

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Revisionsrapport

Granskning av flyktingmottagandet

Katrineholms kommun

2009-01-29

Tobias Björn

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

2009-01-29

Kerstin Svensson

Namnförtydligande

Tobias Bjöörn

Namnförtydligande

Innehållsförteckning

SAMMANFATTNING OCH REKOMMENDATIONER.....	4
1. INLEDNING	6
1.1 UPPDRAG OCH REVISIONSFRÅGA.....	6
1.2 AVGRÄNSNING OCH METOD	6
1.3 KORT OM TIDIGARE GRANSKNINGAR.....	7
2. OM FLYKTINGMOTTAGANDET I KATRINEHOLM.....	8
2.1 ORGANISERING AV FLYKTINGMOTTAGANDET.....	8
2.2 VOLYMER	9
3. STYRNING AV VERKSAMHETEN	10
3.1 MÅL OCH STYRNING.....	10
3.1.1 Mål och planer för verksamheten.....	10
3.1.2 Riktlinjer och andra styrande dokument	11
3.2 ÖVRIGT OM STYRNINGEN	12
3.3 GRÄNSDRAGNINGAR OCH HANDLÄGGNING.....	12
3.4 BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER.....	13
4. RESULTAT, UPPFÖLJNINGAR OCH UTVECKLINGSARBETE	15
4.1 REDOVISADE RESULTAT OCH UPPFÖLJNING.....	15
4.2 UTVECKLINGSARBETE	17
4.3 BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER.....	17
5. SAMVERKAN OCH KONTAKTER	19
5.1 SAMVERKAN OCH KONTAKTER MED SOCIALTJÄNSTEN.....	19
5.2 KORT OM ÖVRIG SAMVERKAN.....	20
5.3 BEDÖMNING.....	20
BILAGOR	21
BILAGA 1 – FOLKMÄNGD.....	21
BILAGA 2 – NATIONELLA MÅL.....	21
BILAGA 3 – REGIONAL ÖVERENSKOMMELSE.....	22
BILAGA 4 – VIADIDAKTS VERKSAMHETSIDÉ.....	23

Sammanfattning och rekommendationer

Revisorerna i Katrineholms kommun har beslutat att ge Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers i uppdrag att genomföra en granskning av flyktingmottagandet. Den övergripande revisionsfrågan är: *Säkerställer nämnden att flyktingmottagandet sker på ett ändamålsenligt sätt?*

Viadidaktnämnden befinner sig i ett förändringsskede där ett arbete pågår med att bland annat utveckla mål och det är tidsatt till februari 2009. I revisorernas granskning i februari 2006 påtalades behovet av att utveckla målen för flyktingmottagandet. Vi menar att det är positivt att det nu sker, men med tanke på att det snart är tre år sedan den förra granskningen väcks frågetecken kring förändringstakten i arbetet. Vår bild är dock att arbetet nu förefaller ha tagit fart. Vidare menar vi att nämnden kan förtydliga ambitionsnivån med flyktingintroduktionen. I dagsläget är det enligt vårt förmenande inte klart vad som är ett bra resultat utifrån att en satsning görs för att förbättra mottagandet.

Revisorerna hade 2006 även synpunkter på bristande koppling mellan ansvar och budget. Vår bedömning är att ansvaret har tydliggjorts i och med att beslut fattats om att Viadidakt ansvarar för hela flyktingintroduktionen.

Bilden av introduktionsplanerna utifrån det stickprov vi tagit del av är att de huvudsakligen utgör en översiktlig kartläggning. Vi vill betona vikten av att de individuella planerna inte bara innehåller en kartläggning av nuläget utan utgör en framåtsyftande planering med konkretiserade mål och insatser.

När det gäller nämndens uppföljning i bokslutet ger den huvudsakligen en beskrivning av verksamheten och en bild av hur många deltagare som finns i olika insatser. Uppgifter om verksamhetens resultat, till exempel hur många som går vidare till arbete/egen försörjning är något som inte följs upp, vilket vi menar har en försvarande inverkan på nämndens möjligheter att bedöma hur verksamheten fungerar. Vår bedömning är att resultatredovisningen bör utvecklas, bland annat med bakgrund av att det huvudsakliga målet med verksamheten sägs vara att deltagarna ska ut i arbete. I revisorernas granskning från februari 2006 påtalades brister i uppföljningen, och vi menar att nämnden fortfarande bör arbeta med att utveckla detta. Vi har dock sett att nämnden till februari 2009 beslutat ha utvecklat uppföljningen.

En annan brist vi noterat i uppföljningen är att det inte görs någon uppföljning av antalet flyktingar som övergår till försörjningsstöd. Ett annat förbättringsområde menar vi är att systematiskt fånga upp synpunkter och erfarenheter från deltagarna för att utveckla verksamheten.

När det gäller samverkan är vår bild att det råder ett mycket bra samverkansklimat mellan Viadidakt och socialnämnden. Vi har sett att det finns fungerande samverkan på högre

nivå (med politiker och chefer) såväl som på handläggarnivå, vilket enligt vår bedömning är positivt. Vidare ser vi även positivt på att Viadidakt har involverat andra parter, framförallt socialförvaltningen, i arbetet med att utveckla delar av introduktionen.

När det gäller överlämningen från Viadidakt till försörjningsstödet inom socialförvaltningen är vår bedömning att det är bra att individens historik följer med och tas omhand i det fortsatta arbetet. Vi menar dock att verksamheterna för att ytterligare säkra överföringen kan överväga att ta fram gemensamma rutiner som tydliggör hanteringen.

Sammanfattningsvis är vår bedömning att arbetet med flyktingmottagandet förändras i en positiv riktning, men att otydligheter i ambitionsnivå och brister i resultatredovisningen har en försvårande inverkan på Viadidaktnämndens möjligheter att säkerställa att flyktingmottagandet bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

Utifrån genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Att Viadidaktnämnden förtydligar ambitionsnivån med flyktingintroduktionen.
- Att de individuella introduktionsplanerna utgör en framåtsyftande planering med tydliga insatser.
- Att Viadidaktnämnden fortsätter att utveckla uppföljningen och resultatredovisningen av flyktingintroduktionen, till exempel avseende antal personer som går vidare till egen försörjning och som övergår till försörjningsstöd.
- Att Viadidaktnämnden systematiserar formerna för brukarinflytande inom flyktingintroduktionen.

1. Inledning

Det är staten som har det övergripande ansvaret för att ta emot flyktingar men det är kommunerna som mot ersättning ansvarar för genomförandet. Lagstiftningen tillsammans med de nationella målen för flyktingmottagande och introduktionen pekar tillsammans med regionala och lokala överenskommelser ut färdriktningen för kommunens introduktion för flyktingar. Hur mottagande och introduktionen ska utformas och organiseras i praktiken är upp till kommunen.

Viadidaktnämnden, den gemensamma nämnden för vuxenutbildning, integration och arbetsmarknad, har ansvaret för flyktingmottagandet i Katrineholm. Detta är dock en verksamhet som kräver viss samverkan med andra nämnder och förvaltningar i kommunen.

1.1 Uppdrag och revisionsfråga

Revisorerna i Katrineholms kommun har beslutat att ge Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers i uppdrag att genomföra en granskning av flyktingmottagandet. Den övergripande revisionsfrågan är: ***Säkerställer nämnden att flyktingmottagandet sker på ett ändamålsenligt sätt?***

Följande frågor ingår i granskningen:

- finns en tydlig styrning och ett tydligt ansvar?
- vilka resultat redovisas?
- hur bedrivs utvecklingsarbete?
- hur fungerar samverkan med andra nämnder?

1.2 Avgränsning och metod

Granskningen är avgränsad till ansvarig nämnd, dvs Viadidaktnämnden. I de delar av granskningen som rör samverkan har emellertid även Socialnämnden involverats. Granskningen har huvudsakligen fokuserat på kommunens arbete kring vuxna flyktingar.

Under granskningens gång har intervjuer genomförts med chefer och handläggare inom Viadidakt samt Viadidaktnämndens ordförande. Utöver detta har chefen för socialförvaltningens försörjningsstöd intervjuats, samt en förste socialsekreterare inom socialförvaltningen. Sammantaget har 9 personer involverats under denna del av materialinsamlingen.

Granskning har även skett av olika styrdokument och annat material från Viadidakt såsom verksamhetsplaner, årsredovisningar, nämndprotokoll, statistik och dokument på verksamhetsnivå.

Rapporten har delgivits samtliga intervjuade för faktagranskning.

1.3 Kort om tidigare granskningar

Även om föreliggande rapport inte är en uppföljning av tidigare granskningar är det ändå värt att notera att Viadidakt varit föremål för revisorernas granskningar under 2005 och 2006: dels hanteringen av statsbidragen för flyktingar och dels Jobbcentrum.

När det gäller granskningen om hanteringen av statsbidrag för mottagande av flyktingar föreslogs bland annat att organisation och ansvar för verksamheten klarläggs och att det finns en tydlig koppling mellan ansvar och budget. Vidare föreslogs att målen och uppdragen för integrationsfrågor konkretiseras och anges i uppföljningsbara och mätbara delmål.

I revisorernas granskning av styrningen och uppföljningen av Jobbcentrum gjordes bland annat bedömningen att uppföljningen behövde utvecklas och att målen behövde konkretiseras och anges i mätbara delmål. Vidare drogs slutsatsen att arbetsmarknadsfrågorna och särskilt de som har koppling till integrationsfrågorna behöver ökad uppmärksamhet.

2. Om flyktingmottagandet i Katrineholm

2.1 Organisering av flyktingmottagandet

I Katrineholms kommun har Viadidaktnämnden ansvaret för flyktingmottagandet. Viadidaktnämnden är en gemensam nämnd för vuxenutbildning, integration och arbetsmarknad i Katrineholm och Vingåker. Katrineholm är värdkommun och nämnden ingår därmed i Katrineholms kommuns organisation. Nämndens verksamhet bedrivs av förvaltningen Viadidakt, som startade 1 januari 2002.

Efter ett beslut i kommunfullmäktige 17 mars 2008 fick Viadidaktnämnden formellt ansvar för flykting- och invandrarintroduktionen.¹ Av ärendebeskrivningen framgår att förslaget tagits fram med bakgrund av revisorernas granskning av kommunens hantering av erhållna statsbidrag för mottagande av flyktingar (se avsnitt 1.3 ovan). I kommunfullmäktiges beslut står bland annat följande att läsa:

- Samtliga medel avseende flyktingintroduktionen överförs från 2008 till Viadidakt.
- Övergripande mål för integrationsverksamheten fastställs i samband med arbetet med planering med budget. Viadidaktnämnden beslutar om uppföljningsbara och mätbara delmål.
- Introduktionstiden ska vara i genomsnitt 3,5 år.
- Viadidaktnämnden ansvarar för att nyckeltal och kostnader ska redovisas i samband med bokslut.

Inom Viadidakt samordnas flyktingmottagandet av enheten Viadidakt utbildning.² Flyktingarnas introduktion ska bedrivas på heltid och kommunen erbjuder introduktionsersättning under tiden. Introduktionen är tidsbegränsad till 3,5 år. De som inte har egen försörjning när introduktionen avslutats hänvisas liksom andra kommunmedborgare till försörjningsstöd, som kommunens socialnämnd ansvarar för.

Svenska för invandrare (SFI) är uppdelat i fyra olika kurser (A-D) och tre olika spår. Spår 1 riktar sig till analfabeter och kortutbildade (0-3 års skolbakgrund), spår 2 till lågutbildade med 4-9 års skolbakgrund, och spår 3 är för högutbildade som har mer än 10 års skolbakgrund. Viadidakt tillämpar kontinuerligt intag till SFI. Av SFI-eleverna uppges cirka 70 procent vara flyktingar.

¹ *Hantering av statsbidrag för flyktingar i Katrineholms kommun*, Kommunfullmäktiges sammanträdesprotokoll 2008-03-17, §42, Dnr KS/2007:301-047.

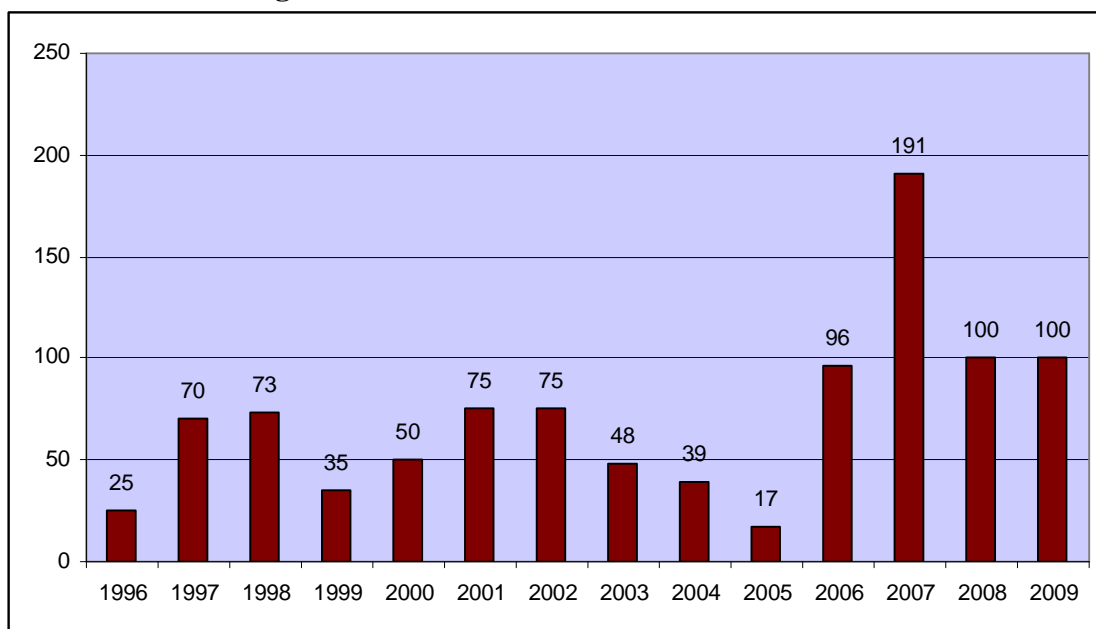
² I Viadidaktnämndens *Övergripande planering med budget 2008-2010* beskrivs de konkreta ansvarsområdena. Där ingår bland annat studie- och yrkesvägledning, kommunal vuxenutbildning, svenskundervisning för invandrare (SFI), vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särsvux), validering, utvecklingscentrum för unga som är utanför arbetsmarknad och utbildning, enhet för arbete med vuxna arbetslösa som har behov av särskilt stöd, samt centrum för introduktion för flyktingar och andra nyanlända invandrare.

Ett särskilt vårdspår finns inom SFI, där eleven samtidigt läser vårdkunskap och har en heldag praktik i veckan. Dessutom finns ett projekt med yrkessvenska där deltagarna får yrkeskunskaper och yrkessvenska i ett samspel mellan teori och praktik. Vid tidpunkten för granskningen höll verksamheten på att upphandla olika yrkesspår inom SFI med anpassad terminologi för bland annat lager/logistik, storhushåll och industri.

2.2 Volymer

Katrineholm har en något lägre andel invånare med utländsk bakgrund³ (15,5 procent) än både snittet i riket (17,3 procent) och i länet (17,4 procent)⁴. De senaste åren har dock mottagandet ökat i Katrineholm, vilket figuren nedan illustrerar.

Katrineholms mottagande 1996-2007 och avtal 2008-2009



Källa: Migrationsverket

Kommunen har haft ett relativt begränsat mottagande fram till och med 2005. Ökningen av antalet mottagna under 2006 och 2007 är emellertid markant. Det nu gällande avtalet med Migrationsverket avser ett mottagande av 100 flyktingar under åren 2008 och 2009. Statistik från Migrationsverket visar dock att mottagandet under 2008 redan var uppe i 157 personer räknat till och med november månad.

³ Med utländsk bakgrund avses utrikes födda samt inrikes födda med båda föräldrarna födda utomlands.

⁴ Statistiska centralbyrån (befolkningen 31 december 2007), se bilaga 1.

3. Styrning av verksamheten

3.1 Mål och styrning

3.1.1 Mål och planer för verksamheten

Dokumentet *Övergripande planering med budget 2008-2010* inleds med Viadidakts verksamhetsidé, nedbruten på vision, syfte och kännetecken.⁵ Mål och uppdrag är uppdelade efter de olika perspektiven som används i Katrineholms planeringsprocess.⁶ Av målen och uppdragen har följande direkt koppling till flyktingmottagandet och introduktionen:

- VIAN:s mål: En medborgarskola för invandrarkvinnor i Fogelstadanda har startat i augusti 2009. (Under Ortsutvecklingsperspektivet)
- VIAN:s mål: En utvecklad organisation för mottagande av språkpraktikstuderande har utvecklats inom kommunerna 1 januari 2009. (Under Ortsutvecklingsperspektivet)
- VIAN:s mål: Integrationsprojekt startar under 2008. (Under Medborgarperspektivet)
- Uppdrag till nämnden: Utredda hur samarbetet med flyktingintroduktionen ska organiseras. (Under medborgarperspektivet)
- VIAN:s mål: 1 januari har flyktingverksamheten en tydlig modell för uppföljning. (Under Ekonomiska perspektivet)

I *Viadidaktnämndens övergripande planering med budget 2009 och plan 2010-2011* framgår bland annat att ansvaret för flykting- och invandrarintroduktionen har flyttats över till Viadidakt 080317, och att mål, delmål, redovisning och uppföljning av flykting- och invandrarintroduktionen ska arbetas fram. Uppdraget innebär också utveckling av arbetssätt i samverkan med andra aktörer. Även målen i detta dokument följer kommunens struktur med olika perspektiv. Det som framförallt märks som skillnad mot föregående års plan är följande mål, som återfinns under Medborgarperspektivet:

- Övergripande mål för integrationen:
Kommunen ska erbjuda en god och effektiv introduktion och etablering av nyanlända flyktingar och invandrare. Introduktionen ska underlätta för den enskilde att bli självförsörjande och utnyttja och utöva sina medborgerliga skyldigheter, rättigheter och möjligheter. Efter introduktionen ska den vuxna individen försörja sig själv eller delta i kompletterande studier. Barn och ungdomar ska vara integrerade i förskola, grundskola eller gymnasieskola.
- Genom att fortsätta utveckla introduktionsarbetet ska introduktionstiden för flyktingen i genomsnitt vara 3,5 år.

⁵ Se bilaga 4 för beskrivning av Viadidakts vision, syfte och kännetecken.

⁶ De olika perspektiven är Ortsutvecklingsperspektivet, Medborgarperspektivet, Miljöperspektivet, Ekonomiska perspektivet, Personalperspektivet samt Verksamhetsperspektivet.

- Inom ett år från det flyktingen/invandraren anlant till kommunen ska 50 % av flyktingarna/ invandrarna ha praktikplatser under minst 5 månader eller uppnå minst betyget Godkänd i SFI.
- Alla flyktingar och invandrare ska erbjudas svensk fadder och kontaktfamilj.
- I samverkan med övriga förvaltningar ta fram ytterligare 30 språkpraktikplatser/introduktionsplatser inom de kommunala förvaltningarna.

Under ekonomiperspektivet nämns också målet att ”utveckla den ekonomiska redovisningen av schablonersättning och kostnader för utförda integrationsinsatser. Klart 1 mars 2009.”, samt att det under verksamhetsperspektivet framgår som mål att nämnden till 1 februari 2009 ska se över styrdokumentet samt ta fram en övergripande verksamhetsplan för 2009-2011 och plan för uppföljning för hela Viadidakt.

Under granskningen har vi tagit del av ett arbetsmaterial som visar på vad den kommande verksamhetsplanen kan komma att innehålla. I planen ingår målen som nämnts ovan, och kring varje mål är det tänkt att det ska finnas angivet aktiviteter, kompetens, samverkan, ansvar och tidpunkt för uppföljning.

3.1.2 Riktlinjer och andra styrande dokument

Av övriga styrdokument vi tagit del av kan nämnas *Introduktion av nyanlända flyktingar och invandrare*, ett förslag daterat 2007-10-11, där målen som nämnts ovan finns med, men även tre olika steg i introduktionsarbetet beskrivs och vilka som genomför de olika momenten.

Vidare finns *Regler för introduktionsersättning till flyktingar i Katrineholms kommun* som bland annat anger rätt att söka och uppbära introduktionsersättning, ersättningens storlek och regler kring frånvaro. Reglerna är reviderade 2008-02-15. Förändringar av beloppsnivån för introduktionsersättning beskrivs i ett ärende daterat 2008-01-14. Beloppsnivån höjs inför 2008, och förändringar motiveras bland annat med att introduktionsersättningen ska liknas vid lön och att personerna i möjligaste mån ska vara självförsörjande på sin introduktionsersättning. Tidigare har flera individer erhållit både introduktionsersättning och försörjningsstöd från socialförvaltningen. Förslaget har tagits fram i samverkan med socialförvaltningen.

I övrigt har introduktionsenheten har tagit fram *Regler för samarbete med Bildningsförvaltningen* och *Regler för samarbete med Socialförvaltningen*. Noteras kan att reglerna saknar datum och namn på upprättande tjänsteman.

3.2 Övrigt om styrningen

Under intervjuerna har det varit tydligt att arbete och egen försörjning nämns som målet med flyktingmottagandet. Vidare är ambitionen att ha en ingång till verksamheten och inte göra någon åtskillnad mellan flyktingar och andra deltagare i Viadidakts verksamheter, utan de är nyinflyttade Katrineholmare som ska ges stöd till egen försörjning. Detta uttrycks tydligt både från förvaltningsledning och politiskt håll.

Den kraftiga ökningen av flyktingmottagandet har medfört stor uppmärksamhet. Arbetet med flyktingarna har så att säga blivit en naturlig prioritering och fokus på frågan från politiskt håll, både i nämnden och i kommunen i stort enligt de intervjuade. Ansvarig enhetschef medverkar på varje möte som Viadidaktnämnden har och rapporterar till politikerna som vill ha kontinuerlig information om flyktingmottagande och introduktionen. Även personalen som arbetar konkret inom introduktionen säger sig märka av nämndens intresse, bland annat genom att de varit på besök i verksamheten.

Viadidakt uttalar en ambition att arbeta utåtriktat och från nämnden uttrycks att flyktingmottagandet är en kommunövergripande fråga och inte bara något för Viadidakt att prioritera. Inom Jobbcentrum har en arbetsmarknadscoach anställts. Denne är på SFI en dag i veckan. Arbetsmarknadscoachen har kontakter med företag och försöker bereda för praktikplatser och instegsjobb för flyktingarna som är i introduktion. Coachen arbetar även tillsammans med en utvecklingscoach, gemensam för Katrineholm och Flen och som finansieras av länsstyrelsen. Utvecklingscoachen ska samarbeta med näringslivet och ge kvalificerade insatser för personer som är välutbildade.

3.3 Gränsdragningar och handläggning

I en gemensam skrivelse från Viadidakt och socialförvaltningen riktad till kommunledningsförvaltningen hanteras frågan om tydligare koppling mellan ansvar och budget för flykting- och invandrarintroduktionen. I förslaget, som sedermera realiserades, förs både ansvar och budget över till Viadidakt.⁷ Flera av de intervjuade nämner att beslutet som givit Viadidakt formellt ansvar för flyktingintroduktionen har medfört ett tydligare mandat och ansvar för hela verksamheten, även om förvaltningen arbetat med frågorna sedan tidigare.

Inom Viadidakt är det Centrum för introduktion för flyktingar och andra nyanlända invandrare, som samordnar flyktingmottagandet och introduktionen. Inom enheten arbetade vid tidpunkten för granskningen en rektor/enhetschef, fem introduktionshandläggare (varav en är samordnare), en studie- och yrkesvägledare, samt en nyanställd mentor som ska fungera som länk mellan introduktionen och SFI och även ha kontakter med näringslivet. Lärarna inom SFI var vid tidpunkten för granskningen 16 till antalet.

⁷ *Hantering av statsbidrag för flyktingar i Katrineholms kommun, Viadidakt och Socialförvaltningen, 2007-11-27, VIAN/2006:11-007*

Introduktionshandläggarna arbetar med ett antal olika steg när de tar emot en ny flykting. Kortfattat innefattar detta arbete ett mottagande där praktiska saker ordnas först (bl a boende, dagis, försäkring), sedan inleds introduktionen och personens erfarenheter kartläggs (bl a yrkeserfarenheter, mål, vägar till målet) och en introduktionsplan upprättas tillsammans med den enskilde flyktingen. Någon checklista för de olika momenten finns inte, utan personalen säger sig ha arbetssättet inarbetat. Däremot använder de numera programmet BRA för att hantera handlingsplanerna och där ingår de olika delarna som planen ska bestå av.

Vi har tittat närmare på 4 introduktionsplaner för mottagna vuxna personer, varav två är kartlagda under oktober 2008 och två under november 2008. Planerna behandlar personuppgifter, kompetens/utbildning/yrkeserfarenhet, introduktionsplan, familjeförhållanden samt hälsa. Planerna innehåller även information om att innehållet upprättats gemensamt mellan deltagaren och handläggaren, samt att personen förbinder sig att följa introduktionsplanen och ger samtycke till att informationen i planen får delges bland annat arbetsförmedling, kommunal arbetsmarknadsenhet och socialförvaltning. Bara två av de fyra planerna har något angivet mål eller yrkesområde som personen vill arbeta inom. Samtliga planer saknar information rörande planerade aktiviteter för att personen ska bli självförsörjande.

3.4 Bedömning och rekommendationer

Inledningsvis kan vi konstatera att styrningen av och målen för verksamheten är under omvandling. Nämnden befinner sig i ett förändringsskede där ett arbete pågår med att utveckla mål och aktiviteter. Vi ser det som positivt att det finns ett tydligt beslut om att utveckla målarbetet och att det är tidsatt (till februari 2009). I revisorernas granskning i februari 2006 påtalades behovet av att utveckla målen för flyktingmottagandet. Vi menar att det är positivt att det nu sker, men med tanke på att det snart är tre år sedan den förra granskningen väcks frågetecken kring förändringstakten i arbetet. Vår bild är dock att arbetet nu förefaller ha tagit fart och nämnden har tydliggjort i det senaste övergripande planeringsdokumentet att individen ska vara självförsörjande efter introduktionen.

Vidare menar vi att nämnden kan förtydliga ambitionsnivån med flyktingintroduktionen. I dagsläget är det enligt vårt förmenande inte klart vad som är ett bra resultat givet att en satsning görs för att förbättra mottagandet.

Vi har också noterat att nämnden har ökat fokuseringen på frågan på grund av det ökade antalet mottagna flyktingar. Ökningen var inte förväntad enligt nämnden och de befinner sig fortfarande i ett utvecklingsskede att bygga upp olika delar av introduktionen. Vi menar att nämnden har goda intentioner i att arbeta mer utåtriktat och bland annat försöka skapa fler praktikplatser för flyktingar.

Revisorerna hade 2006 även synpunkter på bristande koppling mellan ansvar och budget. Vår bedömning är att detta har beaktats och att ansvaret har tydliggjorts i och med att beslut fattats om att Viadidakt ansvarar för hela flyktingintroduktionen.

Avslutningsvis har vi sett att systemet BRA har börjat användas för hantering av handlingsplaner. Bilden av introduktionsplanerna utifrån det stickprov vi tagit del av är att de huvudsakligen utgör en översiktlig kartläggning. Vi vill betona vikten av att de individuella planerna inte bara innehåller en kartläggning av nuläget utan utgör en framåsyftande planering med konkretiserade mål och insatser.

Med bakgrund av ovanstående bedömning rekommenderar vi följande:

- Att Viadidaktnämnden förtydligar ambitionsnivån med flyktingintroduktionen.
- Att de individuella introduktionsplanerna utgör en framåsyftande planering med tydliga insatser.

4. Resultat, uppföljningar och utvecklingsarbete

4.1 Redovisade resultat och uppföljning

Redovisning av resultat för flyktingmottagande och introduktion sker huvudsakligen i nämndens bokslut och kvalitetsredovisning. Av innehållet i *Bokslut 2007* framgår bland annat att arbetet påbörjats kring organisation och plan för flykting- och invandrarintroduktionen, samt att det ökande antalet flyktingar innebär fler sökande till SFI och att personalen inom introduktionen behöver utökas.

Vidare framgår av bokslutet att kommunen tog emot 220 nya flyktingar från januari till december, och att det totala antalet flyktingar vars ärenden handläggs av enheten uppgick till 232 vuxna och 220 barn. Antalet elever på SFI har ökat och uppgår tillsammans med övriga invandrarelever till i genomsnitt 256. Det totala antalet elever i SFI under 2007 uppgick till 549 personer.

I nämndens *Kvalitetsredovisning år 2007* redovisas ett stort antal mål fördelat på områdena förvaltningsgemensamma delar, infrastruktur för vuxnas lärande, arbetsmarknad samt introduktion. Matrisen nedan visar mål och bedömd måluppfyllelse, såsom den beskrivs i kvalitetsredovisningen (undantaget mål som har att göra med arbetsmiljö och IT och driftsäkerhet).

Mål	Måluppfyllelse
Alla nyanlända flyktingar ska ingå i flyktingintroduktion och ska snabbt och effektivt handläggas under året.	Under 2007 togs 220 nya flyktingar emot i Katrineholm och handlades genom Viadidakt.
Alla nyanlända personer ska ha en individuell handlingsplan.	Målet är uppfyllt till 100 procent. Med alla nyanlända upprättas en handlingsplan som regelmässigt revideras.
Enheter Viadidakt utbildning ska ha en bred samverkan med andra aktörer.	Viadidakt har under 2007 utvecklat samarbetet med länets övriga vuxenutbildningsenheter. En gemensam plattform för utbildningsönskemål från länets studerande har startats, och kommer att utvecklas under 2008. Samarbetet med Vingåkers- och Katrineholms kommuners socialförvaltningar och med arbetsförmedlingen har förstärkts under året för att ännu bättre kunna samordna insatserna för kommunernas flyktingar. Ansvarig rektor har regelbunden kontakt med de externa utbildningsföretagen för bland annat samråd kring bedömning och övrigt kvalitetsarbete.
Eleverna går ut i arbete efter avslutade SFI-studier. Efter varje sfi-kurs sätts betyg.	124 elever har blivit betygssatta under år 2007. Uppföljningssystem saknas för elever som går ut i arbete eller går vidare till högre/andra studier.
Alla deltagare med svårigheter ges möjlighet till ökat stöd för att lyckas i sina studier.	Samtliga studerande erbjuds stöd i form av handledning av pedagoger i "studiehallar". Detta erbjudande omfattar även studerande från övriga utbildningsanordnare. För den som har läs- och skrivsvårigheter erbjuds kvalificerat stöd.
Deltagarna ska mötas med respekt av en professionell och kunnig personal.	Under hösten har arbetet med utvecklingen av förvaltningens samtliga handlingsplaner avslutats. Likabehandlingsplanen gäller även den för hela förvaltningen. Andelen heltidsanställda lärare har ökat med elva procent från läsåret 2005/2006 till 2006/2007 vilket också inneburit en högre grad av lärare med pedagogisk

	högskoleexamen.
Alla elever ska ha en individuell studieplan.	Målet är uppfyllt.
Öka utbudet av flexibla kurser.	Målet är uppfyllt. Flertalet kurser kan läsas både flexibelt och traditionellt.
Blanda SFI-undervisningen med språkpraktik.	Under hösten ökade antalet flyktingar som anlände till Katrineholms kommun, vilket medförde att befintliga personalresurser inom introduktionsverksamheten i huvudsak fick fokusera på handläggningsarbete.

Vidare kan noteras att kvalitetsredovisningen innehåller nyckeltal för Viadidakts verksamheter åren 2002-2007 över antal mottagna flyktingar och antal deltagare inom Viadidakts utbildningar. Inom SFI finns mått på antal som klarar C- och D-nivå. Detta redovisas dock inte i nämndens kvalitetsredovisning.

När det gäller antalet personer som övergår till försörjningsstöd efter avslutad introduktion finns ingen statistik att tillgå. Från flyktingintroduktionen hänvisas till att socialförvaltningen eventuellt har sådan statistik. Socialförvaltningens försörjningsstöd för emellertid ingen sådan statistik över antalet mottagna före detta flyktingar som övergått till att vara i behov av försörjningsstöd, utan de antar att Viadidakt gör den uppföljningen. Socialförvaltningen kodar dock försörjningsstödstagarna, till exempel arbetslös, men inget om de kommer från introduktionen. Socialförvaltningen kan dock ta fram hur många de har mottagit från introduktionen men det skulle kräva en omfattande manuell handräkning. Även Viadidakt kan i efterhand manuellt handräkna antalet personer som övergått till försörjningsstöd, men det var inget som gjorts eller efterfrågats vid tidpunkten för granskningen.

Politikerna i nämnden får löpande rapporter om hur läget är i verksamheten, till exempel bland SFI-lärarna och statistik över antal ankomna nyanlända.

Under intervjuerna har framkommit att förvaltningsledningen menar att de har saknat en bra uppföljning, men frågan är prioriterad. En särskild tjänst som verksamhetsstrateg inrättades i början av 2008. Syftet med tjänsten är att till 50 procent arbeta med kvalitetsfrågor. På grund av långvariga problem med IT-frågor uppges dock att kvalitetsarbetet hittills inte kunnat prioriteras i avsedd utsträckning.

Vidare har ett program (BRA) köpts in som ska förbättra uppföljningen. BRA är en form av handlingsplansprogram som ger en samlad bild av insatser, deltagarnas bakgrund och är tänkt att underlätta uppföljning av var deltagarna tar vägen. Programmet används men har inte fungerat problemfritt, bland annat anges att det funnits vissa problem med databasen.

4.2 Utvecklingsarbete

Generellt är det flera delar av verksamheten inom Viadidakt som beskrivs vara i ett utvecklingsskede, inte minst på grund av att nämnden från mars 2008 fick formellt ansvar för flyktingintroduktionen och tydliggjort ansvar för uppföljningen. Det är ett flertal saker som förändras och är under utveckling, till exempel nya tjänster och utvecklad samverkan på olika nivåer. Vi gör ingen komplett beskrivning av de förändringar som genomförs eller planeras men följande exempel kan nämnas:

- Uppföljning och redovisning har under intervjuerna nämnts som ett förbättringsområde som nämnden arbetar med att utveckla.
- Ett nytt datasystem för flyktingintroduktionen, BRA, har börjat användas. Utifrån intervjuerna står det klart att det finns stora förväntningar på att systemet ska underlätta administrationen och uppföljningen av flyktingintroduktionen, till exempel ska underlätta för verksamheten att följa orsaker till avbrott från SFI.
- Förbättrad praktiksamordning och arbete för utökad mottagande av praktikanter inom kommunen. När flyktingmottagandet ökade markant blev praktikanskaffningen nedprioriterad på grund av allt arbete som krävdes för att klara mottagandet. Nu uppger personalen att de satsar på att bygga ut den delen. Från politiskt håll uttrycks en ambition att kommunen ska vara en föregångare och ta emot många praktikanter.
- Viadidakt arbetar tillsammans med länsstyrelsen och de andra kommunerna i länet för att ta fram en förnyad regional överenskommelse.⁸

När det gäller arbetet med ständiga förbättringar kan noteras att några brukarundersökningar där flyktingarnas synpunkter och erfarenheter av introduktionen undersöks ej görs regelbundet. Detta är något som personalen inom introduktionen själva menar att de behöver förbättra.

4.3 Bedömning och rekommendationer

När det gäller nämndens uppföljning i bokslutet ger den huvudsakligen en beskrivning av verksamheten och en bild av hur många deltagare som finns i olika insatser. Uppgifter om verksamhetens resultat finns i mycket begränsad utsträckning. I nämndens kvalitetsredovisning redovisas dock ett flertal mål och måluppfyllelsen av dessa på ett förhållandevis tydligt sätt. Vi har emellertid noterat att resultat i form av hur många som går vidare till arbete/egen försörjning är något som inte följs upp, vilket vi menar har en försvårande inverkan på nämndens möjligheter att bedöma hur verksamheten fungerar.

Vidare har vi kunnat konstatera att varken Viadidakt eller socialförvaltningen har någon statistik över hur många flyktingar som går till försörjningsstöd efter introduktionen. Vi menar att det också är ett intressant mått på huruvida introduktionen har varit lyckad.

⁸ Se bilaga 3 för kort beskrivning av den nuvarande regionala överenskommelsen.

Även när det gäller redovisningen av SFI finns förbättringspotential enligt vår bedömning. Till exempel framgår inte i kvalitetsredovisningen hur många studerande som har klarat godkänd nivå inom SFI (detta kan jämföras med övriga vuxenutbildningen där det utöver information i kvalitetsredovisningen om hur många som är i verksamheten även finns uppgifter om hur många som klarat godkänt betyg i svenska A, engelska A och matematik A).

Vår bedömning är att resultatredovisningen bör utvecklas, bland annat med bakgrund av att det huvudsakliga målet med verksamheten sägs vara att deltagarna ska ut i arbete. I revisorernas granskning från februari 2006 påtalades brister i uppföljningen, och vi menar att nämnden fortfarande bör arbeta med att utveckla detta. Vi har dock sett att nämnden till februari 2009 beslutat ha utvecklat uppföljningen.

När det gäller utvecklingsarbete generellt har vi noterat att mycket sker, och det är i flera avseenden för tidigt att bedöma hur resultatet kommer att bli. Vi har dock sett att några systematiska brukarundersökningar inte görs inom introduktionen. Vår bedömning är att det är viktigt för den kontinuerliga utvecklingen av verksamheten att systematiskt fånga upp synpunkter och erfarenheter från deltagarna.

Med bakgrund av ovanstående bedömning rekommenderar vi följande:

- Att Viadidaktnämnden fortsätter att utveckla uppföljningen och resultatredovisningen av flyktingintroduktionen, till exempel avseende antal personer som går vidare till egen försörjning och som övergår till försörjningsstöd.
- Att Viadidaktnämnden systematiserar formerna för brukarinflytande inom flyktingintroduktionen.

5. Samverkan och kontakter

5.1 Samverkan och kontakter med socialtjänsten

När det gäller kontakter med andra delar av kommunen är socialförvaltningen den största samarbetsparten för Viadidakt. Samverkan mellan Viadidakt och socialförvaltningen finns formaliserad genom en samverkansgrupp som varannan månad träffas. I gruppen ingår respektive förvaltningschef, nämndordförande samt några operativa enhetschefer, och de träffas för att planera och diskutera gemensamma frågor. Gruppen fokuserar på helheten och av minnesanteckningarna från två av träffarna framgår att verksamheter som berör bägge förvaltningarna, såsom Jobbcentrum och projektet med yrkessvenska, har varit uppe på agendan. Noterbart är att enhetschefen för flyktingintroduktionen inte ingått i samverkansgruppen. Det är dock något som enligt uppgift ska ske framgent.

Gemensamma träffar sker även mellan personal inom socialtjänsten och introduktionshandläggarna som fokuserar på hanteringen av ärenden och hur de ska arbeta tillsammans. Personalen träffas cirka 4-5 gånger per år. Utöver detta kan nämnas samverkan genom en del gemensamma projekt, där styrgruppen utgörs av personer från bägge förvaltningarna.

Viadidakt och socialförvaltningen har tagit fram flera dokument och riktlinjer tillsammans, till exempel riktlinjer för introduktionsersättning samt en gemensam skrivelse om ansvar och budget rörande flykting- och invandrarintroduktionen (vilket har nämnts ovan under avsnitt 3.1.2 och 3.2).

Vidare har Viadidakt upprättat regler för hur samarbete med socialförvaltningen ska gå till. Reglerna beskriver olika steg, bland annat att socialtjänsten ska kontaktas då en flyktings introduktionstid börjar ta slut och försörjning saknas. Trepartsmöten sker inte regelmässigt vid överlämningen utan endast i de fall då det är särskilda omständigheter som kräver det. I de fall där det inte finns några frågetecken sker överlämningen genom att introduktionshandläggarna tar kontakt med mottagningen inom försörjningsstödet, de beskriver omständigheterna kring personen, och skickar över information om ärendet. Arbetet kring individen tas då över av försörjningsstödet mottagning. Några gemensamma rutiner som beskriver vilken information som ska föras över och på vilket sätt finns emellertid inte. Enligt socialtjänsten medföljer flyktingens kartläggning och introduktionsplan som information till utredningen om försörjningsstöd.

Både personal och chefer inom Viadidakt uttrycker att det finns tillit och att de har bra kontakter med socialförvaltningen. Parterna har tillsammans enats om inriktning, till exempel rörande 3,5 års introduktion. Riktlinjer för introduktionsersättning har även tagits fram tillsammans med socialförvaltningen. Personalen lyfter också fram att de har bra kontakt med handläggarna inom socialtjänsten och det positiva i att de finns nära rent fysiskt då socialförvaltningen har sina lokaler på andra sidan gatan. Från socialförvaltning-

ens sida sägs att det är mycket lätt att arbeta med både Viadidakts chefer och personal. Det gemensamma arbetet med att strukturera upp ansvarsområden beskrivs som positivt.

5.2 Kort om övrig samverkan

När det gäller nämndens interna samverkan kan kort nämnas att det inom Viadidakt finns en strategigrupp där förvaltningsledningen och nämndens presidium ingår. Gruppen har till exempel bjudit in representanter från Sveriges Kommuner och Landsting för att diskutera integrations- och arbetsmarknadsfrågor. Vidare kan noteras att introduktionshandläggarna betonar vikten av att de arbetar i samma hus som SFI-lärarna, vilket gör att de kan arbeta tätt ihop och stämna av hur arbetet fortlöper kring individerna.

Viadidakt genomförde ett uppstartsmöte om introduktionen i mars, med bland annat Flen, Vingåker och länsstyrelsen. Vid mötet diskuterades bland annat hur de ska arbeta mer utåtriktat mot näringslivsföreträdare. Som nämnts ovan har Katrineholm och Flen numera en gemensam utvecklingscoach som ska samarbeta med näringslivet.

Några intervjuer med tjänstemän från arbetsförmedlingen har inte skett inom ramen för denna granskning. Vi har dock noterat att arbetsförmedlingen har två handläggare på plats i Viadidakts verksamhet varje onsdag, bland annat för att stödja och skriva in flyktingar i arbetsförmedlingen. Samtidigt har det sagts under intervjuerna att det är svårt att få arbetsförmedlingen att arbeta aktivt med flyktingar.

5.3 Bedömning

När det gäller samverkan är vår bild att det råder ett mycket bra samverkansklimat mellan Viadidakt och socialnämnden. Vi har sett att det finns fungerande samverkan på högre nivå (med politiker och chefer) såväl som på handläggarnivå, vilket enligt vår bedömning är positivt. Vi har dock sett att enhetschefen för flyktingmottagandet vid tidpunkten för granskningen inte hade medverkat vid samverkansgruppens möten, men att detta var på gång att förändras. Vidare ser vi även positivt på att Viadidakt har involverat andra parter, framförallt socialförvaltningen, i arbetet med att utveckla delar av introduktionen.

När det gäller överlämningen från Viadidakt till försörjningsstödet inom socialförvaltningen är vår bedömning att det är bra att individens historik följer med och tas omhand i det fortsatta arbetet. De inblandade parterna är nöjda med hur hanteringen fungerar i dagsläget. Viadidakt har även på egen hand nedtecknat regler för samverkan med socialförvaltningen där delar av denna överlämning berörs. Vi menar dock att verksamheterna för att ytterligare säkra överföringen kan överväga att ta fram gemensamma rutiner som tydliggör hanteringen.

När det gäller utåtriktad samverkan har vi inte inom ramen för denna granskning kunnat bedöma hur det fungerar med externa parter. Vi menar dock att det är positivt att nämnden har ambitionen att utveckla de externa kontakterna, något som bland annat märks genom coacher som arbetar gentemot näringslivet.

Bilagor

Bilaga 1 – Folkmängd

Befolkningen – folkmängd och sammansättning

	Folkmängd	Kvinnor	Män	18-64 år	Med utländsk bakgrund	Medel-ålder
Riket	9 182 927	50,3	49,7	61,4	17,3	41,0
Södermanlands län	265 190	50,3	49,7	59,7	17,4	42,1
Eskilstuna	93 343	50,3	49,7	61,3	24,6	41,2
Flen	16 191	49,4	50,6	57,0	16,1	44,1
Gnesta	10 031	49,9	50,1	59,5	10,3	41,7
Katrineholm	32 162	50,5	49,5	58,6	15,5	42,7
Nyköping	50 760	50,8	49,2	59,0	12,3	42,7
Oxelösund	11 148	49,2	50,8	58,5	18,2	45,1
Strängnäs	31 435	50,5	49,5	59,5	13,0	41,3
Trosa	11 038	50,4	49,6	59,6	13,7	41,4
Vingåker	9 082	49,4	50,6	57,1	8,9	43,1

Källa: Statistiska centralbyrån (avser befolkningen 31 december 2007)

Bilaga 2 – Nationella mål

Nationella mål

Nationella mål för introduktionen för nyanlända har arbetats fram av före detta Integrationsverket, Arbetsmarknadsverket (numera Arbetsförmedlingen), Försäkringskassan, Migrationsverket, Myndigheten för skolutveckling, Skolverket, Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Landsting.⁹ Integrationsverket är numera nedlagt men målen för introduktionen är fortfarande gällande.

Det övergripande målet för introduktionen är följande:

”Samhällets insatser för nyanlända kvinnor, män, flickor och pojkar under deras första tid i Sverige, ska inriktas på att ge förutsättningar till egen försörjning, utbildning och delaktighet i samhällslivet.”

Som mål för introduktionen anges följande:

”När behovet av individuellt anpassat stöd upphört kan individen själv ta del av och bidra till det svenska samhällets utveckling. Detta förutsätter kunskaper i:

- i det svenska språket
- om det svenska samhället
- om det svenska arbetslivet

Kunskaperna ska relateras till individens kompetens och livssituation.”

⁹ Integrationsverket (2006) *Mål för nyanländas introduktion*

Bilaga 3 – Regional överenskommelse

Katrineholms kommun har tillsammans med ett antal aktörer i Sörmland tecknat en regional överenskommelse i slutet av 2007¹⁰. Det främsta målet med den regionala överenskommelsen är att utveckla introduktionen och etableringen av nyanlända flyktingar under den första tiden i Sverige och därigenom förbättra förutsättningar till integration i samhället. Viktigt i den regionala överenskommelsen är att innehållet ska få genomslag på lokal nivå i kommunerna. Dokumentet ska därför ses som ett stöd för kommunen för utveckling av flyktingmottagning och introduktion av nyanlända.

I överenskommelsen har arbetslinjen förtydligats och sex utvecklingsområden identifierats: sysselsättning och tillväxt; hälsa; barn och ungdomar; språkkunskaper; mötesplatser; samt samverkan.

¹⁰ Regional överenskommelse har träffats med Strängnäs kommun, Flen kommun, Katrineholm kommun, Trosa kommun, Gnesta kommun, Oxelösund kommun, Nyköping kommun, Vingåker kommun, Länsstyrelsen Södermanlands län, Försäkringskassan, Företagarna Region Sörmland, TCO-rådet Södermanland, Sörmlandsidrotten, Insamlingsstiftelsen för Invandrarföretagande (IFS)/ALMI, Länsarbetsnämnden Södermanlands län, Myndigheten för skolutveckling, Landstinget Sörmland, Swera-Svensk Flyktinghjälp, Migrationsverket.

Bilaga 4 – Viadidakts verksamhetsidé

VERKSAMHETSIDÉ

Vision

Verksamheten ska ge den vuxne individen möjlighet att främja sin personliga utveckling för att kunna delta i ett aktivt arbets- och vardagsliv och på detta sätt verka för en gynnsam och hållbar samhällsutveckling.

Syfte

Varje vuxen individ i Katrineholm och Vingåkers kommuner ska erbjudas en mångfald av utvecklingsmöjligheter genom samverkan mellan de olika verksamheter som finns för stöd, lärande och utveckling.

Verksamheten ska vara en tydlig samordnare av olika aktörer och uppdrag för kompetensutveckling gentemot regionens näringsliv, offentliga verksamheter och organisationer.

Kännetecken

Tydlighet

- individen ska lätt få kontakt med verksamheten och erhålla information och vägledning

Mångfald

- individen ska erbjudas en variationsbredd när det gäller stöd, lärande och utveckling.

Samverkan

- individen ska möta personal med ett helhetsperspektiv på individ och samhälle

Respekt

- individen ska mötas utifrån sina förutsättningar och behov

Kvalitet

- individen ska möta personal med hög och aktuell kompetens