

Revisionsrapport

Förstudie – flyktingmottagande

Fredrik Markstedt
Linnea Grönvold

December/2016

Värmdö kommun

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund	3
1.2. Syfte med förstudien	3
1.3. Avgränsning.....	3
1.4. Metod.....	4
1.5. Värmdös mottagande nyanlända och ensamkommande barn	4
2. Förstudiens resultat	7
2.1. Värmdös organisation för mottagande av nyanlända	7
2.2. Tillgång till boende.....	7
2.3. Anpassad verksamhet för barn och elever med annat språk än svenska inom förskola, grundskola och gymnasiet	8
2.4. Tillgång till svenskundervisning för vuxna (SFI).....	9
2.5. Tillgång till samhällsorientering	10
2.6. Samverkan med civilsamhället.....	10
2.7. Värmdös organisation för mottagande av ensamkommande barn.....	10
2.8. Handläggning av socialtjänstären	11
2.9. Tillgång till gode män.....	11
3. Återsökningsarbetet och uppföljning av tidigare identifierade brister inom statsbidragshantering	12
3.1. Tidigare granskning.....	12
3.2. Iakttagelser	12
4. Identifierade risker och förslag på fördjupande granskningar.	15
5. Regelverk för mottagande och etablering av nyanlända invandrare	17

Sammanfattning

Syftet med förstudien är att identifiera potentiella risker i kommunens flyktingmottagande genom att kartlägga nuläget i Värmdö kommun. Efter genomförd kartläggning konstateras att Värmdö kommun liksom flertalet andra kommuner står in för flera utmaningar och risker inom såväl mottagandet av nyanlända som ensamkommande barn.

Berörda verksamheter har erfarenhet av att ta emot nyanlända och ensamkommande men på grund av det ökade trycket under hösten 2015 finns det risker som medför att befintlig organisation inte fullt ut lever upp till det ansvar som åligger kommunen.

Först och främst råder det inom ett flertal verksamheter personalbrist eller stor personalomsättning vilket kan påverka kvalitén i mottagandet. Vi noterar exempelvis att skolan och överförmyndarverksamheten har svårigheter att rekrytera kompetent personal.

Då mottagandet av nyanlända och även antalet asylsökande i kommunen är föränderligt ser vi att vissa verksamheter riskerar ett ineffektivt resursutnyttjande då de är överbemannade kopplat till att mottagandet så här långt är lägre än förväntat. Verksamheterna bör planera utifrån flera olika scenarion för att skapa en flexibilitet.

Vid uppföljningen av den tidigare granskningen av hantering och ansökning av statliga ersättningar inom flyktingmottagandet, noterar vi att det finns flera utvecklingsområden inom återsökningsarbetet. Bland annat bör flera verksamheter utarbeta dokumenterade rutiner och säkra kompetensen för att säkerställa att kommunen återsöker alla kostnader de har rätt till.

Inom mottagandet av ensamkommande barn och unga konstateras att trycket på verksamheterna varit stort. Enheten för ensamkommande barn och ungdomar är ny från årsskiftet och enheten har behövt rekrytera nya medarbetare. Då kommunen inte mottagit fler än tre ensamkommande barn under 2016 har handläggarna hunnit genomföra uppföljningar av placeringar och är idag i fas med arbetet.

Förstudien har uppmärksammat ett flertal uppenbara risker. Risker som mer eller mindre berör samtliga verksamheter. Vi rekommenderar att revisionen i kommande dialog med kommunens nämnder och styrelse särskilt lyfter hur flykting- och integrationsarbetet fortskrider och hur kommunen utifrån sitt ansvar bidrar till att minimera uppmärksammade risker. Kommande fördjupade granskningar bör även inkludera kontrollfrågor som särskilt belyser hanteringen av flykting- och integrationsarbetet. Om revisionen beslutar att göra en riktad insats inom området bör en sådan enligt vår bedömning fokusera på kommunens kortsiktiga och långsiktiga arbete med att förse de nyanlända med bostäder. Detta då bostadsförsörjningen till nyanlända sedan mars 2016 är ett lagstadgat kommunalt ansvar.

1. *Inledning*

1.1. *Bakgrund*

Kommunernas ansvar i flyktingmottagandet förändrades i december 2010 i och med den så kallade etableringsreformen. Arbetsförmedlingen fick ett tydligt ansvar för att ansvara för etableringsplaneringen och arbetsmarknadsintegrationen.

Kommunernas ansvar rör:

- mottagande och bostadsförsörjning enligt lag (2000:1383),
- att vid behov ge praktisk hjälp i samband vid bosättning,
- att ansvara för undervisning i SFI, samhällsorientering och annan vuxenutbildning,
- att ansvara för skola, förskoleverksamhet, barnomsorg m.m.

Därutöver ansvarar kommunerna för mottagande och boende för ensamkommande barn och ungdomar.

Den första mars 2016 trädde en ny bosättningslag i kraft som innebär att kommuner inte kan neka att ta emot nyanlända med permanent uppehållstillstånd (PUT) som placeras i kommunen av Arbetsförmedlingen. Trots att prognoserna för asylmottagandet skrivits ned för år 2016 och återgått till ett antal som är mer i nivå med tidigare år så antas ca 100 000 personer vara aktuella för kommunplacering och därmed bosättning under 2017. Detta ställer stora krav på kommunens flyktingmottagning och samverkan med andra aktörer på nationell, regional och lokal nivå

Vad gäller ensamkommande barn och ungdomar finns tvingande lagstiftning om kommunalt mottagande, vilket innebär att kommunen ska ordna boende och skolgång samt god man för de ensamkommande som anvisas till kommunen. För att skapa en jämn fördelning av ensamkommande barn över landet har Migrationsverket tagit fram en ny modell för hur anvisningar ska fördelas mellan länen och kommunerna. Den nya modellen började tillämpas den 1 april 2016.

1.2. *Syfte med förstudien*

Syftet med förstudien är att identifiera potentiella risker i kommunens flyktingmottagande genom att kartlägga nuläget i Värmdö kommun samt kommunens planering framåt.

1.3. *Avgränsning*

Förstudien avgränsas till att kartlägga hur befintlig organisation och resurser används idag när det gäller ovanstående områden, samt vilken planering som finns för att klara ett förväntat ökat mottagande av kommunplacerade nyanlända. Förstudien avgränsas till nedanstående områden:

- ansvarsfördelning inom kommunen, inklusive samordningsansvar, för mottagandet av nyanlända
- tillgången till bostäder för nyanlända (vuxna och familjer med PUT) samt boenden för ensamkommande barn och ungdomar
- handläggning, utredning och uppföljning av ensamkommande barn
- tillgång till anpassad verksamhet för barn och elever med annat språk än svenska inom förskola och grundskola
- tillgång till gode män för ensamkommande och kapaciteten inom kommunens överförmyndarverksamhet
- tillgång till svenskundervisning och samhällsorientering för vuxna
- förekomst av rutiner för återsökning av kostnader
- former för samverkan med civilsamhället

Inom ramen för förstudien sker även en uppföljning av tidigare identifierade brister i samband med granskning av statsbidragshantering.

1.4. Metod

Förstudien genomförs genom inläsning och bedömning av relevanta styrdokument. Intervjuer har genomförts med:

- Enhetschef arbetsmarknad- och integrationsenheten
- Enhetschef för enheten för ensamkommande barn
- Skolchef
- Rektor/enhetschef för vuxenutbildningsenheten
- Kvalitetschef för utvecklingsavdelningen
- Projektchef

Avstämningar via mail med ansvariga för återsökningsarbetet inom överförmyndarverksamheten, enheten för ensamkommande barn, arbetsmarknad- och integrationsenheten samt utbildningssektorn.

1.5. Värmdös mottagande av nyanlända och ensamkommande barn

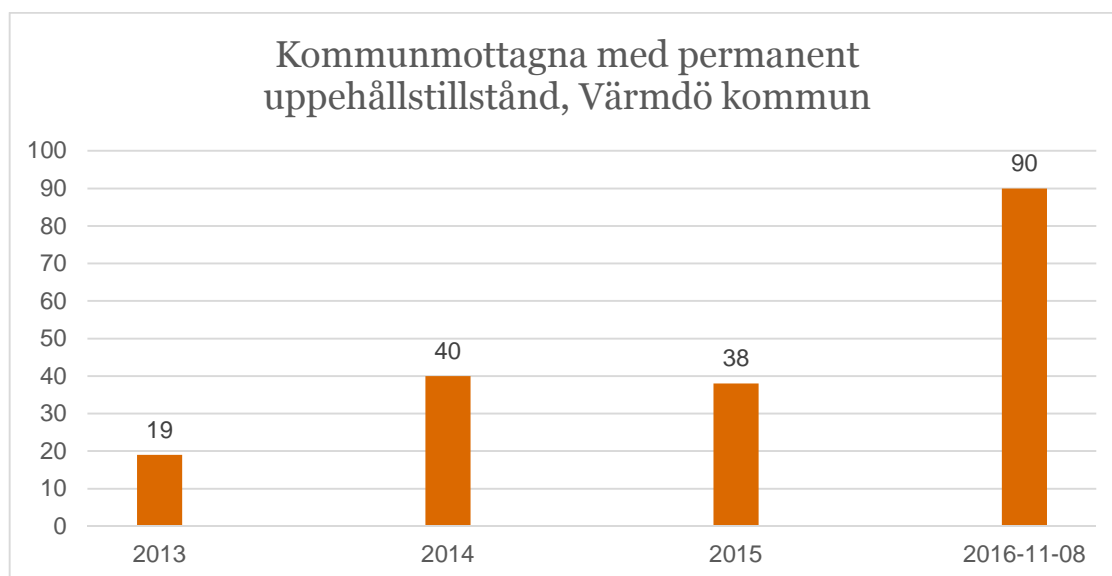
Som en del i förstudien har vi tagit del av statistik från Migrationsverket.

Kommunmottagna med permanent uppehållstillstånd (PUT)

Migrationsverkets målsättning är att ett asylärende ska ta ca tre månader att handlägga. Vi kan dock konstatera att handläggningstiden i realiteten är 1-2 år. Antalet kommunmottagna med uppehållstillstånd är därmed en återspeglning av antalet asylsökande som kom till landet 1-2 år tidigare.

Antalet kommunmottagna (det vill säga antalet nyanlända som bosatt sig i en kommun) är i praktiken inte detsamma som det kommunalt som Länsstyrelsen tagit fram utifrån

Regeringens länstal. Anledningen är att kommuntalet enbart omfattar de som är boende på Migrationsverket anläggningsboende (ABO) och kvotflyktingar. De som på egen hand bosätter sig i kommunen (EBO) kan vara betydligt fler.



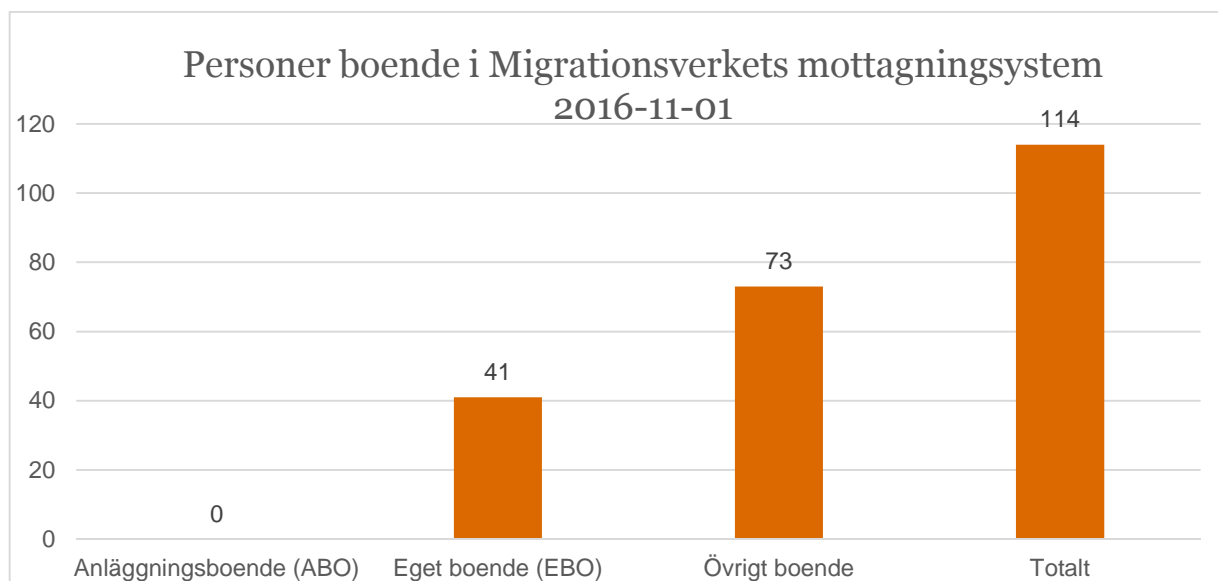
Källa: Migrationsverket.se och 2016 års uppgifter från Värmdö kommun.

Av diagrammet kan vi se att Värmdö kommun fram till 8 november mottagit 90 nyanlända vilket är betydligt färre än det beslutade kommuntalet som är 154.

Asylsökande

Under den tid en vuxen person befinner sig under asyl så ansvarar Migrationsverket för boende och uppehälle. Det som faller på kommunen är att erbjuda förskola och skola för de barn som befinner sig i Migrationsverkets mottagningsprocess. Kommunen ansvarar också för ensamkommande barn under deras asylprocess.

Anledningen till att statistiken avseende antalet asylsökande trots detta kan vara intressant är bland annat för att det påverkar antalet barn som har rätt till skolgång och det säger något om vilket mottagande av nyanlända med uppehållstillstånd som senare kommer att kunna bli bosatta i kommunen. Primärt är det antalet asylsökande som befinner sig i eget boende (EBO) som ger en bild av det framtida mottagandet för kommunen. Anledningen är att de som befinner sig i kommunen som EBO själva ordnat sitt boende och själva valt att vara just i Värmdö under sin asylperiod. Detta talar för att de också har ett större intresse för att vara kvar när uppehållstillstånd eventuellt utfärdas.

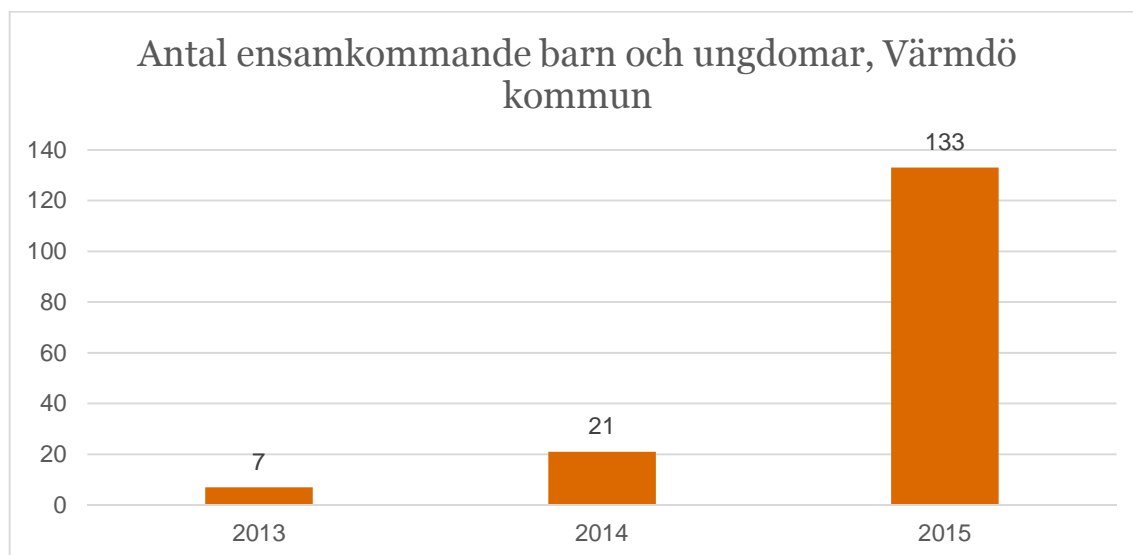


Källa: Migrationsverket.se

Som vi ser ovan bor inga asylsökande i Migrationsverkets anläggningsboenden inom kommunen (ABO). De asylsökande som finns i kommunen har själva bosatt sig där eller bor i så kallat övrigt boende och består främst av ensamkommande barn i kommunalt boende eller familjehem

Värmdös mottagande av ensamkommande barn och ungdomar

För att skapa en jämn fördelning av ensamkommande barn över landet har Migrationsverket tagit fram en ny modell för hur anvisningar ska fördelas mellan länen och kommunerna. Den nya modellen började tillämpas den 1 april 2016. Värmdö kommun ska ta emot 4,47 promille av den nya anvisningsmodellen, det motsvarar ungefär 13 ensamkommande barn under 2016. Hittills har kommunen mottagit tre.



Det konstateras att det skedde en kraftig ökning av ensamkommande barn år 2015 – från sju barn år 2013 till 133 barn år 2015. Av dessa 133 anvisades 102 barn på utvidgad anvisning dvs. utöver avtal.

2. Förstudiens resultat

2.1. Värmdös organisation för mottagande av nyanlända

Inom samhällsbyggnads- och tillväxtsektorn har tillväxtavdelningen ansvar för mottagande av nyanlända, bosättning, stöd i etablering och integration, undervisning i svenska och samhällsorientering samt kommunal vuxenutbildning. Inom avdelningen finns arbetsmarknad- och integrationsenheten, som arbetar med flyktingmottagning och integration och där arbetar sammanlagt fyra personer med flyktingmottagning.

Enhetschefen har ett samordningsansvar för frågorna i kommunen, 2,5 tjänster arbetar som flyktinghandläggare och 0,5 tjänst arbetar med återsökningar från Migrationsverket. Enligt intervjuade är tjänsten som flyktingstrateg vakant sedan i augusti men förhoppningsvis ska den tillsättas snart.

Handläggarna får anvisning från Arbetsförmedlingen eller Migrationsverket när kommunplacerade nyanlända anvisats till kommunen. Därefter får handläggaren kontakta aktuell myndighet för att bekräfta när personer kan flytta till kommunen. Enligt uppgift har kommunen hittills tagit emot 90 kommunplacerade utifrån kommunalet som är 154 nyanlända under 2016. I dagsläget har kommunen skjutit på mottagandet av nyanlända personer för att hinna ordna med boende.

När en nyanländ person placeras i kommunen har handläggarna ett informationsmöte med en tolk närvarande. Vid mötet delas ett förladdat busskort, flyttanmälan, tider för inskrivning till Arbetsförmedlingen och SFI ut samt info om CSNs bosättningslån och regler för boendet förmedlas och hyreskontrakt skrivs på.

Näringslivsnämnden antog i februari i år en *Integrationsstrategi 2016*. Strategin syftar till att utveckla ett effektivt integrationsarbete för att bidra till kommunens sociala och ekonomiska hållbarhet. Strategin tydliggör hur kommunen avser att arbeta med mottagande och inkludering av nyanlända under 2016 och strategin kommer följas upp och revideras 2017. Strategin utgår från Näringslivsnämnden effektmål som i sin tur bygger på kommunens inriktningsmål. Strategin beskriver kommunens och tillväxtavdelningens roll i mottagandet och integrationen för nyanlända. Ett antal strategiska utvecklingsområden anges också och dessa är: *integration, vuxenutbildning, bostäder, hälsa* och *samverkan* med tillhörande underområden.

2.2. Tillgång till boende

Innan den stora flyktingströmmen under hösten 2015 har arbetsmarknads- och integrationsenheten ordnat med bostäder för de nyanlända. Efter att den nya bosättningslagen trädde i kraft i mars 2016 ska Värmdö kommun ta emot fler nyanlända än tidigare och ordna med boende till dessa. Eftersom det är en bostadsbrist i kommunen klarade inte enheten av att ta hand om frågan och därför fick kommunchefen i uppdrag av kommunstyrelsen i juni i år att anskaffa bostäder för nyanlända för år 2016 – 2018. En projektchef skapade tillsammans med kommunens fastighetschef och lokalstrateg en bogrupp som arbetar för att ordna tillfälliga boenden åt de nyanlända. I juni 2016

beslutade kommunstyrelsen enligt bogruppens förslag att bygga modulhus, Attefalls hus, och hyra från privata aktörer för att lösa bostadsfrågan.

Efter kommunstyrelsens beslut har bogruppen arbetat för att hitta kommunal mark där det är möjligt att bygga tillfälliga bostäder med tillfälligt bygglov. Genom tre nya byggen ska kommunen få ihop bostäder för att tillse behovet under 2016 och första kvartalet 2017. Bogruppen har valt att placera de nya byggnaderna för nyanlända så de inte ligger i direkt anslutning mot andra bostadsområden eller verksamheter, men många protester har inkommit angående placeringen.

Kommunstyrelsen beslutade att ge kommundirektören i uppdrag att ordna bostäder och på så sätt har man inte behövt återkoppla till politiken vid varje beslut. De intervjuade anser att denna hantering medfört att de kan ordna bostäder under året, då man kommit långt inom varje projekt innan arbetet blivit offentligt. I samband med bygglov skickas grannhöranden ut och då blir projektet känt.

Gruppen har arbetat tillsammans med det kommunala bostadsbolaget för att få tillgång till bostäder men också hyrt bostäder av privata hyresvärdar. I bolagets ägardirektiv finns fastställt att bolaget *”ska tillgodose och tillhandahålla bostäder för medborgare som av olika sociala skäl är i behov av bostad och tillhandahålla dessa skyndsamt”*. Eftersom det är ett så stort tryck på bostäder i kommunen idag kan bolaget inte fullfölja det åtagandet. Enligt intervjuade skickas de få lediga bostäder som finns inom bolaget till projektchefen i kommunen som fördelar ut dessa. Kommunen prioriterar att ge dessa lägenheter till familjer.

Enligt intervjuade har bogruppen börjat diskutera hur man framåt ska organisera sig och arbeta med de strategiska och långsiktiga bostadsfrågorna när man nu löst det kortsiktiga behovet.

2.3. Anpassad verksamhet för barn och elever med annat språk än svenska inom förskola, grundskola och gymnasiet

Inom grundskolan finns sedan 1 januari 2016 en mottagningsenhet som är placerad på Farstavikens skola. Mottagningsenheten har bland annat som uppgift att genomföra kartläggning av de nyanlända eleverna, genomföra ett introduktionssamtal och genomföra hälsokontroll och vaccinering. Baserat på kartläggningen, elevens bakgrund, ålder och sociala situation beslutar rektor vilken årskurs och undervisningsgrupp den nyanlända eleven ska placeras i. Eleverna kan antingen placeras i förberedelseklass på Farstavikens skola eller direkt placering i reguljär klass.

Enligt intervjuade finns en ambition att fördela de nyanlända eleverna på flera grundskolor i kommunen. I november finns 10 elever inskrivna på mottagningsenheten, 14 elever i förberedelseklass och 61 elever inskrivna i reguljär klass där 41 elever går på Farstavikens grundskola.

De nyanlända elever som ska börja i gymnasiet skrivs in på Gustavsbergs gymnasiums språkin introduktion. I november går 120 elever språkin introduktion. Inom gymnasieskolan

byggde man ut en stor organisation och det har lett till att de skulle kunna ta emot fler elever än de som hittills kommit.

Gymnasieskolan har modersmålsundervisning på sammanlagt sju språk och grundskolan har modersmålsundervisning i 14 språk där engelska är den största gruppen och därefter kommer arabiska och dari.

Inom både grundskolan och gymnasieskolan råder lärarbrist och det är en stor utmaning för framtiden, däremot har rektorerna hittills lyckats rekrytera behöriga lärare. Mottagningsenheten är dock överdimensionerad då skolan fått signaler på att fler nyanlända elever skulle börja skolan.

En utmaning som framkommer är svårigheten att dimensionera och bemanna organisationen på grund av bristande framförhållning. Detta gäller osäkerhet om när elever som hör till kommunen verkligen kommer och behöver skolplats, ibland sker detta med kort varsel. Det förekommer också att elever flyttas tillbaka till sin hemkommun eller får avslag på ansökan om uppehållstillstånd och ska utvisas. Det senare väcker också oro bland eleverna.

Idag går fyra nyanlända barn inom den kommunala förskolan i Värmdö och ett barn är placerad i fristående verksamhet i annan kommun. Mottagandet sköts inom ordinarie organisation. En problematik som enligt intervjuade finns är tolkbehovet vid kommunikation med vårdnadshavare men också att många ärenden skickas via sms och på e-post som endast skrivs på svenska.

2.4. Tillgång till svenskundervisning för vuxna (SFI)

Idag drivs svenska för invandrare (SFI) inom Komvux Värmdö. Från och med 1 januari 2017 ska kundval inom SFI-utbildningen införas. Detta på grund att skollagen från 1 juli i år ändrats och det innebär att SFI upphör att vara en egen skolform och istället ska integreras i den kommunala vuxenutbildningen. Syftet med förändringen är att förstärka flexibiliteten och individanpassningen inom utbildningen för att underlätta för eleven att kombinera SFI med arbete, andra studier eller föräldraledighet. Efter 1 januari 2017 kommer alltså inte bara Komvux Värmdö utan fler aktörer ges möjlighet att bedriva utbildningen.

Enligt intervjuade blir det framöver svårare att planera den kommunala SFI-utbildningen då det inte är självklart att alla elever väljer den kommunala utbildningen. Däremot är det positivt om andra aktörer placerar sig i Värmdö då det ger fler arbetstillfällen och gör även centrum mer levande.

I november läser 180 elever SFI, det är ungefär 100 fler än de som läste SFI innan den stora flyktingströmmen under hösten 2015. Enligt intervjuade läser de flesta eleverna SFI studieväg två, som är anpassad för personer som gått mellan sex och elva år i skolan. Komvux Värmdö erbjuder undervisning på dagtid, kvällstid och flexibelt/individanpassat men eftersom det är en liten verksamhet har de ingen möjlighet att erbjuda helkurser.

SFI-verksamheten är idag ansträngd på grund av det ökade antalet elever men också för att de använder sig av befintliga lokaler och organisation. Inför nästa år har verksamheten fått indikatorer på att de ska ta emot ungefär 200 nya elever, alltså en fördubbling av

elevantalet men eftersom de också blir konkurrensutsatta är det svårt att planera framåt för verksamheten. Skulle alla elever välja den kommunala utbildningen kommer det framöver bli svårt att ordna med lokaler och lärare.

2.5. Tillgång till samhällsorientering

Värmdö kommun är en av 25 kommuner i Stockholms län samt Håbo kommun i Uppsala län som samordnar samhällsorienteringen genom ett gemensamt kansli; *Centrum för samhällsorientering i Stockholms län*. Kansliet samordnar och utvecklar utbildningen i samhällsorientering för målgruppen nyanlända som bor i kommunerna.

Samhällsorienteringen upphandlas av flera leverantörer. Samhällsorienteringen ges som en kurs på 60 timmar som ger kunskap om hur det svenska samhället fungerar. Syftet med kursen är att ge de nyanlända information om hur de kan göra för att snabbt komma in på arbetsmarknaden och samhället. Kursen inkluderar information så som hur man söker arbete, olika sätt att se på barnuppfostran och hur man hittar rätt inom hälso- och sjukvården.

Idag får de nyanlända i Värmdös kommun åka till Zinkensdamm på Södermalm för att genomföra samhällsorienteringen. Kommunen har försökt starta upp kurser i kommunen men det finns inga lokaler att tillgå. Vid intervjuer framkommer att det finns en problematik kring att de nyanlända får resa till samhällsorienteringen på Södermalm. Från 1 januari 2017 kommer Arbetsförmedlingen som ansvarar för etableringsuppdraget flytta till Nacka och inte längre finnas på Värmdö.

2.6. Samverkan med civilsamhället

Kommunen samverkar på många sätt med civilsamhället kring integrationsfrågorna. Bland annat samarbetar arbetsmarknad- och integrationsenheten med kyrkan, röda korset och inlöparna. Enligt intervjuade finns ett stort engagemang inom föreningslivet och det är kommunen som arbetar långsamt och har inte den struktur som krävs för att tillmötesgå föreningslivet. Exempelvis söker idrottsföreningar nyanlända barn till sina verksamheter men då krävs det att dessa barn lämnas och hämtas vid aktiviteterna vilket enheten inte möjlighet att ordna.

2.7. Värmdös organisation för mottagande av ensamkommande barn

Mottagandet av ensamkommande barn och ungdomar ligger på enheten för ensamkommande barn inom Omsorgs- och välfärdssektorn. Enheten är ny sedan årsskiftet, tidigare lågt mottagandet under barn- och ungdomsenheten men när antalet ärenden avseende ensamkommande barn ökade beslutades att mottagningen skulle bli en egen enhet. Idag arbetar en gruppleddare, sex socialsekreterare och två administratörer på enheten.

Enligt intervjuade är det svårt att rekrytera personal till enheten men i februari 2017 ska de vara fulltaliga. De två administratörerna har hittills hjälp till att skriva utredningar i socialsekreterarnas journalanteckningar och även månadsrapporter från boendena. Det finns också en problematik då det finns en osäkerhet kring målgruppen då volymer snabbt kan öka och minska.

Kommunen driver ett HVB-hem med 15 platser. Inom kommunen finns fler HVB-hem med ungefär 50-55 platser. Idag bor 76 ensamkommande barn i kommunen och enheten arbetar för att plocka hem fler barn som finns placerade främst i andra kommuner runt om i länet men även i andra kommuner i landet.

2.8. Handläggning av socialtjänstärenden

Värmdö kommun ska under året ta emot 13 ensamkommande barn och har vid intervjutillfället tagit emot tre ensamkommande barn i år. Det var under hösten 2015 som det stora antalet ensamkommande barn kom och idag finns det ungefär 150 ensamkommande barn som kommunen har ansvar för.

Då det under året inte kommit så många nya ensamkommande barn har handläggarna hunnit stänga alla utredningar och genomföra uppföljningar av placeringar. Idag finns 20 ärenden som inte har en handläggare och är registrerade på gruppledaren. Det innebär att uppföljningar genomförs men inte av en och samma handläggare. Dessa ärenden kommer föras över till en ny handläggare som börjar arbeta i februari 2017.

2.9. Tillgång till gode män

Värmdös och Vaxholms kommun har sedan 1 januari 2011 en överenskommelse att samverka inom en gemensam överförmyndarnämnd. Det är Värmdö som är värdkommun och den gemensamma nämnden ingår i Värmdö kommuns organisation. Värmdö kommun ska enligt avtalet ha ansvar för beredning av ärenden och verkställighet av nämndens beslut men också planera och administrera den verksamhet nämnden ansvarar för. Ungefär 20 procent av samtliga ärenden som hanteras inom överförmyndarverksamheten tillhör Vaxholms kommun. Enligt intervjuade finns det inom verksamheten ett missnöje över det befintliga avtalet.

Överförmyndarnämnden finns organiserad inom utvecklingsavdelningen. Enligt intervjuade har det under 2015 och 2016 varit stor personalomsättning och det gör att det är ett ansträngt läge inom överförmyndarverksamheten. Idag arbetar två konsulter och en fastanställd samt en deltidsanställd handläggare med överförmyndarhandläggning och sedan augusti finns också en enhetschef. Verksamheten har trots interna problem klarat av att förse de ensamkommande barnen med gode män. Det har enligt intervjuade inte varit svårt att få tag på gode män då många kommuninvånare anmält sig som frivilliga till kommunen.

En utmaning som verksamheten ser framöver är att det idag finns många ensamkommande barn placerade i andra kommuner som överförmyndarna inte har något ansvar för idag. Skulle kommunen börja plocka hem barn som är placerade i andra kommuner ökar arbetsbelastningen även för överförmyndarna. Enligt intervjuad har verksamheten god kontakt med socialtjänsten i båda kommunerna och de utbyter information som påverkar båda parterna.

3. Återsökningsarbetet och uppföljning av tidigare identifierade brister inom statsbidragshantering

3.1. Tidigare granskning

I slutet på 2015 genomförde KPMG en granskning av hantering och ansökning av statliga ersättningar inom flyktingmottagandet i kommunen. Granskningen konstaterade att det inom tillväxtavdelningen saknades dokumenterade rutiner och internkontroll av återsökning av statliga bidrag inom verksamheten för ordinarie flyktingmottagande. Däremot hade verksamheten för ensamkommande barn och överförmyndarverksamheten väl fungerade rutiner och kontroll.

Utvecklingsområden som framkom i tidigare granskning:

- Tydliggörande av ansvaret för statsbidragshantering och övervägande av organisationen
- Dokumentera rutiner kring hantering av statsbidrag
- Inkludera statliga ersättningar för flyktingmottagande i samtliga berörda nämnders internkontrollarbete

3.2. Iakttagelser

Arbetsmarknad- och integrationsenheten

Tillväxtavdelningen har ansvar för att samordna kommunens ansökningar om statlig ersättning inom samtliga områden utom kostnader avseende ensamkommande flyktingbarn och grund- och gymnasieskola ersättning för asylsökande barn.

Inom arbetsmarknad- och integrationsenheten arbetar en handläggare (50 %) med att återsöka pengar för kommunens räkning. Handläggaren anställdes i mars 2016. Då man arbetat med att bygga upp flyktingmottagningen har handläggaren inte hunnit återsöka pengar från Migrationsverket. På enheten vet man inte heller vad den tidigare flyktingsamordnaren återsökt pengar för och vet därför inte om de ligger i fas i återsökningsarbetet. Handläggarna har inte tidigare haft någon möjlighet att utreda vad som ska återsökas och vad som redan återsökts.

Det finns en dokumenterad rutin för återsökningsarbetet som handläggarna nu reviderar. I nämndens internkontrollplan för 2015 och 2016 finns ett kontrollmoment avseende schablonersättningar angett. Enheten ska kontrollera att Värmdö erhållit schablonersättning för nyanlända som vistas i kommunen i enlighet med Migrationsverkets utbetalningsplan.

Enheten för ensamkommande barn

På enheten för ensamkommande barn återsöker en administratör kostnader för ensamkommande barn. Kostnader som återsöks är:

- Dygnskostnader för boendeplats
- Resa till anvisningskommun/ resa till förläggning
- Utredningskostnader för ensamkommande barn

En administratör återsöker kostnader för ensamkommande barn och hon anser att bemanningen är tillräcklig men att mer kompetens och erfarenhet behövs för att inte missa något. Det finns inga dokumenterade rutiner för arbetet men enligt intervjuade ska detta tas fram. Då administratören upptäckt ett fel i tidigare återsökningar avseende familjevård måste hon nu göra om dem för hela året och ligger därför efter i arbetet.

Återsökningsarbetet finns inkluderat i socialnämndens internkontrollplan för 2016 med tillhörande kontrollmoment och kontrollmetod. Däremot visste de intervjuade inte att återsökningsarbetet fanns inkluderat i planen.

Överförmyndarverksamheten

Inom verksamheten återsöks kostnader för arvode för gode män till ensamkommande barn. På grund av den höga personalomsättningen har enhetschefen nu fått i uppdrag att se över återsökningsarbetet och kontrollera att arbetet är i fas. Fördelningen över vem eller vilka som ska återsöka kostnader är inte beslutat ännu. Det finns inte skriftliga rutiner för återsökningsarbetet utan endast kortare rutiner och mallar finns att använda. Verksamheten arbetar i nuläget för att ta fram skriftliga rutiner.

Återsökningsarbetet är inkluderat i Överförmyndarnämndens internkontrollplan för 2016 med tillhörande kontrollmoment och kontrollmetod.

Skolverksamheten

Inom skolan finns en ekonomifunktion som hanterar återsökningsarbetet. Flera handläggare återsöker kostnader för:

- Extraordinära kostnader för asylsökande barn
- Utbildning för elever som vistas i landet undan tillstånd (papperslösa)
- Utökad undervisningstid i svenska eller svenska som andra språk för nyanlända elever i grundskolan
- Statsbidrag för kostnader av att samordna av frågor som rör utveckling av verksamhet för nyanlända elever

Enligt uppgift ligger handläggarna i fas med återsökningarna, däremot dröjer utbetalningarna från Migrationsverket. Det finns inom verksamheten inga fastställda rutiner för återsökning av statsbidrag men en handbok för mottagande av nyanlända är under arbete där också återsökningsarbetet ingår som en del. Inom sektorn finns enligt intervjuade en tydlig ansvarsfördelning mellan vem som återsöker vad och de anser att det finns en tillräcklig bemanning för att säkerställa återsökningsarbetet.

De statliga ersättningarna för flyktingmottagandet ingår inte i nämndens internkontrollplan för 2016 och gjorde det inte heller under förra året.

4. *Identifierade risker och förslag på fördjupande granskningar*

Utifrån ovanstående beskrivningar konstateras att mottagandet av nyanlända och ensamkommande barn i Värmdö kommun står in för ett antal utmaningar. Vi noterar också att verksamheterna är medvetna om ett antal av de risker vi noterar. Vi har identifierat ett antal riskområden som vi redogör för nedan.

Kompetens och kompetensförsörjning

Det saknas, inom flera verksamheter i kommunen personal. Skolan och socialtjänsten har svårigheter att hitta kompetent personal. Stor personalomsättning skapar svårigheter att sätta en gemensam struktur inom verksamheten och utföra ett rättssäkert arbete. Områden där vi ser brister inom kompetens och kompetensförsörjning är:

- Handläggare inom överförmyndarverksamheten
- Personal inom enheten för ensamkommande barn och ungdomar
- Grundskola, gymnasieskola och SFI

Kommunikation

Vid förstudien kan vi notera att det inte finns en samsyn inom kommunen avseende intern och extern kommunikation kring flyktingmottagandet. Detta framkommer i arbetet kring bostadsförsörjning inom kommunen. Bristande kommunikation kan leda till en frustration bland invånarna och skapa hinder vid integrationen av de nyanlända.

Flexibla organisationer

Då antalet nyanlända och asylsökande snabbt kan öka eller minska bör verksamheterna skapa flexibla organisationer som kan anpassa sig efter mottagandet. Verksamheterna bör skapa förutsättningar för olika scenarion för att undvika ett ineffektivt resursutnyttjande. Vi har i förstudien noterat att det finns en över/under dimensionerad organisation inom nedanstående verksamheter:

- Gymnasieverksamheten
- Mottagningsenheten inom grundskolan
- Arbetsmarknad- och integrationsenheten
- Överförmyndarverksamheten

Återsökningsarbetet

I förstudien kan vi se att det finns brister inom återsökningsarbetet i kommunen. De utvecklingsområden som framkom i tidigare granskning har inte alla efterlevts. Riskområden anser vi vara:

- Brist på dokumenterade rutiner avseende återsökningsarbetet

- Brist på uppföljning
- Brist på kompetens för att säkra att kommunen återsöker de medel de har rätt till

Övriga identifierade risker

En risk som vi ser vid förstudien är samverkan och nuvarande avtal inom överförmyndarverksamheten. Där finns ett missnöje kring avtalet vilket bör uppmärksammas.

En annan risk som framkommer vid intervjuerna är den att kommunen skjuter på mottagandet av nyanlända under året, detta för att hinna med att ordna boende. Ännu finns inget beslut taget nationellt kring konsekvenser av att inte kunna ta emot sin kvot av nyanlända.

Vi rekommenderar att revisionen i kommande dialog med kommunens nämnder och styrelse särskilt lyfter hur flykting- och integrationsarbetet fortskrider och hur kommunen utifrån sitt ansvar bidrar till att minimera uppmärksammade risker. Om revisionen beslutar att göra en riktad insats inom området bör en sådan enligt vår bedömning fokusera på kommunens kortsiktiga och långsiktiga arbete med att förse de nyanlända med bostäder. Detta då bostadsförsörjningen till nyanlända sedan mars 2016 är ett lagstadgat kommunalt ansvar.

5. Regelverk för mottagande och etablering av nyanlända invandrare

Det finns ett stort omfång lagar och förordningar som styr mottagandet och etableringen av nyanlända invandrare i Sverige. Bland annat är utlänningslagen (2005:716) central för att hantera frågor om viseringsrätt, asyl och annat som kan höra till en individs migrationsprocess. Lagen innehåller definitioner, allmänna bestämmelser och villkor för att en utlänning ska få resa in i, samt att vistas och att arbeta i Sverige. Lagen om mottagande av asylsökande m.fl. LMA (1994:137) fastställer bestämmelser och avgränsningar om sysselsättning för och bistånd till flykting eller annan skyddsbehövande som ansökt om uppehållstillstånd, och av särskilda skäl har medgetts rätt att vistas i Sverige medan ansökan prövas.

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

Etablering av vissa nyanlända invandrare

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

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

Roller och ansvar

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

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

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

Mottagande av ensamkommande barn och ungdomar

I 1 § femte stycket i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande anges att de barn

som är under 18 år och som vid ankomst till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare, ska anses som ensamkommande barn. Migrationsverket har enligt samma lagstiftning möjlighet att anvisa ensamkommande barn till en kommun. Under 2015 anvisade Migrationsverket sammanlagt 33 353 barn varav 20 278 var utvidgade anvisningar. Motsvarande siffror för 2014 var totalt 7 060 anvisningar varav 379 var utvidgade anvisningar.

Vid anvisningsbeslut ska kommunen enligt lagstiftningen ha 48 timmars förberedelsetid innan barnet anländer till kommunen. Socialnämnden i kommunen har ansvaret för att utreda barnets behov och att besluta om lämpligt boende för barnet.

I och med den nya anvisningsmodellen som trädde i kraft från och med första april 2016 placeras de ensamkommande barn som söker asyl i Sverige i samtliga kommuner utifrån en fördelning i promille. Syftet är att skapa ytterligare en jämnare och mer förutsägbar fördelning mellan kommunerna. Vid förstudiens genomförande gäller dock fortfarande de avtal som träffats med kommuner.

Statlig ersättning för flyktningmottagande

De sammanlagda statsbidragen som årligen betalas ut till landets kommuner för insatser inom flyktningmottagandet uppgår till mångmiljardbelopp. Detta regleras i ett antal förordningar. Det är i första hand Migrationsverket som handlägger och utbetalar ersättning till kommunerna, men vissa bidrag för regionala utvecklingsinsatser handläggs av Länsstyrelsen eller bidrag för papperslösa barn i skolan handläggs av Skolverket.

Ersättningar som rör kommunmottagna personer med uppehållstillstånd (inkl. anhöriga) regleras i den s.k. nya ersättningsförordningen (NyErsF). Den gäller samtliga personer som tagits emot efter 1 december 2010. Ersättningar som rör asylsökande personer i kommunen regleras i den så kallade asylersättningsförordningen (AsylErsF).

Vissa ersättningar utbetalas per automatik, andra ersättningar behöver kommunen ansöka om särskilt. Frågan om statsbidrag berör verksamheter inom flera olika förvaltningar. För att kommunen ska få ersättningar krävs både kunskap och välfungerande rutiner. Annars finns en risk att ansökningar uteblir och att verksamheterna missar viktiga intäkter.

Vissa ersättningar ges schablonmässigt, medan andra motsvarar faktiska kostnader eller andel av kostnader. En del ersättningar innehåller tröskelvärden som behöver uppnås för att ersättning ska beviljas. Kommunen behöver vid ansökan lämna in underlag som styrker behov av insatser och kostnader. För vissa insatser finns möjlighet att fortsätta återsöka ersättning för kostnader till dess att en individ beviljats svenskt medborgarskap.

Andra faktorer som påverkar en kommuns intäkter är utformningen av avtal med staten, framför allt gällande ensamkommande barnverksamhet.

Inför år 2016 förändras regelverket kring återsökning till viss del. Bl.a. försvann den s.k. prestationsersättning och vissa schabloner till kommunerna ökade.

Utbildning för barn och ungdomar

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

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

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

Ny bosättningslag

Från och med den 1 mars 2016 ska alla kommuner enligt den nya bosättningslagen (2016:38) anvisas att ta emot nyanlända som beviljats uppehållstillstånd. Totalt kommer 21 702 personer att omfattas av anvisningar för bosättning i kommuner i år. Syftet med den nya lagen är att skapa en mer jämn fördelning av nyanlända i landets kommuner, men även att nyanlända som beviljats uppehållstillstånd snabbare ska tas emot för bosättning i en kommun och påbörja sin etablering på arbetsmarknaden och i samhället.

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

Under 2016 tar Arbetsförmedlingen fram förslag på länstal och länsstyrelserna i respektive län förslår kommunalt därefter är det regeringen som fastställer antalen. Arbetsförmedlingen anvisar de nyanlända som har rätt till en etableringsplan medan Migrationsverket anvisar de som inte har rätt till en etableringsplan samt kvotflyktingar. Från och med 2017 är det regeringen som beslutar om antalet som ska omfattas av anvisningar samt länstalet, sedan fastställer länsstyrelserna kommuntalet. Då kommer endast Migrationsverket vara den anvisande myndigheten.

2017-01-16



Anders Hägg
Uppdragsledare

Fredrik Markstedt
Projektledare