



Arvika kommun

**Granskning av kommunens
integrationsarbete
Granskningsrapport**

KPMG AB
Offentlig sektor
Karlstad
2015-02-17
Antal sidor: 14

Innehåll

1.	Sammanfattning	2
2.	Bakgrund	3
3.	Syfte	3
4.	Revisionskriterier	4
5.	Ansvarig nämnd/styrelse	4
6.	Metod	4
7.	Avgränsning	4
8.	Projektorganisation	4
9.	Regelverk	4
9.1	Fakta och lagstiftning som omfattar ensamkommande barn	5
9.1.1	Delat ansvar	6
9.1.2	Kommunens ansvar	6
9.1.3	Regionens ansvar	7
9.1.4	Migrationsverkets ansvar	7
9.1.5	Samverkan	7
9.1.6	Ersättningar	7
10.	Integration i Arvika kommun	8
10.1	Överenskommelser avseende flyktingmottagande	8
10.2	Organisation	8
10.2.1	Invandring och integration – kommunens flyktingmottagning	8
10.2.2	Överförmyndarnämnden	11
10.3	Styrdokument och uppföljning	12
10.3.1	Måldokument	12
10.3.2	Handlingsplan för mottagande av nyanlända barn och elever i Arvika kommuns förskolor och skolor	12
10.3.3	Checklista för mottagande av nyanlända flyktingar	13
10.3.4	Måldokument och uppföljning för Flyktingenheten i Arvika kommun	13
10.4	Våra kommentarer	13

1. Sammanfattning

I Arvika har en del av befolkningen utländsk bakgrund och kommunen tar årligen emot så kallade kommunplacerade flyktingar med uppehållstillstånd enligt avtal med länsstyrelsen. Kommunen tar även emot ett antal ensamkommande asylsökande flyktingbarn varje år enligt överenskommelse med Migrationsverket och i kommunen har Migrationsverket även avtal med enskilda näringsidkare om boenden för asylsökande.

Antalet asylsökande har ökat i Sverige under de senaste åren och att integrera medborgare med utländsk bakgrund är många gånger en stor utmaning för kommunen och andra organisationer. Ovanstående ställer särskilda krav på kommunens styrelse och nämnder beträffande utformning och innehåll i den kommunala servicen samt i myndighetsutövningen. Inte minst viktigt är hur detta beaktas i dialogen och kommunikationen med medborgarna.

Granskningen syftar till att bedöma om styrning, genomförande och uppföljning av arbetet med att integrera flyktingar och asylsökande fungerar på ett ändamålsenligt sätt.

Efter vår genomförda granskning kan vi konstatera att kommunen behöver se över det samlade arbetet med flyktingmottagande och stärka såväl samordning som uppföljning. Det måldokument som finns för verksamheterna är antaget under helt andra förutsättningar än vad som gäller idag, både avseende antalet nyanlända flyktingar som den kommunala organisationen. Verksamheterna har i stället på egen hand tagit fram egna måldokument, men uppföljning av dessa har inte skett i under senare tid och resultatet har heller inte rapporterats vidare till kommunstyrelsen. I de respektive verksamheterna genomförs ett antal goda insatser, men vi anser att det övergripande arbetet behöver samordnas och tydliggöras.

Som framgår av våra intervjuer anses kommunens arbete med introduktion fungera relativt väl medan resurser till vissa delar saknas för integration. I måldokumentet från 1998 är det just integration som ska vara i fokus. Verkligheten och omständigheterna är nu istället av motsatt karaktär. Stora resurser läggs på introduktionen under de två-tre första åren och de individer som inte kan anses som integrerade efter denna tid riskerar att hamna i ett stort framtida behov av stöd och insatser. Det är med andra ord viktigt att ha en långsiktig strategi för integrationen i kommunen och att det finns en plan för hur de nyanlända ska tas om hand även på längre sikt.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunen att:

- Upprätta ett kommunövergripande styrdokument med målformuleringar som utgår centralt ifrån där kommunstyrelsen har ett samordnande ansvar för såväl styrning som uppföljning
- Upprätta ett strategidokument eller liknande för hur arbetet med integration ska genomföras ur ett längre perspektiv
- I de föreslagna styrdokumenterna ange former för och frekvensen av uppföljningar och rapportering
- Till de kommunövergripande styrdokumenterna tillse att verksamhetsplaner upprättas och följs upp utifrån beslutade mål

2. Bakgrund

I Arvika har en del av befolkningen utländsk bakgrund och kommunen tar årligen emot så kallade kommunplacerade flyktingar med uppehållstillstånd enligt avtal med länsstyrelsen. Kommunen tar även emot ett antal ensamkommande asylsökande flyktingbarn varje år enligt överenskommelse med Migrationsverket och i kommunen har Migrationsverket även avtal med enskilda näringsidkare om boenden för asylsökande.

Antalet asylsökande har ökat i Sverige under de senaste åren och att integrera medborgare med utländsk bakgrund är många gånger en stor utmaning för kommunen och andra organisationer. Ovanstående ställer särskilda krav på kommunens styrelse och nämnder beträffande utformning och innehåll i den kommunala servicen samt i myndighetsutövningen. Inte minst viktigt är hur detta beaktas i dialogen och kommunikationen med medborgarna.

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

Kommunens revisorer vill mot bakgrund av ovanstående samt utifrån sin risk- och väsentlighetsanalys för år 2014 granska kommunens integrationsarbete för nyanlända flyktingar med uppehållstillstånd samt asylsökande.

3. Syfte

Granskningen syftar till att bedöma om styrning, genomförande och uppföljning av arbetet med att integrera flyktingar och asylsökande fungerar på ett ändamålsenligt sätt.

Granskningen ska kartlägga kommunens integrationsarbete och ska visa vad kommunstyrelsen och överförmyndarnämnden gör för att anpassa och planera verksamhet och serviceutbud samt hur myndighetsutövningen fungerar.

Följande revisionsfrågor kommer att besvaras i granskningen:

- Vilka mål och strategier har kommunstyrelsen och överförmyndarnämnden formulerat för sina verksamheter avseende integrationsarbetet?
- Hur arbetar kommunstyrelsen och överförmyndarnämnden i syfte att integrera medborgare med utländsk bakgrund?
- Hur sker uppföljning/återkoppling till kommunstyrelsen och överförmyndarnämnden rörande uppfyllande av de specifika målen och strategierna? På vilket sätt utvärderas arbetet?
- Vilka strategier och aktiviteter har kommunstyrelsen och överförmyndarnämnden i syfte att säkerställa en adekvat dialog med invandrargrupper m fl. som har bristande kunskap i svenska språket och om det svenska samhället?

4. Revisionskriterier

Gällande lagstiftningar på området består bl. a. av:

- Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare
- Förordningen (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare
- Förordning (2010:1 138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare
- Lag (2005:429) om god man för ensamkommande barn
- Skollagen (2010:800)
- Socialtjänstlag (2001:453)

5. Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen har avsett kommunstyrelsen och överförmyndarnämnden.

6. Metod

Granskningen kommer att genomföras genom:

- Dokumentstudie och insamling av relevanta dokument och rutiner.
- Intervjuer med berörda tjänstemän och förtroendevalda i berörda nämnder och förvaltningar.

7. Avgränsning

Granskningen är av övergripande karaktär då området är omfattande och frågor spänner över många av kommunens verksamhetsområden. Granskningen har i huvudsak utgått från överförmyndarnämnden och kommunens flyktingenhet. Den senare har en samordnande funktion för kommunens flyktingmottagande.

8. Projektorganisation

Granskningen kommer att utföras av David Bäcker, certifierad kommunal revisor, under ledning av Anders Naeslund, certifierad kommunal revisor.

9. Regelverk

Kommunerna har i över tjugo år haft huvudansvaret för att stödja nyanlända flyktingar att etablera sig i samhället. Sedan juli 2007 är det en uppgift för Migrationsverket och länsstyrelserna att se till att det finns en beredskap och kapacitet att ta emot flyktingar i kommunerna. Länsstyrelserna förhandlar med kommunerna om flyktingmottagande, i första hand med kommuner som har en god arbetsmarknad eller där det finns försörjningsmöjligheter inom pendlingsavstånd.

Den 1 dec 2010 trädde den nya reformen för att påskynda nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet i kraft. (Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Reformen innebär bl. a att staten tar ett större ansvar för nyanländas etablering. Arbetsförmedlingen har ett samordnande ansvar för etableringsinsatserna. Arbetsförmedlingen ska tillsammans med den nyanlände upprätta en etableringsplan med insatser för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering. I etableringsplanen ska minst ingå SFI (svenska för invandrare), samhällsorientering och arbetsförberedande insatser. En statlig ekonomisk ersättning till den nyanlände som villkoras med ett aktivt deltagande i aktiviteter och som är lika över hela landet har införts.

Kommunerna har fortfarande ett stort ansvar för flyktingar och för nyanländas etablering enligt nedan:

- Ansvar för mottagande och bostadsförsörjning.
- Vid behov ge praktisk hjälp vid bosättning.
- Ansvar för undervisning i SFI, samhällsorientering och annan vuxenutbildning.
- Ansvar för skola, förskoleverksamhet, barnomsorg och andra insatser för barn och ungdomar.
- Ansvar för försörjning av dem som inte har rätt till etableringsplan.

Kommuner som har en överenskommelse om flyktingmottagande får en grundersättning från staten. De får också ett statsbidrag för varje nyanländ som tas emot i kommunen (schablonersättning) som ska täcka kostnaderna för bl. a. SFI, samhällsorientering, tolkar och särskilda introduktionsinsatser inom skolan och förskolan.

För att öka invandrades deltagande på arbetsmarknaden har flera reformer genomförts, bland annat s.k. instegsjobb och nystartsjobb, en jobb- och utvecklingsgaranti och en jobbgaranti för ungdomar. Etableringsreformen trädde ikraft i december 2010. För de som anlänt tidigare gäller det gamla regelverket.

9.1 Fakta och lagstiftning som omfattar ensamkommande barn

Ensamkommande barn är en gemensam beteckning för barn under 18 år som vid ankomsten till mottagarlandet är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare.

Barn och unga som kommer ensamma till Sverige utgör en blandad grupp. Gemensamt är dock erfarenheter av uppbrott från invand miljö, föräldrar och socialt nätverk. Majoriteten kommer från områden med våldsamma konflikter och en stor del av barnen har i sina hemländer varit med om svåra upplevelser såsom uppskakande förluster av nära anhöriga, varierande grader av hot och våldsamt avsaknad av skolgång. För många har också flykten till Sverige inneburit faror av olika slag.

2004 kom 388 ensamkommande barn till Sverige. Tio år senare har siffran tiodubblats. Bristen på asylplatser är stor och de platser i de kommuner som Migrationsverket har avtal med räcker inte för att täcka behovet. I juli 2014 genomfördes en lagändring som innebär att Migrationsverket kan anvisa ensamkommande barn till kommuner som inte har avtalat om överenskommelse och anvisa fler barn än vad som avtalats.

Fram till december 2014 har det inkommit 7 493 ansökningar om asyl avseende ensamkommande barn till Migrationsverket i år, varav 4 864 har meddelats beslut om uppehållstillstånd.

Majoriteten av de ensamkommande barnen som ansöker om asyl beviljas permanent uppehållstillstånd (69 % 2014.) Under 2014 har handläggningstiden varit 143 dagar. Enligt socialstyrelsen leder beslutet om uppehållstillstånd, oavsett om det är positivt eller inte ofta till någon form av krisreaktion. Barnen är alltså i fortsatt behov av personligt stöd och omsorg även efter att de fått besked om uppehållstillstånd.

9.1.1 Delat ansvar

Mottagandet av ensamkommande barn är ett delat ansvar mellan stat, landsting och kommun.

När ett ensamkommande barn anländer till Sverige ska Migrationsverket anvisa en kommun att ansvara för barnet. Kommunen ska säkerställa att barnet får den hjälp och det stöd som krävs enligt Socialtjänstlagen. Migrationsverket kompenserar kommunen för kostnader under tiden som barnet är asylsökande samt för barn som fått uppehållstillstånd.

9.1.2 Kommunens ansvar

Kommunen ansvarar för merparten av stödet i samband med mottagande av ensamkommande barn. Barnet ska enligt socialtjänstlagen få det stöd och den hjälp den behöver i enlighet med socialtjänstlagen.

Asylsökande barn har samma rätt till utbildning som barn bosatta i Sverige. Hemkommunen är skyldig att ta emot barnen i det offentliga skolväsendet så snart det vara lämpligt med hänsyn till barnet. Enligt Förordning (2001:976) om utbildning, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg för asylsökande barn m.fl. bör det dock ske inom en månad efter ankomsten.

Ett antal bestämmelser i skollagen är av särskild betydelse för ensamkommande barn och skolverket har specificerat dessa i allmänna råd för utbildning av nyanlända elever. Där framgår att kommunen bör ha riktlinjer för mottagandet av nyanlända elever, se till att riktlinjerna är kända av skolans personal och se till att informationen om hur anmälan till skolan ska ske finns lätt tillgänglig för elever och elevens vårdnadshavare

Skolan bör kartlägga elevens läs- och skrivförmåga i svenska, modersmålet och andra språk, kartlägga elevens kunskaper i andra ämnen mm.

Sedan 2011 finns gymnasieförberedande programmet Språkintröduktion för nyanlända elever i gymnasieåldern. Utbildningen har tyngdpunkt på svenska språket och syftet är att eleverna efter språkintröduktion ska kunna gå vidare inom gymnasieskolan eller till annan utbildning. Utbildningen språkintröduktion motsvarar heltidsstudier. Enligt skollagen ska språkintröduktionen följa en plan som beslutas av huvudmannen. Den ska innehålla utbildningens syfte, längd och huvudsakliga innehåll och anpassas efter varje elevs behov och förmåga.

Överförmyndaren i kommunen förordnar god man för ensamkommande barn.

9.1.3 Regionens ansvar

Landstinget eller motsvarande ska tillhandahålla hälsoundersökning och eventuell sjukvård.

9.1.4 Migrationsverkets ansvar

Migrationsverket ansvarar för att ta emot och pröva ansökan om asyl. Utöver ansvaret för ansökan har Migrationsverket ansvar för att teckna överenskommelser med kommunerna om mottagande, anvisa kommun för boende, fatta beslut om statliga ersättningar till kommunerna samt lämna uppgifter till berört landsting inför att barnet ska kallas till hälsoundersökning.

9.1.5 Samverkan

Samverkan mellan myndigheter är nödvändig för att åstadkomma insatser som svarar mot barnets eller den unges behov. Detta betonas i skriften "Ett gemensamt ansvar för ensamkommande barn och ungdomar" som tagits fram av Migrationsverket, Länsstyrelserna, Socialstyrelsen, Skolverket och SKL. Samverkan behöver organiseras såväl övergripande som individuellt runt barnet, enligt nämnda organisationer, och inkludera ideella organisationer och privatpersoner i barnets nätverk.

9.1.6 Ersättningar

Kommuner får statlig ersättning för mottagande av ensamkommande barn såväl under tiden de är asylsökande som tiden efteråt för de som beviljats uppehållstillstånd. Ersättningen består av årlig grundersättning, schablonersättning avseende boende, schablonersättning avseende skolgång och ersättning som går att eftersöka för täckning av särskilda kostnader utöver vad schablonersättningen avser att täcka.

10. Integration i Arvika kommun

10.1 Överenskommelser avseende flyktingmottagande

Arvika kommun har överenskommelser med Migrationsverket både avseende mottagande och bosättning av nyanlända invandrare och överenskommelse om platser för barn med uppehållstillstånd.

Även om Arbetsförmedlingen övertagit samordningsansvaret från kommunerna för etableringsinsatserna har kommunerna ett fortsatt stort ansvar för de nyanländas etablering. Kommuner som gjort en överenskommelse med länsstyrelsen om att ta emot flyktingar får en årlig grundersättning.

Dessutom får kommunen en schablonersättning för varje nyanländ för de kostnader som uppstår kring bl. a bosättning, särskilda introduktionsinsatser inom skola, förskola, fritidshem, SFI, samhällsorientering och tolk. Kommunerna får ersättning för de initiala kostnader (ekonomiskt bistånd) som kan uppstå innan etableringsersättningen betalas till den nyanlände. Ersättning betalas också till nyanlända som p.g.a. sjukdom eller annan nedsättning av prestationsförmågan inte kan delta i etableringsaktiviteter på heltid.

Den bassumma som erhålls är anpassad för olika kommuner. Den ersättning som erhålls ska räcka till SFI, skola, försörjningsstöd under de första tre åren. Enligt uppgift periodiseras inte dessa ersättningar och det uppstår överskott i flyktingenhetens verksamhet.

Även vissa kostnader för stöd och service samt hälso- och sjukvård ersätts efter särskilda villkor.

10.2 Organisation

10.2.1 Invandring och integration – kommunens flyktingmottagning

Av Arvika kommuns hemsida framgår att flyktingfrågorna i kommunen samordnas av Arbetsförmedlingen som upprättar en etableringsplan. Arvika kommuns Flyktingenhet ansvarar för bosättning och introduktion samt ger råd och stöd till kommunens mottagna flyktingar.

Om Flyktingenheten har fått en anvisning från Migrationsverket eller Arbetsförmedlingen tas flyktingen emot av Flyktingenheten i Arvika kommun som ordnar det praktiska. Om det inte finns någon anvisning måste flyktingen ordna allt det praktiska själv.

Om flyktingen har anvisning händer detta:

- mottagande och introduktion i Arvika av kommunens Flyktingenhet
- ett förstahandskontrakt på en lägenhet inom Arvika Fastighets AB erhålls

- det genomförs ett etableringssamtal på arbetsförmedlingen och du upprättar en etableringsplan
- inskrivning sker på SFI (Svenska för invandrare) och personen får börja studera svenska. Efter en kortare tid erhålls även möjlighet till praktik

När personen klarat av D-testet i svenska språket (högsta nivån inom SFI) får personen möjlighet att studera vidare via Komvux. Om personen inte vill studera kan den söka arbete eller få en praktikplats genom arbetsförmedlingen.

Etableringsersättning erhålls genom Arbetsförmedlingen och utbetalningen sker via försäkringskassan. Innan den ersättningen kommit igång har personen rätt att söka försörjningsstöd av kommunen.

De yngsta barnen får plats inom förskolan. Skolbarnen börjar skolan i det område som familjen bor. För de större barnen finns tre högstadieskolor och två gymnasieskolor. Arvika kommun har en särskild handlingsplan för att ta emot barn och ungdomar som kommer som flyktingar.

Om personen inte behärskar svenska språket har den enligt Förvaltningslagen rätt till tolk vid kontakterna med kommunen.

I kommunen finns flera invandrarföreningar, bland annat en somalisk, en kurdisk och en kaldeisk. Flyktingenheten samarbetar bland annat med Röda Korset och Svenska Kyrkan som båda är involverade i flyktingfrågor på olika sätt.

Kommunens flyktingenhet består av tre heltidstjänster bestående av enhetschef, integrationssekreterare (socialsekreterare) och integrationsstödjare. Flyktingenheten har varit oförändrat till antalet anställda under ett antal år och den senaste integrationsreformen har inte inneburit några nedskärningar i verksamheten. Flyktingenheten är i första hand involverade de två första åren en person kommer till kommunen och finns till för att kunna ge individen möjligheter till att det ska gå så bra som möjligt.

Från och med 1 januari 2015 finns även en särskild tjänst inom skolan, vilket tidigare tillhörde elevhälsan. Den senaste större förändringen var i december 2010 när Arbetsförmedlingen involverades i flyktingmottagandet. Det har vid våra intervjuer framkommit att detta innebar mer logistik och ett mer omständligt arbete för de inom kommunen som arbetar med flyktingfrågor. Arbetsförmedlingen har hand om bosättningen och ansvarar för att en flykting får en kommunplacering i en kommun där det antingen finns arbete eller ledig lägenhet. Migrationsverket handlägger asylärenden och placeringar på flyktingförläggningar i väntan på uppehållstillstånd. Dock är det vanligt förekommande att flyktingar blir kvar på förläggningarna trots att de erhållit uppehållstillstånd. Trycket på migrationssystemet beskrivs som mycket hårt. Kommunen har, som tidigare beskrivits, två myndigheter att förhålla sig till. Det anses från kommunens sida att det hade varit bättre om Migrationsverket skött samtliga delar i flyktingmottagandet. Detta är dock en fråga som den enskilda kommunen inte råder över.

En nyanländ flykting måste börja studera vid SFI för att få ersättning. Inom SFI finns fyra olika nivåer A, B, C och D. Bedömning av hur en elev inom SFI presterat görs av lärare och rektor. Det kan hända att en elev utan utveckling över tid avskrivs från SFI och istället erbjuds praktik eller liknande sysselsättning. Vid tidpunkten för vår granskning var 125 personer inskrivna på SFI i kommunen. En etableringsersättning erhålls de första två åren. Efter att dessa två år har gått kan personen av Arbetsförmedlingen erbjudas jobb- och utvecklingsgaranti. Personen kommer då tillbaka till kommunen och söker försörjningsstöd i och med att aktivitetsstödet som erhålls är på en låg nivå. Utöver SFI-undervisningen anordnar Arbetsförmedlingen en utbildning på halvtid, vilket för vissa personer kan upplevas störa inläringen vid studierna på SFI. Individer med en positiv utvecklingskurva kan antingen gå vidare till exempelvis trygghetsjobb eller andra studier. Individer med en avstannande eller negativ utveckling riskerar att stanna av och fortsätta i försörjningsstöd. Vissa faktorer som analfabetism och sjukdomar kan vara oöverstigliga hinder för den enskilde individens fortsatta utveckling.

Någon uppföljning av kommunens flyktingenhets verksamhet har inte begärts för 2014. Det upprättades en verksamhetsrapport för 2013 i samband med kommunens årsredovisning. Kommunen har sedan tidigare ett avtal med Migrationsverket om att ta emot 40 flyktingar per år. Avtalet gäller löpande och fortsätter även att gälla under 2015. Under 2014 togs totalt 74 flyktingar emot. Avtal finns även avseende ensamkommande flyktingbarn med 20 platser.

Tidigare har styrdokument upprättats för verksamheten. Det finns ett styrdokument upprättat från 2012, men arbetet med fortsatt utveckling av detta liksom uppföljningar uppges ha stannat av. Flyktingenheten har ett eget dokument som beskriver deras verksamhet, men målen mäts inte och de redovisas inte på annat sätt till exempelvis kommunstyrelsen. Den samverkan som finns inom kommunens olika förvaltningar sker på eget initiativ mellan enheterna.

För mottagande inom skolan finns en särskild handlingsplan som är både omfattande och detaljrik. Denna har upprättats inom skolan och ansvarig för detta dokument är avdelningschefen inom skolan. Inom skolan finns en särskilt ansvarig för elever med svenska som andraspråk. En ny metod som implementeras är att varje elev ska kartläggas och studiehandledning ska ske av någon som kan det egna språket. Detta bl. a i syfte att få mer bredd på undervisningen.

Sammanfattningsvis anser flyktingenhetens enhetschef att dess arbete fungerar bra med en väl fungerande introduktion till de nyanlända. Antalet flyktingärenden har ökat och det är idag en stor mängd jämfört med tidigare. Flyktingenheten skulle vilja göra mer avseende själva integrationsarbetet för att kunna ge ännu bättre stöd, men till det skulle behövas ytterligare resurser. Några särskilda strategier och aktiviteter i syfte att säkerställa en adekvat dialog med invandrargrupper m fl. som har bristande kunskap i svenska språket och om det svenska samhället finns inte. Inom kommunen pågår dock ett projekt med flyktingguider. Kommunen har erhållit särskilda medel från regeringen för ändamålet och projektet går i huvudsak ut på att få nyanlända att knyta kontakter med det svenska samhället.

10.2.2 Överförmyndarnämnden

Överförmyndarnämndens roll gäller i första hand att utse gode män för ensamkommande flyktingbarn. Det finns inga särskilda måldokument som reglerar detta specifikt, utan detta arbete sker inom ramen för överförmyndarnämndens ordinarie arbete. Det anses betydligt lättare att få tag i gode män till ensamkommande flyktingbarn än gode män till andra uppdrag. Ersättningen är bättre för uppdrag åt ensamkommande flyktingbarn och kommunen kompenseras av Migrationsverket för dessa kostnader.

Vid tidpunkten för vår granskning fanns 18 ensamkommande flyktingbarn utan permanent uppehållstillstånd. Det senaste året har totalt 36 ärenden med ensamkommande flyktingbarn hanterats inom kommunen. Det finns fem gode män utsedda för de nu pågående ärendena och lika många är beredda att åta sig uppdraget, vilket innebär att kommunens beredskap får bedömas som god. Uppdraget som god man upphör vid följande förhållanden. Efter att permanent uppehållstillstånd erhållits utses en vårdnadshavare för barnet. Efter det att barnet fyllt 18 år upphör också ansvaret som god man. Om annan anhörig än vårdnadshavare är med barnet anses det per definition som ensamkommande.

Antalet ensamkommande flyktingbarn har ökat betydligt jämfört med tidigare år. Tiden som barnen bor kvar på asylboendena har också ökat de senaste åren. De företrädare för överförmyndarnämnden som vi talat med bedömer Migrationsverkets arbetsbelastning som hög. Migrationsverket kan ibland vara sena med informationen till överförmyndarnämnden om när ett ensamkommande flyktingbarn anlärt till kommunen. Nämnden ska kunna få tag i en god man inom två till tre dagar efter att barnet anlärt och ibland kan informationen brista och överförmyndarnämnden får istället informationen från kommunens socialförvaltning före det att Migrationsverket informerat kommunen. Samarbetet med socialförvaltningen anses fungera bra och avstämning sker inom kommunen för att säkerställa att inget ärende hamnat mellan stolarna.

Den gode mannens roll är bl.a. att hantera barnets ekonomi, medverka vid utredningar om åldersbestämmande, permanent uppehållstillstånd och i fall där det leder till utvisning följa med barnet till flyget. Kontakt mellan den gode mannen och barnet sker minst en gång per vecka, men frekvensen på kontakterna är behovsstyrd. De gode männen har sinsemellan kommit överens om att alla barn ska få en så likartad behandling som möjligt. Tolkar finns även att tillgå vid behov.

Överförmyndarnämnden känner sig väl rustad för uppdraget. Under våren 2015 kommer en egen intern utbildning att hållas under ledning av en av de gode männen som har lång erfarenhet av arbete med biståndsfrågor. Utöver detta kommer sedvanliga utbildningar av gode män att ske, vilket även utgör ett lagkrav fr.o.m. 1 januari 2015. I kommunen finns även en god man-förening som stöttar kommunens gode män. Samarbetet mellan denna förening och kommunen anses fungera mycket väl. I nuläget finns två tjänster på 100 % respektive 40 %. Eftersom antalet ärenden ökar generellt förs diskussioner om att öka till två heltidstjänster.

10.3 Styrdokument och uppföljning

10.3.1 Måldokument

Kommunstyrelsen har antagit mål för introduktion och integration av invandrare i Arvika kommun. Dokumentet antogs redan 1998 och bakgrunden var att flyktingmottagandet i landet minskat och att Arvika kommun avböjt dåvarande Invandrarverkets erbjudande om förnyat avtal avseende flyktingmottagande.

Tendensen var i och med de avtagande flyktingströmmarna istället att de invandrare av utländsk härkomst som var kvar i kommunen skulle få stöd och service i olika former. Förutom att ge nyanlända invandrare en god introduktion måste det framtida arbetet inriktas mot att integrera de invandrare som finns i kommunen på ett så bra sätt som möjligt. Detta fordrar bl. a. att kommunens olika förvaltningar på ett aktivt sätt medverkar i integrationsprocessen.

I dokumentet redogörs vidare för begreppen introduktion och integration. Det övergripande målet för introduktion och integrationen i Arvika kommun som formulerats är ”I Arvika kommun skall nyanlända invandrare ges de förutsättningar som behövs för att de skall kunna leva och arbeta i kommunen på samma villkor som övriga kommuninvånare. En väl fungerande introduktion under två första åren lägger grunden för en naturlig integration i det svenska samhället”.

Utifrån detta mål redovisas ett antal förslag på åtgärder som krävs från respektive förvaltning. Åtgärder ansvar beskrivs därefter för respektive nämnd. Måldokumentet är formulerat som en tjänsteskrivelse som undertecknats av tjänstemän vid kommunen, företrädesvis förvaltningschefer. I förslaget till beslut föreslås att kommunstyrelsen antar målformuleringen samt uppdrar till berörda nämnder att utifrån en antagen målformulering ta fram konkreta handlingsplaner för respektive verksamhetsområde.

10.3.1.1 Kommentar

Måldokumentet är formulerat efter den kommunorganisation som rådde 1998 och även den flyktingsituation som rådde vid den tiden. Själva målformuleringen är dock alltså aktuell och beskrivs av flyktingenhetens chef som ett bra övergripande mål. Vi ser ett stort behov av att uppdatera detta dokument och anpassa det efter nu gällande kommunorganisation och flyktingsituation.

10.3.2 Handlingsplan för mottagande av nyanlända barn och elever i Arvika kommuns förskolor och skolor

Det dokument som vi tagit del av är ett utkast till en uppdatering, men är det dokument som praktiseras i det dagliga arbetet. Handlingsplanen beskriver vissa grundläggande förutsättningar såsom rätten till utbildning, modersmålsstöd och modersmålsundervisning. Vidare beskrivs rutin för mottagande i förskola och rutin för mottagande i grund- och gymnasieskola. Det finns även checklistor för förskolan och skolan och rutiner för kartläggningen vid barnet/elevens introduktion. Dokumentet innehåller även råd och hänvisningar till ytterligare information samt kontaktuppgifter till den samordnare inom skolan som upprättat dokumentet.

10.3.3 Checklista för mottagande av nyanlända flyktingar

Inom flyktingenheten har det upprättats en checklista för mottagande av nyanlända flyktingar. Denna innehåller åtgärder avseende förberedelser före ankomst, efter ankomst, den nyanländes ekonomi, samt övriga introduktionsåtgärder och åtgärder vid utredning av den nyanländes bakgrund.

10.3.4 Måldokument och uppföljning för Flyktingenheten i Arvika kommun

Flyktingenheten har inom verksamheten tagit fram ett eget måldokument. Detta dokument innehåller huvudmålet som delats upp i fyra delar och den nyanlände kan anses integrerad om följande är uppfyllt:

- Egen försörjning
- Anställning/studier
- Integrerad socialt
- Delaktighet i samhällslivet

Därefter har flyktingenhetens uppdrag för att nå målen angetts samt vilka måltal i huvudmålet ovan som är realistiska att uppnå. Någon uppföljning av dessa har inte gjorts avseende 2014.

Utöver detta dokument finns styrdokument för försörjning och lärande, men dessa uppdaterades senast 2012 och någon uppföljning har inte skett sedan dess. Den senaste uppföljningen av flyktingenhetens verksamhet skedde i samband med 2013 års årsredovisning. Utöver redovisning av vissa nyckeltal och händelser under året framgår av denna att flyktingenhetens roll alltså är samordnande, introducerande samt ett socialt problemlösande roll gentemot den enskilde individen när det gäller kommunens egna mottagna flyktingar.

10.4 Våra kommentarer

Efter vår genomförda granskning kan vi konstatera att kommunen behöver se över det samlade arbetet med flyktingmottagande och stärka såväl samordning som uppföljning. Det måldokument som finns för verksamheterna är antaget under helt andra förutsättningar än vad som gäller idag, både avseende antalet nyanlända flyktingar som den kommunala organisationen. Verksamheterna har i stället på egen hand tagit fram egna måldokument, men uppföljning av dessa har inte skett i under senare tid och resultatet har heller inte rapporterats vidare till kommunstyrelsen. I de respektive verksamheterna genomförs ett antal goda insatser, men vi anser att det övergripande arbetet behöver samordnas och tydliggöras.

Som framgår av våra intervjuer anses kommunens arbete med introduktion fungera relativt väl medan resurser till vissa delar saknas för integration. I måldokumentet från 1998 är det just integration som ska vara i fokus. Verkligheten och omständigheterna är nu istället av motsatt karaktär. Stora resurser läggs på introduktionen under de två-tre första åren och de individer som inte kan anses som integrerade efter denna tid riskerar att hamna i ett stort framtida behov av stöd och insatser. Det är med andra ord viktigt att ha en långsiktig strategi för integrationen i kommunen och att det finns en plan för hur de nyanlända ska tas om hand även på längre sikt.



Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunen att:

- Upprätta ett kommunövergripande styrdokument med målformuleringar som utgår centralt ifrån där kommunstyrelsen har ett samordnande ansvar för såväl styrning som uppföljning
- Upprätta ett strategidokument eller liknande för hur arbetet med integration ska genomföras ur ett längre perspektiv
- I de föreslagna styrdokumenterna ange former för och frekvensen av uppföljningar och rapportering
- Till de kommunövergripande styrdokumenterna tillse att verksamhetsplaner upprättas och följs upp utifrån beslutade mål

KPMG, dag som ovan

David Bäcker
Certifierad kommunal revisor