



Revisionsrapport

STADENS FLYKTINGMOTTAGANDE

Kommunstyrelsens och stadsdelsnämndernas styrning, uppföljning, kontroll av flyktingmottagandet måste förbättras

Intentionerna med lagen om introduktionsersättning – att skilja flyktingmottagande från socialtjänst – uppfylls inte av kommunstyrelsen och stadsdelsnämnderna

De individuella introduktionsplanerna är inte alltid aktuella och undertecknade, vilket stadsdelsnämnderna måste åtgärda för att säkerställa individens inflytande

Barn och ungdomar har sällan introduktionsplaner och stadsdelsnämnderna har inte några särskilda introduktionsinsatser för barn

Stadsdelsnämndernas samhällsinformation och nätverksskapande aktiviteter för flyktingar måste förbättras

Kommunstyrelsen kan inte fullständigt redovisa hur den statliga schablonersättningen för flyktingmottagande har använts

Endast 5 % av ersättningen för särskilda kostnader för flyktingar går till den stadsdelsnämnd som haft kostnaden. Kommunstyrelsens praxis i detta avseende bör ändras

Den kommunala revisionen är fullmäktiges kontrollinstrument för att granska den verksamhet som bedrivs i nämnder och bolagsstyrelser. Stadsrevisionen i Stockholm granskar nämnders och styrelsers ansvarstagande för att genomföra verksamheten enligt fullmäktiges uppdrag. Stadsrevisionen omfattar både de förtroendevalda revisorerna och revisionskontoret.

I ”årsrapporter” för nämnder och ”granskningspromemorior” för styrelser sammanfattar Stadsrevisionen det gångna årets synpunkter på verksamheten. Särskilda granskningar som sker under året publiceras löpande som ”revisionsrapporter” och i vissa fall som ”promemorior”.

Publikationerna finns på Stadsrevisionens hemsida. De kan också beställas från revisionskontoret.

STADSREVISIONEN

Revisionskontoret

www.revision.stockholm.se

Besöksadress: Hantverkargatan 3 A, 1 tr

Postadress: 105 35 Stockholm

Telefon: 08-508 29 000

Fax: 08-508 29 399



Till
Kommunstyrelsen
Utbildningsnämnden
Samtliga stadsdelsnämnder

STADENS FLYKTINGMOTTAGANDE

Revisorsgrupp 1 har den 15 mars 2007 behandlat bifogade revisionsrapport (nr 3/2007).

Revisorerna konstaterar att det pågår ett engagerat arbete med flyktingmottagandet inom stadsdelsnämnderna, även om det finns ett antal angelägna förbättringsområden. Revisorerna konstaterar också att det är viktigt att det övergripande ansvaret för samordning och uppföljning av flyktingmottagandet snarast klargörs i stadsledningskontorets nya organisation.

Möjligheterna för flyktingar att komma in i det svenska samhället och skaffa sig egen försörjning har stor betydelse för att undvika utanförskap och bidragsberoende. En väl fungerande introduktionsverksamhet med en tydlig satsning på såväl goda språkkunskaper som möjligheter till praktik och arbete utifrån individens tidigare kunskaper och erfarenheter – är i de flesta fall helt avgörande. Revisorerna vill därför understryka vikten av att introduktionsverksamheten planeras och genomförs i enlighet med intentionerna i lag och förordning mm samt att statsbidraget används och redovisas på ett sätt som inte kan ifrågasättas.

Av rapporten framgår att boendet är ett av de största problemen som staden står inför när det gäller flyktingmottagandet. Revisorerna framhåller därför vikten av att kommunstyrelsen agerar kraftfullt i denna fråga med syfte att i samråd med statliga myndigheter hitta lösningar.

I övrigt hänvisar revisorerna till rapporten och överlämnar den till kommunstyrelsen och de granskade stadsdelsnämnderna Kista, Spånga-Tensta, Hässelby-Vällingby samt Skärholmen för yttrande senast **den 31 maj 2007**. Till övriga stadsdelsnämnder och utbildningsnämnden överlämnas rapporten för kännedom.

På revisorernas vägnar

Bengt Akalla
ordförande

Stefan Rydberg
sekreterare

Kopia till
Stadsdirektören
Förvaltningschefen vid utbildningsförvaltningen
Samtliga stadsdelsdirektörer

Sammanfattning

I september 2006 behandlade revisorerna kontorets förstudie om stadens arbete för att motverka segregation och diskriminering. Mot bakgrund av förstudien beslöt revisorerna om en fortsatt granskning med inriktning på stadens flyktingmottagande.

Syftet med den nu genomförda granskningen har främst varit att bedöma om stadsdelsnämndernas styrning, uppföljning och kontroll av flyktingmottagandet är tillräcklig. Kommunstyrelsens övergripande ansvar berörs också. I granskningen har även ingått att översiktligt beskriva verksamheten.

Fyra stadsdelsnämnder har ingått i granskningen – Kista, Spånga-Tensta, Hässelby-Vällingby samt Skärholmen. Dessa fyra stadsdelsnämnder hade högst antal flyktingar när granskningen inleddes och svarade då för introduktionen av 55 % av det totala antalet flyktingar i staden.

Antalet flyktingar ökar

Under tiden en flykting söker asyl, dvs fram till dess att personen får uppehållstillstånd, har Migrationsverket huvudansvaret för mottagandet. När flyktingen har fått uppehållstillstånd, övertar en kommun ansvaret för insatserna och får statsbidrag om kommunen har avtal med staten om att genomföra introduktionsprogram för flyktingar.

Introduktionsprogrammet ska genomföras i enlighet med en skriftlig plan som fastställs efter samråd med flyktingen. Introduktionsprogrammet ska innehålla SFI¹, praktik i den utsträckning som är möjlig, orientering om svenska samhällsförhållanden och svenskt samhällsliv samt information om vardagslivet i kommunen och andra liknande förhållanden.

Under år 2006 tog staden emot ca 3 000 flyktingar. Jämfört med år 2005 är det närmare en tredubbling. Den tillfälliga asyllagstiftningen, som gällde från 15 november 2005 till 31 mars 2006, är den huvudsakliga orsaken till denna ökning.

Under år 2007 förväntas ett större antal anhöriga anlända. Antalet flyktingar under år 2007 har preliminärt uppskattats till 2 000 personer, men kan enligt stadsledningskontorets beräkningar bli större.

Kommunstyrelsens former för styrning och uppföljning är oklara

Kommunerna har ett samordnande ansvar för flyktingmottagandet, men flera parter delar på ansvaret – Integrationsverket, Migrationsverket, Arbetsmarknadsverket, Försäkringskassan och landstingen. Detta gör att området är relativt komplext och att introduktionsverksamheten är beroende av att samarbetet fungerar.

¹ Svenska för invandrare



Stadsdelsnämnderna ansvarar för mottagandet och introduktionen av nyanlända flyktingar, medan *kommunstyrelsen* ansvarar för strategiska frågor samt för övergripande uppföljning och utvärdering av verksamheten. Stadsdelsnämnderna ska också handlägga introduktionsersättningen i enlighet med *lagen om introduktionsersättning för flyktingar och andra utlänningar*.

Revisionskontoret anser det angeläget att det övergripande ansvaret för samordning och uppföljning av flyktingmottagandet snarast klargörs i stadsledningskontorets nya organisation. Kontoret anser även att antalet ärenden per handläggare i stadsdelsnämnderna är förhållandevis högt, med hänsyn till det omfattande åtagande som staden har vad gäller innehåll i och former för introduktionsverksamheten för flyktingar.

Lagens intentioner uppfylls inte

Utöver *lagen om introduktionsersättning* finns ett antal förordningar, riktlinjer och överenskommelser som styr flyktingmottagandet. Ett syfte med nämnda lag var att skilja flyktingmottagandet från socialtjänst och bidragsberoende och på så sätt skapa ett förändrat synsätt och nya arbetsmetoder för introduktionen av flyktingar. Tanken var att introduktionen skulle uppfattas som ett särskilt åtagande och inte förknippas med övrig socialtjänst.

Stadens riktlinjer för introduktionsersättningen har emellertid utformats med utgångspunkt från reglerna om ekonomiskt bistånd i socialtjänstlagen. Enligt revisionskontoret innebär det att lagens intention blir svår, för att inte säga omöjlig, att uppfylla. Riktlinjernas utformning får även till följd att stadsdelsnämndernas verksamhet med flyktingmottagande vanligen organiseras inom socialtjänsten.

Revisionskontoret ser positivt på initiativet att uppdatera stadens riktlinjer för flyktingmottagandet. Det är då angeläget att hänsyn tas till Integrationsverkets reviderade *Mål för introduktionen*. Den nu genomförda granskningen visar dock att det kan vara mer angeläget att lägga vikt vid internkontrollinsatser och uppföljning av att lagar och riktlinjer efterföljs än att ytterligare detaljera regelverket.

Introduktionsplanerna är inte alltid aktuella och undertecknade

De granskade stadsdelsförvaltningarna verkar med några undantag, bl a barn och ungdomar, ha regelbunden kontakt med de personer som har introduktion. Revisionskontoret ser positivt på det engagemang och den kontakt som stadsdelsnämndernas flyktingsekreterare har, trots det relativt höga ärendeantalet per flyktingsekreterare.

Av revisionskontorets granskning framgår att de flesta av flyktingarna har introduktionsplaner, men att planerna inte alltid är reviderade och inte heller undertecknade – vilket gör det svårt att bedöma om individens inflytande över introduktionen är tillräcklig. Introduktionsplanerna är dessutom en grund för utbetalning av statsbidrag. Revisionskontoret vill därför betona



vikten av att introduktionsplanerna är aktuella och undertecknade samt uppdaterade i verksamhetssystemet FLYKT.

Barn och ungdomar har sällan introduktionsplaner

Det är viktigt att barnperspektivet beaktas vid introduktionen av flyktingar. Revisionskontoret anser att alla stadsdelsnämnder måste ha mål och åtaganden som särskilt uppmärksammar barn och ungdomar under introduktionstiden.

Stadsdelsnämnderna måste också upprätta introduktionsplaner för barn och ungdomar, och även aktivt medverka i introduktionen för att säkerställa att målen med introduktionen uppnås. Detsamma gäller även äldre och funktionshindrade.

Samråd med arbetsförmedlingen

Även om stadsdelsnämnderna har samverkansavtal med arbetsförmedlingen framstår omfattningen av "samrådet" som relativt låg. Det framgår även att flyktingar inte kan ta del av flera av arbetsförmedlingens tjänster p.g.a. att de inte anses kunna tillräckligt bra svenska.

I revisionskontorets granskning noterades nästan inga fall där en person fått praktik eller arbete inom det yrkesområde som personen tidigare arbetat med eller utbildat sig för. Ingen av de akademiker som fanns med i granskningen, hade heller kommit in på det område som de var utbildade för. Enligt revisionskontoret måste ambitionen vara att personers tidigare erfarenhet av yrkesliv och utbildning tas tillvara på ett mer systematiskt sätt. Här måste dock påpekas att flera av flyktingarna i granskningen saknar tidigare arbetslivserfarenhet.

De granskade stadsdelsnämnderna har alla egna arbetsmarknadsåtgärder i olika omfattning. Det finns ofta praktiksamordnare eller coacher som kan hjälpa till att hitta praktikplatser. Revisionskontorets granskning visar att de flyktingar som har egen försörjning vanligen först fått en praktikplats, på egen hand eller med hjälp av praktiksamordnaren.

Stadsdelsnämndernas samhällsinformation och nätverksskapande aktiviteter behöver förbättras

Revisionskontoret anser att det är viktigt med hänsyn till likställighetsprincipen att alla flyktingar, oavsett var de bor i staden, har möjlighet att få en likvärdig samhällsinformation. Alla stadsdelsnämnder bör organisera en samhällsinformation med de olika delar som lag och riktlinjer föreskriver. Om information ges individuellt, måste den vara systematiskt upplagd och innefatta samtliga moment som riktlinjerna anger.



Fullmäktige har beslutat att nätverkskapande aktiviteter ska ingå i introduktionen och att ideella organisationer ska kunna spela en viktig roll. Vid granskningen framkom inget som tyder på att nätverksskapande aktiviteter prioriteras. Revisionskontoret anser därför att stadsdelsnämnderna bör arbeta mer med att främja nätverksskapande aktiviteter, inte minst för kvinnor.

Stadsdelsnämndernas mål för flyktingmottagandet behöver konkretiseras

Fullmäktiges övergripande mål för flyktingmottagandet är att öka andelen nyanlända flyktingar som har eget arbete under introduktionsperioden. Stadsdelsnämndernas mål och åtaganden anknyter till stadens mål. Enligt revisionskontoret behöver dock stadsdelsnämndernas mål och åtaganden i verksamhetsplanerna konkretiseras och större vikt även läggas på hur målen ska följa upp.

Revisionskontoret anser att det finns en målkonflikt mellan stadens övergripande mål att snabbt finna egen försörjning och målet om goda kunskaper i svenska, som kan leda till bättre arbeten på längre sikt. Revisionskontoret efterlyser ett ökat samråd mellan stadsdelsnämnderna och utbildningsnämndens SFI-verksamhet för att göra det möjligt för flyktingar att praktisera/arbota utan att behöva avbryta kontakten med SFI.

Stadsdelsnämnderna bör formulera både långsiktiga och kortsiktiga *individuella* mål. Att endast ha stadens mål om försörjning, kan inte anses som tillräckligt när det gäller den individuella utformningen av introduktionen.

Flyktingarnas boendeförhållanden

Samtliga stadsdelsnämnder understryker att boendet är ett av de största problemen staden står inför när det gäller flyktingmottagandet. Många flyktingar är trångbodda och flera familjer kan dela på en lägenhet, eller ha ett antal personer som är inneboende. En person kan vara skriven på en adress, men sedan flytta runt och bo hos vänner och släkt.

Frågan om boendeförhållanden är komplex och omfattas inte av granskningen. Revisionskontoret kan dock konstatera att problemen som uppstår p g a bristfälliga boendeförhållanden kommer att öka om flyktingströmmen ökar, vilket får konsekvenser för stadsdelsnämndernas verksamhet.



Kommunstyrelsen kan inte fullt ut redovisa hur statsbidraget används

Staden får statsbidrag för att bedriva introduktionsverksamhet för flyktingar. Den statliga ersättningen består av tre delar – en *årlig grundersättning*, en *schablonersättning/person och år* samt en *ersättning för särskilda kostnader*. Stadens sammanlagda ersättning för flyktingmottagande uppgick år 2006 till lite drygt 400 mnkr, varav ca 290 mnkr avsåg schablonersättning. Schablonersättningen avser att täcka kommunens kostnader för i genomsnitt 3,5 år. Inget krav på återredovisning föreligger.

Av den statliga *schablonersättningen* fördelas 30 % till stadsdelsnämnderna. En del av resterande 70 % går enligt stadsledningskontoret till SFI²-verksamhet för flyktingar. Hur stor del redovisar inte stadsledningskontoret. Stadsledningskontoret kan inte heller redovisa hur resten av statsbidraget används. Revisionskontoret anser att det är otillfredsställande att det inte går att få en fullständig redovisning av hur schablonersättningen används. Att hänvisa till socioekonomiska fördelningsnycklar ger inte en tillräcklig förklaring, eftersom fördelningsnycklarna inte tar särskild hänsyn till antalet flyktingar i respektive stadsdelsnämnd.

Under 2006 fick staden ca 54 mnkr i ersättning för *särskilda kostnader*. Endast 5 % av dessa medel fördelades till de stadsdelsnämnder som haft kostnaden. Denna ersättning bör enligt revisionskontoret återgå till den stadsdelsnämnd som redovisat kostnaden för personen. Det finns inga riktlinjer eller övriga skäl till att en ersättning som direkt avser individer inte ska komma den nämnd till godo som har haft kostnaden.

Intern kontroll, uppföljning och utvärdering

Revisionskontoret anser att stadsdelsnämnderna behöver förbättra den interna kontrollen av introduktionen samt handläggningen och utbetalningen av introduktionsersättningen. Vissa avvikelser som påverkar likställigheten kan undvikas genom att stadsdelsnämnderna genomför regelbundna kontroller mot regelverket.

Revisionskontoret anser vidare att stadsdelsnämnderna måste förbättra dokumentationen i systemet. Brister i dokumentationen kan försvåra uppföljningen och användningen av verksamhetssystemet som ett effektivt verktyg för introduktion.

² Svenska för invandrare



INNEHÅLL

Sid

1	Bakgrund.....	1
1.1	Syfte	1
1.2	Metod och genomförande.....	2
1.3	Avgränsningar och urval	2
2	Resurser.....	4
2.1	Organisation och ansvarsfördelning.....	4
2.2	Verksamhetssystem	6
2.3	Ekonomi	7
3	Mål enligt stadens budget	10
4	Lagar, förordningar, riktlinjer och överenskommelser	13
4.1	Målgrupp	16
5	Introduktionen.....	16
5.1	Introduktionsplanen.....	18
5.2	Samråd med arbetsförmedlingen.....	20
5.3	SFI	22
5.4	Praktik	23
5.5	Samhällsinformation	24
5.6	Heltidssysselsättning	25
5.7	Nätverksskapande aktiviteter	26
5.8	Barn och ungdom, funktionshindrade och äldre	27
5.9	Introduktionsersättningen.....	29
5.10	Intern kontroll, uppföljning och utvärdering.....	31
5.11	Dokumentation	32
6	Samverkan	33
6.1	Extern samverkan	33
6.2	Intern samverkan	34
7	Boendeförhållanden	35

1 Bakgrund

I enlighet med revisionsplan 2006/2007 genomförde revisionskontoret under år 2006 en förstudie om stadens arbete för att motverka segregation och diskriminering. Mot bakgrund av förstudien, som redovisades i september 2006, beslöt revisorerna om en fortsatt granskning med inriktning på stadens flyktingmottagande.

Staden får statsbidrag för att bedriva introduktionsverksamhet för flyktingar och Integrationsverket har det huvudsakliga uppföljningsansvaret för flyktingmottagandet. Staden har självklart också ett intresse av att flyktingmottagandet fungerar på ett bra sätt, eftersom försörjningsansvaret för individen ligger på staden. Detta tillsammans med den ökade flyktingströmmen och den nyligen genomförda omorganisationen av flyktingmottagandet inom staden, är motiv för att närmare granska hur flyktingmottagandet i staden fungerar.

Ansvar för mottagande och introduktion av nyanlända flyktingar övergick till stadsdelsnämnderna från integrationsnämnden den 1 januari år 2005. Stadsdelsnämnderna ska även handlägga introduktionsersättning i enlighet med *lagen om introduktionsersättning för flyktingar och andra utlänningar* (SFS 1992:1068). Ett syfte med denna lag var att skilja flyktingmottagandet från socialtjänst och bidragsberoende och på så sätt skapa ett förändrat synsätt och nya arbetsmetoder för introduktionen av flyktingar.

I november 2005 infördes en tillfällig asyllagstiftning. Lagen innebar att Migrationsverket gjorde en ny prövning för vissa grupper som vistats i Sverige under längre tid och vars avvisnings- och utvisningsbeslut inte hade verkställts. Den tillfälliga asyllagstiftningen har ökat tillströmningen av flyktingar. I slutet av år 2007 beräknas den tillfälliga asyllagen även resultera i en ökad anhöriginvandring.³

Tidig kontakt med arbetsmarknaden är av stor betydelse för flyktingars arbetsmarknadsinträde och möjligheter till egen försörjning. Utrikes födda som blir försörjningsstödsberoende löper väsentligt större risk än inrikes födda att bli långvarigt biståndsberoende.⁴ En väl fungerande introduktion av flyktingar är väsentlig för att undvika att personer hamnar i utanförskap och bidragsberoende.

1.1 Syfte

Syftet med granskningen har främst varit att bedöma om stadsdelsnämndernas styrning, uppföljning och kontroll av flyktingmottagandet är tillräcklig. I granskningen har även ingått att beskriva verksamheten översiktligt. Följande frågeställningar har granskats:

³ USK, Kostnader avseende ekonomiskt bistånd och introduktionsersättning

⁴ SOU 2003:75 Etablering i Sverige, sid 41

- Vilka ekonomiska och personella resurser är avsatta för verksamheten?
- Har stadsdelsnämnderna formulerat tydliga och uppföljningsbara mål för verksamheten och är de förenliga med fullmäktiges mål?
- Följer stadsdelsnämnderna tillämpliga lagar, förordningar, överenskommelser och stadsinterna riktlinjer på området?
- Finns ett system för uppföljning av att insatserna är ändamålsenliga och effektiva?
- Är den interna kontrollen tillfredsställande inom verksamheten?
- Samverkar stadsdelsnämnderna med Integrationsverket, Migrationsverket, arbetsförmedlingen, landstinget samt utbildningsnämnden och andra stadsdelsnämnder på avsett sätt.

1.2 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer med verksamhetsansvariga, flyktingsamordnare och flyktingsekreterare vid stadsdelsnämnderna och personal vid stadsledningskontoret. Därutöver har en stickprovsgranskning genomförts av introduktionsplaner/akter och dokumentation i verksamhetssystemet FLYKT.

1.3 Avgränsningar och urval

Granskningen har i huvudsak avgränsats till den verksamhet som avser mottagande av flyktingar. Stadens ansvar för ensamkommande asylsökande barn har inte ingått.

I första hand har granskningen inriktats på stadsdelsnämndernas flyktingmottagande, men granskningen berör även kommunstyrelsens övergripande ansvar. Utbildningsnämnden har dock inte ingått.

Avstämningsrutinerna för utbetalning av introduktionsersättning har i princip inte granskats. Vissa noteringar har dock gjorts vid granskningen av dokumentation i FLYKT och personakter samt den interna kontrollen på området.

Fyra stadsdelsnämnder har ingått i granskningen – Kista, Spånga-Tensta, Hässelby-Vällingby samt Skärholmen. Dessa fyra stadsdelsnämnder hade högst antal flyktingar i augusti år 2006 enligt avläsning i FLYKT. Sammanlagt ansvarar de utvalda stadsdelsnämnderna för introduktionen av 55 % av det totala antalet flyktingar i staden.



Stadsdelsnämnd	Antal flyktingar 2006-08-31
Spånga-Tensta	467
Kista	440
Hässelby-Vällingby	382
Skärholmen	350
Rinkeby	299
Vantör	243
Farsta	184
Liljeholmen	155
Bromma	145
Skarpnäck	92
Enskede-Årsta	82
Kungsholmen	40
Älvsjö	36
Hägersten	30
Maria-Gamla stan	17
Norrmalm	16
Katarina-Sofia	9
Östermalm	7
Totalt i staden	2 994

De granskade stadsdelsnämnderna hade mellan 350 och 467 flyktingar som var aktuella för introduktion i augusti 2006. Inom var och en av de fyra stadsdelsnämnderna har revisionskontoret valt ut och granskat 16 introduktionsplaner/akter.

Urvalet av akter motsvarar mellan 3,4 % och 4,6 % av det totala antalet akter, vilket bedöms som ett tillräckligt stort urval för att dra vissa slutsatser. Vid urvalet har revisionskontoret eftersträvat en lika fördelning mellan män och kvinnor samt en spridning på åldersgrupper och handläggare.

Genomsnittlig vistelsetid i Sverige för flyktingarna i urvalet är 3,3-3,4 år.⁵ Merparten har inte en eftergymnasial utbildning och befinner sig på B-nivå enligt kursplanen för svenska för invandrare – SFI. Efter avslutad B-nivå ”...ska en person våga och kunna kommunicera muntligt och med enkel skrift i vardagliga sammanhang och i för individen relevanta yrkessituationer.”⁶

⁵ Flyktingarnas genomsnittliga tid i Sverige är högre än tidigare på grund av den tillfälliga asylsorgen

⁶ Bedömningsmaterial – Svenska för invandrare. Kurs A-D, Skolverket 2004



2 Resurser

2.1 Organisation och ansvarsfördelning

Kommunerna har ett samordnande ansvar för flyktingmottagandet, men flera parter delar på ansvaret – Integrationsverket, Migrationsverket, Arbetsmarknadsverket, Försäkringskassan och landstingen. Detta gör att området är relativt komplext och att introduktionsverksamheten är beroende av att samarbetet fungerar.

Kommuner får statsbidrag för att bedriva introduktionsverksamheten, och Integrationsverket ska följa upp och utvärdera insatserna. Kommunerna har dock ett ansvar för att formulera mål utifrån de nationella målen och att genomföra egna uppföljningar och utvärderingar.

Kommunstyrelsen

I samband med att integrationsnämndens upphörde den 1 januari 2005 övertog kommunstyrelsen ansvaret för strategiska frågor samt för övergripande uppföljning och utvärdering när det gäller mottagande och introduktion av flyktingar och andra nyanlända invandrare. En funktion för samordning och viss uppföljning har sedan 2005 legat på utbildnings- och arbetsmarknadsenheten inom stadsledningskontoret (SLK). Denna funktion har också haft ansvar för samverkan med de externa aktörerna inom ramen för den lokala överenskommelsen mellan Stockholms stad, Länsarbetsnämnden, Migrationsverket och Stockholms läns landsting. Sedan januari 2007 är det oklart var uppgiften för samordning och uppföljning för flyktingmottagandet ligger. Arbete har påbörjats av kommunstyrelsen för att klargöra detta.

Stadsledningskontorets statsbidragsenhet, som handlägger ansökan om ersättning för flyktingmottagande och även statsbidrag för asylsökande barn, har fr o m januari 2007 överförts till Skärholmens stadsdelsnämnd. Verksamhetens kostnader och intäkter kommer att särredovisas.

Utbildningsnämnden ansvarar för verksamheten Svenska för invandrare (SFI) och vuxenutbildning som är aktuell i flyktingmottagandet. Utbildningsnämnden ansvarar också för mål, uppföljning, utvärdering och utveckling av dessa verksamheter.

Stadsdelsnämnderna

Stadsdelsnämnderna ansvarar sedan år 2005 för flyktingmottagandet. Stadsdelsnämnderna är även ansvariga för att asylsökande barn har tillgång till skola och att de inte far illa.

I *Kista* är flyktingmottagandet organiserat under avdelningen *Integration, Arbetsmarknad och kultur*, och ingår således inte i socialtjänstens organisation. Det finns 4 flyktingsekreterare, 2 ekonomihandläggare, 1 assistent samt en chef som också ansvarar för *Kista arbets- och studiecentrum (KAS)*. I november 2006 var 358 flyktingar aktuella för introduktion, vilket innebär ca 90 flyktingar/flyktingsekreterare.

Hässelby-Vällingby har 1 flyktingsamordnare, 4 flyktingsekreterare, 2,5 ekonomihandläggare och 1 byråassistent. Flyktingmottagandet är organiserat under *enheten för ekonomiskt bistånd*. I november 2006 var 322 flyktingar aktuella för introduktion, vilket innebär ca 81 flyktingar/flyktingsekreterare.

Skärholmens flyktingmottagande är helt integrerat i *enheten för försörjningsstöd* inom verksamheten för bistånd och arbetsmarknad. Det finns inte någon särskild organisation för flyktingmottagandet, utan socialsekreterarna arbetar också som flyktingsekreterare. Förvaltningen anser att flyktingarna på så sätt får en snabbare och mer mångsidig introduktion än om de skulle behandlas som en särskild grupp. Förvaltningen beräknar följande bemaning – 0,45 chef, 2 socialsekreterare (flyktinghandläggare), 1 bidragshandläggare i mottagningsgruppen, 1,5 tjänst för samhällsinformation, 1,8 tjänst som arbetskonsulent på Jobbcentrum (stadsdelsnämndens arbetsmarknadsinsats) samt 0,25 byråassistent. I november 2006 var 350 flyktingar aktuella för introduktion, vilket innebär 175 flyktingar/socialsekreterare.

Spånga-Tensta har 1 flyktingsamordnare, 3 flyktingsekreterare och 2 ekonomihandläggare. Verksamheten är organiserad under avdelningen *Bistånd och arbete*. I november 2006 var 383 flyktingar aktuella för introduktion, vilket innebär ca 96 flyktingar/flyktingsekreterare.

Vid intervjuerna framhöll en av förvaltningarna att antalet ärenden per handläggare är för högt. Handläggarna hinner vanligen bara med frågor om ekonomi och praktiska saker. Uppföljningssamtalen blir lidande och integrationsaspekten av introduktionen hinns inte med.

De granskade stadsdelsnämnderna anser alla att överföringen av flyktingmottagningen från integrationsnämnden har fungerat bra, främst beroende på att överföringen skedde i god tid innan flyktingtillströmningen ökade. Andra konsekvenser av omorganisationen beskrivs nedan under avsnittet 6.2 i rapporten (sid 30).

Revisionskontorets synpunkter

Revisionskontoret anser det angeläget att ansvaret för samordning och uppföljning av flyktingmottagandet snarast klargörs i stadsledningskontorets nya organisation.



Revisionskontorets anser vidare att det är angeläget att stadsledningskontoret och Skärholmens stadsdelsförvaltning säkerställer att det finns fungerande ekonomiadministrativa rutiner för handläggningen av statsbidraget samt att intäkterna för statsbidrag och stadsdelsnämndens intäkter inte sammanblandas.

Av de granskade stadsdelsnämnderna är det endast Kista som har en organisation för flyktingmottagandet som inte är inordnad i verksamheten för ekonomiskt bistånd. Kista har byggt upp en ”ny” organisation, medan de andra stadsdelsnämnderna valt att dra nytta av närheten till handläggare inom socialtjänsten. I Skärholmen har flyktingmottagandet integrerats helt med verksamheten för ekonomiskt bistånd och socialsekreterarna handlägger alla ärenden. Detta motiveras bl a med att flyktingar inte ska ha särskild behandling.

Syftet med lagen om introduktionsersättning var att introduktionen skulle uppfattas som ett särskilt åtagande och inte förknippas med övrig socialtjänst. Revisionskontoret konstaterar att Kista stadsdelsnämnd har tagit fasta på detta. Vid övriga stadsdelsnämnder har man istället utgått från vad som anses effektivt ur handläggningssynpunkt och argument om att alla ska ha samma behandling.

Revisionskontoret noterar att antalet ärenden per handläggare i stadsdelsnämnderna är förhållandevis högt med hänsyn till det omfattande åtagande som staden har vad gäller innehåll i och former för introduktionsverksamheten för flyktingar.

2.2 Verksamhetssystem

Verksamhetssystemet FLYKT används för registrering av flyktingar och introduktionsplaner, för utbetalning av introduktionsersättning och återsökning av statsbidrag samt för informations- och statistikuttag.

Kommunstyrelsen har sedan år 2004 i uppdrag att verka för att dokumentationen av introduktionsersättning samt uppföljningen och utvärderingen av introduktionen snarast integreras i Paraplysystemet. Staden har upphandlat ett nytt dokumentationssystem, FLAI, där introduktionen ska dokumenteras. Utbetalningar ska även fortsättningsvis ske via Paraplysystemet.

Under granskningen har vissa brister i FLYKT framkommit. Det saknas t ex vissa aktiviteter som tillval i aktivitetslistan. FLYKT ger inte heller möjlighet att titta på ”historiska” beräkningar av grundersättning för introduktionsersättning.



Vid revisionskontorets intervjuer med flyktingsekreterare framfördes synpunkter om bristande möjligheter att ta ut statistik ur systemet. En annan synpunkt handlade om att det inte finns tillräckliga möjligheter till utbildning om systemet.

Revisionskontorets synpunkter

Revisionskontoret ser positivt på att ett nytt uppföljningssystem har upphandlats och förutsätter att systemet hanterar de brister som konstaterats i FLYKT.

2.3 Ekonomi

Konstruktion av statsbidraget för introduktionsersättning

Staden får statsbidrag för att bedriva introduktionsverksamhet. Den statliga ersättningen består av tre delar – dels en *årlig grundersättning* (motsvarande tre schablonbelopp för vuxna), dels en *schablonersättning/person och år* samt dels en *ersättning för särskilda kostnader*.

Schablonersättningen uppgick i 2006 års nivå till:

- 101 800 kr för personer under 16 år
- 165 700 kr för personer mellan 16 och 65 år
- 61 200 kr för personer som fyllt 65.

Utbetalning av schablonersättningen sker med 20 % den första månaden. Därefter sker utbetalning var tredje månad under 24 månader. Schablonersättning utgår även om en person får egen försörjning under introduktionen. Schablonersättningen är tänkt att täcka kommunens ökade kostnader för i genomsnitt 3,5 år. Det föreligger inget krav på återredovisning av schablonersättningen.

Ersättningen för särskilda kostnader avser ekonomisk hjälp enligt socialtjänstlagen (4 kap, 1 §), färdtjänst samt stöd och hjälp i boendet. Kommunerna har även rätt till ersättning för vissa hälso- och sjukvårdskostnader och kostnader för tolk i detta sammanhang. Ersättning kan även utgå för *extraordinära kostnader* och *särskilda extraordinära kostnader*. Kommuner kan även få ersättning för överenskommelse om utökat mottagande.

Stadens hantering av statsbidraget för introduktionsersättning

I enlighet med fullmäktiges budget för år 2006 fördelades 30 % av den statliga *schablonersättningen* till stadsdelsnämnderna. Budgeten justeras utifrån avläsning i systemet i samband med tertialrapport 2. Staden erhöll ca 290 mnkr i schablonersättning från staten år 2006.



Utgångspunkten för fördelningssystemet är att kostnadsnivån för flyktingmottagandet för stadsdelsnämnderna skulle vara densamma som för integrationsnämnden. Integrationsnämndens kostnader år 2004 uppgick till 30 % av statsbidraget.

Under hösten 2006 fick staden en förstärkning av budgeten för flyktingmottagandet till följd av den tillfälliga asyltagstiftningen. Hela det extra statsbidraget för det ökade mottagandet, 60 mnkr, fördelades då till stadsdelsnämnderna.

Av resterande 70 % av schablonersättningen går enligt stadsledningskontoret en del till SFI-verksamheten för flyktingar. Hur stor del kan stadsledningskontoret inte redovisa. SFI-verksamheten särredovisar inte heller hur stor del av kostnaderna som avser SFI för flyktingar. En sådan särredovisning har inte heller efterfrågats av SLK. År 2006 var schablonen för en SFI-studerande 23 468 kr.

Stadsledningskontoret kan inte redovisa hur resten av statsbidraget använts. Enligt stadsledningskontoret får stadsdelsnämnderna del av den resterande schablonersättningen genom den budget som fördelas med ”fördelningsnycklar”. Revisionskontoret kan dock konstatera att variabeln ”antal flyktingar” inte ingår i fördelningsnycklarna.

Statsbidragshandläggarna (numera inom Skärholmens stadsdelsförvaltning) tar in de underlag som behövs för att få den *särskilda ersättningen*. Ersättningen utbetalas så länge en person inte är svensk medborgare, och fortsätter alltså att utbetalas även om introduktionsperioden är slut. Fördelningen till stadsdelsnämnderna av ersättningen baseras på intäkter för år 2005. Staden fick ca 30 mnkr i ersättning för särskilda kostnader för flyktingar under år 2005. Av dessa fördelades 5 % till de stadsdelsnämnder som haft kostnaderna. Det innebär att 28,5 mnkr inte fördelades till de stadsdelsnämnder som haft särskilda kostnader. År 2006 har staden fått in 54 mnkr i ersättning.

Det finns f.n. inte några riktlinjer för hur fördelningen av ersättning för särskilda kostnader ska ske, utan den görs i enlighet med integrationsförvaltningens tidigare praxis. Revisionskontoret konstaterar att verksamhetsansvariga och flyktingsamordnare på stadsdelsförvaltningarna har begränsad kunskap om hanteringen av ersättningen för särskilda kostnader. Det finns en osäkerhet om vad ersättningen avser eftersom den kommer som en mindre klumpsumma. Statsbidragsenheten förklarar att eftersom det endast är 5 % av stadsdelsnämndernas kostnader som ersätts, så är det för stort arbete att återredovisa per individ.



Introduktionsersättning ska redovisas på baskonto 4512, vilket är det konto som efterfrågas i SCBs⁷ räkenskapsammandrag. I Stockholms stad sker ingen redovisning av introduktionsersättning på detta konto. I nuläget redovisas kostnader för introduktionsersättningen tillsammans med försörjningsstöd, men på verksamhetskoden för flyktingmottagande.

Ersättning för flyktingmottagande	Intäkter i mnr år 2006
Grundscha-blon	0,5
Schablonersättning	282,7
Ersättning för äldre och sjuka SoL § 34	49,5
Ersättning för barn utan vårdnadshavare	4,5
Ersättning för extraordinära kostn § 26	3,1
Ersättning för utökat mottagande	60,0
Summa	400,3 mnr

Stadsdelsnämndernas budget för flyktingmottagandet

Den totala budgeten för stadsdelsnämndernas flyktingmottagande uppgår till 138,4 mnr. Denna summa avser kostnader för introduktionsersättning och handläggning. Kostnader för SFI, arbetsmarknadsinsatser och rekryteringsprogram ingår således inte. Stadsdelsnämnderna kommer enligt prognosen i tertialrapport 2 att redovisa ett överskott med 5,3 mnr.

Kista hade år 2006 en budget på 20,0 mnr. Budgeten kommer att hållas.

Spånga-Tensta hade år 2006 en budget på 22,1 mnr. Ett överskott på 2 mnr prognostiseras.

Hässelby-Vällingby hade år 2006 en budget på 20,0 mnr, varav 1,8 mnr är ett extra bidrag beviljat av Migrationsverket. Budgeten kommer att hållas, men endast p g a den extra tilldelningen.

Skärholmen hade år 2006 en budget på 17,4 mnr. Stadsdelsnämnden kommer att redovisa ett överskott på 3,9 mnr.

Samtliga stadsdelsnämnder anser att budgeten har kunnat hållas p g a de extra medel som delats ut under året. Inför år 2007 anses schablonen vara för låg och endast täcka flyktingarnas försörjning.

⁷ Statistiska Centralbyrån



Revisionskontorets synpunkter

Revisionskontoret anser att det är otillfredsställande att stadsledningskontoret inte kan redovisa hur en stor del (70 %) av *schablonersättningen* för flyktingmottagande används. Att hänvisa till socioekonomiska fördelningsnycklar ger inte en tillräcklig förklaring, eftersom inga fördelningsnycklar tar särskild hänsyn till antalet flyktingar i respektive stadsdelsnämnd.

De resurser som fördelas till stadsdelsnämnderna täcker i nuläget endast nämndernas kostnader för flyktingarnas försörjning. Den övriga verksamhet som introduktionen enligt lag ska innehålla, täcks inte av den ersättning stadsdelsnämnderna får. För att täcka dessa kostnader behöver stadsdelsnämnderna fördela om resurser från annan verksamhet. Av granskningen framgår dock att stadsdelsnämnderna snarare väljer att fokusera på försörjningsfrågorna, än att fördela om resurser. Vissa insatser ges dock inom stadsdelsnämndernas arbetsmarknadsinsatser.

Eftersom statsbidraget också ska täcka *kostnader för SFI* för flyktingar anser revisionskontoret att är det nödvändigt att dessa kostnader särredovisas.

Ersättningen för *särskilda kostnader* bör enligt revisionskontoret, efter avdrag för administrativa kostnader, återgå till den stadsdelsnämnd som redovisat kostnaden för personen. Det finns inga riktlinjer eller övriga skäl till att en ersättning som direkt avser individer i en stadsdelsnämnd inte ska komma den nämnd till godo som har haft kostnaden.

Revisionskontoret anser även att introduktionsersättningen ska särredovisas på det baskonto som efterfrågas av SCB.

Vidare behöver kunskapen om statsbidragssystemet förbättras på stadsdelsnämnderna.

3 Mål enligt stadens budget

Den nu genomförda granskningen har skett med utgångspunkt från mål i fullmäktiges budget 2006. Fullmäktiges mål för verksamhetsområdet flyktingmottagande åren 2006-2008 var att öka andelen nyanlända flyktingar som har eget arbete under introduktionsperioden. I fullmäktiges budget 2007 finns motsvarande målformulering.

Enligt fullmäktiges budget 2006 skulle stadsdelsnämnderna:

- bedriva verksamhet för flyktingmottagande och introduktion som medför att fler vuxna flyktingar finner egen försörjning
- i samarbete med utbildningsnämnden utveckla en för individen samlad helhet av introduktionsprogram, SFI, vuxenutbildning, yrkesinriktade program, praktik och eventuella ytterligare moment i mottagandet
- samarbeta med de externa aktörerna inom ramen för den lokala överenskommelsen mellan Stockholms stad, länsarbetsnämnden, Migrationsverket och Stockholms läns landsting för utveckling av samarbetet kring asylsökande samt introduktionen av nyanlända flyktingar och invandrare.
- uppmärksamma barns, ungdomars, funktionshindrades och äldres behov av särskilda insatser under introduktionstiden.

I fullmäktiges budget 2007 återfinns det andra och fjärde av ovanstående uppdrag till stadsdelsnämnderna.

Stadsdelsnämnderna ska formulera sina egna mål för verksamheten med utgångspunkt från målen i fullmäktiges budget. Utifrån målen ska enheterna ta fram åtaganden. Stadsdelsnämnderna i granskningen har i olika utsträckning formulerat mål och åtaganden.

De mål som *Kista* stadsdelsnämnd formulerat i verksamhetsplanen (VP) är de samma som ska-kraven i fullmäktiges budget. Enheten redovisar också vissa åtaganden i samband med en beskrivning av verksamheten. De är dock inte tydligt formulerade som just ”åtaganden”.

Hässelby-Vällingby har formulerat egna mål och även åtaganden utifrån det övergripande målet i fullmäktiges budget. Ett åtagande avviker något: ”Att utreda och bedöma vilka flyktingar som har sådana behov att de ska erbjudas bistånd i form av boende”. Nämnden syftar här på genomgångsbostad.

Spånga-Tensta har inte formulerat konkreta mål för flyktingmottagandet, men redovisar hur verksamheten ska bedrivas under året. Beskrivningen är i enlighet med budgetens ska-krav för stadsdelsnämnderna. Inför VP 2007 har enheten formulerat konkreta åtaganden.

Skärholmen har målformuleringen att nyanlända personer ska ha samma information och stöd som andra medborgare, så att deras möjlighet att kunna försörja sig själva stärks. I övrigt har inte specifika mål formulerats för flyktingmottagandet, verksamheten är integrerad i socialtjänsten. Verksamheten för flyktingmottagande beskrivs dock i VP 2006 utifrån de ska-krav som finns i budget.



I *Kistas* VP 2006 anges att verksamheten följs upp genom samverkansmöten med involverade aktörer och genom dialog med flyktingarna. Vid revisionskontorets intervjuer påpekas att vissa av målen inte är direkt mätbara. De övriga granskade stadsdelsnämnderna anger inte närmare i VP 2006 hur målen för flyktingmottagandet ska följas upp. Vid intervjuerna uppgav samtliga granskade stadsdelsnämnderna att måluppfyllelsen redovisas i tertiärrapporter och verksamhetsberättelse.

I verksamhetsberättelserna redovisas hur många flyktingar som, efter avslutad introduktion, får försörjningsstöd respektive hur många som har egen försörjning. Statistiken tas fram av stadsledningskontoret. De granskade stadsdelsnämnder anger att de använder den statistik som skickas från stadsledningskontoret för uppföljningen.

Revisionskontoret konstaterar att förvaltningarna har en begränsad kunskap om hur statistik tas fram ur FLYKT-systemet. Högst en person på varje granskad förvaltning kan ta fram statistik. Det förekommer att förvaltningarna tar fram statistik manuellt, vilket är tidskrävande.

Revisionskontorets synpunkter

Stadsdelsnämndernas mål och åtaganden i verksamhetsplanerna anknyter till stadens mål för flyktingmottagandet. Enligt revisionskontoret bör mål och åtaganden i verksamhetsplanerna generellt konkretiseras.

Endast Kista har med målet ”Uppmärksamma barns, ungdomars, funktionshindrades och äldres behov av särskilda insatser under introduktionstiden”. Det ska ske genom ett förbättrat samarbete med skola, barnomsorg m m. Enligt revisionskontoret bör även övriga stadsdelsnämnder ha med detta mål i sina verksamhetsplaner.

I stadsdelsnämndernas verksamhetsplaner bör även större vikt läggas på hur nämnderna avser att följa upp att målen uppnås. Mål och åtaganden måste också i större utsträckning konkretiseras och göras uppföljningsbara.

Hässelby-Vällingbys åtagande om att utreda bistånd i form av boende avviker eftersom staden endast tar emot de flyktingar som har eget boende. Åtagandet återspeglar dock att det i realiteten uppstår problem med flyktingarnas boendeförhållanden.

4 Lagar, förordningar, riktlinjer och överenskommelser

De huvudsakliga lagar, förordningar, riktlinjer och överenskommelser som styr stadens flyktingmottagande är följande:

- Förordning om statlig ersättning för flyktingmottagande m m (1990:927)
- Lag om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar (1992:1069)
- Förordning om försöksverksamhet med särskilda arbetsmarknadspolitiska insatser för nyanlända invandrare (2006:396)
- Mål för introduktionen, reviderad april 2006, Integrationsverket
- Lokal överenskommelse mellan Stockholms stad, Länsarbetsnämnden, Migrationsverket och Stockholms läns landsting för utveckling av samarbetet kring asylsökande samt introduktionen av nyanlända flyktingar och invandrare
- Ny inriktning och organisation för stadens flyktingmottagande och SFI-verksamhet (KF 2004-06-07)
- Riktlinjer för handläggning av introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar (KF 2004-12-06)

Enligt *förordningen om statlig ersättning för flyktingmottagande m m*, har en kommun rätt till schablonersättning från staten om kommunen genomför ett program för utlänningens introduktion i samhället i enlighet med en skriftlig introduktionsplan som fastställs efter samråd med utlänningen.

Enligt *lagen om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar*, så får en kommun bevilja introduktionsersättning till flyktingar och vissa andra utlänningar som har tagits emot i kommunen. Kommunen bestämmer introduktionsersättningens storlek. En kommun får även bevilja introduktionsersättning till andra nyanlända invandrare om det finns särskilda skäl.

Ett villkor för att introduktionsersättning ska få beviljas är att utlänningen förbinder sig att följa en introduktionsplan som fastställs av kommunen i samråd med utlänningen. Om introduktionsplanen inte följs får kommunen bestämma att introduktionsersättningen inte ska betalas ut för viss tid eller helt utgå. Detta villkor skiljer introduktionsersättningen från ekonomiskt bistånd, eftersom ersättningen är direkt knuten till deltagande i ett program och följandet av en introduktionsplan.

I och med lagen om introduktionsersättning fick kommunerna möjlighet att utforma ett löneliknande bidrag, till skillnad från behovsprövat ekonomiskt bistånd. Detta skulle öka incitamentet att snabbt skaffa egen försörjning. Introduktionsersättningen skulle dessutom ge individen möjlighet att påverka sin ekonomi t.ex. genom att minska sina boendekostnader eller genom att ha arbetsinkomster. Ett syfte med lagen var även att flyktingmottagandet inte skulle förknippas med socialtjänsten, för att på så sätt åstadkomma förändrade synsätt och metoder.

Trots lagens intentioner har introduktionsersättningen i Stockholms stad utformats med utgångspunkt från regler för ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Introduktionsersättningen utgår efter behovsprövning och ligger på samma nivå som försörjningsstödet. Som anledning angavs ekonomiska skäl samt att det ur likställighetssynpunkt ansågs nödvändigt, eftersom somliga anhöriga till tidigare anlända flyktingar får ekonomiskt bistånd istället för introduktionsersättning under introduktionsperioden.

Tre av de granskade stadsdelsnämnderna deltar i försöksverksamheten enligt den nya *förordningen om särskilda arbetsmarknadspolitiska insatser för nyanlända invandrare*.

I Integrationsverkets dokument *Mål för introduktionen* formuleras riktlinjer till kommuner för hur introduktionen ska utformas. Dessa uppdaterades senast i april 2006. Dessa riktlinjer har endast i begränsad utsträckning använts som riktmärke i granskningen, eftersom de är förhållandevis nya.

I *Lokal överenskommelse mellan Stockholms stad, Länsarbetsnämnden, Migrationsverket och Stockholms läns landsting för utveckling av samarbetet kring asylsökande samt introduktionen av nyanlända flyktingar och invandrare* regleras de olika parternas ansvar i introduktionen. Stadsdelsnämnderna tecknar även lokala överenskommelser med arbetsförmedlingen om flyktingmottagande.

Fullmäktige fattade år 2004 beslut om *ny inriktning och organisation för stadens flyktingmottagande och SFI-verksamhet*. I ärendet dras riktlinjer upp för hur flyktingmottagandet ska utformas i Stockholms stad. Bl a framgår att introduktionsprogrammet ska omfatta alla nyanlända flyktingar och invandrare i Stockholms stad. Vidare framgår att introduktionsprogrammet ska vara individuellt och att nätverkskapande aktiviteter ska vara ett inslag i introduktionen. Ideella organisationer föreslås spela en viktig roll.



Kommunfullmäktiges *riktlinjer för handläggning av introduktionsersättning* för flyktingar och vissa andra utlänningar gäller sedan år 2004. De granskade stadsdelsnämnderna arbetar utifrån dessa riktlinjer, men efterfrågar en ökad detaljnivå. Vissa granskningsiakttagelser tyder på att stadsdelsnämnderna hanterar en del ersättningsfrågor olika. Det gäller bl a hyresnivåer och ersättning för el-kostnader. Dessa olikheter behandlas under avsnitt 5.9 i rapporten (sid 26-27). På de områden riktlinjerna inte säger något, ska stadsdelsnämnderna följa riktlinjerna för ekonomiskt bistånd.

En översyn av fullmäktiges riktlinjer för ekonomiskt bistånd har påbörjats under år 2006. Till detta uppdrag har, enligt uppgift från stadsledningskontoret, även fogats en översyn av riktlinjerna för introduktionsersättning.

Revisionskontorets synpunkter

Som framgår av ovanstående redovisning regleras området flyktingmottagande av många styrdokument.

Stadens riktlinjer för introduktionsersättning har utformats med utgångspunkt från reglerna om ekonomiskt bistånd i socialtjänstlagen. Enligt revisionskontoret innebär det att lagens intention att skilja introduktionen av flyktingar från socialtjänsten blir svår, för att inte säga omöjlig, att uppfylla. Riktlinjernas utformning får även till följd att stadsdelsnämndernas verksamhet med flyktingmottagande vanligen organiseras inom socialtjänsten.

Revisionskontoret ifrågasätter de argument (bl a om ekonomi och likställdhet), vilka anförs som motiv för att inte följa lagens intentioner och organisera flyktingmottagandet skilt från socialtjänsten. Revisionskontoret vill dock framhålla att en kommun får statsbidrag vare sig kommunens ersättning sker med ekonomiskt bistånd eller som en särskild introduktionsersättning. Stadens hantering strider således formellt inte mot lag eller förordning.

Revisionskontoret ser positivt på initiativet att uppdatera stadens riktlinjer för flyktingmottagandet. Därvid bör hänsyn tas till Integrationsverkets reviderade mål för introduktionen. Den nu genomförda granskningen visade dock att det kan vara mer angeläget att lägga vikt vid internkontrollinsatser och uppföljning av att lagar och befintliga riktlinjer efterföljs, än att ytterligare detaljera regelverket.

4.1 Målgrupp

Staden beräknas ha tagit emot ca 3 000 flyktingar år 2006. Jämfört med år 2005 är det närmare en tredubbling. Den tillfälliga asyllagstiftningen, som gällde fr o m 15 november 2005 t o m 31 mars 2006, är den huvudsakliga orsaken till denna ökning. Under år 2007 förväntas ett större antal anhöriga anlända.

Antalet flyktingar under år 2007 har preliminärt beräknats till 2 000 personer. Med utgångspunkt från stadsledningskontorets kartläggning av antalet anhöriga och inflödet av asylsökande i Stockholm, kan dock antalet flyktingar bli större än beräknat. År 2005 var endast 5 % av alla SFI-studerande flyktingar med introduktionsersättning. Motsvarande siffra var 30-35 % i slutet av år 2006.

Av de personer som fått uppehållstillstånd och som mottogs i Stockholms stad år 2006 har ca 60 % varit i Sverige i över tre år, vilket förklaras av att de fått uppehållstillstånd genom den tillfälliga lagstiftningen. Merparten befinner sig på B-nivå i svenska. Ca 20 % har eftergymnasial utbildning, 35 % gymnasium och 33 % 6-10 år i grundskola, medan 13 % har 0-6 år i grundskola.

Enligt fullmäktiges beslut 2004 om ny inriktning och organisation för stadens flyktingmottagande och SFI-verksamhet ska introduktionsprogrammet omfatta alla nyanlända flyktingar och invandrare. I de granskade stadsdelsnämnderna omfattar introduktionsprogrammet endast flyktingar. Skärholmen uppger dock att även andra nyanlända kan ta del av den samhällsinformation som ges.

Revisionskontorets synpunkter

Revisionskontoret kan konstatera att fullmäktiges beslut att alla nyanlända ska omfattas av introduktionsprogrammet inte har verkställts av de granskade nämnderna.

5 Introduktionen

Under tiden då en person söker asyl, d v s fram till att en flykting har fått uppehållstillstånd, har Migrationsverket huvudansvaret för mottagandet.⁸ Kommunen har dock ansvaret för ensamkommande barn.⁹

När flyktingen har fått uppehållstillstånd, övertar kommunen huvudansvaret för insatserna och får statsbidrag för detta om kommunen har avtal med staten om att genomföra introduktionsprogram.

⁸Enligt 2 § lag om mottagande av asylsökande m fl (1994:137)

⁹Ibid. 1, 2, 3 §



Introduktionsprogrammet ska genomföras i enlighet med en skriftlig plan som fastställs efter samråd med utlänningen. Om personen är i arbetsför ålder ska samråd ske med den lokala arbetsförmedlingen. Introduktionsprogrammet ska innehålla SFI enligt skollagen, praktik i den utsträckning som är möjlig, orientering om svenska samhällsförhållanden och svenskt samhällsliv samt information om vardagslivet i en kommun och andra liknande förhållanden.¹⁰

Stockholms stad betalar introduktionsersättning till flyktingar under minst 18 månader. Om anhöriga har anlänt under introduktionsperioden kan introduktionsersättning betalas i 24 månader. Därefter förväntas flyktingen försörja sig på samma sätt som andra.

Stockholm tar endast emot personer med eget boende. Staden får ett s.k. bosättningsunderlag från Migrationsverket med information om flyktingen. Bosättningsunderlaget skickas till statsbidragsenheten på stadsledningskontoret som skickar en kopia till berörd stadsdelsnämnd. Statsbidrag för introduktionsersättning betalas till staden på grundval av antalet bosättningsunderlag. Avstämning sker mellan statsbidragsenheten och Migrationsverket. Integrationsverket gör stickprovskontroller av att staden har upprättat introduktionsplaner för flyktingarna. Om så inte är fallet kan staden bli återbetalningsskyldig.

Processen för flyktingmottagande i de granskade stadsdelsnämnderna är i stort sett den samma. När det är aktuellt med introduktion tar flyktingen kontakt med stadsdelsförvaltningen och lämnar sina dokument. Oftast träffar personen först en ekonomihandläggare, som registrerar personen i systemet och informerar om eventuella kompletteringar som behövs för att introduktionsersättning ska kunna betalas ut. Det förekommer även gruppinformation. Sedan bokas tid med en flyktingsekreterare.

Flyktingsekreteraren upprättar introduktionsplanen och dokumenterar uppgifter som är viktiga för introduktionen. Anmälan sker till SFI-test, arbetsförmedlingen och stadsdelsnämndens samhällsinformation. Ibland sköter ekonomihandläggaren denna anmälan, exempelvis i Kista. I Spånga-Tensta, Skärholmen och Kista informeras flyktingen också om medborgarkontorets service. Uppföljning och möten sker sedan regelbundet tills introduktionstiden är över, eller tills personen har funnit egen försörjning. Spontana möten förekommer ofta.

Vid intervjuerna betonades att det första besöket hos flyktingsekreteraren är viktigt för att kunna bedöma hur personen mår, fysiskt och psykiskt, och om det finns något trauma. I många fall kommer emellertid detta fram först senare under introduktionen. En flyktingsekreterare framhöll att det är viktigt med rätt kompetens för att kunna bedöma detta, och att sådana frågor ibland hamnar i kläm på grund av resursbrist.

¹⁰ Förordning om statlig ersättning för flyktingmottagande m m (1990:927)

I *Spånga-Tensta* träffar flyktingsekreteraren som regel flyktingen en gång i månaden. Några undantag finns, då det verkar som om introduktionen har blivit fördröjd på grund av vakans. Även dokumentationen är bristfällig när det gäller dessa personer.

I *Skärholmen* hålls möten en gång i månaden. Några undantag finns då möten har hållits mer intensivt i början av introduktionen.

I *Hässelby-Vällingby* träffar flyktingsekreterarna i ca hälften av fallen personen varje månad, resterande var tredje månad.

I *Kista* hålls möten i regel varje månad. Några undantag finns då möten har skett någon gång i halvåret.

På samtliga stadsdelsförvaltningar framstod det som möten bokades in med flyktingsekreterare inom rimlig tid från det att flyktingen tagit kontakt med förvaltningen.

Av intervjuerna framgick att stadsdelsförvaltningarna vanligen inte träffar flyktingarnas barn. Hässelby-Vällingby uppger att barnen ska vara med vid nybesöket om de inte redan går i skolan eller förskolan. Det är också svårt att utläsa av dokumentationen i vilken utsträckning som förvaltningen träffar barnen.

Revisionskontorets synpunkter

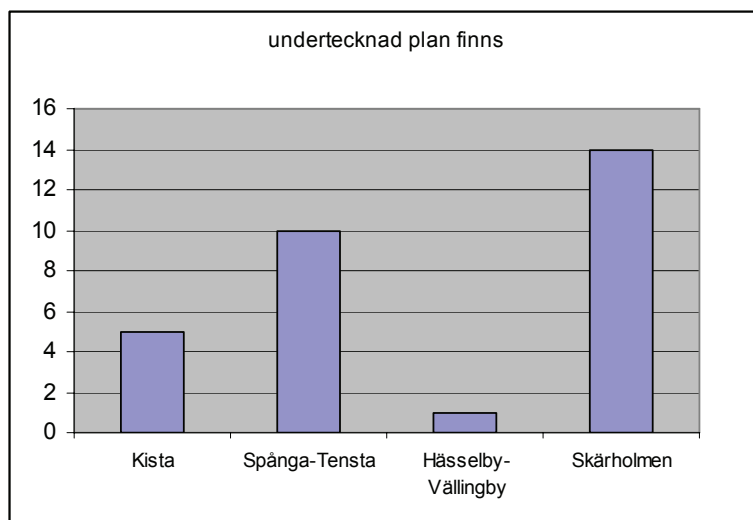
Det framstår som om stadsdelsförvaltningarna har regelbundna möten och kontakt med de personer som har introduktion med några undantag bl a vad gäller barn och ungdomar. Revisionskontoret ser positivt på det engagemang som finns bland stadsdelsnämndernas flyktingsekreterare och regelbundenheten i kontakten trots det relativt höga ärendeantalet per flyktingsekreterare.

5.1 Introduktionsplanen

Av förordningen om statlig ersättning för flyktingmottagande m m framgår att introduktionsprogrammet ska genomföras i enlighet med en *skriftlig* plan som fastställs efter *samråd* med utläningen. En introduktionsplan som är undertecknad tyder på att den har fastställts i samråd. Att planen är undertecknad är också en förutsättning för planens giltighet och för utbetalning av statlig ersättning.

Som framgått ovan har Stockholms stad har ett eget verksamhetssystem för flyktingmottagande, FLYKT. I detta system registreras bl a introduktionsplanen, som sedan kan skrivas ut för undertecknande. Revisionskontorets granskning visar att introduktionsplanerna är undertecknade i olika utsträckning vid nämnderna.

Diagrammet nedan visar att flertalet av de 16 granskade introduktionsplanerna var undertecknade i Skärholmen, medan förhållandet var det omvända i Hässelby-Vällingby. I Kista var 5 av 16 planer undertecknade och i Spånga-Tensta 10 av 16.



Av revisionskontorets granskning av FLYKT framgick vidare att de flesta av flyktingarna har registrerade introduktionsplaner, men att planerna inte alltid reviderats i systemet. Det var endast i Skärholmen som introduktionsplanerna hade reviderats *och* undertecknats på nytt av flyktingen. I de fall introduktionsplanerna inte var undertecknade, gick det ibland att se i journalanteckningar att introduktionsplanen hade fastställts tillsammans med flyktingen.

Stadens mall för introduktionsplanerna har det övergripande målet förtryckt: *Att finna egen försörjning*. Utrymme finns sedan att skriva individuella mål på kortare och längre sikt. Målformuleringarna i introduktionsplanerna är som regel mycket enkla och övergripande och inte tidsbestämda. Däremot är aktiviteter som flyktingen ska genomföra vanligen tidsbestämda. Exempel på aktiviteter som kan läggas in i planen är: vänta på SFI, besöka arbetsförmedlingen samt planerad start och verklig start. Av granskningen framgick att förvaltningarna inte alltid uppdaterar planerna med aktuella aktiviteter. Att planerna inte är uppdaterade har bl a förklarats med tidsbrist.

Revisionskontorets synpunkter

I de fall introduktionsplanerna inte är uppdaterade eller undertecknade är det svårt att bedöma om individens inflytande över introduktionen är tillräcklig, även om det kan finnas annan dokumentation, exempelvis journalanteckningar. Revisionskontoret anser att stadsdelsnämnderna måste säkerställa att introduktionsplanerna är aktuella och undertecknade samt uppdaterade i verksamhetssystemet FLYKT. Introduktionsplanerna är också en grund för utbetalning av statsbidrag.

Både långsiktiga och kortsiktiga individuella mål bör formuleras. Att endast ha stadens mål om försörjning, kan inte anses som tillräckligt när det gäller den individuella utformningen av introduktionen. Sammantaget framstår det i granskningen som att användningen av individuella planer som ett verktyg för planering och uppföljning är begränsad.

Revisionskontoret vill även påpeka att de individuella planerna måste utgå från vad som är realistiskt med hänsyn till individens utbildning, hälsotillstånd och tidigare arbetslivserfarenheter. De övergripande målen för introduktionen kan ibland vara svårförenliga med verkligheten.

5.2 Samråd med arbetsförmedlingen

Enligt förordningen om statlig ersättning för flyktingmottagande ska, om personen är i arbetsför ålder, samråd ske med den lokala arbetsförmedlingen.

I regel bokar stadsdelsförvaltningen in ett möte med den lokala arbetsförmedlingen, alternativt uppmanas flyktingen att själv anmäla sig på arbetsförmedlingen. Regelrätta "samråd" kring individer sker sällan och av anteckningarna i dokumentationen framgår att trepartssamtal är sällsynta. En stadsdelsförvaltning ger förklaringen att trepartssamtal inte kunnat genomföras för alla nyanlända p g a tidsbrist och en periodvis stor arbetsbelastning både på stadsdelsförvaltningen och arbetsförmedlingen. De granskade stadsdelsnämnderna har dock upprättat samarbetsavtal med de lokala arbetsförmedlingarna.

Arbetsförmedlingen ska genomföra en kartläggning och skicka individuella handlingsplaner till förvaltningarna. Handlingsplaner från arbetsförmedlingen finns i olika utsträckning i de granskade stadsdelsnämnderna. I Hässelby-Vällingby fanns inga handlingsplaner vid granskningstillfället, en fanns dock hos flyktingsekreteraren. Det framgick att några flyktingar var inskrivna på arbetsförmedlingen, men att förvaltningen inte hade fått handlingsplanerna. I Kista, Spånga-Tensta och i Skärholmen fanns vissa handlingsplaner och flera flyktingar var inskrivna på arbetsförmedlingen.



Revisionskontoret noterade att i de fall handlingsplaner fanns från arbetsförmedlingen, så framgick nästan aldrig något om vad personerna tidigare arbetat med. Stadsdelsförvaltningarnas dokumentation om personernas arbetslivserfarenhet var i regel mer utförlig än arbetsförmedlingens. Vanligt förekommande var att personen inte anses kunna tillräckligt bra svenska för att ta del av arbetsförmedlingens tjänster. Revisionskontoret noterade några fall där personen tidigare har arbetat i Sverige, men att arbetsförmedlingen ändå ansett att personen inte är tillgänglig för arbetsmarknaden p g a dålig svenska.

Arbetsförmedlingen har fått ett större ansvar för nyanlända och tre av de granskade stadsdelsnämnderna deltar i en försöksverksamhet med särskilda arbetsmarknadspolitiska insatser för nyanlända invandrare. Vid granskningen var det dock för tidigt att avgöra hur försöket fallit ut. Stadsdelsnämnderna påpekade dock att det fanns problem eftersom språkkraven var relativt högt ställda för att få delta i försöksverksamheten.

Revisionskontoret noterade nästan inga fall där en person fått praktik eller arbete inom det yrkesområde som personen tidigare arbetat med eller utbildat sig för. Det fanns inget som tyder på ett medvetet arbete för att utnyttja personernas tidigare erfarenheter eller utbildning. Så kan eventuellt ha skett, men det har i så fall inte dokumenterats. Endast i ett par fall hade flyktingsekreterare angett senaste utbildnings- och arbetsår i dokumentationen. Här måste dock påpekas att många flyktingar inte har tidigare arbetslivserfarenhet.

Vad gäller akademiker påpekade förvaltningarna att dessa personer vanligtvis inte behöver introduktion från staden och således inte kommer in i systemet. Ingen av de akademiker som fanns med i granskningen, hade emellertid kommit in på det område som de var utbildade för.

Av granskningen framgick även att de flesta som fått praktik eller arbete, som inte har fått det på egen hand, har fått det genom stadsdelsnämndens praktiksamordnare, alternativt genom det s.k. rekryteringsprogrammet¹¹, och inte via arbetsförmedlingen. Stadsdelsnämnderna har också egna arbetsmarknadsinsatser med coaching och matchningsverksamhet som flyktingarna deltar i. I samarbetsavtalet med arbetsförmedlingen framgår inte tydligt att arbetsförmedlingen åtar sig matchning för flyktingar på arbetsmarknaden.

Revisionskontorets synpunkter

Även om stadsdelsnämnderna har samarbetsavtal med arbetsförmedlingen framstår omfattningen av ”samrådet” som relativt låg. Flera av flyktingarna ingår inte i den grupp som arbetsförmedlingen tar emot.

¹¹ Rekryteringsprogrammet har utvecklats av utbildningsnämnden i samarbete med företag och organisationer

Revisionskontoret noterar att det inte framgår tydligt av samarbetsavtalen att arbetsförmedlingen åtar sig matchning på arbetsmarknaden för flyktingar. Revisionen har i en tidigare rapport¹² påpekat att staden tvingas ta på sig allt fler matchningsaktiviteter och andra arbetsmarknadsåtgärder, vilket egentligen är arbetsförmedlingens uppgift. Samtidigt framgår av denna granskning att de flesta flyktingar som finner egen försörjning, gör det med hjälp av stadsdelsnämndernas aktiviteter. Det är dock inte klart hur långsiktiga dessa lösningar är.

Revisionskontoret anser även att ambitionen måste vara att personers tidigare erfarenhet av yrkesliv och utbildning tas tillvara på ett mer systematiskt sätt.

5.3 SFI

Flyktingsekreteraren anmäler vanligen flyktingen till SFI-test vid det första mötet. Efter testet skickas testresultatet till flyktingsekreteraren. Resultatet läggs in i FLYKT och flyktingsekreteraren anmäler personen till lämplig kurs. I regel tar det mellan 1-1,5 månader från det första mötet med flyktingsekreteraren till att personen börjar på SFI. Flyktingar har förtur till SFI-undervisning.

SFI-undervisningen omfattar i regel tre timmar per dag. Ett extra program har funnits, SFI-komplement, i syfte att erbjuda heldagssysselsättning. SFI-komplement innebär mer självständiga studier i ytterligare tre timmar per dag. SFI-komplement kommer dock att avskaffas till följd av platsbrist p g a den ökade tillströmningen av elever till SFI.

Granskningen visade att majoriteten av flyktingarna går på SFI. Det finns dock en viss osäkerhet kring ett antal personer vid de granskade stadsdelsnämnderna, oftast beroende på brister i uppföljningen och dokumentationen.

Inom SFI är målet att så många som möjligt ska avsluta utbildningen med godkänt betyg. I granskningen förekom flera fall då en person har gått på SFI, avbrutit kursen för praktik eller ett tillfälligt arbete, och sedan gått tillbaka till SFI. Kontinuiteten i undervisningen och måluppfyllelsen inom SFI påverkas således på ett negativt sätt av försörjningsmålet.

Revisionskontorets synpunkter

Revisionskontoret bedömer att anvisning till SFI sker inom en rimlig tid i de flesta fall. Likaså finns uppskattningar av hur lång utbildning en person behöver för att nå olika mål. Det finns ett flertal studievägar att välja mellan beroende på utbildning och tidigare kunskaper.

¹² Stadsdelsnämndernas insatser för arbetslösa (rapport 2006:09)

Av granskningen framgår att det börjar bli brist på undervisningsplatser på grund av den ökade tillströmningen av flyktingar. Möjligheterna att bedriva språkstudier på heltid är numera begränsade. Detta kommenteras mer i senare avsnitt (sid 22).

Revisionskontoret anser att det finns en målkonflikt mellan stadens övergripande mål att snabbt finna egen försörjning och målet om goda kunskaper i svenska, som kan leda till bättre arbeten på längre sikt. Revisionskontoret efterlyser ett ökat samråd mellan stadsdelsnämnderna och utbildningsnämndens SFI-verksamhet för att göra det möjligt för flyktingar att praktisera/arbota utan att behöva avbryta kontakten med SFI.

5.4 Praktik

Enligt förordningen om statlig ersättning för flyktingmottagande ska introduktionsprogrammet innehålla praktik i den utsträckning det är möjligt. De granskade stadsdelsnämnderna har alla egna arbetsmarknadsåtgärder i olika omfattning. Här finns ofta praktiksamordnare eller coacher som kan hjälpa till att hitta praktikplatser. Granskningen visade att de flyktingar i stickprovet som har fått egen försörjning först fått en praktikplats, på egen hand eller med hjälp av praktiksamordnare.

Kista stadsdelsnämnd erbjuder exempelvis praktik via Kista arbets- och studiecentrum (KAS) och i Skärholmen anordnar Jobbcentrum praktik och andra aktiviteter.

Stadsdelsnämnderna ordnar också i viss utsträckning praktik inom den egna förvaltningen. Kista ordnar praktik på Husby gård, men inte inom annan verksamhet som exempelvis förskola eller äldreomsorg. Skärholmens jobbcentrum anordnar praktikplatser inom flera områden både inom privat sektor och på förvaltningen. Inom Livstycket vid Spånga-Tensta, som är en verksamhet för kvinnor, anordnas viss praktik, men inga övriga praktikplatser för flyktingar anordnas inom förvaltningen. Hässelby-Vällingby har en praktiksamordnare inom arbetsmarknadssektionen som ordnar praktik både inom privat sektor och inom kommunen.

Rekryteringsprogrammet är ett program som utbildningsnämnden har utvecklat i samarbete med företag och stadens verksamheter. Målgruppen är invandrare och flyktingar med introduktionsersättning. Ett antal yrkesområden finns att välja mellan. De utbildningar som börjat under hösten 2006 är:

- Stationsvärd på pendeltåg
- Byggnadsverksamhet
- Rivningsarbete
- Service och lokalvård.



Utöver detta har rekryteringsprogrammet en extra satsning under vintern 2006/2007 på utbildning och praktik inom handel, mekanisk verkstad samt hotell och restaurang. Satsningen sker i samarbete med bemanningsföretag.

Staden har beslutat att fokus ska ligga på bristyrken.

Revisionskontorets synpunkter

Rekryteringsprogrammet erbjuder specifika vägval, likaså inriktningen på bristyrken. Detta, tillsammans med iakttagelser om att flyktingars tidigare erfarenheter och utbildning inte alltid tas tillvara, innebär att det finns en risk för att flyktingar slussas in i yrken som t ex lokalvård. Om valmöjligheterna begränsas till vissa yrken och om individens tidigare erfarenheter inte tas tillvara, är det enligt revisionskontoret tveksamt om målet om individens inflytande kan anses uppfyllt.

Enligt de centrala riktlinjerna ska staden vara en förebild när det gäller integration och praktikplatser ska erbjudas inom alla förvaltningar. Revisionskontoret anser att samtliga stadsdelsnämnder i så stor utsträckning som möjligt bör göra det möjligt för flyktingar att praktisera på förvaltningarna.

5.5 Samhällsinformation

Enligt förordningen om statlig ersättning för flyktingmottagande m m ska introduktionsprogrammet innehålla en orientering om svenska samhällsförhållanden och svenskt samhällsliv samt information om vardagslivet i en kommun och andra liknande förhållanden. Detta återfinns även i stadens riktlinjer för introduktionsersättning.

I Integrationsverkets *Mål för introduktionen* finns flera delmål. Individens ska

- förstå och ha kunskaper om hur det svenska samhället fungerar med särskild betoning på svenskt arbetsliv
- förstå och ha kunskaper om samhällets grundläggande demokratiska värderingar såsom människors lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter samt om jämställdhet mellan könen, barns rättigheter och det demokratiska samhällets utveckling
- som förälder få relevant kunskap om svenskt utbildningsväsen för att kunna tillgodose sina barns behov av goda uppväxtvillkor.

I den tidigare kursplanen för SFI har viss samhällsinformation ingått i undervisningen. Utbildningsnämnden och SFI-verksamheten har dock aldrig haft formellt ansvar för samhällsinformation till flyktingar. Från och med 1 januari 2007 blir SFI en renodlad språkundervisning.

Kista och *Skärholmen* erbjuder samhällsinformation i organiserad form. Närvaro registreras vid informationstillfällena. I *Skärholmen* genomförs samhällsinformationen i grupp vid fem tillfällen samt vid enskilda samtal. Informationen tar ca en timme per gång. Teman för samhällsinformationen är exempelvis arbete, skola, barnomsorg, bostad, demokrati och socialförsäkringssystem. I *Kista* består samhällsinformationen av sex halvdagar. Information ges om arbetsrätt, familjerätt, bostad, utbildning, arbete, psykiatri, ekonomi, lag & rätt och svensk historia.

Spånga-Tensta och *Hässelby-Vällingby* erbjuder ingen samhällsinformation i organiserad form. Den huvudsakliga informationen sker i stället vid de individuella mötena med flyktingsekreteraren. *Spånga-Tensta* har tidigare haft samhällsinformation i grupper, men inte funnit att den fungerat effektivt eftersom många personer i ett tidigt skede i introduktionen har svårt att ta till sig intensiv och kompakt information. *Spånga-Tensta* har ett medborgarkontor, där möjlighet finns att få information om flera områden. *Hässelby-Vällingby* har däremot inte något medborgarkontor.

Revisionskontorets synpunkter

Samhällsinformationen till flyktingarna måste utvecklas. Det gäller främst *Hässelby-Vällingby* och *Spånga-Tensta*. Dessa stadsdelsnämnder bör organisera samhällsinformation med de olika moment som lag och riktlinjer föreskriver. Information som ges individuellt, måste vara systematiskt upplagd och innefatta samtliga moment som riktlinjerna anger.

Stadsdelsnämnderna har påtalat problem vad gäller närvaro vid informationstillfällena. Samhällsinformationen är en del av introduktionen och liksom vid språkundervisningen är närvaro en grund för utbetalningen av introduktionsersättning.

Revisionskontoret anser att det viktigt med hänsyn till likställighetsprincipen att alla flyktingar, oavsett var de bor i staden, har möjlighet att få en likvärdig samhällsinformation.

5.6 Heltidssysselsättning

Enligt Integrationsverkets *Mål med introduktionen* bör insatserna under introduktionen ske parallellt och på heltid och/eller utifrån individens förmåga. Enligt stadens riktlinjer ska introduktionen, om det finns lämpliga aktiviteter att erbjuda, ske på heltid d v s omfatta 6-8 timmar per dag.

Vid revisionskontorets granskning framkom att 25 % hade heltidssysselsättning i *Spånga-Tensta*, 28 % i *Skärholmen*, 40 % i *Hässelby-Vällingby* och 42 % i *Kista*. Eftersom det ibland har varit svårt att avgöra sysselsättningsgraden av dokumentationen är detta endast en uppskattning. Det är dock möjligt att säga att majoriteten hade minst tre timmars introduktion per dag, vilken i regel består av SFI-studier.



Samtliga förvaltningar angav att rekryteringsprogrammet nya satsning, som kommit under hösten 2006, är ett alternativ till heltidssysselsättning istället för SFI-komplement. Detsamma gäller arbetsförmedlingens försöksverksamhet för nyanlända.

En förvaltning framförde att det kan vara svårt att förklara för personer som haft tre timmar SFI, att de nu måste ha heltid. Ett par förvaltningar påpekade också att det ibland uppstår problem när aktiviteterna är på olika ställen i staden och personer måste företa mer eller mindre långa resor mellan aktiviteterna varje dag.

Revisionskontorets synpunkter

Revisionskontoret anser att stadsdelsnämnderna bör arbeta för att introduktionen i större utsträckning sker på heltid. Det är dock viktigt att framhålla att heltidssysselsättning inte är ett ändamål i sig, utan att kvaliteten på sysselsättningen måste vara i fokus.

5.7 Nätverksskapande aktiviteter

I *Kista* har Frälsningsarmén viss verksamhet för kvinnor och barn. Däremot finns ingen verksamhet för pensionärer. Kistas flyktingguideprojekt som skulle ha utvecklats i samverkan med Svenska Kyrkan och Röda Korset har inte kommit igång ännu.

Skärholmen uppger att Svenska kyrkan har aktiviteter för flyktingar, bl a pensionärer. Rotary har också visat intresse. Ett visst nätverksskapande sker även vid öppna förskolan och internationella kvinnoföreningen. Organisationer och föreningar bjuds dock inte in i planeringen.

I *Spånga-Tensta* förekommer visst nätverksskapande genom exempelvis Spånga Blå Band och Livstycket, som är en verksamhet riktad mot kvinnor.

I *Hässelby-Vällingby* har öppen-vårdssektionen föräldragrupper, där diskussioner kan föras med andra i föräldraverksamheten och nätverk kan skapas.

Inga förvaltningar hade särskilda nätverksskapande aktiviteter för barn och ungdomar i samverkan med frivilliga organisationer.

I granskningen framkom att introduktionen för kvinnor i barnafödande ålder kan vara problematisk. Vid föräldraledigheten deltar kvinnorna som regel inte i några aktiviteter. Efter föräldraledigheten påbörjas introduktionen på nytt. Om kvinnan sedan blir föräldraledig igen, avbryts introduktionen en gång till. Fokus hamnar därför ofta på mannens introduktion och försörjning.



Vid intervjuer på stadsdelsförvaltningarna framfördes att många av flyktingarna redan har sina nätverk, eftersom de i regel flyttar till områden där de har släkt och vänner sedan tidigare.

Genomgående i granskningen noteras den låga språkkunskapen, trots att personerna i granskningen i genomsnitt har bott i Sverige 3,5 år.

Revisionskontorets synpunkter

Kommunfullmäktige har beslutat att nätverkskapande aktiviteter ska ingå i introduktionen och att ideella organisationer ska kunna spela en viktig roll. Vid granskningen framkom inget som tyder på att nätverksskapande aktiviteter prioriteras.

De nätverk som flyktingar redan har i form av landsmän och släktingar är ofta inte behjälpliga för att introducera flyktingen i det svenska samhället och svenska språket. Revisionskontoret anser därför att stadsdelsnämnderna bör arbeta mer med att främja nätverksskapande aktiviteter, inte minst när det gäller kvinnor.

5.8 Barn och ungdom, funktionshindrade och äldre

Enligt fullmäktiges budget år 2006 ska stadsdelsnämnderna uppmärksamma barns och ungdomars samt funktionshindrades och äldres behov av särskilda insatser under introduktionstiden.

Enligt riktlinjerna för introduktionsersättning ska barn och ungdomar ha en planering som framgår av aktivitetslistan i FLYKT, eller på annat sätt i dokumentationen. Introduktionsplaneringen ska göras tillsammans med vårdnadshavare. Planerna behöver dock inte vara underskrivna.

Enligt Integrationsverkets *Mål för introduktionen*, som reviderades i april år 2006, finns bl a följande delmål för barn och ungdomars introduktion:

- Varje barns och ungdoms behov och egna förutsättningar ska vara utgångspunkt i en individuell introduktionsplan, där skolans individuella utvecklingsplan inkluderas.
- Planeringen ska utformas i nära samarbete med föräldrarna, särskild utsedd ställföreträdare eller god man. De ska vara delaktiga och ha möjlighet att påverka de insatser som görs för och med barnen/ungdomarna.
- Planeringen ska innehålla möjlighet till en aktiv och utvecklande fritid.

Stadsdelsnämnderna uppgav i intervjuerna att de nyligen fått instruktion om att barn och ungdomar skall ha introduktionsplaner.



Granskningen visade att få eller inga barn/ungdomar hade en introduktionsplan. Om det fanns en plan bestod den som regel av en kort målformulering, exempelvis ”fortsätta gå i skolan och sedan universitetet”, eller av en notering om vilket skolår och vilken skola barnet/ungdomen gick i. Det fanns inte några anteckningar om barn och ungdomars individuella introduktion. Inget fanns heller noterat om fritidsaktiviteter.

Skolan har också speciella delmål som den ska uppfylla i introduktionen. Grundskolan har inte ingått i granskningen, men granskningen visade inte något som tyder på att skolan medverkar i planeringen av introduktionen.

I regel har flyktingsekreterare inte något introduktionssamtal med barn och ungdomar eftersom de oftast hade börjat skolan under asyltiden, och på så sätt är mer integrerade i samhället än föräldrarna. Det förekommer dock att föräldrar behöver hjälp med anmälan och inskrivning i skola och barnomsorg.

Vid intervjuerna framkom att flyktingsekreterare och övriga verksamheter i stadsdelsförvaltningen vid behov samarbetar i introduktionen och att det bedömdes som ett fungerande samarbete. Detta gällde enskilda fall, exempelvis i barn- och ungdomsärenden.

Äldre och funktionshindrade

Äldre flyktingar är hänvisade till försäkringskassans äldreförsörjningsstöd. Enligt riktlinjerna ska deras behov av information och svenskundervisning beaktas. Enligt Integrationsverket ska äldre få en individuell planering samt möjlighet att läsa svenska. Äldre ska också få relevant information om samhället samt möjligheter att skapa kontakter med föreningslivet.

Vid granskningen framkom att en mycket liten del av flyktingarna är äldre än 65 år. Vidare framgick att de äldre i regel har erbjudits SFI och samhällsinformation. I något fall har detta avböjts. Inte mycket har dokumenterats om de äldres introduktion, någon saknade helt introduktionsplan.

Endast en av flyktingarna i granskningen hade funktionsnedsättning. Det är därför svårt att uttala sig om hur funktionshindrades särskilda behov tillgodoses. I det aktuella fallet framgick att förvaltningen hade beaktat personens särskilda behov vid introduktionen, exempelvis vad gäller arbetsförmåga.

Endast få personer med ohälsa ingick i granskningen. Det framgick dock att de aktuella personerna hade introduktionsplaner. Samverkan med landstinget kring dessa personer sker enligt intervjuerna. Detta har varit aktuellt särskilt i de fall det gällt apatiska flyktingbarn och deras familjer.

Revisionskontoret noterar att rehabilitering inte finns som möjlig aktivitet i aktivitetslistan i FLYKT.



Revisionskontorets synpunkter

Revisionskontoret har tidigare påpekat att tre av fyra stadsdelsnämnder inte har målet ”uppmärksamma barn, ungdomars, funktionshindrade och äldres behov av särskilda insatser under introduktionstiden” i sina verksamhetsplaner.

Revisionskontoret anser att stadsdelsnämnderna ska formulera uppföljningsbara mål för introduktionen i linje med Stadens övergripande mål och Integrationsverkets mål och riktlinjer.

Stadsdelsnämnderna måste också upprätta introduktionsplaner för barn och ungdomar, funktionshindrade och äldre samt även aktivt medverka i introduktionen för att säkerställa att målen med introduktionen uppnås.

Stadsdelsnämnderna måste se till att barnperspektivet beaktas vid introduktionen av flyktingar.

5.9 Introduktionsersättningen

Syftet med lagen om introduktionsersättning var bl a att introduktionen ska uppfattas som ett särskilt åtagande och inte förknippas med övrig socialtjänst.¹³ Introduktionsersättningen i Stockholms stad har dock utformats med utgångspunkt från reglerna om ekonomiskt bistånd i socialtjänstlagen. Introduktionsersättningen ligger i nivå med försörjningsstödet.

Att genomföra introduktionsprogram är inte något som kan krävas av kommuner. Kommunerna är inte heller tvingade att upprätta introduktionsplaner. Planerna är dock en förutsättning för kommunens rätt till statlig ersättning.¹⁴

Handläggning av introduktionsersättning

Flyktingsekreterare eller socialsekreterare fattar beslut om introduktionsersättning och dokumenterar beslutet i FLYKT. Beräkning enligt stadens riktlinjer för introduktionsersättning sker av en ekonomi handläggare i FLYKT.

Introduktionsersättningen är behovsbeprövad. Inkomster av arbete, bidrag m m reducerar ersättningen. Kontroller av om andra bidrag utbetalas görs med Riksförsäkringsverket och Centrala Studiestödsnämnden.

¹³ Förslag till riktlinjer för handläggning av introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar fr o m 2005 utl 2004:179 RVI (Dnr 333-4152/2004)

¹⁴ Statliga insatser för nyanlända invandrare, Riksrevisionen, 2006:19 s 59

För att få ersättning måste flyktingen delta i introduktionsprogrammet och följa den individuella planen. Om planen inte följs, ska det medföra avdrag i ersättningen. Närvaron i de olika aktiviteterna ska styrkas med närvarorapporter.

Vid sjukfrånvaro finns regler om sjukanmälan och läkarintyg. Vid upprepad korttidsfrånvaro, dvs mer än sex korta sjukdomsfall under en sexmånadersperiod, ska läkarintyg uppvisas. För om det sjunde frånvarotillfället ska, om det inte finns läkarintyg, avdrag göras per frånvarodag.

Hässelby-Vällingby, Kista och Spånga-Tensta gör avdrag för frånvaro enligt riktlinjerna. Skärholmen gör istället en samlad bedömning och avslår introduktionsersättningen helt vid flera avvikelser från planen. Skärholmen anser att avdragen är för små för att ha någon större inverkan på närvaron. Även de andra förvaltningarna anser att avdragen för korttidsfrånvaro är för små för att få någon effekt.

Vid granskningen framkom att inget avdrag sker för frånvaro vid samhällsinformation, även om frånvaron noteras i systemet.

Villkor för introduktionsersättning fanns undertecknade för samtliga personer med några undantag på förvaltningarna i Spånga-Tensta och Kista. I Skärholmen och Hässelby-Vällingby hade samtliga undertecknat villkoren.

Ansökan om introduktionsersättning lämnas av flyktingen en gång i månaden. Spånga-Tensta har nyligen ändrat sina rutiner. Tidigare gjordes endast en ansökan och utbetalning skedde sedan löpande med utgångspunkt från denna ansökan.

Vissa skillnader har påträffats mellan stadsdelsnämnderna när det gäller hur introduktionsersättningen handläggs. I riktlinjerna står att personer som *flyttar runt* mellan olika bostäder ska ha "ensamstående norm". I Skärholmen får alla ensamstående ersättning enligt ensamståendenormen, om de är inneboende men inte har en relation till personen i lägenheten. I övriga stadsdelsnämnder får ensamstående personer som är inneboende normen "två personer i delad lägenhet".

En annan skillnad i bedömning finns när det gäller elkostnader. Vissa förvaltningar betalar elräkningar, medan andra förvaltningar strikt går efter normen 100 kr per vuxen/månad i elkostnad. I riktlinjerna finns endast angivet under avsnittet om inneboende att kostnad för el ska utgå. När det gäller personer som bor i första eller andra hand finns inget angivet.

Det framgår också att några stadsdelsnämnder, som inte ingår i granskningen, har betalat ut högre hyresersättning än vad riktlinjerna anger. Det förekommer även att depositioner betalas av förvaltningarna. Det är inte tydligt hur uppföljning sker av att dessa depositioner återbetalas.



En person avslutas i FLYKT-systemet efter tre månader med egen försörjning. Hässelby-Vällingby har inte tillämpat detta vilket påverkar statistiken. Förvaltningen har nu infört rutinen.

Felaktiga utbetalningar av introduktionsersättning förekommer, i de flesta fall har förvaltningen uppmärksammat detta och vidtagit åtgärd.

Revisionskontorets synpunkter

I huvudsak gäller att villkoren för introduktionsersättning finns underskrivna och att avdrag som regel görs vid frånvaro.

Det finns dock vissa skillnader mellan stadsdelsnämnderna i handläggningen. Revisionskontoret bedömer att dessa skillnader i de flesta fall beror på hur respektive stadsdel har tolkat riktlinjerna. I nuläget får de olika bedömningarna konsekvenser för likställigheten mellan individerna. En individ kan beviljas olika ersättning beroende på var i staden personen bor.

Revisionskontoret anser att riktlinjerna bör förtydligas avseende när ensamstående ska beviljas. Riktlinjerna måste också förtydligas vad gäller elkostnader och SL-kort

5.10 Intern kontroll, uppföljning och utvärdering

Vissa löpande kontroller sker vid handläggningen av introduktionsersättningen. Det förekommer emellertid inte någon systematisk intern kontroll av utbetalningen av ersättningen. Ingen förvaltning genomför heller några interna kontroller av handläggningen eller av introduktionsplanerna. Av journalanteckningarna framgår att uppföljningen av introduktionen domineras av praktiska frågor ofta relaterade till ekonomi och bostad.

Utöver stadsledningskontorets statistik över försörjningsgrad finns få uppföljningsmått som visar effekter av stadsdelsnämndernas insatser för flyktingarna. Ingen uppföljning sker av flyktingarnas etablering över tiden och vad som händer efter det att introduktionen avslutats.



Stadsdelsförvaltningarna var medvetna om att uppföljningen och utvärderingen av flyktingmottagandet kan bli mer systematisk. En viss uppföljning sker som regel vid sista besöket, men någon systematisk utvärdering sker inte. En synpunkt som kommit fram från flyktingar i detta sammanhang är att flyktingen tycker att det skulle vara bättre med en tätare kontakt under introduktionen.

Revisionskontorets synpunkter

Revisionskontoret anser att stadsdelsnämnderna bör förbättra den interna kontrollen av introduktionen samt handläggningen och utbetalningen av introduktionsersättningen. Vissa avvikelser som påverkar likställigheten kan undvikas genom att stadsdelsnämnderna genomför regelbundna kontroller mot regelverket.

I stadsdelsnämndernas planer för intern kontroll måste även denna typ av verksamhetskontroller ingå. Kontroller kan genomföras av en intern revisor i samverkan med verksamheten.

Uppföljningen och utvärderingen av introduktionen bör utvecklas på samtliga stadsdelsnämnder.

5.11 Dokumentation

Aktgranskningen visade ett antal brister i stadsdelsnämndernas dokumentation av introduktionen. Bristerna varierar i art och grad mellan stadsdelsförvaltningarna och mellan handläggare. Stadsdelsnämnderna är medvetna om vissa brister och har hänvisat till bl a tidsbrist och vakanser.

Stadsdelsnämnderna har fått ta del av granskningen och av påträffade brister i dokumentationen. En detaljerad uppräknings per stadsdelsnämnd bedöms därför inte nödvändig. Bl a följande brister har konstaterats:

- Inget individuellt mål finns angivet för introduktionen
- Ingen ansvarig handläggare för introduktionen finns angiven i systemet
- Mål och avslut fylls inte i när personen avaktualiseras
- Kontraktsinnehavare är inte angivet
- Kontraktsdatum är inte angivet
- Det finns inte någon klassning av asylskäl i systemet
- SFI-resultat är inte registrerat
- Senaste arbetsår/utbildningsår är inte angivet
- Verkliga startdatum för olika aktiviteter är inte angivna i planen
- Uppföljningsdatum är inte angivet eller inte aktuellt
- Aktiviteter är inte tidsbestämda med start och slutdatum
- Dokumentation i FLYKT saknas helt eller har dokumenterats under maka/make.

Revisionskontorets synpunkter

Revisionskontoret anser att stadsdelsnämnderna måste förbättra dokumentationen i systemet. Brister i dokumentationen kan leda till brister i uppföljning och försvåra användningen av systemet som ett effektivt verktyg för introduktion. Vid vakanser bör stadsdelsnämnderna organisera verksamheten så att planeringen och uppföljningen av flyktingens introduktion inte påverkas.

6 Samverkan

6.1 Extern samverkan

Kontakten med *Migrationsverket* hålls på övergripande nivå av stadsledningskontorets flyktingsamordnare. Inga möten förekommer mellan stadsdelsnämnderna och Migrationsverket. För i princip samtliga flyktingar vid de granskade stadsdelsnämnderna finns permanent uppehållstillstånd (PUT), bosättningsunderlag och bilaga till bosättningsunderlag. Några undantag finns dock. I dessa fall handlar det om flyktingar som flyttat mellan stadsdelsnämnder.

Vid intervjuerna påpekade förvaltningarna att det finns mycket litet information från Migrationsverket. T ex anges inte om flyktingen har särskilda behov. Informationen stämmer inte heller alltid. Många personer har varit länge i Sverige, ändå finns ingen information, utan förvaltningarna måste börja om från början.

Aktgranskningen visade att det i dokumentationen från Migrationsverket sällan finns information om personens utbildning, arbetslivserfarenhet m m. Med tanke på att den genomsnittliga tid som personerna har varit i Sverige är 3,5 år, är det lite som har dokumenterats innan stadsdelsnämnderna tar över ansvaret.

Stadsdelsförvaltningarnas dokumentation om utbildningsbakgrund och arbetslivserfarenhet är mer utförlig än den som Migrationsverket överlämnar, och i regel också mer utförlig än arbetsförmedlingens dokumenterade kartläggning.

Stadsdelsnämnderna har inte någon direkt kontakt och möten med *SFI-skolorna*. Representanter från SFI medverkar dock vid nätverksmöten. Vanligtvis har förvaltningarna mejlkontakt med SFI, och får på så sätt information om testresultat, kursnivå och timantal.



Stockholms stad, Migrationsverket, Länsarbetsnämnden och Stockholms läns landsting har träffat en lokal överenskommelse om utvecklingen av samarbetet kring asylsökande samt introduktionen av nyanlända flyktingar och invandrare. Stadsdelsförvaltningarna har även tecknat lokala överenskommelser med *arbetsförmedlingarna* om flyktingmottagandet. Samråd med arbetsförmedlingen behandlas ytterligare i avsnittet ovan.

Det finns ingen organiserad samverkan mellan stadsdelsnämnderna och landstinget. Samverkan sker i individuella fall. Skärholmen har projektet ”Kugghjulet” tillsammans med landstinget. Projektet, som avser rehabilitering, är dock inte speciellt riktat till flyktingar.

Stadsdelsnämnderna samverkar också med det lokala näringslivet när det gäller anordnande av praktikplatser.

6.2 Intern samverkan

Under introduktionstiden är det vanligt att flyktingar flyttar mellan stadsdelar, ibland så ofta som 4-5 gånger. Det innebär att flyktingarna också byter handläggare. Det är därför viktigt med en fungerande samverkan mellan stadsdelsnämnderna.

De granskade stadsdelsnämnderna framhöll att samverkan mellan nämnderna fungerar väl. Stadsdelsnämnderna har nätverksmöten med andra stadsdelsnämnder. Skärholmen samverkar t ex med Hägersten, Liljeholmen och Älvsjö i Sydväst och i Nordväst samverkar Spånga-Tensta, Kista, Rinkeby, Bromma och Hässelby-Vällingby. Utöver detta har även nätverksmöten hållits under ledning av stadsledningskontorets flyktingsamordnare.

Det decentraliserade ansvaret innebär en utökad administration i och med att flyktingarna ofta flyttar mellan stadsdelarna. Dokumentation måste överföras och det finns risk för att kontinuiteten i introduktionen brister. Vid granskningen framkom att det ibland saknas dokumentation för de personer som kommit från en annan stadsdel.

Stadsdelsnämnderna framhöll också att samverkan kring flyktingarna fungerar väl mellan verksamheterna inom nämnderna.



Revisionskontorets synpunkter

Revisionskontoret kan konstatera att överlämnandet av flyktingmottagandet till stadsdelsnämnderna fått konsekvenser både för administrationen och kontinuiteten i introduktionen. Revisionskontoret ser därför positivt på den samverkan som pågår mellan stadsdelsnämnderna och det nätverksarbete som bedrivits av stadsledningskontorets flyktingsamordnare.

Revisionskontoret anser att samverkan med externa parter bör utökas och systematiseras i den mån det är möjligt.

7 Boendeförhållanden

Samtliga stadsdelsnämnder underströk att boendet är ett av de största problemen staden står inför när det gäller flyktingmottagandet. Många flyktingar är trångbodda och flera familjer kan dela på en lägenhet, eller ha ett antal personer som är inneboende. En person kan vara skriven på en adress, men sedan flytta runt och bo hos vänner och släkt. De osäkra boendeförhållandena påverkar studieresultat, särskilt för barn och ungdomar, hälsa och möjlighet att koncentrera sig på att trygga sin egen försörjning.

En stadsdelsförvaltning uppgav att det behövs större möjligheter till hembesök, vilket det inte finns tillräckliga resurser för i dagsläget.

Stockholms stad tar inte emot personer som inte har eget boende, frågan är om många av de flyktingar som Migrationsverket skickar bosättningsunderlag för egentligen har ett eget boende.

Revisionskontorets synpunkter

Frågan om boendeförhållanden är mycket komplex och omfattas inte av granskningen. Revisionskontoret kan dock konstatera att de problem som uppstår på grund av bristfälliga boendeförhållanden ökar om flyktingströmmen ökar, och att det kommer få konsekvenser för stadsdelsnämndernas verksamhet.

Cecilia Goncalves
Projektledare

Maria Löfgren
Enhetschef