga är om nämndens rutiner för uppföljning av ekonomi och verksamhet är tillfredsställande?

Granskningen ska besvara följande kontrollmål:

Hur ser organisationen ut?

Vilka avtal har kommunen kring mottagandet?

Hur ser ansvarsfördelning och rutiner ut inom kommunen?

Är den interna kontrollen tillräcklig?

1.3 Revisionskriterier

Huvudsakliga revisionskriterier är:

- Lag om etableringsinsatser (2010:197),
- Statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar (2010:1122) Förordning (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.
- Gällande avtal och eventuella interna regelverk, policys och beslut beträffande dessa.

1.4 Avgränsning

Granskningen är avgränsad till år 2014. Ansvariga nämnder är Kommunstyrelsen, Socialnämnden samt Barn- och utbildningsnämnden.

1.5 Metod

Vi har genomfört dokumentstudier samt intervjuat:

- chef för individ- och familjeomsorg
- Integrationssamordnare
- Enhetschef för boendet för ensamkommande flyktingbarn (Refugio)
- Tf Barn- och utbildningschef
- Verksamhetsledare för SFI.

2. Granskningsresultat

2.1 Kommunens ansvar

Fram till den sista november år 2010 hade kommunerna ett samordningsansvar för den introduktion som nyanlända flyktingar har rätt till. År 2011 genomfördes en etableringsreform. Nya lagar trädde i kraft och som ett resultat av reformen är det idag arbetsförmedlingen som har det samordnande ansvaret för introduktionen. Arbetsförmedlingen ska också vara pådrivande i förhållande till andra berörda parter, exempelvis kommunerna. En grund i reformen är Lag om etableringsinsatser (2010:197), kallad etableringslagen.

För flyktingar som omfattas av etableringslagen bestäms ersättningen från stat till kommuner utifrån "Statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar (2010: 1122)". Lagen har nyligen ändrats (fr.o.m 1 januari 2014). I lagen står bland annat att kommuner som träffat en överenskommelse med länsstyrelsen om mottagande för bosättning av nyanlända har rätt till en grundersättning (9 §), vilken uppgår till 5 basbelopp. Utöver grundersättningen har en prestationsbaserad del införts. Det innebär att kommuner med ett högt mottagande i förhållande till befolkningsmängd erhåller en extra ersättning per mottagen flykting.

Dessutom lämnas schablonersättning till kommunen som avser kostnader för:

1. Mottagande och praktisk hjälp
2. Särskilda introduktionsinsatser inom skola, förskola, fritidshem
3. Utbildning i SFI för den som enligt skollagen har rätt att delta i sådan utbildning
4. Samhällsorientering
5. Tolkning
6. Andra insatser för att underlätta etablering i samhället.

Samhällsorienteringen är reglerad i en egen förordning (Förordning om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare, 2010:11:38). I ansvaret ingår att ge information om olika delar i samhället och syftet är att underlätta etableringen. Kommunen ska ha en plan för samhällsorienteringen där innehåll och omfattning ska anges (8§).

Arbetsförmedlingens samordningsansvar gäller personer över 20 år. Huvudansvaret för barn och ungdomar upp till 20 år ligger hos kommunen, liksom för de personer som är över 64 år.

2.2 Omfattning, organisation och ansvarsfördelning

Under 2013 har 47 flyktingar tagits emot, varav 3 ensamkommande flyktingbarn. Nedan redovisas antal nyanlända mellan 2011-2013:

	2011	2012	2013
Antal nyanlända	29	35	47

I Krokoms kommun ansvarar socialnämnden för kommunens flyktingmottagande och så har det sett ut sedan 2008 då ansvaret övertogs från kommunstyrelsen. Mottagandet sker på integrationsenheten som organisatoriskt ligger under Individ- och familjeomsorg (IFO). I dagsläget är IFO-chefen ansvarig både för integrationsenheten och för ensamkommande flyktingbarn. För boendet för ensamkommande finns även en tillförordnad boendechef. Tanken är att det i framtiden ska finnas en chef underställd IFO chefen som ska ansvara både för integrationservice och boendet för ensamkommande flyktingbarn.

Integrationsenheten omfattar flyktingmottagning med en integrationssamordnare och 3 assistenter, (vilka motsvarar 2,6 tjänster).

Samordnaren ansvarar för att ta emot flyktingarna samt att hjälpa dem med diverse olika praktiska saker och information. Assistenterna hjälper till med praktiska göromål och de finns också till hands på mötesplatsen "mångfald" för att kunna hjälpa till med vardagliga saker och svara på frågor. Assistenterna har persiska, arabiska och svenska som modersmål.

Vid kommunens boende för ensamkommande flyktingbarn "Refugio" finns för närvarande 19 platser.

Enligt avtal med migrationsverket ska alltid 4 av platserna vara asylplatser. Det innebär att det alltid ska finnas så många platser tillgängliga för migrationsverket att anvisa barn till. Alla ungdomar som är bosatta på boendet är inte asylsökande. De kan ha fått uppehållstillstånd och ändå bo kvar fram tills de blir myndiga, om det beslutas av socialtjänsten.

Inom verksamheten för ensamkommande flyktingbarn finns två typer av boenden, Refugio 1 och Refugio 2. Refugio 1 är det första boendet barnen/ungdomarna kommer till när de anländer till Sverige. Här bor ungdomarna tills de är ca 16 år gamla. Boendet ska likna en familjesituation. När ungdomarna anses mogna för att flytta vidare får de flytta till Refugio 2 vilket är egna lägenheter med stöd. Det finns fortfarande personal men ungdomen bor i en egen

lägenhet och lagar exempelvis med stöd mat själv. Kommunen har ställt upp ett antal krav för att ungdomarna ska få flytta till Refugio 2, exempelvis att ungdomarna klarar av skolan, att stiga upp på morgonen och sköta tvätt m.m.

På boendet för ensamkommande arbetar totalt 14 vägledare och en samordnare. De är fördelade jämt över Refugio 1 och 2.

Det finns även utslusslägenheter, där ungdomar över 18 kan välja att bo. Även här finns boendestöd tillgängligt. Två personer arbetar med verksamheten.

2.3 Avtal kring mottagandet

2.3.1 Avtal

Kommunen har ett avtal med länsstyrelsen om att ta emot mellan 40-60 flyktingar per år. Fram till år 2012 omfattade avtalet 30-40 flyktingar. Med migrationsverket finns ett avtal om att ta emot ensamkommande flyktingbarn. Med arbetsförmedlingen finns lokal överenskommelse som är under uppdatering. Regionförbundet har också tecknat en regional överenskommelse, vilken omfattar arbetsförmedlingen, försäkringskassan, migrationsverket och landstinget.

Ersättningen för att ta emot flyktingar består av en fast summa om för närvarande 5 pbb (ca 223 tkr). Utöver den fasta ersättningen erhålls en schablonersättning 82 900 kr per mottagen flykting (mellan 20-64 år) och den ersättningen fördelas över två år. För personer över 65 år erhålls 51 900 kr. Från den 1 januari 2014 har systemet ändrats och det innebär att en del av ersättningen är prestationsbaserad. För Krokoms del innebär det att kommunen erhåller 5000 kr per mottagen flykting utöver ovanstående grundersättning. Hur stort den prestationsbaserade delen är beror på hur högt flyktingmottagande kommunen haft året innan.

För ensamkommande flyktingbarn erhålls en fast ersättning om 500 tkr/år för ett boende. Utöver det erhåller kommunen 1600 kr/ dygn för boendekostnad samt 300 kr extra om platsen är belagd. Kommunen erhåller också en ersättning för skolgång.

Kommunen kan också ansöka om ytterligare ersättning, exempelvis för stödinsatser.

Flyktingar som kommunen tar emot har antingen kommit till Sverige genom FNs flyktingkvot (s.k. kvotflyktingar) eller som asylsökande. Kvotflyktingar väljs ut av FNs flyktingorgan UNHCR och får

uppehållstillstånd av migrationsverket innan de anländer till Sverige. Asylsökande får sin sak prövad av migrationsverket sedan de på egen hand kommit till Sverige. Såväl kvotflyktingar och asylsökande omfattas av etableringslagen och för dem betalar migrationsverket ut ersättning enligt ovan. För personer med flyktingstatus som bosätter sig i kommunen på egen hand, t. ex minderåriga till en redan mottagen flykting, eller en flykting som flyttat mellan kommuner, kan också kommunen få ersättning av migrationsverket. Ensamkommande flyktingbarn är alltid asylsökande.

Grundersättningar och schablonersättningar erhålls då flyktingen tagits emot. Däremot måste ersättningar utöver dessa återsökas av kommunen hos migrationsverket i efterhand, annars uteblir ersättning.

2.3.2 Ansvarsfördelning

Arbetsförmedlingen ansvarar för att upprätta en etableringsplan och för kontakten med andra parter, exempelvis kommunen. Mellan kommunen och arbetsförmedlingen finns en lokal överenskommelse.

Inom kommunen är ansvaret i huvudsak fördelat mellan integrationsenheten, skolan och socialtjänsten.

Integrationsenheten ansvarar främst för mottagande och praktisk hjälp och tolkinsatser. Socialtjänsten ansvarar för att placera ensamkommande flyktingbarn. Skolan ansvarar för särskilda introduktionsinsatser för barn.

Vid boendet för ensamkommande finns främst samarbete med socialsekreterare, gode män och skola. Enligt intervju fungerar det på ett bra sätt. Ansvarsfördelningen enligt lag är tydlig och den är också tydlig i praktiken. Fullmakter används för att samarbetet ska fungera smidigt. Ett ensamkommande barn har rätt att få en god man inom 48 timmar från ankomsten. I huvudsak har det fungerat tillfredställande.

Integrationsamordnaren deltar i regionala handläggartreffen där handläggare från hela länet deltar och kan utbyta erfarenheter med varandra. Utöver detta finns ett samarbete med Strömsunds kommun genom projekt.

Samarbete finns också med bostadsföretag (kommunalt och privat). Kommunen står för hyran den första tiden (1-2 mån). Utläggan återsöks sedan från migrationsverket och kommunen erhåller en schablonersättning på 7 500 kr/vuxen och 3 000 kr/barn.

2.4 Rutiner

2.4.1 Mottagande och praktisk hjälp

Kommunen får ett meddelande från migrationsverket om hur många kvotflyktingar som beräknas anlända ca 2 månader innan ankomst. När en kvotflykting tas emot skickas en bekräftelse från integrationsenheten till migrationsverket på hur många personer som anlänt. Baserat på den bekräftelsen genomförs utbetalningen. Innan pengarna betalas ut erhålls en specifikation.

Vid mottagande av flyktingar som är asylsökande får kommunen information från arbetsförmedlingens bosättningsfunktion, som ansvarar för att kommunplacera de flyktingar som befinner sig i något av migrationsverkets asylboenden.

Till sin hjälp har samordnaren en checklista över vad som behöver ordnas där det dokumenteras om åtgärder är påbörjade, avslutade och vem som ska ansvara för att det blir gjort. Dessutom finns en skriftlig rutin över flödet. I rutinen beskrivs också vilka kopior som ska tas till återsökningar. Samordnarna ordnar det som behövs, exempelvis transport, bostad m.m. En stor del i mottagandet avser information om och hjälp med praktiska saker.

De ensamkommande flyktingbarnen placeras på boende genom socialtjänsten. Placeringen sker på samma sätt som för alla barn i Sverige som placeras utom hemmet utifrån socialtjänstlagen.

2.4.2 Särskilda introduktionsinsatser inom skola, förskola och fritidshem

Samordnaren informerar skolledningen i ett första steg om vilka flyktingar som ska tas emot, ex avseende språk, familjekonstellation och bostadsort. Innan ankomsten lämnas ytterligare information om hur många barn som ska komma och i vilka åldrar de är.

I kommunen finns en förberedelseklass vilket innebär att barnen går i en separat klass för att lära sig språket innan de börjar i de vanliga klasserna. För närvarande finns förberedelseklass för barn som går klass 7-9. Det är inte fastställt hur lång tid en klass ska vara. Enligt skolverkets riktlinjer ska de maximalt vara ett år och i undantagsfall upp till två år.

För yngre barn finns ingen speciell förberedelseklass. De får istället extra stöd i sin vanliga klass. På det sättet har det varit organiserat i kommunen sedan 2 år tillbaka. Stödet innebär exempelvis att eleven får undervisning på sitt modersmål. Någon uppföljning av hur det fungerar har inte genomförts än, men eleverna följs upp enligt skolverkets riktlinjer.

Enligt lag ska alla barn erbjudas studiehandledning på sitt hemspråk. Det kravet uppfylls inte fullt ut idag även om det finns några handledare.

2.4.3 Utbildning i Svenska för invandrare (SFI)

I Krokoms kommun bedrivs Svenska för invandrare (SFI) på lärcentrum vid Nyhedensskolan. Enligt lag ska kommunen erbjuda 15 timmars utbildning. SFI är uppdelat i tre studievägar och vilken studieväg en elev ska gå beror på elevens mål och förkunskaper. I Krokoms kommun erbjuds samtliga studievägar. När en flykting tagits emot hjälper integrationsmyndigheten till med att anmäla personen till SFI.

I dagsläget kan eleverna välja att gå på SFI i Krokoms kommun eller i Östersund. Sedan ett år tillbaka är SFI i Krokoms kommun upphandlat och ett avtal finns med företaget Miroi AB. Om eleven vill gå i Östersund sker det via Östersunds upphandlade avtal med Primerose som har uppdraget.

Undervisningen regleras i avtalet med Miroi. I det fastställs exempelvis kompetenser hos lärare samt kvalitetskrav och vilken uppföljning som ska ske. SFI följer Skolverkets riktlinjer för vad elever ska klara för att nå de uppsatta målen.

För närvarande är ca 85 personer inskrivna på SFI i Krokoms kommun och 20 personer i Östersund.

Samhällsorientering

Samhällsorientering har tidigare hanterats länsgemensamt och har då genomförts genom videokonferenser. I år har samhällsorienteringen hållits lokalt. Vid några tillfällen har orienteringen hållits i Mirois lokaler och vid några tillfällen har assistenter på integrationsenheten ordnat orientering genom att ta in föreläsare. För närvarande finns ingen särskild plan för samhällsorienteringen.

2.4.5 Tolkinsatser

Vid förvaltningen finns anställda assistenter som hjälper till med tolkning och vid behov anlitas tolkar på det språk som behövs för att få fram information.

2.5 Uppföljning av ekonomi och verksamhet

2.5.1 Uppföljning av ekonomi

Det upprättas en budget för integrationsenheten varje år. Uppföljning av budgetutfall görs varje månad av chefen för individ- och familjeomsorg. Information lämnas på nämndssammanträden med jämna mellanrum.

Vissa ersättningar erhålls i efterhand från migrationsverket och det innebär att kommunen måste återsöka medel för kostnader. Återsökningar genomförs av integrationssamordnare för integrationsenheten och av chef för IFO för boendet för ensamkommande flyktingbarn. Skolan hanterar återsökningar inom sitt område. Chef för IFO håller kontroll på förbrukning av schablonersättning i ett Excel dokument.

Uppföljning av verksamheten

Socialnämnden har antagit strategiska mål för 2013 som berör integration:

- Ta fram en integrationsstrategi i samband med länet.
- Nyanlända ska få en god mottagning och etablering som leder till ett bra liv där individens kompetens och erfarenhet tas till vara och goda möjligheter till arbete skapas. Familjer och den enskildes rättigheter, skyldigheter, behov och förutsättningar ska alltid beaktas.

Någon samlad utvärdering av hur introduktionen fungerar i skolan har inte genomförts. Uppföljning genomförs dock på individnivå och enligt skolverkets regler.

När avtalet med företaget Miroi AB tecknades var planen att kraven i avtalet skulle följas upp efter ett år. Det har inte genomförts. Orsaken som anges är att antalet elever ökade kraftigt under året vilket gjort att uppföljning inte kunnat prioriteras.

3. Bedömning och rekommendationer

3.1 Organisation, avtal och ansvarsfördelning

Organisationen kring flyktingmottagandet är uppdelad på flera nämnder. Ansvarsfördelningen mellan nämnderna är i huvudsak tydlig. Det har inte tagits något beslut om vem som ska ansvara för samhällsorienteringen, något som vi anser bör lösas så snart det är möjligt.

Granskningen har visat att det i dagsläget inte finns några tydliga grunder till den interna fördelning som görs av ersättning från migrationsverket. Vi anser att sådana grunder bör förtydligas utifrån den ansvarsfördelning som finns för mottagandet. Det finns inga föreskrifter om hur fördelning ska ske inom kommunen, däremot vilka insatser ersättningen ska omfatta.

3.2 Styrning och uppföljning av ekonomi och verksamhet

Integrationsenheten har fastställt strategiska mål för integration. Vår bedömning är att de bör leda till mer konkreta mål som kan följas upp. Man bör överväga att upprätta en kommunövergripande strategi för integrationen, eftersom flera kommunala aktörer deltar i mottagandet. Utifrån strategin kan kortsiktiga mål och handlingsplaner upprättas.

Inom skolan och för SFI finns inga specifika mål för verksamheten, däremot finns det för SFI ett avtal med uppställda kriterier för hur verksamheten ska bedrivas.

På integrationsenheten görs uppföljning mot budget varje månad och avvikelser kommenteras. Det görs också en särskild uppföljning av förbrukningen av schablonersättningen vilket är bra.

Vår bedömning är att vissa delar av uppföljningen kan förbättras. Det har inte genomförts någon uppföljning av SFI och vi menar att en sådan bör genomföras så snart det är möjligt för att det ska kunna gå att avgöra om leverantören uppfyller villkoren i avtalet och om verksamheten fungerar tillfredställande.

Vi anser också att introduktionsinsatserna i skolan bör följas upp för att det ska gå att avgöra om barnen får det stöd de behöver. Skolan

ska också tillhandahålla studiehandledning till de barn som behöver, vilket är en skyldighet enligt lag.

Rutiner för återsökningar uppges fungera på ett tillfredställande sätt och respektive verksamhet ansvarar för sina återsökningar av ersättning för kostnader. För att stärka den interna kontrollen anser vi att det bör upprättas skriftliga rutiner för hur återsökningar ska ske.

3.3 Rekommendationer

Efter genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- ✓ Besluta om vem som ska ansvara för samhällsorienteringen och upprätta en plan för hur samhällsinformationen ska genomföras.
- ✓ Följ upp avtalet med Miroi som levererar SFI för att säkerställa att leverans sker enligt avtal och att verksamheten fungerar på ett tillfredställande sätt.
- ✓ Genomför en uppföljning av hur särskilda introduktionsinsatser fungerar i skolan.
- ✓ Tydliggör hur ersättningen från migrationsverket ska fördelas internt i kommunen mellan olika verksamheter.
- ✓ Upprätta skriftliga rutiner för återsökning av ersättning för kostnader från migrationsverket och besluta om hur ansvaret ska fördelas.
- ✓ Upprätta en kommunövergripande strategi för integrationen, eftersom flera verksamheter i kommunen deltar i mottagandet. Utifrån strategin kan kortsiktiga mål och handlingsplaner upprättas för respektive verksamhet.