



**Malmö stad**

**Granskning av introduktion för  
flyktingar och nyanlända**

**Revisionsrapport**

**KPMG AB**

*24 november 2009*

*Olof Eriksson och Fredrik Ottosson*

## Innehåll

Sammanfattning	1
Förkortningar och definitioner	3
1. Bakgrund	4
1.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsningar	4
1.2 Metod	6
2. Introduktion av nyanlända i Sverige	6
3. Introduktionen i Malmö Stad	7
3.1 Mål och introduktionens innehåll	7
3.2 Introduktionsverksamhetens organisation	9
3.2.1 Kommunstyrelsen, dess utskott för integration och arbetsmarknad och stadskontorets avdelning för arbetsmarknad och integration (INAR)	10
3.2.2 Stadsdelsfullmäktige och dess arbets- och integrationscenter (AIC)	10
3.2.3 Sociala resursnämnden och dess mottagningsenhet	10
3.2.4 Utbildningsnämnden	10
4. Våra iakttagelser	10
4.1 Stadsdelsfullmäktiges ledning, styrning och uppföljning av verksamheten	10
4.1.1 Våra kommentarer	12
4.2 Introduktionsverksamheten	13
4.2.1 Rutinerna för samverkan och överlämnande från mottagningsenheten till respektive stadsdels AIC	14
4.2.2 Introduktionsprogram och introduktionsplaner	14
4.2.3 Systematisk uppföljningsinformation som visar på verksamhetens uppnådda resultat	17
4.2.4 Våra kommentarer	17
4.3 Kommunövergripande	18
4.3.1 Kommunstyrelsens övergripande ansvar för utveckling av introduktionsverksamheten inkl. svenska för invandrare	18
4.3.2 Uppföljning och utvärdering	19
4.3.3 Våra kommentarer	21

## Sammanfattning

KPMG har på uppdrag av Malmö stads revisorer genomfört en granskning av introduktion för flyktingar och nyanlända. Granskningens övergripande syfte är att bedöma om Malmö stads introduktion för flyktingar och nyanlända genomförs i enlighet med nationella och lokala målsättningar. Granskningen avgränsas till att omfatta introduktion av vuxna. Utbetalningen av introduktionsersättning ingår inte. Två stadsdelsfullmäktige: Fosie och Centrum studeras särskilt. Då granskningen inte visar på någon avgörande skillnad mellan de två stadsdelarnas sätt att arbeta, presenteras iakttagelserna från dem båda tillsammans.

Granskningen består av analys och bedömning av nedanstående teman.

- Stadsdelsfullmäktiges ledning, styrning och uppföljning av verksamheten
- Introduktionsverksamheten
- Kommunövergripande utvecklingsarbete, uppföljning och utvärdering

Vi anser att Centrum och Fosies stadsdelsfullmäktige fullgör sina skyldigheter att tillhandahålla Sfi, praktik och samhällsinformation i enlighet med nationella och lokala målsättningar. Vi menar däremot att varken stadsdelsfullmäktige i Centrum eller Fosie i tillräcklig omfattning styr och följer upp introduktionsverksamheten i förhållande till vad kommunstyrelsen angivit. Vi anser att ansvars- och uppgiftsfördelningen rörande introduktionsverksamheten inte är optimal ur ett styrnings- och ledningsperspektiv. Att låta kommunstyrelsen fördela budgeten och därefter en annan nämnd ansvara för verksamheten medverkar till en otydlig ansvarsfördelning. Det finns en uppenbar risk att vissa styrnings- och uppföljningsuppgifter uteblir.

Vi bedömer att introduktionsplanerna inom Centrum och Fosies stadsdelsfullmäktige är allför standardiserade och lämnar för lite utrymme för individuella mål och framtidsplaner. Vi anser att en introduktionsplan bör undertecknas av den nyanlände, oavsett om denne erhåller introduktionsersättning eller ej. Vi anser även att det är en brist att vissa uppgifter om den nyanlände, såsom validering och hälsa, inte registreras på ett systematiskt sätt i verksamhetssystemet. Vi menar också att rutinen för överlämnande av ärenden från mottagningsenheten till Arbets- och integrationscenter (AIC) inte är ändamålsenlig. Det är en brist att inte AIC får ett tecken från verksamhetssystemet om att den har fått en ytterligare nyanländ att ansvara för. Vi anser att kommungemensamma flödesscheman bör tas fram för introduktionsverksamhetens olika arbetsprocesser, särskilt för överlämnningen av ärenden från mottagningsenheten till AIC.

Vidare anser vi att kommunstyrelsen i huvudsak fullföljer sin del i styrning, ledning och uppföljning av introduktionsverksamheten. Vi menar dock att det finns brister i måluppföljningens tillförlitlighet, i och med att stadsdelarna inte definierar och kodar introduktionsinsatserna enhetligt. Vi ser ett behov av att uppföljningen av Sfi förbättras och förenklas genom att kommunen själv registrerar uppgifter om eleverna i en egen databas. Vidare menar vi att kommunstyrelsens utvärderingsarbete i större omfattning borde fokusera på vad som fungerar i introduktionsinsatserna och leder till positiva resultat. Vi anser att hanteringen av sekretessbelagda uppgifter brister. Personal inom kommunstyrelsens organisation tar genom sina

kontroller av handläggning och dokumentation del av sekretessbelagd information från andra myndigheter. Vi har också funnit att det är möjligt för personal inom AIC att genom verksamhetssystemet ta del av sekretessbelagd information från andra stadsdelars AIC.

### **Följande förbättringar föreslås:**

#### För stadsdelsfullmäktige i Centrum och Fosie:

- Stadsdelsfullmäktige i Centrum och Fosie bör ta fram mål i enlighet med kommunstyrelsens "Handlingsplan för ökad integration och fler malmöbor i arbete".
- Lyft in individuella mål i introduktionsplanen, t.ex. genom att använda fritextfältet.
- Låt även nyanlända som är självförsörjande underteckna introduktionsplanen. Genom att ta bort formuleringen "Jag förbinder mig att delta i följande aktiviteter inom introduktionen" kan nu gällande mall användas även för nyanlända som inte erhåller introduktionsersättning.
- Låt även externa aktörer i introduktionen underteckna introduktionsplanen.
- Samla allmänna handlingar även gällande de nyanlända som är självförsörjande på ett systematiskt sätt, t.ex. i en pappersakt.
- Använd verksamhetssystemet till att systematiskt registrera uppgifter om validering och hälsa.
- Ta fram kommungemensamma flödesscheman för introduktionsverksamhetens olika arbetsprocesser, särskilt för överlämningen av ärenden från mottagningsenheten till AIC.
- Inför en bevakning i verksamhetssystemet som ger en signal till AIC när den får en ytterligare nyanländ att ansvara för.
- Genomför, inom ramen för den interna kontrollen, uppföljning av handläggning och dokumentation i verksamhetssystemet.
- Inför behörighetsnivåer så att personalen endast har tillgång till ärenden inom sin egen stadsdel.

#### För kommunstyrelsen:

- Verka för att alla AIC använder samma definition av begreppet introduktionsinsatser och att alla kodar dem enhetligt.
- Låt respektive stadsdel ansvara för den interna kontrollen och uppföljning av dokumentationen i verksamhetssystemet.
- Låt genomföra effektutvärderingar av introduktionens olika insatser.

## Förkortningar och definitioner

AIC	Arbets- och integrationscenter. Från januari 2008 har Malmö stads arbetsmarknadsinsatser och insatser för introduktion av nyanlända flyktingar och invandrare samordnats i de lokala arbets- och integrationscentra.
Flykting	Med flykting avses enligt utlänningslagen en utlänning som befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till en viss samhällsgrupp, och som inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av detta lands skydd. Som flykting ska även anses en utlänning som är statslös och som av samma skäl befinner sig utanför det land där han eller hon tidigare har haft sin vanliga vistelseort, och inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, återvända dit (SOU 2008:58, s.79).
INAR	Stadskontorets avdelning för arbetsmarknad och integration.
Introduktion	Introduktionen är den tidsperiod under vilken individen får individuellt anpassat stöd för att öka sina möjligheter att nå ett långsiktigare mål, delaktighet i samhällslivet och egen försörjning (SOU 2008:58, s.322).
Introduktionsersättning	Ekonomiskt stöd som betalas ut under introduktionstiden till deltagare i introduktionen enligt lag (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar istället för ekonomiskt bistånd enligt Socialtjänstlag (2001:453).
Nyanländ	Här används begreppet för de flyktingar och invandrare som erbjuds introduktion i Malmö stad inom tre år från första folkbokföring.
Sfi	Svenska för invandrare, Sfi, är grundläggande utbildning i svenska språket för folkbokförda utlandsfödda personer över 16 år som inte har grundkunskaper i svenska språket (SOU 2008:58, s.324). Kommunens skyldighet att erbjuda Sfi framgår av skollagen och vänder sig även till personer som inte omfattas av övrig introduktion.

## 1. Bakgrund

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

Anna-Maria Sarstrand vid Växjö universitet skriver i sin licentiatavhandling att det var bildningsförbunden som var den drivande kraften bakom inrättandet av en invandrarbyrå i Malmö. En regional organisation inom Folkuniversitetet, stiftelsen Kursverksamheten vid Lunds universitet, var först med att uppmärksamma invandrarnas behov och drev under 1960-talet utbildning i svenska i Malmö. Utöver kurserna bedrevs öppen mottagning (Informationstjänsten), dit invandrare kunde vända sig för att få upplysningar i diverse frågor eller få hjälp att fylla i blanketter. 1967 gick Malmö stad in och finansierade informationstjänstverksamheten. Verksamheten sköttes av Kursverksamheten fram till årsskiftet 1967/68. Inom kommunen fördes diskussioner om en särskild enhet för dessa frågor. 1968 gavs dåvarande socialvårdsstyrelsen i uppdrag att i samarbetet med Kursverksamheten driva en så kallad informationsbyrå för invandrare. Flera var dock kritiska till att verksamheten skulle vara en del av socialvårdsstyrelsens organisation, vilket befarades leda till att invandrarens sociala problematik lyftes fram i för hög grad (Sarstrand 2007, s. 59-60).

Dagens introduktionsinsatser i Malmö stad består huvudsakligen av ett ”utbildningspaket” bestående av Sfi och insatser för lärande i samhälls- och arbetsliv. I denna rapport kallas denna del av introduktionen för ”introduktionsutbildningen”. Utbildningen upphandlas, av fyra utbildningsanordnare.

2008 kostade insatserna inom introduktion inklusive Sfi Malmö stad 95 900 tkr. Antalet flyktingar och nyanlända invandrare anmälda till mottagningsenheten 2008 var 2 064 personer jämfört med 2 386 år 2007.

### 1.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsningar

Granskningens övergripande syfte är att bedöma om Malmö stads introduktion för flyktingar och nyanlända genomförs i enlighet med nationella och lokala målsättningar.

Nedanstående revisionsfrågor har granskats.

#### **Stadsdelsfullmäktiges ledning, styrning och uppföljning av verksamheten.**

- Finns tydliga och uppföljningsbara mål för verksamheten och är de förenliga med kommunfullmäktiges mål?
- Finns ett system för uppföljning av att insatserna är ändamålsenliga och effektiva?

### **Introduktionsverksamheten**

- Är rutinerna för samverkan och överlämnande från Invandrarservice till respektive stadsdel ändamålsenliga?
- Är introduktionsprogram upprättade och dokumenterade enligt lagstiftning, överenskommelser, riktlinjer och mål?
- Finns det en systematisk uppföljningsinformation som visar på verksamhetens uppnådda resultat?
- Granskningen av ett antal vuxnas individuella introduktionsplaner ger svar på följande frågor:
  - Har framtagandet av introduktionsplanen skett tillsammans med flera aktörer och den enskilde?
  - Har individens utbildning och yrkeskompetens blivit värderad/validerad?
  - Har relevant information och insatser inom arbetsmarknadsområdet erhållits?
  - Har individen deltagit i och fullföljt Sfi-utbildning? Vilka är skälen till eventuella avbrott? Är det skillnad mellan kvinnor och män?
  - Har individen erhållit samhällsinformation?
  - Har individens hälsa och välbefinnande uppmärksammats?
  - Är introduktionsplanerna individuellt anpassade?

### **Kommunövergripande**

- Hur utövar kommunstyrelsen sitt övergripande ansvar för utveckling av introduktionsverksamheten inklusive svenska för invandrare?
- Hur sker uppföljning och utvärdering?

Granskningen avgränsas till att omfatta introduktion av vuxna. Utbetalningen av introduktionsersättning ingår inte i granskningen. Två stadsdelsfullmäktige: Fosie och Centrum har valts ut av stadsrevisionen för att studeras särskilt. Granskningen omfattar inte kommunens övriga arbete att främja integration.

## 1.2 Metod

Granskningen har bestått av analys av ett flertal styrdokument såsom kommunstyrelsens och de utvalda stadsdelarnas budgetar, verksamhetsplaner, delårsrapporter och årsanalyser.

På stadsdelsnivå har vi intervjuat stadsdelsfullmäktiges presidium och stadsdelschef. Vid besök på AIC har vi intervjuat avdelningschef för AIC och chef för individ- och familjeomsorgen samt sektionschef. På den kommunövergripande nivån har vi intervjuat integrations- och arbetsmarknadsutskottets presidium, avdelningschef och andra tjänstemän från INAR. Vi har även intervjuat chefen för mottagningsenheten vid sociala resursförvaltningen och Sfi-rektor för nyanlända flyktingar och invandrare. Sammanlagt har intervjuer och avstämningar gjorts med ett 20-tal personer.

Enligt stadsrevisionen beställning har vi granskat 30 introduktionsakter från AIC Fosie och 12 från AIC Centrum. Både material från de elektroniska och från de fysiska akterna har granskats. Aktgranskningen för de båda AIC har skett var för sig. Alla ärenden förutom ett avslutades första kvartalet 2009.<sup>1</sup> Vi har strävat efter att få andelen män och kvinnor lika. I övrigt skedde urvalet slumpmässigt.

## 2. Introduktion av nyanlända i Sverige

I detta kapitel redogörs kortfattat för hur introduktionen av nyanlända är reglerad i Sverige.

Ansvar för introduktionen av nyanlända delas i dag mellan stat och kommun. Staten har det övergripande ekonomiska ansvaret, medan kommunerna utformar och genomför introduktionsprogrammen. Staten ersätter till viss del kommunerna för dess introduktionsinsatser.

Kommunerna är, i jämförelse med andra områden, tämligen fria att forma sina introduktionsverksamheter. Den nyanländes introduktionsperiod varierar mellan olika kommuner, men många kommuner har en introduktionsperiod på 24 månader. Även innehållet i de introduktionsinsatser som erbjuds individen kan skilja sig åt mellan kommuner. Introduktionen innehåller dock vissa mer eller mindre obligatoriska delar. Av 11 § förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. framgår vad staten ställer som krav på introduktionens innehåll, för att kommunen ska erhålla statsbidrag. Introduktionen för personer som fyllt 16 år ska innehålla svenskundervisning för invandrare (Sfi) enligt skollagen (1985:1100), praktik i den utsträckning som är möjlig, orientering om svenska samhällsförhållanden och svenskt samhällsliv samt information om vardagslivet i en kommun och andra liknande förhållanden. För att erhålla ersättning för introduktionsinsatser krävs vidare att varje nyanländ med introduktion har en skriftlig introduktionsplan som fastställs efter samråd med denne, 11 § samma förordning som ovan.

Av lag (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar ges kommunerna möjlighet att utge introduktionsersättning i stället för ekonomiskt bistånd till de som genomgår introduktion. Lagen ställer som villkor för att introduktionsersättning skall få beviljas att den nyanlände förbinder sig att följa introduktionsplanen.

---

<sup>1</sup> Vid AIC Centrum fick vi välja ett ärende som avslutades sista kvartalet 2008. Antalet relevanta ärenden avslutade första kvartalet 2009 var för litet.

Dåvarande **Integrationsverket** har lyft fram nedanstående delmål för introduktionen

- Individens utbildning och yrkeskompetens ska vara värderad på ett sådant sätt att den är användbar i planeringen av kommande yrkesliv.
- Individen ska ha varit i kontakt med och ha förutsättningar för att verka i svenskt arbets- och föreningsliv.
- Individen ska förstå och ha kunskaper om hur det svenska samhället fungerar med särskild betoning på svenskt arbetsliv.
- Individen ska ha sådana kunskaper i svenska att språket fungerar som ett kommunikationsmedel i såväl vardags- och yrkesliv som vid utbildning.
- Individen ska förstå och ha kunskaper om samhällets grundläggande demokratiska värderingar såsom människors lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter samt om jämställdhet mellan könen, barns rättigheter och det demokratiska samhällets utveckling.
- Individen ska som förälder ha fått relevant kunskap om svenskt utbildningsväsen för att kunna tillgodose sina barns behov av goda uppväxtvillkor.
- Individer som saknar utbildning motsvarande svensk grundskola ska ha påbörjat kompletterande utbildning/sysselsättning utifrån sina individuella förutsättningar om han eller hon är i arbetsför ålder.

(Integrationsverket, Mål för nyanländas introduktion, rev. april 2007)

### 3. Introduktionen i Malmö Stad

I detta kapitel redogörs för Malmö stads introduktionsverksamhets mål, innehåll och organisation.

#### 3.1 Mål och introduktionens innehåll

Vi har tagit del av kommunövergripande mål och reglering av målgrupp för introduktionen för Malmö stad i ett antal dokument. **Kommunfullmäktiges** mål för introduktionen av nyanlända är i ”Handlingsplan: Välfärd för alla - det dubbla åtagandet, antaget av kommunfullmäktige 2004-03-25”. Där framgår följande skrivning om introduktion för nyanlända:

*Ökat fokus på individens aktiva medverkan i utbildning inklusive SFI samt åtgärder som kortar vägen till egen försörjning. Viktiga insatser förutom utbildning är validering, arbetsplatsförlagd utbildning och matchning till arbete. Samarbetet med statliga myndigheter och arbetsgivare inom privat och offentlig sektor måste bli mer resultatriktat.*

**Kommunstyrelsen** anger även årligen mål för introduktionsinsatserna. Kommunstyrelsen antog i ”Handlingsplan för ökad integration och fler malmöbor i arbete - Mål och budget 2009”, målet att ”minst 65 procent av de nyanlända som avslutar kommunens introduktionsinsatser skall gå till arbete eller studier”.

I dokumentet ”Riktlinjer för introduktionsplaner”, anger **kommunstyrelsens integrations- och arbetsmarknadsutskott**, att de övergripande målen för Malmö stads introduktionsverksamhet för vuxna indelas i tre huvudområden:

- Arbete
  - Individen skall få sin utbildning och yrkeskompetens värderad på ett sådant sätt att den är användbar i planeringen av ett kommande yrkesliv.
  - Individen skall få kontakt med och förutsättningar att verka i svenskt arbetsliv.
- Svenska språket/kompletterande utbildning
  - Individen skall få sådana kunskaper i svenska att språket fungerar som ett kommunikationsmedel i såväl vardags- och yrkesliv som vid utbildning.
  - Under vissa förutsättningar ingår även kompletterande utbildning.
- Samhällsinformation
  - Individen skall förstå och ha kunskaper om hur det svenska samhället fungerar med särskild betoning på svenskt arbetsliv.
  - Individen skall förstå och ha kunskaper om samhällets grundläggande demokratiska värderingar såsom människors lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter samt om jämställdhet mellan könen, barns rättigheter och det demokratiska samhällets utveckling.
  - Individen skall som förälder få relevant kunskap om svenska förhållanden så att denne kan tillgodose sina barns behov av goda uppväxtvillkor.
  - Individen skall ha tillräckliga kunskaper om svenska förhållanden för att kunna vara delaktig i samhället, kunna påverka och bidra till utvecklingen av detsamma.

Av dokumentet ”Riktlinjer för introduktionsplaner”, framgår att målgruppen för introduktionsinsatser är nyanlända flyktingar eller övriga invandrare som uppfyller samtliga av följande kriterier:

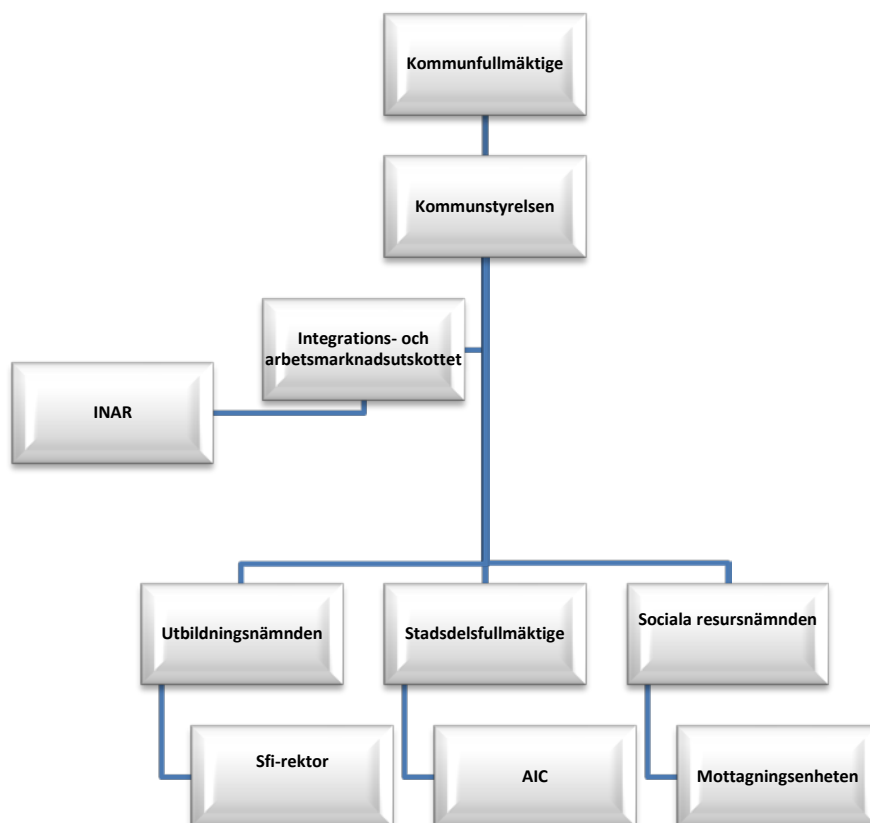
- har uppehållstillstånd (dock inte EU/EES-medborgare eller likställda, gäststudierande, gästarbetare samt deras anhöriga)
- är folkbokförda i Malmö och stadigvarande vistas i kommunen
- har varit bosatta i Sverige mindre än tre år räknat från första folkbokföringsdatum

Introduktionen för vuxna är således öppen för deltagande från och med datumet för första folkbokföringen i Sverige och tre år framåt. Under denna tid kan en introduktionsplan upprättas när som helst och samma deltagare kan utskrivas och återinskrivas vid flera tillfällen.

Trots reglerna ovan framgår det av våra intervjuer och av en utvärdering av introduktionsutbildningarna att stadsdelarna utvecklat olika synsätt och tillämpar olika praxis när det gäller introduktionens innehåll. Vissa stadsdelar ser endast själva introduktionsutbildningen som introduktion och avslutar introduktionen om den nyanlände erhåller Sfi-betyg. Andra ser att även arbetsmarknadsinsatser kan ges inom ramen för de tre introduktionsåren. Inom AIC Fosie behålls den nyanlände inskriven inom introduktionsverksamheten även efter slutförd Sfi, om denne erhåller kommunala arbetsmarknadsinsatser. Inom AIC Centrum skrivs däremot självförsörjande nyanlända ut från introduktionen vid avslutade introduktionsstudier. De skrivs istället in i arbetsmarknadsinsats om de behöver fler sådana insatser. Däremot fortsätter icke självförsörjande att vara skrivna inom introduktionen så länge de behöver fler arbetsmarknadsinsatser och därmed erhåller introduktionsersättning.

### 3.2 Introduktionsverksamhetens organisation

I Malmö är det respektive stadsdelsfullmäktige som ansvarar för introduktionen samt utbetalning av introduktionsersättning. Det är dock kommunstyrelsen som fördelar budgeten för introduktionsinsatserna. Sedan den 1 juli 2009 ansvarar utbildningsnämnden för all Sfi. Sociala resursnämndens mottagningsenhet tar först emot den nyanlände och upprättar en första planering, för att sedan överlåta ansvaret till respektive stadsdel.



### **3.2.1 Kommunstyrelsen, dess utskott för integration och arbetsmarknad och stadskontorets avdelning för arbetsmarknad och integration (INAR)**

Kommunstyrelsen erhåller och fördelar budgeten och sätter övergripande mål för introduktionsverksamheten. Stadskontoret har integrations- och arbetsmarknadsutskottets uppdrag att följa upp användandet av integrations- och arbetsmarknadsbudgeten utifrån uppställda mål genom löpande verksamhetsuppföljning och ekonomisk analys.

### **3.2.2 Stadsdelsfullmäktige och dess arbets- och integrationscenter (AIC)**

Från januari 2008 har Malmö stads arbetsmarknadsinsatser och insatser för introduktion av nyanlända flyktingar och invandrare samordnats i lokala arbets- och integrationscentra –AIC.

Det är kommunstyrelsen som fördelar medel till handläggning, driftskostnader och administration som är direkt hänförlig till AIC:s verksamhet samt till dess operativa arbetsledning. De stadsdelar med AIC inom sin organisation har dock ansvar för verksamheten. Personalen är anställd inom stadsdelen. Respektive stadsdel, även dem utan AIC, har dock budgetansvar för introduktionsersättningen till de nyanlända som är folkbokförda inom stadsdelen.

### **3.2.3 Sociala resursnämnden och dess mottagningsenhet**

Mottagningsenheten är en kommungemensam enhet för mottagning av nyanlända. Enheten sorterar under sociala resursförvaltningen. När den nyanlända folkbokförs i kommunen görs den första ansökan om introduktionsinsatser hos mottagningsenheten. Enheten fattar även ett första beslut om introduktionsersättning på delegation från stadsdelsfullmäktige.

### **3.2.4 Utbildningsnämnden**

Den 1 juli 2009 övertog utbildningsnämnden ansvaret för all Sfi-verksamhet i Malmö stad. Inom utbildningsförvaltningen finns numera rektorer med ansvar för Sfi-verksamheten i såväl egen regi som i extern regi. Sfi-rektors myndighetsansvar regleras i Skollagen och Sfi-förordningen. Myndighetsansvaret omfattar beslut rörande elevs deltagande, undervisningstimmar per kurs, anmälningsskyldighet avseende frånvaro, förande av betygs katalog samt utfärdande av betyg och intyg och rättelse av betyg. Före 1 juli fattade Sfi-reaktor beslut på delegation av stadsdelsfullmäktige i respektive stadsdel för nyanlända flyktingar och invandrare.

## **4. Våra iakttagelser**

I kapitel fyra redogörs för de iakttagelser vi gjort av introduktionen av nyanlända i Malmö stad. Vi har valt att presentera materialet efter revisionsfrågorna, för att därefter ge våra kommentarer. Kommentarererna finns också samlade i rapportens sammanfattning.

### **4.1 Stadsdelsfullmäktiges ledning, styrning och uppföljning av verksamheten**

I detta avsnitt analyseras om stadsdelsfullmäktige tagit fram tydliga och uppföljningsbara mål för verksamheten och om de är förenliga med kommunfullmäktiges mål. Vidare kommenterar vi om det finns ett system för uppföljning av insatsernas effektivitet och ändamålsenlighet. Då granskningen inte visar på någon avgörande skillnad mellan de två stadsdelarnas sätt att arbeta, presenteras iakttagelserna från dem båda tillsammans.

I ”Handlingsplan för ökad integration och fler Malmöbor i arbete – Mål och budget 2009”, antagen av kommunstyrelsen 2008-10-01, framgår stadsdelsfullmäktiges del i målstyrningen av introduktionsverksamheten. Under rubrik ”1.6 Målinriktat arbetssätt” beskrivs att kommunstyrelsen ska konkretisera kommunfullmäktiges mål och att respektive stadsdelsfullmäktige sedan ska fastställa mål för hur styrelsens uppdrag ska genomföras. Vidare föreskrivs att alla målen ska vara: mätbara, tidsbestämda, realistiska samt kunna samordnas med andra mål.

Vi har tagit del av Fosies och Centrums stadsdelsfullmäktiges budget och verksamhetsplan för 2009. Varken i Centrums stadsdelsfullmäktiges mål och internbudget för 2009 eller i Fosie stadsdelsfullmäktiges mål 2008-2010 finns något mål för introduktionsverksamheten. I våra intervjuer på stadsdelsnivå berättar de förtroendevalda att de inte sätter några mål för introduktionsverksamheten utifrån kommunstyrelsens handlingsplan. Några menar att handlingsplanens mål är tillräckligt detaljerade, varför särskilda mål på stadsdelsnivå är onödiga. En tjänsteman inom stadsdelsförvaltningen menar att förutsättningarna för introduktionsarbetet skiljer sig åt mellan stadsdelarna, och att kommunstyrelsens mål för introduktion inte har samma tillämplighet i alla stadsdelar. Det råder stora skillnader mellan stadsdelarna i andelen självförsörjande och de nyanländas förutsättningar att integreras.

Hur ser det då ut med uppföljning av verksamheten? Eftersom det inte går att följa upp mål som inte finns, har inte de studerade stadsdelarna följt upp egna mål om introduktionsverksamheten. I övrigt följs, på ett tydligt sätt, fastställda mål i budgeten upp i delårsbokslut varje tertiäl och årligen i årsanalysen. I Centrums årsanalys 2008 återges ett antal nyckeltal bland annat hur stor andel av de som har avslutat introduktionen med att gå till arbete eller studier och uppnått SFI-mål. I Fosies årsanalys 2008 och delårsrapporter 2009 redovisas endast uppföljning av antalet hushåll med försörjningsstöd och andelen deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder som anser att deras möjlighet att bli självförsörjande har stärkts. Uppföljning av introduktionsinsatserna finns inte med i redovisningen.

Av Skolverkets rapport från 2005 framkommer att beslut fattade på delegation gällande Sfi-studier inte anmäls till respektive stadsdelsfullmäktige. Trots påpekandet har inte beslut anmälts till Centrums stadsdelsfullmäktige, på grund av ett misstag i e-postutskicket. Anmälan av beslut gällande Sfi-studier anmäls till Fosies stadsdelsfullmäktige genom ett dokument där det framgår antalet antagningar som fattats. Av dokumentet framgår det inte uppgifter om t.ex. diarie- eller beslutsnummer, så att det går att utläsa vilka beslut som anmälts.

AIC upprättat varje tertiäl en verksamhetsuppföljning, vilken endast ges in till INAR, se utförligare beskrivning i kapitel 4.3.2. Vi har inte funnit några kontrollmoment, inom ramen för de granskade stadsdelsfullmäktigernas interna kontroll, som riktar sig mot introduktionsverksamheten eller annan verksamhet vid AIC. Vi har inte heller funnit något särskilt system för uppföljning av att insatserna är ändamålsenliga och effektiva på stadsdelsnivån.

Stadsdelsfullmäktiges roll som den beskrivs i kommunstyrelsens handlingsplan för ökad integration och fler Malmöbor i arbete kändes inte igen av en av de intervjuade tjänstemännen. De förtroendevalda stadsdelspolitikerna som vi har intervjuat framför att det i huvudsak är kommunstyrelsens integrations- och arbetsmarknadsutskott och dess tjänstemannaorganisation (INAR) som leder och följer upp introduktionsverksamheten. En ledamot menar att

stadsdelsfullmäktiges roll är ganska liten. Flera ledamöter menade att de uppfattade tanken med de reformer som skett de senaste åren just är att styrningen ska vara central. I AIC Centrums verksamhetsplan 2009 står det att AIC styrs av "KS-beslut, överenskommelsen om arbete- och utvecklingscentrum, INAR samt politiska beslut på nationell nivå", inget framgår dock om stadsdelsfullmäktiges roll.

Tjänstemän vid INAR anser att stadsdelarnas styrning, ledning och uppföljning av introduktionsverksamheten är mindre framträdande. De tror dock att det varierar mellan stadsdelarna beroende på storleken på mottagandet, och att t.ex. Rosengård och Fosie skulle vara mer engagerade än de stadsdelar mer lägre mottagande.

Vad kan då det bero på att stadsdelsfullmäktige och ledande tjänstemän inte i högre grad leder och följer upp verksamheten? De flesta vi frågar menar att omständigheten att stadsdelsfullmäktige inte fördelar budgeten för introduktionsinsatserna, utan endast för introduktionsersättningen, gör att fullmäktige inte ser introduktionsarbetet som sitt ansvar på samma sätt som för andra verksamheter. En av intervjupersonerna liknade AIC och introduktionsinsatserna vid en "blindtarm" i stadsdelarnas organisation. Det förekommer inga strukturerade kontakter mellan INAR och stadsdelsfullmäktige. Inför budgeteringen av AIC hörs inte respektive stadsdelsfullmäktige eller stadsdelschefen.

2009 lät INAR Malmö högskola genomföra en utvärdering av arbetet med politiska styrdokument för arbetsmarknadspolitiska insatser i Malmö stad. Ansvar för arbetsmarknadspolitiska insatser är detsamma som för introduktionsverksamheten. Stadsdelarna har även ansvaret för de mer specifika arbetsmarknadspolitiska insatserna. Utvärderingen syftade till att utveckla arbetet med de politiska styrdokumenterna inom området. En avgränsning som gjordes i ett tidigt skede, i samråd med INAR, var att fokusera på de operativa enheter som har tydlig koppling till arbetsmarknadssidan (AIC). Stadsdelsfullmäktiges roll valdes bort.

#### **4.1.1 Våra kommentarer**

Stadsdelspolitiker och tjänstemän tycks inte se som sitt uppdrag att styra, leda och följa upp introduktionsverksamheten på det sätt det beskrivs i kommunstyrelsens handlingsplan. Det råder ingen skillnad i synen mellan de två studerade stadsdelarna. Vi anser därför att varken stadsdelsfullmäktige i Centrum eller Fosie i tillräcklig omfattning styr och följer upp introduktionsverksamheten i förhållande till vad kommunstyrelsen angivit. Vad vi förstår har stadsdelsfullmäktige ansvaret för introduktionsverksamheten enligt 6 kap. 7 § kommunallagen och därmed även t.ex. revisionsansvar. Den operativa verksamheten tycks däremot i huvudsak styras och följas upp av kommunstyrelsens integrations och arbetsmarknadsutskott och deras tjänstemannaorganisation.

Vi finner att det är en brist att varken stadsdelsfullmäktige i Fosie eller Centrum har antagit mål för introduktionsverksamheten, något som åläggs dem i kommunstyrelsens handlingsplan. Vi anser att de övergripande målen bör brytas ned på stadsdelsnivå, då stadsdelarna har olika förutsättningar.

Vi ser det som en brist att, trots Skolverkets påpekande från 2005, det ännu inte skett någon anmälan till Centrums stadsdelsfullmäktige av beslut gällande Sfi fattade på delegation. Vi anser att anmälan av Sfi-beslut till Fosies stadsfullmäktige inte är ändamålsenlig. Det går inte ur redovisningen att utläsa vilka beslut som faktiskt har anmälts. Protokollet bör innehålla t.ex.

diarie- eller beslutsnummer för att intresserade ska kunna ta reda på själva beslutet (Danielsson Axel 1995, s.73).

Vidare anser vi att både Centrums och Fosies stadsdelar borde, inom ramen för den interna kontrollen, genomföra uppföljningar och stickprovsgranskning av handläggning och dokumentation av introduktionsärenden.

I detta sammanhang vill vi framföra att vi anser att ansvars- och uppgiftsfördelningen rörande introduktionsverksamheten inte är optimal ur ett styrnings- och ledningsperspektiv. Att låta kommunstyrelsen ansvara för budget, och därefter en annan nämnd ansvara för verksamheten medverkar till en otydlig ansvarsfördelning.

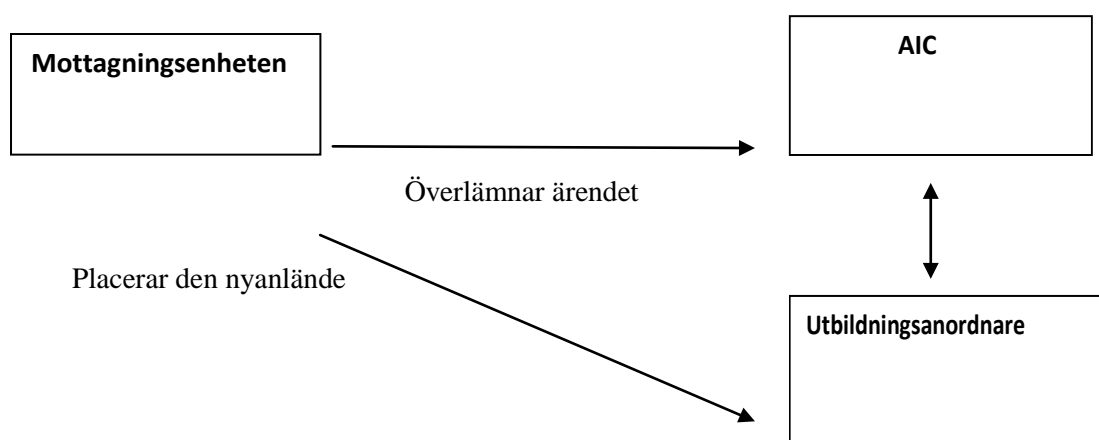
## 4.2 Introduktionsverksamheten

I detta kapitel redogörs för våra iakttagelser av det operativa introduktionsarbetet på AIC Centrum och AIC Fosie.

Inom AIC Centrum handläggs introduktionsinsatserna av två handläggare som inte har andra uppgifter. I Fosie arbetar alla handläggare med både introduktions- och arbetsmarknadsärenden.

Introduktionsinsatserna består huvudsakligen av en introduktionsutbildning, bestående av Sfi och insatser för lärande i samhälls- och arbetsliv i form av yrkesinriktade insatser/studieförberedande insatser. Utbildningen upphandlas av fyra utbildningsanordnare. Heltidsstudier består vanligtvis av 15 timmar Sfi och 5 timmar för lärande i samhälls- och arbetsliv. Validering av yrkeskompetens görs inte av utbildningsanordnarna.

Den nyanlände tas först emot i sociala resursförvaltningens mottagningsenhet. Där upprättas en första introduktionsplan och passande introduktionsutbildning väljs för den nyanlände. Efter inskrivning skall respektive AIC ta över ärendet.



#### 4.2.1 Rutinerna för samverkan och överlämnande från mottagningsenheten till respektive stadsdels AIC

Rutiner för samverkan mellan mottagningsenheten och respektive AIC har vi funnit i dokumentet "Beslut om introduktion", daterat 2007-04-23. Där framgår att mottagningsenheten gör en första bedömning om rätten till introduktionsersättning. I olika politiska beslut framgår uppgiftsfördelning mellan nämnderna men Malmö stad saknar gemensamma skriftliga rutiner eller flödesschema (på operativ nivå) för samverkan och överlämnande av introduktionsärenden.

Av våra intervjuer har vi fått veta att när den nyanlände folkbokförs i kommunen görs också den första ansökan om introduktionsinsatser hos sociala resursnämndens mottagningsenhet. Vid ett besök på mottagningsenheten skrivs den nyanlände in och en grundutredning görs om rätten till introduktionsersättning. Vidare förs uppgifter om den nyanländes utbildnings- och arbetslivsbakgrund samt boendeinformation in i stadens verksamhetssystem för introduktionsinsatser. En introduktionsplan upprättas för samtliga nyanlända.

Mottagningsenheten ser till att den nyanlände anmäls till en av de upphandlade introduktionsutbildningarna. Handläggarna är även behjälpliga med att anmäla behov av skola och barnomsorg. Det anordnas även vissa informationsmöten. När väl en pappersakt har lagts upp och en plan undertecknats överlämnas ansvaret för introduktionsinsatserna och eventuell introduktionsersättning till respektive stadsdel och AIC. Handlingar som upprättats vid mottagningsenheten, för dem som erhåller introduktionsersättning, överlämnas därmed till berörd tjänsteman som handlägger introduktionsersättning på stadsdelens AIC. Den personal som handlägger introduktionsinsatserna får själva söka i verksamhetssystemet efter vilka nyanlända som skrivits in inom deras upptagningsområde. Hur ofta en sådan sökning görs varierar mellan AIC. Det skickas ingen "signal" via verksamhetssystemet om att en ny person skrivits in. I våra intervjuer berättas om att fall med ärenden som inte tagits över av AIC inom skäligen tid, tidigare har uppmärksammats. I våra intervjuer framförs att överföringen mellan mottagningsenheten och AIC är av administrativ karaktär, någon kontakt mellan handläggare sker normalt inte.

#### 4.2.2 Introduktionsprogram och introduktionsplaner

Malmö stad har ett förhållandevis varierat utbud av introduktionskurser. Kommunen har upphandlat kurser från fyra utbildningsanordnare. Kurserna vänder sig till olika målgrupper från analfabeter och högutbildade till dem med yrkesutbildning och lång yrkeserfarenhet. Det finns även kurser som ges på kvällar, för dem med arbete, samt en flexibel utbildning i sfi, öppen 8.30 – 20.30, för dem som av olika anledningar inte kan komma på regelbundna tider.

I våra intervjuer framförs från olika håll att det inte görs någon djupare individuell bedömning av vilken Sfi-kurs eller utbildare som den nyanlände bäst kan tillgodogöra sig. Den nyanlände anmäls initialt efter hur många år denne gått i skola i hemlandet, eftersom det i avtalen är specificerat vilken målgrupp respektive utbildningsanordnare vänder sig till. Möjlighet att byta till annan anordnare/studieväg/ kurs finns om individen inte klarar av ursprunglig planering.

För varje deltagare upprättas en introduktionsplan. För dem som beviljas introduktionsersättning läggs en pappersakt upp och introduktionsplanen skrivs ut och undertecknas av handläggare och den nyanlände. För dem som inte beviljas introduktionsersättning läggs ingen mapp upp, utan uppgifter och introduktionsplan återfinns endast i verksamhetssystemet. Nyanlända utan introduktionsersättning skriver inte under sin introduktionsplan. Anledningen till att dessa

nyanlända inte skriver under introduktionsplanen anges vara att de inte behöver förbinda sig att följa introduktionen. Vi har därför inte kunnat bedöma i vilken omfattning de nyanlända utan introduktionsersättning deltagit i utformandet av introduktionsplanen.

Vi har granskat ett antal introduktionsakter. Enligt stadsrevisionen beställning har vi granskat 30 introduktionsakter från AIC Fosie och 12 från AIC Centrum. Av de granskade akterna uppbar 31 introduktionsersättning och resterande elva var självförsörjande. Som tidigare nämnts undertecknar inte självförsörjande nyanlända sin introduktionsplan. I samtliga de akter där den nyanlände erhöll introduktionsersättning fanns en undertecknad plan. I fyra av dessa ärenden, 13 %, hade planeringen ändrats, utan att den reviderade planen hade undertecknats av den nyanlände.

Kommunstyrelsens integrations- och arbetsmarknadsutskott har antagit riktlinjer för introduktionsplaner. Av riktlinjerna framgår att en introduktionsplan ska innehålla mål, insatser och eventuellt samarbete med andra verksamheter/myndigheter. Tidsram för dessa ska beskrivas. Insatserna skall till både innehåll och tid anpassas efter varje individs behov och möjligheter. En introduktionsplan innebär för individen aktivt deltagande och nåbara mål. Introduktionsplanen skall följas upp och dokumenteras av ansvarig handläggare.

Av våra intervjuer framgår att introduktionsplanerna utgår från en mall från verksamhetssystemet. Målen som anges i de introduktionsplaner vi har granskat har exakt samma formulering: "Målet med introduktionen är att jag ska stärka mina möjligheter att försörja mig själv och bli delaktig i svenskt arbets- och samhällsliv. Detta förutsätter kunskaper i det svenska språket, om svenskt arbetsliv och det svenska samhället". Detta mål är en standardtext som automatiskt förs in via verksamhetssystemets mall.

Efter den övergripande målformuleringen anges ett "långsiktigt mål", vilket nästan uteslutande anges vara "introduktion". Efter det långsiktiga målet anges "delmål". Även här används främst två formuleringar "Introduktion" och/eller "Sfi". I några planer framgår andra mål, t.ex. "studier". I de senare fallen har dock texten "används ej" flikats in. Av våra intervjuer får vi veta att handläggaren endast har ett antal mål att välja på i verksamhetssystemet. Skulle ett annat mål väljas, t.ex. några av de tidigare standardmålen, kommer meddelandet "används ej" upp i planen.

Efter målen anges vilka aktiviteter som den nyanlände ska delta i. Under rubriken anges utbildningskursen och utbildningsanordnare.

I vår stickprovsgranskning fann vi endast fyra planer som var utförligare, dvs. 10 %. Samtliga fyra planer var upprättade på mottagningsenheten och återfanns i Fosies AIC. I dessa återfinns exempelvis mer individuella mål, t.ex. vilket yrke den nyanlände ville arbeta inom. Dessa planer var handskrivna och hade inte tagits fram med hjälp av verksamhetssystemet.

I vårt urval fann vi fyra introduktionsplaner där även en annan aktör deltog i introduktionen. Två var från Centrum, 17 % av stickprovet, och två från Fosie, 7 % av stickprovet. I planerna framgår Arbetsförmedlingens insatser som aktivitet. Dessa planer hade dock inte undertecknats av representant från Arbetsförmedlingen.

Huruvida den enskilde fått sin utbildning eller yrkeskompetens validerad eller informerats om insatser inom arbetsmarknadsområdet framgår varken av planen eller av övrig dokumentation.

Det är ingen skillnad mellan de två studerade stadsdelarna. Dessa uppgifter samlas inte på ett systematiskt sätt. Endast av ett fåtal planer framgår att den nyanlände ska erhålla samhällsinformation. I avtalen med utbildningsanordnarna framgår dock att anordnarna ska ge information om svenskt arbetsliv och samhälle. Validering ingår dock inte i utbildningsanordnarnas åtaganden. Utbildningsanordnaren har dock som uppgift att hänvisa den nyanlände till Malmö stads Valideringscentrum.

I fem av Fosies ärenden, dvs. 17 %, och i ett, dvs. 8 % i Centrum's ärenden, har hälsa och välbefinnande uppmärksammats genom enstaka journalanteckningar. Hälsa och välbefinnande dokumenteras dock inte på ett systematiskt sätt som t.ex. utbildnings- och yrkesbakgrund. En anledning som anges i våra intervjuer är att personuppgiftslagen förbjuder registrering av sådana uppgifter.

I vårt stickprov hade 95 % deltagit i Sfi-undervisning och 60 % av dem som hade deltagit hade även fullföljt studierna med betyg. I stickprovet hade hälften av dem som deltagit i introduktionsundervisningen någon gång gjort avbrott i sina studier. I samtliga fall angavs skälen i dokumentationen. 57 % av kvinnorna hade någon gång gjort avbrott. Andelen män var något lägre, 42 %. Orsakerna till avbrott skiljer sig också mellan könen. Den vanligaste orsaken för avbrott för kvinnor var föräldraledighet. 41 % av avbrotten för kvinnor berodde på föräldraledighet eller brist på barnomsorgsplatser. Ingen av männen gjorde avbrott på grund av föräldraledighet. Bland männen var sjukdom den vanligaste orsaken till avbrott.

Nedan följer en redovisning för respektive stadsdel.

Fråga	Centrum	Fosie
Planen tagits fram av flera aktörer	17%	7%
Individuellt anpassade introduktionsplaner	0%	13%
Underskriven plan för självförsörjande	0%	0%
Underskriven plan för nyanländ med introduktionsersättning	80%	90 %
Validerade yrkeskunskaper	Har inte dokumenterats	Har inte dokumenterats
Deltagande i Sfi	100%	93%
Av dem som deltagit även fullföljt Sfi	50%	64%
Någon gång i utbildning gjort avbrott	58%	46%
Har erhållit samhällsinformation	100%	97% <sup>2</sup>
Hälsa och välbefinnande uppmärksammats	8%	17%

### Någon gång avbrott i studierna uppdelat på kön och stadsdel

	Centrum	Fosie
Män	40%	43%
Kvinnor	71%	50%

<sup>2</sup> En av dem som inte påbörjade utbildning hade heller inte erhållit någon annan samhällsinformation.

Enligt våra stickprov tycks Fosie ha en jämligare fördelning av avbrott.

När vi tog fram material, inom stickprovsgranskningen, upptäckte vi att som användare i en stadsdel hade vi möjlighet att gå in i andra stadsdelars ärenden.

#### **4.2.3 Systematisk uppföljningsinformation som visar på verksamhetens uppnådda resultat**

I varierande omfattning följer våra granskade AIC upp hur det går för de nyanlända som deltagit och avslutat introduktionsinsatser hos dem. AIC Fosie, som tar emot drygt 500 personer varje år, sammanställer varje månad uppgifter om vad de nyanlända går vidare till efter avslutad introduktion. En sammanställning görs för hela AIC, vilken presenteras på arbetsplatsträff. Varje handläggare får även en sammanställning över hur det har gått för de nyanlända som de har hjälpt. AIC Centrum, som tar emot cirka 130 personer per år och endast har två tjänstemän som handlägger introduktionsinsatser, har en något informellare uppföljning. Arbetsledare går i jämna mellanrum igenom material som sänds från INAR om antalet inskrivna och avslutsorsaker. De två granskade AIC har inte genomfört någon utvärdering av effekterna av genomförda insatserna.

#### **4.2.4 Våra kommentarer**

Vi anser att Centrum och Fosies stadsdelsfullmäktige, genom de upphandlade introduktionsutbildningarna, fullgör sina skyldigheter att tillhandahålla Sfi, praktik och samhällsinformation i enlighet med nationella och lokala målsättningar. Vi har dock uppmärksammat ett antal brister i stadsdelarnas handläggning av introduktionen.

Vi anser att rutinen för överlämnande av ärenden från mottagningsenheten till AIC inte är ändamålsenlig. Det är en brist att inte AIC får ett tecken från verksamhetssystemet om att den har fått en ytterligare nyanländ att ansvara för. Det är inte ändamålsenligt att respektive AIC ska behöva, med jämna mellanrum, söka i verksamhetssystemet för att få veta vilka nya nyanlända de ansvarar för. Det finns en uppenbar risk att ärenden blir liggande för lång tid innan de tas upp för handläggning av berörd AIC.

Våra stickprover vittnar om att viktiga delar såsom mål, insatser och tidsram framgår av introduktionsplanerna. De granskade planerna skiljer sig åt främst genom vilka insatser som anges. Formuleringarna om den nyanländes mål med introduktionen är identiska. Vi fann endast ett fåtal planer där den enskildes egna tankar lyste igenom. De mer individuellt anpassade planerna återfanns alla i Fosie men hade upprättats av mottagningsenheten vid sociala resursnämnden. Vi anser därför att introduktionsplanerna inom både Centrums och Fosies stadsdelsfullmäktige är allför standardiserade.

Vi anser att det är en brist att inte uppgifter registreras systematiskt i verksamhetssystemet om den nyanlände fått sina yrkeskunskaper värderade eller validerade. Verksamhetssystemet kan därför inte vara behjälpligt med att besvara frågan om hur många som får sina yrkeskunskaper värderade eller validerade. Dokumentationen i akterna har heller inte kunnat helt styrka förekomsten av samhällsinformation och information om arbetsmarknadsinsatser.

Vi menar att det är en brist att inte uppgifter om den nyanländes hälsa och välbefinnande beskrivs på ett systematiskt sätt i verksamhetssystemet som andra viktiga uppgifter, t.ex. utbildnings- och yrkesbakgrund. Vi har funnit att dessa uppgifter ibland förekommer i dokumentationen. Det

generella förbud som finns i personuppgiftslagen mot att använda uppgifter som rör hälsa, men även etnisk bakgrund, är undantaget för introduktionsverksamheten enligt 2 och 7 §§ lag (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

Av stickproverna får vi uppfattningen att Centrum i större utsträckning lyckats involvera externa aktörer i introduktionen. Vi anser att andra aktörers deltagande i introduktionsinsatserna, som t.ex. Arbetsförmedlingen, bör dokumenteras bättre. I dessa fall är det lämpligt att även representant från den externa aktören undertecknar introduktionsplanen.

Vi anser att en introduktionsplan bör undertecknas av den nyanlände oavsett om denne erhåller introduktionsersättning eller ej. Introduktionsplanen innehåller utgångspunkterna för den nyanländes introduktion. Själva undertecknandet ger en signal om dokumentets och insatsernas betydelse både för kommunen och för den nyanlände. Det är skälet till att andra myndigheter låter sina brukare underteckna liknande planer, t.ex. socialnämnden vid frivilliga placeringar, Arbetsförmedlingens handlingsplaner, individuella studieplaner inom skolan. Genom att ta bort formuleringen ”Jag förbinder mig att delta i följande aktiviteter inom introduktionen” kan dagens mall användas även för nyanlända som inte erhåller introduktionsersättning. Vidare ska introduktionsplanen vara skriftlig och framtagen i samråd med den nyanlände för att kommunen ska erhålla generalschablon från staten. Vi anser vidare att fysiska handlingar även om självförsörjande nyanlända ska förvaras samlat. Det är idag oklart var allmänna handlingar om dessa personers introduktion, t.ex. inkomna rapporter från utbildningsanordnarna, brev från den nyanlände, förvaras.

Vi anser att det är en brist att det genom verksamhetssystemet är möjligt för personal att ta del av uppgifter om nyanlända som är aktuella i en annan stadsdel. Många uppgifter i introduktionsärenden omfattas av sekretess, och därmed finns det en stor risk att sekretessbrott begås.

## 4.3 Kommunövergripande

I detta kapitel beskrivs kommunstyrelsens och dess utskott för integration och arbetsmarknadsfrågors roll i utveckling och uppföljning av introduktionsverksamheten.

### 4.3.1 Kommunstyrelsens övergripande ansvar för utveckling av introduktionsverksamheten inkl. svenska för invandrare

Kommunstyrelsens mål och budget för bland annat introduktionen återfinns i ”Handlingsplan för ökad integration och fler Malmöbor i arbete - Mål och budget 2009”. Av dokumentet framgår ett så kallat effektmål för introduktionsverksamheten. Övergripande mål anges även i ovan nämnda riktlinjer för introduktionsplaner, som antagits av kommunstyrelsens utskott för integration och arbetsmarknad.

Tjänstemän från INAR berättar att de upplever sig ha en övergripande roll. Arbetet riktar sig direkt mot den operativa verksamheten, dvs. AIC. Gentemot AIC kommuniceras både mål och uppföljningsinformation, men INAR har också en konsultativ roll. INAR samlar ledande tjänstemän från AIC i en samrådsgrupp. I samrådsgruppen möter ledande tjänstemän från INAR verksamhetschefer från AIC, chef för mottagningsenheten, chef för Arbetscentrum och chefen för vuxenutbildningsavdelningen vid utbildningsförvaltningen. Samrådsgruppen träffas cirka tre

gångar per termin. Inom gruppen delar deltagarna med sig av information och samråder i olika frågor. Gruppen är däremot inte beslutande.

Dåvarande sfi-rektor för nyanlända har tillsammans med INAR tagit fram ett antal gemensamma rutiner främst rörande ledighet från Sfi-studier. Riktlinjer för introduktionsplaner har tagits fram av INAR och antagits av kommunstyrelsens integrations- och arbetsmarknadsutskott. Några skriftliga rutiner för hur ofta introduktionsplaner ska följas upp har inte fastställts centralt, utan är en fråga för respektive stadsdel och AIC att reglera. De olika delarna i introduktionsarbetet har inte beskrivits i rutiner eller flödesscheman.

I Malmö högskolas rapport, tidigare omnämnd i kapitel 4.1, framkommer intressanta observationer om kommunikationen mellan INAR och AIC. INAR:s styrdokument når ut till alla inblandande aktörer. På operativ chefsnivå upplevdes dock kommunikationsvägarna och delaktigheten på olika sätt. Medan vissa av de intervjuade beskrev en god och självklar direktkontakt med INAR, beskrev andra större avstånd. I rapporten berättar personal inom AIC att vissa målsättningar är orealistiska, och att de saknar klarhet i vad målen egentligen baseras på (Malmö högskola 2009, s.18-20). I våra intervjuer framförs också olika synpunkter om kommunikationen mellan INAR och den operativa introduktionsverksamheten som bedrivs inom AIC. En av de intervjuade beskriver behovet av utökad kommunikation av målen. Sammanfattningsvis ansåg majoriteten av de intervjuade att det är kommunstyrelsen genom dess integrations- och arbetsmarknadsutskott och INAR som står för styrning och uppföljning av introduktionsverksamheten.

#### **4.3.2 Uppföljning och utvärdering**

Den egentliga uppföljningen och utvärderingen av introduktionsverksamheten genomförs, som tidigare beskrivits, kommunövergripande av kommunstyrelsens tjänstemannaorganisation INAR. Uppföljning kan delas in i två kategorier dels av statistiskt material om deltagarna med deras resultat, dels av AIC:s och utbildningsanordnarnas verksamhet.

Varje månad tar tjänstemän vid INAR ut en mängd statistiska uppgifter ur verksamhetssystemet, t.ex. om antal deltagare, avslutsorsak och inskrivningstid. Materialet, kallat "Månadsstatistik inom området integration och arbetsmarknad samt ekonomisk hjälp", presenteras för kommunstyrelsens integrations- och arbetsmarknadsutskott och sprids till AIC samt publiceras på hemsidan.

Eftersom stadsdelarna tillämpar olika praxis när det gäller introduktionens innehåll, blir det svårt att ur statistiken få en korrekt bild av hur det går för de nyanlända efter avslutad introduktion. Som vi berättat, i kapitel 3.1, skriver vissa stadsdelar ut självförsörjande nyanlända efter avslutad introduktionsutbildning, medan andra låter dem vara fortsatt inskrivna och beviljar dem arbetsmarknadsinsatser inom ramen för introduktionen. INAR redovisar arbetsmarknadsinsatser och introduktionsutbildning var för sig i sina månadsrapporter. Det går således inte ur statistiken att utläsa hur det går för nyanlända efter deras tre introduktionsår.

Uppföljningen av kommunstyrelsens mål med introduktionen blir inte heller helt rättvisande mellan stadsdelarna. Det finns en stor risk att statistiken, felaktigt, visar på bättre resultat för introduktionen i de stadsdelar som behåller nyanlända med arbetsmarknadsinsatser fortsatt inskrivna inom introduktionen, än dem som skriver ut den nyanlända efter fullbordade introduktionsstudier.

Ett annat problem vi funnit med statistiken och kodningen av avslut är att när en nyanländ får arbete och vill fortsätta läsa Sfi, t.ex. på kvällen, kodas detta inte som avslut på grund av arbete utan som fortsatta Sfi-studier. Trots att den nyanlände fått arbete kodas detta inte som ett lyckat resultat.

I våra intervjuer framförs att INAR:s uppföljning fokuserar nästan uteslutande på hur det gått för de nyanlända.<sup>3</sup> Materialet som produceras kring dessa frågor upplevs som omfattande och tillräckligt. Mindre fokus har dock lagts på att utvärdera vad som görs i det operativa arbetet med den nyanlände som ger positiva resultat. Liknande utsagor finns i Malmö högskolas rapport. I den framför en verksamhetschef att INAR inte analyserar det operativa arbetet (Malmö högskola 2009, s.25).

Vi begärde därför ut samtliga genomförda utvärderingar om introduktionsverksamheten. År 2007 genomfördes en utvärdering om på vilket sätt introduktionsutbildningen är arbetslivsinriktad och individualiserad, tidigare nämnd i kapitel 3.1. År 2004 genomfördes en utvärdering av programmet Akademikerintroduktion. Vi har däremot inte funnit någon effektutvärdering, dvs. en utvärdering som fastställer ett orsakssamband mellan en insats (introduktionen) och en förändring av ett tillstånd hos t.ex. en individ (den nyanlände).<sup>4</sup>

INAR genomför även kontroller genom verksamhetssystemet av handläggning och dokumentation i introduktionsärendena. Kontrollerna genomförs löpande inför verksamhetsuppföljningarna samt ad hoc, t ex när frågor uppstår eller när fel hittas. I våra intervjuer med tjänstemän vid AIC framförs att kontrollerna har lett till att arbetsätt förbättrats.

INAR genomför fyra gånger per år en uppföljning av respektive AIC:s introduktions- och arbetsmarknadsverksamhet. Alla AIC ska komma in med en beskrivning utifrån ett antal frågeställningar, t.ex. ”Verksamhetens budgetutnyttjande” och ”Resultat och måluppfyllelse”.

Efter slutförd introduktion får den nyanlände besvara en enkät om hur den upplevt stödet från AIC. I våra intervjuer framförs att svarsbortfallet är ganska stort. De intervjuade tror att svarsbortfallet beror på att när väl introduktionen är slutförd, är inte den nyanlände tillräckligt motiverad att svara på en enkät.

### **Uppföljning av de externt upphandlade introduktionsutbildningarna**

Fram till den 1 juli 2009 genomfördes uppföljning gällande introduktionsutbildningarna av INAR. Den 1 juli övergick ansvaret för Sfi-verksamheten till utbildningsnämnden. Skolverket konstaterade att uppföljningen av introduktionsutbildningarna försvåras av det delade ansvaret mellan rektorn och stadsdelarna. Stadsdelarna har ansvar för uppföljning av introduktionsdelen medan rektorn har ansvar för uppföljning av Sfi-delen. Dessa delar är oftast helt integrerade, vilket gör att ansvarsfördelningen kan upplevas som ett hinder för en effektiv uppföljning av helheten för respektive studerande (Skolverket 2005, s. 35).

<sup>3</sup> Vid uppföljning mäts vanligen det vi kallar förändringar av tillstånd i samhället och dessa mått kombineras ofta med mått på de prestationer som var tänkta att påverka tillstånden. Uppföljning ger inte svar på varför en förändring har inträffat och om och i vilken utsträckning en kommunal verksamhet har påverkat förändringen i tillståndet (Ekonomistyrningsverket 2006:8, s.12-13).

<sup>4</sup> I en effektutvärdering försöker utvärderaren fastställa ett orsakssamband mellan en insats och en förändring av ett tillstånd som organisationen i fråga försökt påverka. Ibland fokuserar man på att identifiera de mekanismer som gör att effekterna uppstår (Ekonomistyrningsverket 2006:8, s.12-13).

Kommunen saknar ett verksamhetssystem för Sfi-verksamheten för nyanlända flyktingar och invandrare. Det är upp till de externa utbildningsanordnarna att rapportera in uppgifter om elevens studieresultat, närvaro och avbrott mm. Varken Sfi-rektor eller handläggare på AIC har möjlighet att ta del av utbildningsanordnarnas databaser och därifrån få ut rapporter om t.ex. kö till utbildningen eller avbrott. Utbildningsanordnarna skickar istället löpande papperslistor till Sfi-rektor med uppgifter om t.ex. frånvaro, avbrott samt kö.

En gång i halvåret sammanställer respektive utbildningsanordnare en verksamhetsrapport. Rapporternas huvuddel är redovisningen av uppfyllelsen av de i avtalet uppställda effektmålen. Vidare beskrivs betydande förändringar och genomförda aktiviteter. För varje utbildningsanordnare utses en uppföljningsgrupp från kommunen, bestående av två AIC-chefer och ett antal introduktionshandläggare. Sfi-rektor deltar i samtliga grupper. Respektive uppföljningsgrupp tar del av "sin" utbildningsanordnares rapport vid en muntlig presentation. Sfi-rektor kan även genomföra spontana besök hos utbildningsanordnarna. Av våra intervjuer får vi veta att detta dock är sällsynt.

Sammanfattningsvis tar kommunstyrelsen årligen del av integrations- och arbetsmarknadsutskottets årsanalys, vilken innehåller måluppfyllelseanalys och sammanfattning av verksamheten under året.

### **4.3.3 Våra kommentarer**

Vi anser att kommunstyrelsen i huvudsak fullföljer sin del i styrning, ledning och uppföljning av introduktionsverksamheten. Vi anser dock att det finns brister i måluppföljningens tillförlitlighet, i och med att stadsdelarna inte definierar introduktionsinsatserna på samma sätt. En av dem låter den nyanlände vara fortsatt inskriven inom introduktionen trots att introduktionsutbildningen slutförts, om den nyanlände deltar i kommunal arbetsmarknadsåtgärd. Den andra skriver ut självförsörjande nyanlända vid avslutade introduktionsstudier, trots att personen går vidare i kommunala arbetsmarknadsåtgärder. Vi ser ett behov av att uppföljningen av Sfi borde förbättras och förenklas genom att kommunen själv registrerar uppgifter om eleverna i en egen databas. På detta sätt ökar möjligheterna till kontroll av utbildningen och effektivare utnyttjande av platserna.

Genom sina kontroller av dokumentationen i de nyanländas akter, tar tjänstemännen vid INAR (kommunstyrelsen) del av sekretessbelagd information från en annan myndighet (respektive stadsdelsfullmäktige). Vi bedömer att förfarandet står i strid mot sekretesslagen, vilket är en brist. Det är respektive stadsdelsfullmäktige som bör svara för den interna kontrollen över introduktionsverksamheten.

Vi anser att kommunstyrelsens utvärderingsarbete i större omfattning borde fokusera på vad i introduktionsinsatserna som fungerar och leder till positiva resultat. I vilken grad nyanlända går till arbete eller studier efter introduktionen är förstås viktiga data. De avgörande frågorna är dock i vilken omfattning introduktionsinsatserna bidrog till resultat, och i sådana fall vad bland de olika insatserna som är verkningsfulla. En utvärdering på detta sätt är mer krävande, än vad som tidigare har genomförts. Inom fler och fler av välfärdssektorns områden ställs krav på att myndigheterna kan påvisa att de insatser som ges ger önskvärda resultat. Vi anser att utan sådan utvärdering är kommunstyrelsens stöd till metodutveckling begränsad.

KPMG AB,

Olof Eriksson  
*Certifierad kommunal revisor*

Fredrik Ottosson  
*Revisor*

## Referenser

Danielsson, Axel (1995). *Kommunal nämndadministration*, Kommentus Förlag AB, Stockholm

Ekonomistyrningsverket 2006:8. *Effektutvärdering - Att välja upplägg*

Kommunfullmäktige (2004). *Handlingsplan "Välfärd för alla- det dubbla åtagandet"*

Kommunstyrelsen (2008). *Handlingsplan för ökad integration och fler malmöbor i arbetet, Mål och budget 2009*

Malmö stad, Avdelningen för integration och arbetsmarknad (2007), *Utvärdering av introduktion med svenskundervisning för invandrare (Sfi) inklusive lärande i samhälls- och arbetsliv och för en sammanhållen flexibel och individanpassad introduktion av nyanlända flyktingar och invandrare*. Malmö stad

Mål och budget från Centrum och Fosie

Malmö högskola (2009). *MAST – mål i sikte Utvärdering av arbetet med politiska styrdokument för arbetsmarknadspolitiska insatser i Malmö*

Sarstrand, Anna-Maria. (2007). *De första invandrarbyråerna: Om invandrares inkorporering på kommunal nivå 1965-1984*, Växjö universitet. Institutionen för samhällsvetenskap, Växjö

Skolverket 2006:22 *Utbildningsinspektion i Malmö kommun*

SOU 2008:58 *Egenansvar – med professionellt stöd*. Betänkande av Utredningen om nyanländas arbetsmarknadsetablering

Årsanalyser 2008, Delårsrapporter 2009 från Centrum och Fosie