



Östra Göinge kommun
Granskning av integrationsarbetet

Hanna Ershytt december 2009

Innehållsförteckning

SAMMANFATTNING	3
1. INLEDNING	4
1.1 Bakgrund.....	4
1.2 Syfte	4
1.3 Tillvägagångssätt	4
2. STYRDOKUMENT	4
3. INTEGRATIONSARBETET	5
3.1 Introduktionsplaner.....	5
3.2 Svenska för invandrare (Sfi)	6
3.3 Samhällsinformation	7
3.4 Projekt och samverkan	7
3.5 Finansiering	8
3.6 Uppföljning	9
4. BOSTADS AB KLOCKAREN	9
5. ANALYS	10
BILAGA 1	11

Sammanfattning

Ernst & Young har på uppdrag av revisorerna i Östra Göinge kommun genomfört denna granskning av det integrationsarbete som bedrivs i kommunens regi, som en del i granskningen av all kommunal verksamhet utifrån ansvaret i kommunallagen. Granskningen har genomförts genom intervjuer med berörda tjänstemän samt dokumentstudier av aktuella styr- och uppföljningsdokument.

Styrdokumentet för kommunens integrationsarbete omfattar avtalet med migrationsverket, från 2007, om mottagande av flyktingar. Kommunen är berättigad till ersättning från staten för mottagandet av flyktingar, något som regleras i ett antal förordningar. Vidare finns en regional överenskommelse (RÖK) mellan arbetsförmedlingen, länsstyrelsen, kommunförbundet Skåne, försäkringskassan, Malmö högskola, Migrationsverket och Region Skåne som kommunen är en del av via kommunförbundet. Överenskommelsen reglerar samverkan mellan dessa parter som alla är en del i integrationsarbetet av nyanlända. Utifrån denna överenskommelse finns också en lokal överenskommelse mellan kommunen och arbetsförmedlingen. Inom kommunen finns riktlinjer för introduktionsersättning antagna på nämnds-nivå.

Integrationsarbetet bedrivs främst inom avdelningen för individ- och familjeomsorg och vuxenutbildningen. Individ- och familjeomsorgen har hand om utbetalningen av introduktionsersättning, de individuella introduktionsplaner som är kopplade till ersättningen samt den samhällsinformation som alla nyanlända har rätt till. I princip alla introduktionsplaner innefattar sfi-undervisning, svenska för invandrare, något som bedrivs av vuxenutbildningen. Även samhällsinformationen ges i samband med sfi-undervisningen, vilket gör att det finns ett relativt nära samarbete mellan enheterna i integrationsarbetet. Kommunen söker också samverkan med många olika parter i samhället i det integrationsarbete som bedrivs. Föreningar är ett exempel som part som blivit kontaktad för att bli delaktig i introduktionsarbetet, och som också deltar på olika sätt beroende på förening.

Integrationsarbetet har främst bedrivits sedan början av 2008. Introduktionsplanerna sträcker sig över två år, därför har det inte skett någon större utvärdering av arbetet ännu.

Våra förslag till fortsatt utveckling sammanfattas enligt följande:

- Utvärdera hela kommunens introduktionsarbete och dokumentera utvärderingen för att tillgängliggöra erfarenheterna för det fortsatta introduktionsarbetet.
- Fortsätta aktivt få med flera organisationer i integrationsarbetet. Lokala företag har t ex inte kontaktats.
- Initiera uppföljningen av lokala överenskommelsen mellan arbetsförmedlingen och kommunen, vilket åligger kommunen sex månader efter undertecknandet.
- Fortsätta användningen av, och utveckla, de riktlinjer och mallar som finns för introduktionsarbetet.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Revisorerna i Östra Göinge kommun har uppdragit till Ernst & Young att genomföra denna granskning av det integrationsarbete som bedrivs i kommunens regi, som en del i granskningen av all kommunal verksamhet utifrån ansvaret i kommunallagen.

1.2 Syfte

Syftet med granskningen är att belysa och bedöma det integrationsarbete som kommunen bedriver.

Granskningen avser att besvara följande frågor:

Vilka styrdokument finns för granskningsarbetet?

Vad sker inom ramen för kommunens integrationsarbete?

Vilken uppföljning sker av det integrationsarbete som bedrivs? Är den relevant?

Vilka avtal finns med staten kring mottagande?

Hur stämmer avtalen med verkligheten?

Vilken ekonomi är knuten till avtalen?

Sker samarbete med andra kommuner, företag eller ideella organisationer?

Hur fungerar samarbetet med länsstyrelsen?

Följer arbetet de uppsatta målen?

1.3 Tillvägagångssätt

Granskningen har genomförts genom intervjuer med berörda tjänstemän samt dokumentstudier av aktuella styr- och uppföljningsdokument.

2. Styrdokument

Som grund i integrationsarbetet ligger ett avtal med migrationsverket att ta emot personer med permanent uppehållstillstånd. Avtalet tecknades 2007 och omfattar ett mottagande av 30 personer per år under tre år, 2007-2009. Under 2007 kom 14 personer och under 2008 kom ytterligare 22. Fram till och med september 2009 hade 13 personer blivit placerade i kommunen. För mottagandet får kommunen en ersättning från staten, vilket ska täcka introduktionstiden. Ett förslag till nytt avtal för perioden efter 2009 har under oktober kommit till kommunen från länsstyrelsen, men inte beretts vid granskningstillfället.

För utbetalningen av ersättning från staten till kommunerna, för flyktningmottagande, finns ett par förordningar som reglerar detta. Förordningarna reglerar storleken på de belopp som kan betalas ut och vad som krävs av kommunerna för att få tillgång till denna ersättning.

Utöver avtalet med kommunen har migrationsverket också tecknat ett avtal med det kommunala bostadsbolaget Klockaren om lägenheter för asylsökande. De asylsökande placeras i kommunen på migrationsverkets ansvar, vilket gör att kommunen inte direkt får kännedom om inflyttningen. Indirekt kommer kommunen dock i kontakt med familjerna främst genom att barnen skrivs in i skolan. I enstaka fall knyts också kontakt via individ- eller familjeomsorgen.

På regional nivå, för Skåne län, finns en överenskommelse (RÖK) mellan arbetsförmedlingen, länsstyrelsen, kommunförbundet Skåne, försäkringskassan, Malmö högskola, Migrationsverket och Region Skåne. Samtliga parter har uppdrag i arbetet med introduktion av nyanlända och överenskommelsen syftar till att dra upp riktlinjer för samverkan kring integration. Överenskommelsen omfattar fyra fokusområden; arbete, hälsa, språk och bostad. Inom varje område anges en vision och ett antal åtgärder för arbetet att nå dit. Uppföljning/revidering sker årligen av länsstyrelsen. 2009 års revidering beräknas färdigställas under senhösten.

I enlighet med viljeinriktningen i den regionala överenskommelsen finns det en lokal överenskommelse mellan arbetsförmedlingen i Östra Göinge kommun och kommunen kring introduktionen för flyktingar. Överenskommelsen anger respektive parts ansvar i introduktionsarbetet samt hur samverkan ska gå till för att snabbast nå målet om arbete eller arbetslivsorienterad utbildning för de som anländer. Uppföljningen av överenskommelsen sker genom möte mellan parterna, där kommunen är sammankallande.

Ett styrande dokument för integrationsarbetet är de riktlinjer för introduktionsersättning som den tidigare nämnden för individ- och familjeomsorg har fastställt. I riktlinjerna framgår till vilka ersättningen riktar sig, vad som krävs för att få ersättning, storleken på beloppet och vad som styr eventuell minskning av fastställt belopp. Kommunernas riktlinjer kring ersättningsutbetalningen av introduktionsersättning är, jämfört med utbetalningen av försörjningsstöd, mycket lite styrt av statliga regler. En strävan är att introduktionsersättningen ska vara så lik en lön som möjligt och är därför inte främst knuten till personens utgifter, vilket försörjningsstödet är, utan istället i högre utsträckning kopplat till den prestation som är fastslagen i introduktionsplanen (se nedan).

3. Integrationsarbetet

Statens övergripande mål med introduktion är att ge alla som kommer möjligheter till egen försörjning, utbildning och delaktighet i samhällslivet. Viktiga delar är således introduktion till arbetsmarknaden, sfi-utbildning och samhällsinformation.

3.1 Introduktionsplaner

För alla som anländer till kommunen som flyktingar med uppehållstillstånd, eller anhöriga till dessa, och därmed ska delta i introduktionen fastställs en introduktionsplan. Det är avdelningen för individ- och familjeomsorg som ansvarar för att en plan upprättas inom 10 arbetsdagar efter att behov påkallats. Planen upprättas i samråd med den som berörs samt med kommunens utbildningscenter och arbetsförmedlingen. Introduktionsersättningen är sedan knuten till arbetet enligt den planen. Kommunens ersättning från staten är i sin tur också

knuten till att kommunen upprättar dessa planer tillsammans med de nyanlända. Enligt den förordning som gäller området ska planen för personer över 16 år innehålla sfi (se nedan), praktik i den utsträckning det är möjligt, orientering om svenska samhällsförhållanden och svenskt samhällsliv samt information om vardagslivet i en kommun och andra liknande förhållanden.

Planen är ett villkorsavtal som undertecknas av kommunen och den som berörs av den samma. Deltagandet i arbetet enligt planen ska rapporteras till kommunen. Planen uppdateras sedan två gånger per år, först utifrån en kartläggning och sedan utifrån det arbete som bedrivs. Planen täcker de två åren som introduktionen beräknas ta, men kan sedan förlängas ytterligare ett halvår om behov finns. Introduktionen enligt planen är heltidssysselsättning, som ett heltidsjobb med introduktionsersättningen som lön.

Introduktionsplanerna upprättas utifrån fastställda mallar/blanketter, en mall för de planer som gäller barn och ungdomar och en mall för vuxna. Planerna innehåller förutom introduktionsarbetet även uppgifter om fritidsintressen och utbildningsbakgrund. Barn- och ungdomsplanerna innehåller också uppgifter om nätverk/familj, bakgrund och hälsa medan planerna för vuxna har större fokus på arbetserfarenhet och utbildning.

De första introduktionsplanerna skrevs i början av 2008 och har uppdaterats när det gäller den del som är själva planen, men utvärdering och ställningstagande till eventuell förlängning anges vara för tidigt att ta ställning till eftersom de två åren ännu inte passerats.

3.2 Svenska för invandrare (Sfi)

En viktig del i introduktionen är vuxenutbildningen svenska för invandrare, vilket alla som anländer till Sverige, är folkbokförda och har ett personnummer har rätt till. Utbildningen inom sfi är ofta en första viktig del i introduktionsplanen, vilket gör att det finns ett relativt nära samarbete mellan vuxenutbildningen och avdelningen för individ- och familjeomsorg. Personal från båda håll är med vid inskrivningen till sfi-undervisningen, då hela utbildningssituationen går igenom. Sfi-lärare eller studie- och yrkesvägledare är också med vid uppföljningen av introduktionsplanen så länge planen omfattar verksamheten inom vuxenutbildningen.

Sfi-undervisning har funnits i kommunens regi i ca 20 år, men har förändrats sedan kommunens slöt avtalet med Migrationsverket. I och med avtalet kom kravet på heltidssysselsättning under introduktionstiden för nyanlända som inte hade annan sysselsättning. Det är sfi-undervisningen som ansvarar för heltidssysselsättningen. Rätten till sfi sträcker sig till 15 timmar per vecka, vilket var vanligt före 2007. Numera sker en fördelning av heltiden mellan sfi och praktik, utifrån introduktionsplanerna, för de som arbetar utifrån en plan. Praktiken, så kallad språkpraktik, ordnas av studie- och yrkesvägledare inom vuxenutbildningen för den som inte själv ordnar sin plats.

När avtalet slöts fanns en intern överenskommelse inom kommunen om att språkpraktiken skulle ske på kommunens olika verksamheter. Praktiken skulle äga rum inom förskolan, på bibliotek eller annat utifrån praktikantens intresse och behov. Detta uppges ha varit trögt och börjat fungera först nu när avtalet löpt drygt ett och ett halvt år. Kommunens praktikplatser uppges dock fungera främst för kvinnor i språkpraktik.

Undervisningen äger rum i två huvudgrupper; en för nybörjare och en för fortsättare. Intaget till utbildningen sker löpande, eller med tremånadersintervall om det passar med de sökande. Lagen ger möjlighet att skjuta på erbjudandet om sfi-undervisning i tre månader från det att

behovet påtalas av den sökande. Intag sker så att det finns en relevant grupp att delta i för undervisning. Inom de två huvudgrupperna finns sedan mindre grupper i olika nivåer, men de får undervisning tillsammans. Kursplanerna inom sfi är uppdelad i fyra olika kurser, A-D. Från och med hösten 2009 avslutas kurserna B-D med ett test som ska genomföras med betyget godkänt för att kursen ska ses som genomförd, och den studerande flyttas vidare till nästa. Antalet studerande varierar naturligtvis. Under senhösten 2009 var cirka 35 personer inskrivna i utbildningen. Som mest har kommunen under senare år haft strax över 40 personer inskrivna samtidigt på sfi-undervisningen. Tidigare, under 1990-talet, hände det dock under en period att elevantalet överskred 100 personer.

Inom sfi-utbildningen finns två heltidsanställda pedagoger. Till hjälp med att ordna praktiken för de som ska ha heltidsintroduktion finns studie- och yrkesvägledare som arbetar cirka 30 % av sin tjänst med denna grupp av elever. Under höstterminen 2009 finns också en resursperson finansierad från arbetsförmedlingen med i sfi-undervisningen.

Elevernas deltagande i sfi-undervisningen dokumenteras genom närvarokontroll vid varje undervisningstillfälle. Varje elev har också en utbildningsblankett som varje dag ska signeras av den som undervisar. Närvarokontrollen skickas två gånger i månaden vidare från vuxenutbildningen till individ- och familjeenheten, som underlag för utbetalningen av introduktionsersättning. Elevernas utbildningsblankett är det egna kvittot på deltagandet dag för dag.

3.3 Samhällsinformation

En del i introduktionen, enligt förordningen, är samhällsinformation i olika avseenden. Tidigare ingick samhällsinformation som en del i kursplanen för sfi, men ligger nu separat för kommunen att uppfylla. Individ- och familjeenheten är de som ansvarar för denna samhällsinformation i kommunen, men det sker fortfarande i samverkan med sfi-utbildningen.

3.4 Projekt och samverkan

Kommunen samverkar med ett antal olika parter i integrationsarbetet. När det gäller föreningslivet i kommunen har alla föreningar som finns med i kommunens föreningsregister kontaktats via brev, under våren 2009, med en inbjudan till möte med kommunen för information och dialog kring integrationsarbetet. Ett tiotal föreningar deltog i mötet och samverkan har skett under hösten 2009. Studieförbund, samsällskap, pensionärsföreningar och kyrkor är exempel på organisationer som samverkar med kommunen i integrationsarbetet. Samverkan sker också som en följd av de studiebesök som görs via den samhällsinformation som alla har rätt till.

Ett fadderprojekt drivs också av kommunen, vilket innebär att nyanlända paras ihop med intresserade göingebor för att nyanlända ska få en naturlig plattform och ingång till livet på orten samtidigt som befintliga kommuninvånare får ett bredare internationellt kontaktnät. Kommunen står för kontaktförmedlingen, träffar med faddrarna samt har haft en träff med alla som deltar i projektet. I övrigt sker fadderskapet utifrån den relation varje par själva bygger upp. Fadderprojektet har pågått sedan våren 2008.

Viss samverkan sker också med grannkommunerna kring arbetet med introduktion av nyanlända. Kristianstad bjöd in till träff för erfarenhetsutbyte i våras med de som arbetar med frå-

gorna i grannkommunerna. Under hösten är en ny träff inplanerad. Träffarna är än så länge mycket kontaktknytande för att bygga upp ett nätverk med möjlighet till samverkan.

Samverkan med Hässleholms kommun sker kring tolkverksamhet. I Hässleholm finns en tolkcentral vars tolkar anlitas av Östra Göinge kommun vid behov. Tolkar uppges alltid finnas till hands när det behövs, även om kompetensen anges variera. Tolkcentralen fakturerar kommunen för de timmar som använts, utifrån de intyg som kommunen skrivit under vid tolktillfället.

Utöver samverkan kring tolkverksamheten har det tidigare skett en del samarbete och erfarenhetsutbyte med Hässleholms kommun kring introduktionsarbetet, till exempel vid farmtagandet av kommunens riktlinjer för utbetalning av introduktionsersättning.

3.5 Finansiering

Ersättning utgår till kommunerna från migrationsverket i två olika former; grundersättning och schablonersättning. Den årliga grundersättningen är tre schablonbelopp för personer mellan 16 år och 65 år. Det innebär att kommunen årligen, under de tre år som överenskommelsen gäller, får 568 200 kr i grundersättning för att täcka administrativa kostnader kring mottagandet (totalt 1,705 tkr).

Under förutsättning att introduktionsplaner finns upprättade för varje nyanländ betalas också schablonersättning från staten till kommunen. Ersättningen betalas ut vid sju olika tillfällen under två år, vilket är den tid som verket anser är rimlig för introduktion. Därefter ska vederbörande kunna vara självförsörjande. Schablonersättningen varierar beroende på den nyanländas ålder. Den årliga ersättningen är 116 300 kr upp till 16 år, 189 400 kr från 16 år till 65 år och 69 900 kr för personer över 65 år. Av dessa belopp betalas 7 500 kr/mån för ensamstående och 6 500 kr/mån till sammanboende nyanlända mellan 18 och 65 år som introduktionsersättning. Ålderspensionärer kan få en statlig garantipension istället för introduktionsersättning och har då ingen skyldighet att delta i introduktionsverksamheten. Resterande del av schablonersättningen går till finansieringen av sfi-utbildning, administration och det stöd med till exempel samhällsinformation som kommunen i övrigt är skyldig att tillhandahålla.

Introduktionsersättningen minskas om annan inkomst finns, till exempel sjuk- eller föräldrapenning, aktivitetsstöd eller studiebidrag för vuxenstuderande. När de nyanlända ska 'sätta bo' finns möjlighet att få ett lån från CSN, centrala studiestödsnämnden. De som inte har inkomst är som regel vid den här tidpunkten studerande på sfi-utbildning.

För de avtal som är skrivna mellan kommun och Migrationsverket under 2007-2009, vilket Östra Göinge kommuns avtal är, utgår extra ersättning från staten med 10 tkr per person. Ytterligare 20 tkr kan erhållas om personen är mellan 18 och 65 år och inom ett år uppnår fastställda mål på arbetsmarknaden eller sfi-utbildningen.

Hittills har avtalet med staten om mottagande av personer med uppehållstillstånd inte medfört några direkta kostnader för kommunen. För de asylsökande som vistas i kommunen, se avsnitt 4, finns dock indirekta kostnader som kommunen står för. Kostnaderna gäller sociala insatser, främst då barn far illa, där arbetsinsatsen för kommunala tjänstemän inte ersätts fullt ut av staten.

3.6 Uppföljning

Förutom den uppföljning som kontinuerligt sker av de individuella utvecklingsplanerna har uppföljning också skett av den samhällsinformation som getts via sfi- undervisningen. Uppföljningen påbörjades i dokumenterad form, men avslutades i form av diskussion mellan informatör och deltagare.

Den uppföljning som finns angiven i den lokala överenskommelsen mellan kommunen och arbetsförmedlingen har inte ägt rum ännu. Uppföljningen skulle ske efter sex månader, en tid som troligen förflutit. Överenskommelsen är dock odaterad.

4. Bostads AB Klockaren

Migrationsverket har också sedan 2001 avtal med det kommunala bostadsbolaget Klockaren angående boenden för flyktingar som väntar på besked om uppehållstillstånd. Avtalet omfattar 40 lägenheter. Utöver avtalet finns en muntlig överenskommelse om att migrationsverket betalar 100-150 kr extra per lägenhet i månadshyra. Detta för att kompensera det större slitaget som blir på dessa lägenheter med korta intervaller mellan in- och utflyttningar.

Klockaren har hösten 2009 74 lägenheter uthyrda till migrationsverket, vilket är ca 5 % av det totala lägenhetsinnehavet. Det större antalet jämfört med avtalet anges bero på att närliggande kommuners bostadsbolag har sagt upp sina avtal med migrationsverket och efterfrågan har därmed ökat. Inom kommunen finns lägenheter tillgängliga och bolaget upplever även att det fungerar mycket bra att ha migrationsverket som hyresgäst.

De 74 lägenheterna är fördelade så jämnt som möjligt mellan de orter i kommunen där bolaget har hyreshus. Inom husen är migrationsverkets lägenheter sedan fördelade mellan olika trappuppgångar, för att inte utgöra separata kluster. Cirka 200 personer bor i lägenheterna under hösten.

5. Analys

Integrationsarbetet är förhållandevis nytt i Östra Göinge kommun. Eftersom det första avtalet om mottagande skrevs under i slutet av 2007 och introduktionstiden är två år har det inte skett någon utvärdering av det totala arbetet. Arbetet utgår från de styrdokument som finns fastslagna i form av avtal, överenskommelser och rutiner.

Det arbete som bedrivits sedan avtalet slöts och nyanlända flyttade in har skett på bred bas. Flera delar av samhället har hittills engagerats i arbetet, vilket ger en bra grund. Kontakter har också tagits där det inte resulterat i konkret samarbete ännu. Här är viktigt att kommunen fortsätter vara spindeln i nätet i integrationsarbetet och bearbetar organisationer att efter sin förmåga bidra i arbetet. De kontakter som hittills tagits, men utan resultat, kan bjudas in i arbetet på nytt. En del av samhället som inte aktivt bearbetats direkt av kommunen är företag, vilket är en viktig del att ha med sig i ett framgångsrikt integrationsarbete.

Det är också viktigt att integrationsarbetet utvärderas på flera sätt. Dels att en utvärdering sker av kommunens totala insatser och samarbete med andra parter efter de två år som är den planerade introduktionstiden, dels att det sker kontinuerlig utvärdering av de olika delarna i kommunens integrationsarbete. De utvärderingar som genomförs ska även dokumenteras och göras tillgängliga i organisationen för det framtida integrationsarbetet. Detta för att verkligen ta till vara de styrkor som framkommit i det arbete som bedrivits.

I den lokala överenskommelsen mellan arbetsförmedlingen och kommunen kring introduktionsarbetet finns angivet hur uppföljning av överenskommelsen ska ske. Kommunen står som sammanställande för de möten som ska ligga som grund för denna uppföljning. Första uppföljningsmötet skulle äga rum efter sex månader, men har inte ägt rum ännu. All form av uppföljning kring arbetet med introduktion är av vikt för att ta till vara viktiga erfarenheter och få ett effektivt framtida arbete. Initiativ till denna uppföljning bör komma tillstånd inom kort.

De rutiner och mallar som finns för integrationsarbetet i kommunen är en styrka som bör fortleva och utvecklas utifrån de utvärderingar som föreslås ovan.

Östra Göinge den 15 december 2009


Hanna Ershytt

Revisor


Magnus Helmfrid
Kvalitetsgranskare

genom

Vanessa Zangoei

Bilaga 1

Källor

Riktlinjer för introduktionsersättning; IF-nämnd 2008-10-21

Regional överenskommelse för Skåne län och samverkan kring utveckling av introduktionen för asylsökande, flyktingar och andra invandrare, maj 2008.

Lokal överenskommelse för samverkan i introduktionen för flyktingar mellan Arbetsförmedlingen i Östra Göinge kommun och Östra Göinge kommun.

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

Förordning (2007:662) om extra ersättning för att påskynda utlänningars etablering på arbetsmarknaden

Förordning (1994:895) om svenskundervisning för invandrare

Överenskommelse om mottagande av flyktingar och andra skyddsbehövande, 2007-12-27

Intervjuer

Ingegerd Augustsson, ekonomichef, Bostads AB Klockaren

Anders Iversen, enhetschef – avdelningen för individ- och familjeomsorg

Petra Granholm, behandlingspedagog – avdelningen för individ- och familjeomsorg

Lotta Persson, uthyrning, Bostads AB Klockaren

Heidi Roskvist Quarton, pedagog – Göinge utbildningscenter