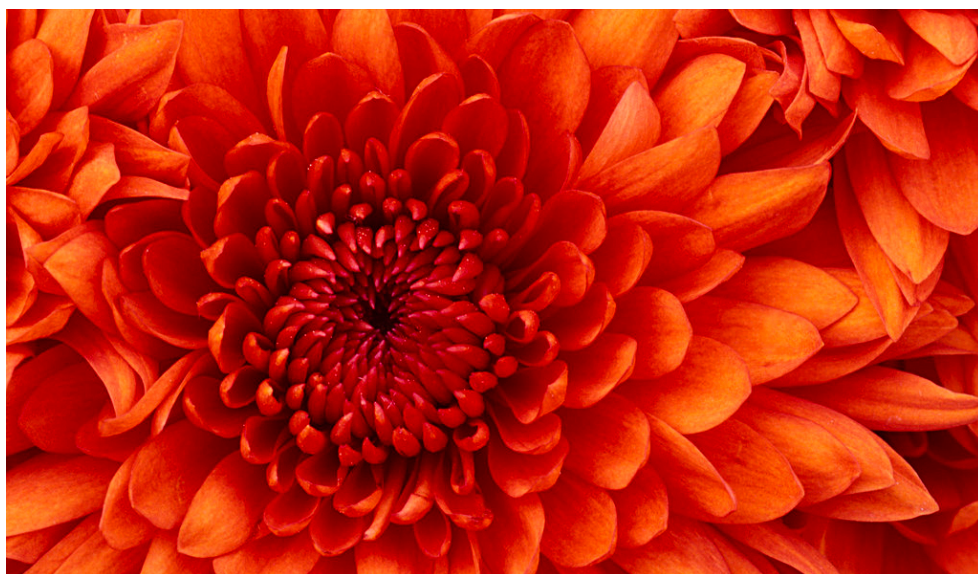

Revisionsrapport

Granskning av flyktingverksamheten

Högsby kommun

Fredrik Ottosson

12 november 2012



Innehåll

1.	Sammanfattning och revisionell bedömning.....	1
2.	Bakgrund	2
2.1.	Revisionsfrågor.....	2
2.1.1.	Kontrollmål/granskningsmål	2
2.2.	Metod.....	3
3.	Kommunerna och mottagandet av asylsökande och nyanlända med uppehållstillstånd	4
3.1.	Asylsökande.....	4
3.2.	Nyanlända med uppehållstillstånd	5
4.	Iakttagelser	6
4.1.	Ansvarsfördelningen inom kommunen.....	7
4.2.	Utbildning av nyanlända elever.....	7
4.3.	Socialtjänstens stöd till barn och unga.....	8
4.4.	Insatser till vuxna nyanlända	9
4.4.1.	Svenska för invandrare (SFI).....	9
4.4.2.	Samhällsorientering	10
4.5.	Återsökning av kostnader.....	11
4.5.1.	Skolan.....	11
4.5.2.	Socialtjänsten	11
	Bilaga, förkortningar och definitioner av centrala begrepp	1

1. *Sammanfattning och revisionell bedömning*

Högsby kommuns revisorer har gett Kommunal Sektor inom PwC uppdraget att granska om kommunen har en ändamålsenlig och ekonomiskt tillfredsställande verksamhet för asylsökande och nyanlända. Vidare gavs uppdraget att undersöka om det finns en ändamålsenlig och effektiv verksamhet avseende återsökning från staten för ovanstående grupp.

Vi anser att kommunen i huvudsak bedriver en ändamålsenlig och ekonomiskt tillfredsställande verksamhet för asylsökande och nyanlända. Detta grundar vi på att socialtjänsten har en ändamålsenlig organisation och ändamålsenliga rutiner för stöd till asylsökande barn som far illa i kommunen. Det finns en vana inom verksamheten att ta emot nyanlända elever. Det är positivt att en handlingsplan för undervisningen av nyanlända elever har tagits fram av personalen. För att få en tydligare politisk styrning anser vi att handlingsplanen formellt bör antas av kommunstyrelsen. Inför den politiska behandlingen bör handlingsplanen utvärderas. Vidare anser vi att förutsättningarna för att inrätta en förberedelseklass i kommunen bör utredas.

Vidare bedömer vi att SFI ges på ett i huvudsak ändamålsenligt sätt. Däremot är det osäkert om verksamheten lever upp till de skärpta kraven på att utbildningen ska bedrivas kontinuerligt under hela året. Detta då uppehåll görs några veckor under sommaren. Kommunstyrelsen bör analysera hur undervisningen ska organiseras för att möta lagkravet. Samhällsorientering utförs på ett ändamålsenligt sätt och i överensstämmelse med aktuell förordning. Vi bedömer att flyktingsamordningen på IFO bedrivs ändamålsenligt. Däremot anser vi att det inte är förenligt med lagen att betala ut introduktionsersättning. De nyanlända som är i behov av ekonomiskt stöd ska istället ansöka om ekonomiskt bistånd. Organisationen är dock sårbar i och med att flyktingsamordnaren är ensam i kommunen med sin kompetens. För att minska sårbarheten rekommenderar vi att flera arbetsprocesser inom flyktingsamordningen beskrivs i form av skriftliga rutiner.

Vi anser att kommunen inte har en ändamålsenlig organisation och ändamålsenliga rutiner för att söka statliga ersättningar. Några uppföljningar av om ersättningar söks genomförs inte. Det finns en uppenbar risk att kostnader inte återsöks. Vi rekommenderar att förvaltningsövergripande rutiner tas fram. I detta arbete kan flyktingsamordnaren utgöra ett värdefullt stöd.

Vi anser att det är en brist att ersättningar inte konteras de verksamheter i vilka kostnaderna uppstått. Till exempel bör medel för stödinsatser av förebyggande karaktär för asylsökande barn konteras den verksamhet som ger insatser till gruppen. De statliga ersättningar bör kartläggas och formellt beslut bör tas om hur de ska fördelas.

2. *Bakgrund*

Kommunala invandrarbyråer började etableras på 1960-talet. Vid denna tid och ända fram till 1980-talet uppfattades invandringen i första hand som en arbetsmarknadsfråga. Följaktligen låg också ansvaret för frågorna på Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS). År 1969 etablerades Statens invandrarverk (SIV) och fick ansvaret för medborgarskaps- och uppehållstillståndsfrågor. Från att uppfattats som en arbetsmarknadsfråga ändrade invandringen karaktär mot mer flyktinginvandring. Kommunerna fick under 1980-talet ta över ansvaret för mottagningen av nyanlända invandrare. Det var bland annat en följd av att flyktingarna bedömdes ha ett särskilt stort behov av samhällets stöd. Det var inte ovanligt att frågorna blev en uppgift för kommunernas socialnämnder.

Under 1990-talet hamnade sysselsättning mer i fokus. År 1993 gavs kommunerna möjlighet att bevilja så kallad introduktionsersättning till de nyanlända istället för försörjningsstöd. Enligt propositionen till lagförändringen var huvudsyftet att stimulera kommunerna att i samverkan med arbetsförmedlingen vidta aktiva åtgärder för att de nyanlända skulle bli självförsörjande. Efterhand väljer allt fler kommuner att flytta frågorna från socialtjänsten till t.ex. arbetsmarknadsenheter.

Utvecklingen fortsatte och den 1 december år 2010 övertog arbetsförmedlingen det kommunala ansvaret för introduktionen av och introduktionsersättningen till nyanlända som folkbokförs i kommunen. För de personer som togs emot före den 1 december 2010 har kommunen kvar ansvaret under den tvååriga introduktionsperioden.

Trots förändringen har kommunerna fortfarande ett visst ansvar både för dem som är asylsökande och de som har fått uppehållstillstånd. Att lyckas med integreringen av dessa nyanlända är en framgångsfaktor för en kommun. För en del av sina uppgifter har kommunen rätt att återsöka kostnaderna.

2.1. *Revisionsfrågor*

Bedriver kommunen en ändamålsenlig och ekonomiskt tillfredsställande verksamhet för personer som är asylsökande och nyanlända med uppehållstillstånd?

Finns en ändamålsenlig och effektiv verksamhet avseende återsökning från staten av kostnader för asylsökande och nyanlända med uppehållstillstånd?

2.1.1. *Kontrollmål/granskningsmål*

- Finns riktlinjer och rutiner för hanteringen av nyanlända elever inom skolan?
- Har socialtjänsten en ändamålsenlig organisation och ändamålsenliga rutiner för stöd till asylsökande barn som far illa?
- Hur samverkar berörda förvaltningar med varandra kring dessa frågor?

- Ges SFI-undervisning och samhällsorientering på ett ändamålsenligt sätt?
- Vilken organisation och vilka rutiner finns för att återsöka statliga ersättningar?
- Vilka kontroller genomförs för att säkerställa att ersättningar söks?
- Inom ramen för en stickprovsgranskning, undersöka om återsökning skett av kostnader för asylsökande och nyanlända med uppehållstillstånd.

2.2. Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer och studier av dokumentation. Intervjuer har genomförts med ordförande i sociala utskottet, ordförande i barn- och utbildningsutskottet, chefen för mjuka sektorn, IFO-chef, SFI-rektor, rektor och förskolechef för ytterområdena, personal på Fågelfors skola, flyktingsamordnaren, två socialsekreterare som utför barnavårdsutredningar. Avstämningar har genomförts med ekonom, skolassistent samt barnomsorgsassistent. I verksamhetssystem har vi undersökt rutiner för återsökning.

Rapporten har ännu inte helt sakgranskats av förvaltningen.

3. Kommunerna och mottagandet av asylsökande och nyanlända med uppehållstillstånd

Granskningen fokuserar på de utländska medborgare som söker sig till Sverige för att söka skydd. Enligt utlänningslagen kallas de flyktingar, alternativt skyddsbehövande respektive övriga skyddsbehövande beroende på de grunder som uppehållstillstånd söks.

3.1. Asylsökande

En person som söker asyl försöker få uppehållstillstånd i Sverige därför att han eller hon behöver skydd.

Ansvar för mottagandet av asylsökande vilar på staten. Migrationsverket svarar för att ordna boende åt de asylsökande som inte väljer att ordna boende på egen hand. Verket ger även ekonomisk ersättning till asylsökande. För ensamkommande barn och ungdomar delas ansvaret mellan stat och kommun, se nedan.

En del av den kommunala servicen tillhandahålls även för asylsökande, t.ex. skolgång. Kommunen har också genom socialtjänsten det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Ett exempel på när kommunen har skyldigheter enligt socialtjänstlagen gäller skydd för asylsökande barn- och ungdomar. Det gäller oavsett om man bor på förläggning eller har eget boende.

För asylsökande som är under 18 år och vid ankomsten till Sverige var skilda från båda sina föräldrar (ensamkommande) gäller sedan 2006 särskilda regler. Sedan 2006 är det kommunerna som svarar för dessa barns och ungdomars boende och omsorg. Den kommun som vill ta emot barn träffar överenskommelser med migrationsverket om hur många platser som kommunen ska hålla tillgängligt eller hur många barn som ska tas emot. Några kommuner driver så kallade transitboenden, vilket innebär att de svarar för boendet till dess att en kommun med avtal med verket kan ta emot. Allt fler ensamkommande asylsökande barn och ungdomar söker sig till Sverige. En motsvarande ökning av överenskomna platser ute i kommunerna har däremot inte skett. I ett betänkande föreslås därför att migrationsverket ska få utvidgade möjligheter att anvisa asylsökande ensamkommande barn även till kommuner som saknar överenskommelser.¹

Staten ersätter kommunernas kostnader enligt förordning (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. För utbildning ersätts kommunen med en schablon medan för placering av barn och ungdom i familjehem eller institution ersätts de faktiska kostnaderna. Ersättning lämnas i flera fall efter särskilt ansökningsförfarande. En del ersättningsbeslut kan överklagas av berörd kommun.

¹ SOU 2011:64, Asylsökande ensamkommande barn - En översyn av mottagandet

3.2. Nyanlända med uppehållstillstånd

Den asylsökande kan beviljas uppehållstillstånd som flykting, alternativt skyddsbehövande och övrigt skyddsbehövande. Dessa personer och vissa av deras anhöriga har rätt till särskilda insatser för att etablera sig på arbetsmarknaden och i samhället. För att underlätta läsningen av rapporten kallas dessa personer för nyanlända med uppehållstillstånd.² När den asylsökande beviljas uppehållstillstånd folkbokförs denne i kommunen.

Den 1 december 2010 övertog arbetsförmedlingen det kommunala ansvaret för introduktionen av och introduktionsersättningen till nyanlända som folkbokförs i kommunen. Den nya lagen om etablering och etableringsersättning omfattar nyanlända som har fyllt 20 år men inte 65 år och som har uppehållstillstånd som flykting, kvotflykting, skyddsbehövande eller anhöriga till dessa. Även nyanlända som har fyllt 18 år men inte 20 år och som saknar föräldrar i Sverige (ensamkommande) omfattas av den nya lagen.

Etableringsinsatserna och ett ekonomiskt stöd från arbetsförmedlingen pågår under två år. En individuell plan upprättas på arbetsförmedlingen för varje nyanländ. Det viktigaste stödet är den så kallade etableringslotsen. Lotsen ska stödja den nyanlände på vägen till arbete. Lotsen är en fristående aktör, ett företag eller en organisation, som arbetar på uppdrag av arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen upphandlar lotsar enligt lagen om valfrihetssystem. Den nyanlände väljer sedan själv bland de upphandlande lotsarna.

Kommunen har fortfarande ett visst ansvar även efter reformen. Exempelvis svarar kommunen för bostadsförsörjning, undervisning i svenska (SFI), samhällsorientering och annan vuxenutbildning, skola, barnomsorg och insatser inom det sociala området.

För de personer som togs emot före den 1 december 2010 har kommunen kvar ansvaret under den tvååriga introduktionsperioden. För dessa personer är det kommunen som introducerar den nyanlände i kommunen och betalar ut ekonomiskt stöd.

I Sverige tar det i genomsnitt 7 år för en nyanländ med flyktingbakgrund att komma i arbete efter uppehållstillståndet, fem år för män och nio år för kvinnor.

² Begreppet nyanlända kan i andra sammanhang användas även för andra grupper än dem som beviljats uppehållstillstånd som flyktingar, alternativt skyddsbehövande eller övrigt skyddsbehövande.

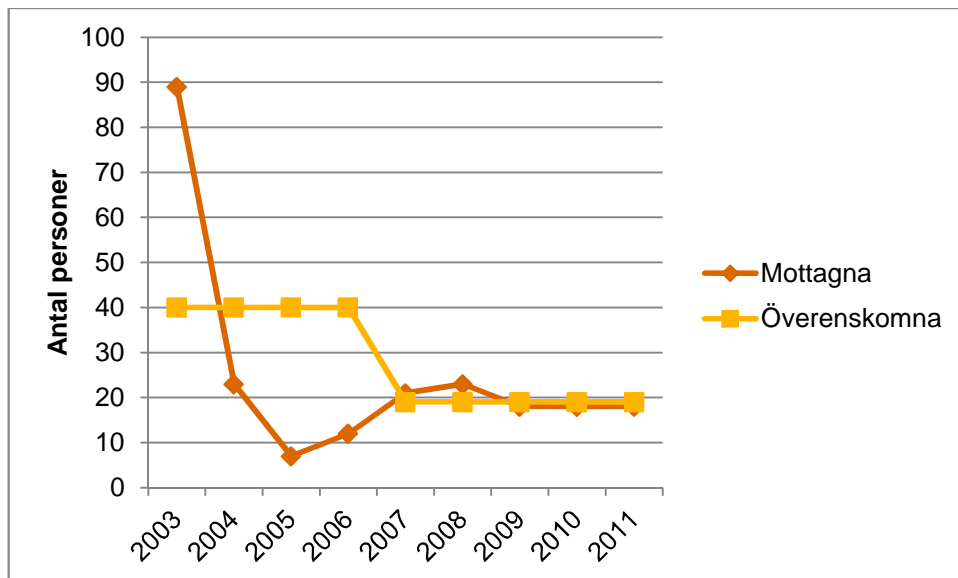
4. Iakttagelser

I detta avsnitt redogörs för våra iakttagelser från Högsby kommun.

Högsby kommun har i förhållande till sin befolkning ett stort mottagande av **asylsökande**. Migrationsverket hyr sedan 1990-talet lägenheter i kommunen främst i Fågelfors och Ruda. Storleken på mottagandet av asylsökande till kommunen är beroende av hur många lägenheter som hyresvärdarna i kommunen hyr ut till migrationsverket. I september 2012 bodde 215 asylsökande i kommunen.

Mottagandet av **nyanlända med uppehållstillstånd**, dvs. dem som har fått asyl, har varierat under åren. Sedan toppnoteringen år 2003 har antalet nyanlända med uppehållstillstånd som tagits emot i kommunen minskat. En stor andel av de nyanlända som beviljas uppehållstillstånd och folkbokför sig i Högsby kommun flyttar efter ett tag till en annan kommun. Bland förklaringarna anges arbetsmarknaden, dåliga lägenheter och att många söker sig till större städer.

Mottagna nyanlända med uppehållstillstånd samt antal i överenskommelse, 2003-2011



Källa: Migrationsverket

Den övervägande delen nyanlända med uppehållstillstånd som placeras i Högsby av Migrationsverket är så kallade kvotflyktingar. En kvotflykting är en flykting som tas emot av Sverige genom FN:s flyktingorgan UNHCR. Flyktingens rätt till uppehållstillstånd i Sverige är redan ordnat när han eller hon reser till Sverige. En kvotflykting kommer direkt till mottagande kommun. De andra nyanlända, som sökt asyl i Sverige, har innan de folkbokförs i en kommun bott en tid i Sverige. Den senare gruppen har därför generellt kommit längre i introduktionen och i svenskan.

4.1. Ansvarsfördelningen inom kommunen

Insatser till asylsökande och nyanlända med uppehållstillstånd ges främst inom kommunstyrelsens mjuka sektor. Det är inom den mjuka sektorn som förskola och grundskola ges till barn som är asylsökande och de som fått uppehållstillstånd. Inom den mjuka sektorns individ- och familjeomsorg hjälper flyktingssamordnaren de nyanlända som fått uppehållstillstånd med bosättning och andra praktiska frågor den första tiden. Individ- och familjeomsorgen ger även stöd till de barn som far illa i kommunen.

4.2. Utbildning av nyanlända elever

I kommunens skolor finns en vana att ta emot nyanlända elever. Det finns en skriftlig handlingsplan som beskriver rutiner för nyanlända elever. Handlingsplanen har tagits fram av personalen på Fågelfors skola. Av handlingsplanen framgår att rektor kallar till inskrivningssamtal, då även annan pedagogisk personal deltar. Samtalet genomförs innan eleven börjar skolan. Under introduktionssamtalet utses en fadder åt eleven. En introduktion sker första veckan när eleven skrivs in i skolan. Klasslärare, lärare i svenska som andraspråk och tolk närvarar. Barnets och elevens kunskaper kartläggs. I kartläggningen av kunskaper i svenska används inte något särskilt framtaget kartläggningsmaterial.

Kommunen har ingen förberedelseklass³ utan den nyanlända eleven placeras istället ut i reguljär klass. Introduktion och undervisning i svenska som andraspråk ges på respektive skola av en lärare i svenska som andraspråk. Läraren stödjer även övrig pedagogisk personal i undervisningen på olika sätt, t.ex. att ta fram undervisningsmaterial, gå in andra ämnen men även med administrativa göromål.

Fågelfors skola har störst andel nyanlända elever, cirka hälften av barnen och eleverna har annat modersmål än svenska. Skolan tillsammans med förskoleklassen har ca 50 elever. Dessa är uppdelade på följande sätt; förskoleklass, årskurs 1-2, årskurs 3-4 och årskurs 5-6.

Skolan tar emot de asylsökande barn som bor i Migrationsverkets lägenheter i Fågelfors. Inflödet av asylsökande barn sker kontinuerlig och varierar i storlek över tid. Skolan har en lärare i svenska som andraspråk om 0,7 tjänst. Personalen är stolta över sin skola och sitt arbete men upplever många gånger att de inte räcker till. Det är en utmaning för lärarna att hantera flödet av asylsökande elever och det varierande behovet hos barnen. Fokus hamnar främst på de barn med minst kunskaper, varför lärarna upplever att det är svårt att även prioritera de elever som kommit lite längre. De ser fler fördelar än nackdelar med en förberedelseklass. Förberedelseklassen bedöms kunna förbereda barnen bättre i skolans rutiner och i svenska innan övergången till reguljär klass. Frågan om förberedelseklass är inte ny i kommunen. Personalen i Fågelfors och Ruda är för en sådan lösning medan förvaltningsledningen förordar dagens lösning med introduktion i den reguljära klassen. Ett argument mot förberedelseklass som lyfts fram är dess segregeringseffekt.

³ Med förberedelseklass menas, grupp eller klass där nyanlända elever i grundskolan får introduktion och grundläggande svenskundervisning (Skolverkets allmänna råd för utbildning av nyanlända elever, s.4). Syftet med förberedelseklass är att förbereda eleven för senare studier i reguljära klasser.

Av våra intervjuer framgår att behovet av modersmåls lärare i undervisning och studiehandledning inte helt tillfredsställs idag. Det är svårt att rekrytera modersmåls lärare i alla språk.

Bedömning

Vi konstaterar att det finns en vana inom verksamheten att ta emot nyanlända elever. Det är positivt att en handlingsplan för undervisningen av nyanlända tagits fram av personalen. För att få en tydligare politisk styrning anser vi att handlingsplanen formellt bör antas av kommunstyrelsen. Inför den politiska behandlingen bör handlingsplanen utvärderas. Vi anser att förvaltningen bör utveckla kartläggningen av den nyanländes språkutveckling. Nationellt har olika kartläggningsmaterial tagits fram som bör prövas operativt av personalen.

Vi anser att förutsättningarna för att inrätta en förberedelseklass i kommunen bör utredas.

4.3. Socialtjänstens stöd till barn och unga

Inom individ- och familjeomsorgens (IFO) enhet barn och familj arbetar fyra socialsekreterare med utredningar av barn och unga som far illa. Det finns även en tjänst som barn- och familjebehandlare. Vid behov tas även hjälp av förvaltningens boendestöd. Dessa tjänstemän arbetar med alla sorters ärenden. Någon särskild verksamhet för asylsökande och nyanlända barn med uppehållstillstånd finns inte. I våra intervjuer lyfter förvaltningen fram att den idag har tillräckliga utredningsresurser. Det är däremot emellanåt svårt att möta behovet av insatser. Vid särskilda behov får insatser köpas in externt.

Det bedrivs inte någon uppsökande verksamhet gentemot de asylsökande. Arbetet sker utifrån inkomna anmälningar och ansökningar. Inflödet av anmälningar upplevs som hanterbart. Mellan fem till tio utredningar per år rör asylsökande. De utredningar som inleds kan å andra sidan vara komplexa. En förklaring till att inte fler utredningar behöver startas är samarbetet med Migrationsverket. Verket har en anställd socionom med anläggningsboendena i kommunen som arbetsfält. Flera situationer kan lösas av socionomen och IFO:s personal under tiden en förhandsbedömning görs. Socionomen gör även anmälningar till IFO.

Kvinnofrid bedöms vara en vanlig problematik. Tillsammans med Migrationsverket ordnas skyddat boende för de utsatta kvinnorna och deras barn. Placering av barn och unga förekommer, men är mindre vanligt. En vanligare åtgärd är att intyga behov av förskola.

En annan grupp som IFO möter är ensamkommande asylsökande barn. Kommunen har inte avtal med Migrationsverket om att ta emot ensamkommande flyktingbarn (barn utan vårdnadshavare). Det händer att migrationsverket ändå anvisar ensamkommande barn till kommunen. Det handlar om barn som uppger till verket att de vill bo hos någon släkting eller annan bekant i Högsby kommun.

För dessa barn som väljer eget boende (EBO) finns inga överenskommelser utan Högsby kommun blir ansvarig eftersom barnet önskar bo här. I de flesta fall behö-

ver en formell familjehemsplacering göras. Enligt socialtjänstlagen ska socialtjänsten, innan barnet placeras hos den anhörige, utreda barnets behov och om den anhörige är lämplig att ta emot barnet. I verkligheten meddelas socialförvaltningen om anvisning alldeles för sent. I flera fall bor redan barnet hos den anhörige när Migrationsverket kontaktar individ- och familjeomsorgen.

Bedömning

Vi bedömer att socialtjänsten i huvudsak har en ändamålsenlig organisation och ändamålsenliga rutiner för stöd till asylsökande barn som far illa i kommunen. Det uppbyggda samarbetet med Migrationsverket bedöms vara en framgångsfaktor. Samtidigt räcker inte alltid de egna resurserna till för att möta de varierande behoven. I avsnittet som beskriver de statliga ersättningarna, 4.5.2, framgår att den ersättning som staten betalar till kommunen för förebyggande arbete gentemot asylsökande barn inte kommer barn- och familjeverksamheten tillgodo. Vi anser att det finns ett behov av att utreda öppenvårdsverksamheten och hur den statliga ersättningen ska användas.

4.4. Insatser till vuxna nyanlända

Som tidigare beskrivits har arbetsförmedlingen tagit över ansvaret för ekonomiskt stöd under introduktionsperioden och arbetet med att etablera den nyanlände på arbetsmarknaden. Kommunernas uppdrag består numera av hjälp med boende, SFI och samhällsorientering.

Inom individ- och familjeomsorgen finns en flyktingsamordnare med gedigen erfarenhet. Tjänstemannen når pensionsåldern år 2013. Till sin hjälp har handläggaren en timanställd tolk. Den övervägande delen nyanlända med uppehållstillstånd som placeras i Högsby är kvotflyktingar. Oftast får handläggaren och tolken hämta flyktingen, och mycket av den första tiden får ägnas åt praktiska göromål, att möblera upp en lägenhet och informera. Flyktingen skrivs direkt in på arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen tar tillsammans med den nyanlände fram en introduktionsplan, utser en lots och betalar ut etableringsersättning. Det är brist på lotsar i kommunen, varför vissa nyanlända som kommit i december 2011 ännu inte fått lots.

Arbetsförmedlingen har även en viss fördröjning på utbetalningen av etableringsersättningen. Den nyanlände får inte etableringsersättningen direkt vid uppehållstillståndet. Innan etableringsersättningen betalas ut måste kommunen gå in och trygga den nyanländes försörjning. Kommunen ersätts automatiskt för detta av staten. I Högsby kommun betalas introduktionsersättning ut till den nyanlände till dess att etableringsersättningen kommer i gång. Rätten att betala ut introduktionsersättningen försvann dock när lagen om introduktionsersättning upphävdes 2010-12-01. Istället får försörjningsstöd betalas ut.

4.4.1. Svenska för invandrare (SFI)

SFI ingår i samma verksamhet som den kommunala vuxenutbildningen. Rektorn för SFI-verksamheten är även rektor för den kommunala vuxenutbildningen.

Vid tidpunkten för vårt besök läste ett 40-tal personer SFI. Cirka hälften av deltagarna är nyanlända med uppehållstillstånd genom socialförvaltningen. Personalen består av 2,0 lärartjänster. Båda lärarna är behöriga.

Deltagarna tas emot kontinuerligt. För att vara individuellt anpassad ges undervisningen i olika studiegrupper, efter elevens förutsättningar att lära sig. Betyg utfärdas för alla kurser. Analfabeter placeras i en särskild grupp. Analfabeter lär sig inte först att läsa och skriva på sitt modersmål, utan börjar direkt med svenskan. Det finns en organisation för elevhälsan i kommunen. SFI-eleverna har däremot inte möjlighet att få stöd från elevhälsans speciella resurser.

Lärrledd undervisning ges i alla grupper med 15 timmar i veckan, dvs. vad som krävs enligt lag. Upphåll från undervisningen görs några veckor under sommaren. Det råder ingen längre kö utan deltagaren kan vanligtvis påbörja sina studier inom någon vecka.

Förvaltningen följer varken upp orsakerna till varför elever slutar eller var de tar vägen efter SFI-undervisningen. Statistiska uppgifter om studieresultat används i ringa omfattning i verksamheten.

4.4.2. *Samhällsorientering*

Kommunen har en skriftlig plan för samhällsorienteringen som ges nyanlända med uppehållstillstånd. Samhällsorienteringen anordnas av Regionförbundet i Kalmar län. Utbildningen sker vid 15 tillfällen under en termin och varje träff varar i fyra timmar, sammanlagt 60 timmar. Undervisningen bedrivs på modersmål av lärare anställda av Kalmar kommun. Intyg utfärdas efter varje avslutat delmoment.

De intervjuade har bara positiva erfarenheter av samhällsorienteringen i Regionförbundets regi.

Bedömning

Vi bedömer att flyktingsamordningen på IFO bedrivs ändamålsenligt. Däremot anser vi att det inte är förenligt med lagen att betala ut introduktionsersättning. De nyanlända som är i behov av ekonomiskt stöd ska istället ansöka om ekonomiskt bistånd. Vidare bedömer vi att organisationen är sårbar i och med flyktingsamordnaren är ensam i kommunen med sin kompetens. För att minska sårbarheten rekommenderar vi att flera arbetsprocesser inom flyktingsamordningen beskrivs i form av skriftliga rutiner.

Vi bedömer att SFI ges på ett i huvudsak ändamålsenligt sätt. Däremot är det osäkert om verksamheten lever upp till de skärpta kraven på att utbildningen ska bedrivas kontinuerligt under hela året. Detta då uppehåll görs några veckor under sommaren. Kommunstyrelsen bör analysera hur undervisningen ska organiseras för att möta lagkravet. En stor utmaning för verksamheten är undervisningen av analfabeter. Forskning visar på fördelarna med modersmålsundervisning för denna grupp. Hur undervisningen för analfabeter ska utformas bör utredas. Vi anser att samhällsorienteringen utförs på ett ändamålsenligt sätt och i överensstämmelse med aktuell förordning.

4.5. Återsökning av kostnader

Staten ersätter några av kommunens kostnader för asylsökande och nyanlända med uppehållstillstånd.

4.5.1. Skolan

Inom skolans område lämnas ersättning efter ansökan med schablonbelopp beroende på skolform. I Högsby kommun ansöker respektive rektor. Några skriftliga rutiner för arbetet har inte tagits fram. Verksamhetssystemet används inte för att ta fram uppgifter om vilka asylsökande barn och elever som berättigar ersättning. Inom det ena rektorsområdet görs ansökan terminsvis medans i det andra görs årsvis. Beviljade medel konteras respektive verksamhet. Vi gick igenom samtliga återsökningar gjorda för år 2011 och för de två första kvartalen år 2012 och jämförde med elevregistret. Vi kunde endast finna att förvaltningen förbisett att söka för en elev.

4.5.2. Socialtjänsten

Socialtjänsten har rätt till flera olika ersättningar både för asylsökande och nyanlända med uppehållstillstånd. Reglerna återfinns i två förordningar och är komplicerade. Det har inte varit möjligt att undersöka rutinerna för samtliga ersättningar.

Några skriftliga rutiner för arbetet har inte tagits fram. Ute i de olika verksamheterna saknas generellt kunskaper om ersättningsreglerna. Det är främst flyktingsamordnaren och IFO-chefen som känner till reglerna. Inom IFO återsöks kostnader för placeringar av asylsökande barn och unga. Placeringarna är inte fler än att chefen har kännedom om dem alla. I våra intervjuer framkommer att rätten att återsöka kostnader för utredning av ensamkommande barn inte är känd bland personalen.

Vi genomförde en enklare stickprovskontroll i verksamhetssystemet för vård och omsorg. Vi undersökte då om någon av de nyanlända med uppehållstillstånd som tagits emot de senaste fyra åren eller någon asylsökande hade insats i form av hemtjänst eller hälso- och sjukvård. Vid genomgången upptäcktes tre ärenden som, utifrån de uppgifter som framkommit, ser ut att vara ersättningsgilla. Förvaltningen har varken sökt ersättning eller utrett möjligheten att söka ersättning för insatserna.

När den nyanlända folkbokförs i kommunen erhåller kommunen en schablonersättning. Schablonen ska ersätta kommunen främst för introduktionen som sker inom flyktingmottagningen men även för SFI, samhällsorientering och särskilda introduktionsinsatser inom skolan. I Högsby kommun konteras hela schablonen flyktingmottagningen, 200 tkr. av medlen överförs årligen till vuxenutbildningen för SFI-undervisning. I övrigt sker inga överföringar till t.ex. skolan.

Utan ansökan betalar Migrationsverket ut medel för stödinsatser av förebyggande karaktär för asylsökande barn. Storleken på ersättningen är beroende av antalet asylsökande barn i kommunen. År 2012 betalades sammanlagt 421 tkr. ut till Högsby kommun. Även dessa medel konterades flyktingmottagningen, en verksamhet som bara vänder sig till nyanlända med uppehållstillstånd.

I vilken omfattning återsökningar görs har inte följts upp av förvaltningen.

Bedömning

Vi anser att kommunen inte har en ändamålsenlig organisation och ändamålsenliga rutiner för att söka statliga ersättningar. Några uppföljningar av om ersättningar söks genomförs inte. Det finns en risk att kostnader inte återsöks. Vi rekommenderar att förvaltningsövergripande rutiner tas fram. I detta arbete kan flyktingsamordnaren utgöra ett värdefullt stöd.

Inom skolans område har man kommit längre än övriga verksamheter. Även här finns dock förbättringsområden. Vi anser t.ex. att ansökan om ersättning bör göras kvartalsvis, utifrån ett kapitalkostnadsperspektiv. Uppgiften att ta fram ansökan bör inte åvila rektor utan bör överlåtas till en administratör. Enligt vår bedömning bör verksamhetssystemet kunna användas i större utsträckning i arbetet. I systemet går det lätt att ta ut en lista på de elever som berättigar ersättning.

Vi anser att det är en brist att ersättningar inte konteras de verksamheter i vilka kostnaderna uppstått. Till exempel bör medel för stödinsatser av förebyggande karaktär för asylsökande barn konteras den verksamhet som ger insatser till gruppen. De statliga ersättningar bör kartläggas och ett formellt beslut bör fattas om hur de ska fördelas.

2012-11-12

Projektledare

Uppdragsledare

Bilaga, förkortningar och definitioner av centrala begrepp

Ensamkommande flyktingbarn	Barn under 18 år som vid ankomsten 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 (1 § femte stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) .
Flykting	Med flykting avses enligt utlänningslagen en utlänning som befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp, och som inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av detta lands skydd. Som flykting ska även anses en utlänning som är statslös och som av samma skäl befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort, och inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, återvända dit (SOU 2008:58, s.79).
Förberedelseklass	Grupp eller klass där nyanlända elever i grundskolan får introduktion och grundläggande svenskundervisning. Begreppet förberedelseklass finns inte i skolförfattningarna. (Skolverkets allmänna råd för utbildning av nyanlända elever, s.4)
Introduktion	Introduktionen är den tidsperiod under vilken individen får individuellt anpassat stöd för att öka sina möjligheter att nå ett långsiktigare mål, delaktighet i samhällslivet och egen försörjning (SOU

	2008:58, s.322).
Introduktionsersättning	Ekonomiskt stöd som betalas ut under introduktionstiden till deltagare i introduktionen enligt lag (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar istället för ekonomiskt bistånd enligt Socialtjänstlag (2001:453).
Nyanländ	I denna rapport avgränsas begreppet till att avse invandrare som erbjuds introduktion. Invandrare med rätt till introduktion är de som enligt utlänningslagen beviljats asyl i Sverige på grund av att de bedömts vara <i>flyktingar</i> , <i>skyddsbehövande</i> eller ha <i>synnerligen ömmande omständigheter</i> att få stanna. Även anhöriga till ovanstående personer har rätt till introduktion om de kommer till Sverige inom två år från det att deras anhörig först togs emot i kommunen.
PUT	Permanent uppehållstillstånd