



Stadens mottagande av nyanlända Nr 2, 2018

Projektrapport från
Stadsrevisionen

Dnr: 3.1.3-111/2017

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

I årsrapporter för nämnder och granskningspromemorior för bolagsstyrelser sammanfattar stadsrevisionen det gångna årets granskningar och bedömningar av verksamheten. Granskningar som genomförs under året kan också publiceras som projektrapporter.

Publikationerna finns på stadsrevisionens hemsida, www.stockholm.se/revision. De kan också beställas från revisionskontoret, revision.rvk@stockholm.se.

Till
Kommunstyrelsen
Arbetsmarknadsnämnden
Socialnämnden
Utbildningsnämnden
Skärholmens stadsdelsnämnd
Södermalms stadsdelsnämnd

Stadens mottagande av nyanlända

Revisorsgrupp 1 har den 31 januari 2018 behandlat bifogad revisionsrapport (nr 2/2018).

Kommunstyrelsen, nämnder och stiftelse arbetar med att utveckla ett gemensamt initialt stöd till kommunanvisade nyanlända, kvotflyktingar och nyanlända i eget boende. Det finns en organisation för att tillhandahålla stöd och insatser enligt boställningslag, skollag, gymnasieförordning, förordning om vuxenutbildning, förordning om samhällsorientering för vissa invandrare samt olika insatser enligt socialtjänstlagen. För att säkerställa att det arbete som pågår ger avsedda effekter bör dock stadens övergripande uppföljning och utvärdering utvecklas och tydliggöras.

Vi hänvisar i övrigt till rapporten och överlämnar den till kommunstyrelsen, arbetsmarknadsnämnden, socialnämnden, utbildningsnämnden samt stadsdelsnämnderna Skärholmen och Södermalm för yttrande. Yttrandet ska ha inkommit till revisorsgrupp 1 senast den 30 april 2018. Rapporten överlämnas också till Stiftelsen för Hotellhem i Stockholm (SHIS) för kännedom.

På revisorernas vägnar

Bosse Ringholm
Ordförande

Stefan Rydberg
Sekreterare

Sammanfattning

Revisionskontoret har genomfört en granskning för att bedöma om stadens mottagande av nyanlända sker utifrån lagkrav och stadens budget. Förutom kommunstyrelsen har arbetsmarknadsnämnden, socialnämnden, utbildningsnämnden, Stiftelsen Hotellhem i Stockholm (SHIS) samt stadsdelsnämnderna Skärholmen och Södermalm ingått i granskningen.

Granskningen visar att stadens mottagande av nyanlända sker i huvudsak utifrån lagstiftningens krav och stadens budget. Staden ordnar temporärt boende till kommunanvisade nyanlända och vid behov praktiskt stöd i samband med bosättning. Vidare tillhandahåller staden undervisning i svenska för invandrare (Sfi), samhällsorientering och annan vuxenutbildning samt plats i förskola och skola. Staden prövar även vid behov rätten till ekonomiskt bistånd och annat socialt stöd i enlighet med socialtjänstlagen.

Staden har genomfört ett utvecklingsarbete med mottagandet av nyanlända utifrån uppdrag i stadens budget bl.a. avseende ett likvärdigt initialt socialt stöd till kommunanvisade nyanlända, kvotflyktingar och nyanlända i eget boende. Det pågår ett arbete inom utbildningsförvaltningen för att åtgärda de utvecklingsområden som identifierats för att förbättra mottagandet av nyanlända elever till grund- och gymnasieskolan. Mottagandet av gymnasieelever kommer under våren 2018 slås ihop med grundskolans mottagande som organiseras inom START Stockholm.

Granskningen visar att samordningsansvaret har varit formellt otydligt mellan kommunstyrelsen och arbetsmarknadsnämnden under 2017. Samordningsansvaret har dock tydliggjorts i budget 2018. Under 2018 ansvarar arbetsmarknadsnämnden för samordningen av stadens gemensamma mottagande av nyanlända. Nämnden ska i samarbete med berörda nämnder utveckla stadens arbete genom omvärldsbevakning, kunskapsspridning samt utveckling och uppföljning av statistik. Ansvaret för en övergripande uppföljning av stadens samlade arbete med mottagande och etablering av nyanlända har däremot inte tydliggjorts.

Samverkan sker mellan kommunstyrelsen och stadens nämnder och bolag för att säkra mottagandet av nyanlända. Revisionskontorets bedömning är dock att samverkan mellan Intro Stockholm och stadsdelsnämnderna behöver förbättras. Överlämningarna av

ärenden avseende nyanlända från Intro Stockholm till stadsdelsnämnderna fungerar inte helt tillfredsställande avseende informationsöverföringen.

Revisionskontorets bedömning är att en övergripande uppföljning och utvärdering av stadens mottagande av nyanlända behöver utvecklas. Detta för att säkerställa att insatser till målgruppen ger förväntat resultat. En välfungerande mottagning och etablering samt förmåga att anpassa insatser till nyanländas behov är angeläget de kommande åren för att minska risken för utanförskap, både på kort och på lång sikt.

Utifrån redovisade iakttagelser och bedömningar lämnas följande rekommendationer:

Kommunstyrelsen:

- Utveckla en övergripande uppföljning och utvärdering av resultatet kring arbetet med stadens mottagning och etablering av nyanlända.

Socialnämnden

- Skapa en skriftlig rutin som säkerställer överlämningarna av ärenden mellan Intro Stockholm och samtliga stadsdelsnämnder.

Södermalms stadsdelsnämnd

- Skapa en skriftlig rutin som säkerställer överlämningarna av ärenden mellan Intro Stockholm och stadsdelsnämnden.

Innehåll

1. Inledning	1
1.1 Bakgrund.....	1
1.2 Syfte och revisionsfrågor	1
1.3 Avgränsning	2
1.4 Ansvarig nämnd/styrelse.....	2
1.5 Revisionskriterier	2
1.6 Metod	3
1.7 Lägesbeskrivning	3
2. Styrning av stadens arbete kring nyanlända	3
2.1 Stadens lagstadgade ansvar	3
2.2 Vision, strategi och riktlinjer	4
2.3 Roll- och ansvarsfördelning	5
3. Mottagandet av nyanlända	8
3.1 Initialt stöd till kommunanvisade	8
3.2 Initialt stöd till kvotflyktingar	9
3.3 Initialt stöd till egen bosatta (EBO)	10
3.4 Boende till nyanlända.....	11
3.5 Skola och förskola.....	13
3.6 Etableringsinsatser till nyanlända	15
4. Uppföljning av mottagandet	17
5. Analys, slutsatser och bedömning	20
6. Sammanfattande bedömning och rekommendationer	22
Bilagor	
Bilaga 1 Intervjupersoner	24
Bilaga 2 – Etableringsinsatser till nyanlända	25
Bilaga 3 – Antalet vuxna nyanlända med uppehållstillstånd mottagna i staden 2013-2017	27

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Sveriges kommuner hade fram till december 2010 ansvar för nyanländas introduktion. I samband med etableringsreformen 2010 fick staten, genom Arbetsförmedlingen, det samordnande ansvaret för etableringen av nyanlända. Många kommuner avvecklade i och med reformen stora delar av den organisation som fanns för mottagande av nyanlända. I februari 2015 tog Arbetsförmedlingen även bort sin lotsfunktion. En funktion som gett praktisk stöd till nyanlända i det inledande skedet av deras etablering. Detta tillsammans med det stora mottagandet av nyanlända hösten 2015 och införandet av bosättningslagen 2016, återaktualiserar stadens roll i mottagande och etablering av nyanlända.

Stockholms stad ansvarar för det initiala mottagandet av nyanlända personer med uppehållstillstånd vilket bl.a. innebär att erbjuda boende till kommunanvisade nyanlända, samhällsorientering, undervisning i Sfi och vuxenutbildning samt kompletterande ekonomiskt bistånd vid behov. Vidare för att tillhandahålla plats i förskola och skola. Staden ansvarar även för att enskilda som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver enligt socialtjänstlagen.

Stadsrevisionen genomförde en förstudie 2016 som bl.a. visade att det finns ett fortsatt behov av att förbättra samordningen av insatser bland stadens nämnder kring mottagande av nyanlända. Risker har även identifierats avseende likvärdigheten i det initiala stödet till nyanlända kommunanvisade personer och nyanlända i eget boende. En viktig del i arbetet är att säkerställa mottagandet av nyanlända elever till stadens skolor.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om stadens mottagande av nyanlända sker enligt lagkrav och stadens riktlinjer. Granskningen besvaras med följande revisionsfrågor:

- Finns det strategier och riktlinjer för stadens arbete och samordning kring nyanlända?
- Finns en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan nämnder och bolag som säkerställer en tillräcklig samverkan?
- Har staden ett mottagande som säkerställer ett initialt stöd till nyanlända kommunanvisade personer och nyanlända i eget boende?

- Sker mottagandet av nyanlända elever på tillfredsställande sätt?
- Sker en tillfredsställande uppföljning, utvärdering och analys av insatserna för nyanlända?

1.3 Avgränsning

Granskningen omfattar stadens mottagning av vuxna kommun-anvisade nyanlända med uppehållstillstånd (ABO), kvotflyktingar och nyanlända i eget boende (EBO). Asylsökande eller ensamkommande barn ingår inte i granskningen. Granskningen omfattar även mottagandet av nyanlända elever inom gymnasieskolan. Resursfördelningen avseende mottagande av nyanlända behandlas inte i granskningen.

1.4 Ansvarig nämnd/styrelse

Granskningen omfattar kommunstyrelsen, arbetsmarknadsnämnden, socialnämnden, utbildningsnämnden, Stiftelsen Hotellhem i Stockholm (SHIS) samt stadsdelsnämnderna Skärholmen och Södermalm. Dessa nämnder ingår i stadens sammantagna process kring mottagande av nyanlända.

Valet av stadsdelsnämnder har bl.a. gjorts utifrån geografisk spridning och spridningen av medborgarkontor kopplat till stadsdelsnämnderna.

Granskningen omfattar även Liljeholmens gymnasium och Skärholmens gymnasium som tar emot och erbjuder språkintroduktion till nyanlända elever.

1.5 Revisionskriterier

Revisionskriterier är de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analys, slutsatser och bedömningar. Dessa kan ofta hämtas från lagar och förarbeten, föreskrifter eller interna regelverk, policyer och fullmäktiges beslut.

Granskningen utgår i huvudsak från följande revisionskriterier:

- Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.
- Förordning (2011:1108) om vuxenutbildning.
- Förordning (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare 1-12§§.
- Skollagen 2010:800.
- Stadens budget 2017.

1.6 Metod

Granskningen har genomförts genom intervjuer och studier av relevant dokumentation. Intervjuer har genomförts med representanter från stadsledningskontoret, arbetsmarknadsförvaltningen, socialförvaltningen, utbildningsförvaltning, SHIS samt stadsdelsförvaltningarna Skärholmen och Södermalm. Vidare har intervjuer genomförts med representanter från Liljeholmens gymnasium och Skärholmens gymnasium.

Granskningen har genomförts av Katja Robleto och Martin Andersson på revisionskontoret. Rapporten har faktakontrollerats av förvaltningarna.

1.7 Lägesbeskrivning

Alla Sveriges kommuner ska, enligt bosättningslagen sedan mars 2016, ta emot och erbjuda bosättning till nyanlända personer som har fått uppehållstillstånd men som inte har ordnat eget boende, s.k. kommunanvisade nyanlända (ABO), inklusive kvotflyktingar.

Enligt beslut fastställt av regeringen ska Sveriges kommuner under 2018 totalt ta emot 15 200 kommunanvisade nyanlända, varav Stockholms stad ska ta emot 1 882 personer. Utöver dessa bosätter sig även nyanlända personer med uppehållstillstånd i eget boende (EBO) i staden.

Under 2017 tog Stockholm stad totalt emot 5 044 nyanlända vuxna personer med uppehållstillstånd. Av dessa var 3 445 kommunanvisade (ABO), 737 var nyanlända i eget boende (EBO), 283 var kvotflyktingar, 526 var anhöriga och 53 kategoriseras som övriga personer. Motsvarande period 2016 tog staden emot 3 410 vuxna personer med uppehållstillstånd. Se *Bilaga 3* för utförligare uppgifter mellan åren 2013-2017.¹

2. Styrning av stadens arbete kring nyanlända

2.1 Stadens lagstadgade ansvar

Stockholm stads mottagande av nyanlända innebär att staden bl.a. ansvarar för:

¹ 2017 års statistik släpar efter två månader, ytterligare personer kan tillkomma.

- Ordnandet av boende och vid behov praktisk hjälp i samband med bosättning till kommunanvisade nyanlända, (Bosättningslag 2016:38).
- Introduktionsinsatser i förskola och skola samt svenska för invandrare (Sfi), (Skollag 2010:800).
- Gymnasieutbildning, (Skollag 2010:800 och gymnasieförordning 2010:2039).
- Kommunal vuxenutbildning, (Förordning om vuxenutbildning 2011:110).
- Samhällsorientering, (Förordning om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare 2010:1138).
- Kompletterande ekonomiskt bistånd vid behov och annat socialt bistånd, (Socialtjänstlag 2001:453).

2.2 Vision, strategi och riktlinjer

Stadens mottagande av nyanlända tar sin utgångspunkt i Vision 2040 – Ett Stockholm för alla, som fastställdes av fullmäktige januari 2017 samt i Stockholm stads budget 2017. Följande framgår i stadens vision:

”Den som kommer till Stockholm från ett annat land får en snabb introduktion, där staden samarbetar med föreningar och arbetsliv för att stödja etableringen på arbetsmarknaden. God tillgång till utbildning, praktik och snabb validering av examina tillsammans med ett aktivt arbete mot diskriminering gör att nyanlända fort kommer i arbete. Ett nära och kreativt samarbete mellan utbildningsväsende och företag ger ungdomar och nyanlända fler matchningsmöjligheter och vägar in på arbetsmarknaden...”

I stadens budget 2017 framgår att den sammantagna mottagningen av nyanlända ska skapa goda förutsättningar för de nya invånarna att snabbt etablera sig i Stockholm. Samtliga nämnder och bolag ska arbeta mot samma mål och i god samverkan, med både interna och externa parter.

Granskningen visar att staden inte har någon samlad strategi för mottagandet av nyanlända eller samlade riktlinjer för arbetet. Vision 2040 och stadens budget anger istället inriktningen för stadens mottagande och arbetet med nyanlända.

Arbetsmarknadsnämnden hade utifrån fullmäktiges aktivitet i budget 2015 uppdraget att tillsammans med berörda aktörer i staden ta fram riktlinjer för stadens flyktingmottagande. En styrgrupp fanns kopplad till uppdraget som bl.a. bestod av förvaltnings-

direktörerna från arbetsmarknadsförvaltningen och socialförvaltningen, grundskolechef från utbildningsförvaltningen samt stadsdelsdirektörerna från stadsdelsförvaltningarna Norrmalm, Spånga-Tensta, Skarpnäck och Södermalm. En arbetsgrupp med representanter från arbetsmarknadsförvaltningen tog fram en slutrapport december 2015 som avrapporterades till arbetsmarknadsnämnden.

I rapporten konstaterades att staden redan hade former och riktlinjer för arbetet med nyanlända inom befintliga verksamhetsområden bl.a. för bostadsförsörjningen och ekonomiskt bistånd. Behovet identifierades istället vara att tydliggöra den ansvarsfördelning som fanns inom staden. Styrgruppen beslutade att inrikta uppdraget mot en kartläggning. Detta som ett underlag till fullmäktiges aktivitet till kommunstyrelsen i budget 2016, om att genomföra en översyn av flyktingmottagandet.

Kommunfullmäktiges inriktning för arbetet med mottagningen av nyanlända anges i stadens budget för respektive nämnd. Styrningen av arbetet sker utifrån aktiviteter till stadens styrelse/nämnder-/bolag/stiftelser, se avsnitt 2.3 *Roller och ansvarsfördelning*. Stadens indikator för arbetet med nyanlända avser *Antal anvisade bostäder till nyanlända*. Några ytterligare uppföljningsbara mål eller indikatorer har inte tagits fram av fullmäktige.

2.3 Roll- och ansvarsfördelning

Kommunstyrelsens och nämndernas ansvar och uppdrag i form av aktiviteter regleras i Stockholms stads budget och reglementen. Ansvar för stadens arbete med nyanlända är fördelat på flera av stadens nämnder.

2.3.1 Samordningen av mottagandet av nyanlända

Samordningen av stadens mottagande av nyanlända har under 2017 enligt stadens budget legat både på kommunstyrelsen och på arbetsmarknadsnämnden.

Enligt stadens budget 2017 har arbetsmarknadsnämnden ansvaret för kommunövergripande flyktingfrågor och samordning av stadens integrationsarbete. I budgeten framgår det samtidigt att kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar för att stadens mottagande av nyanlända består av hållbara lösningar på kort och lång sikt. Vidare ansvarar kommunstyrelsen för att samordna stadens arbete med integrations- och flyktingfrågor. Arbetet ska vidareutvecklas på bästa sätt för att skapa ett bra mottagande och för välfungerande

etablering i arbetsliv, bostadsmarknaden och i samhället. Kommunstyrelsen ska som ett led i arbetet samarbeta med stadens övriga nämnder för att bygga upp välfungerande samverkansformer. Den formella otydligheten i ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och arbetsmarknadsnämnden kring samordningen av stadens arbete med integration- och flyktingfrågor, har bl.a. lyfts fram i delrapporten *Fokus nyanlända – För en hållbar etablering och inkludering*, framtagen under 2017 av Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm. I rapporten framgår att det finns ett behov av att säkerställa en tydlighet i styrning och samordning av stadens arbete med nyanlända. Något som tagits i beaktning i kommunstyrelsens beredning av budget 2018.

I stadens budget 2018 har den formella ansvarsfördelningen mellan kommunstyrelsen och arbetsmarknadsnämnden tydliggjorts. Enligt budget 2018 har arbetsmarknadsnämnden ansvar för samordning av stadens arbete med mottagande och etablering av nyanlända. Samordningsansvaret innefattar att arbetsmarknadsnämnden ska i samarbete med berörda nämnder och bolag utveckla stadens arbete genom omvärldsbevakning, kunskapsspridning samt uppföljning av statistik. Kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar för att stadens mottagande av nyanlända består av hållbara lösningar på kort och lång sikt. Styrelsen ska även tydliggöra roller och ansvar och strategiskt utveckla stadens arbete med integrations- och flyktingfrågor.

Enligt intervjuade har samordningsansvaret mellan nämnderna varit otydligt under 2017. En dialog om ansvarsfördelningen har dock pågått under året mellan stadsledningskontoret och arbetsmarknadsförvaltningen. Stadsledningskontoret har i huvudsak haft det samordnande ansvaret för bostäder och sociala stödet medan arbetsmarknadsfrågorna, vuxenutbildning och Sfi m.m. har legat på arbetsmarknadsförvaltningen. Ansvarsfördelningen mellan styrelsen och nämnden uppges därför ha fungerat bra i praktiken.

2.3.2 Initialt stöd till nyanlända

Socialnämndens ansvarar, enligt stadens budget 2017, för det initiala mottagandet av kommunanvisade nyanlända efter att en person har fått uppehållstillstånd men ännu inte hunnit påbörja Arbetsförmedlingens etableringsinsatser.

Enligt fullmäktiges tilläggsuppdrag i november 2016² ska socialnämnden fatta beslut om ekonomiskt bistånd i de fall där

² KF 2016-11-28, p. 17. Dnr 181-1363/2016, p. 23-26.

kompletterande ekonomiskt bistånd behövs för att täcka boende kostnaderna för kommunanvisade nyanlända.³ Stadsdelsnämnderna ansvarar enligt budget 2017 för att pröva rätten till ekonomiskt bistånd och praktisk hjälp till nyanlända i samband med bosättning. Stadsdelsnämnderna ansvarar även för att utreda andra behov av stöd i ärenden som berör nyanlända.

Stadens budget 2017 anger att socialnämnden ska utreda och vidareutveckla stadens mottagande av och stödet till nyanlända kvotflyktingar. Vidare anges att arbetsmarknadsnämnden ska i samarbete med kommunstyrelsen och socialnämnden utreda möjligheten att förbättra samhällsinformation och vägledning till nyanlända i eget boende (EBO) och ge förslag på hur en sådan verksamhet ska kunna utformas.

2.3.3 Boende till nyanlända

I stadens budget 2017 framkommer att kommunstyrelsen ska i samarbete med nämnder och bolag aktivt bidra till stadens arbete med etablering av nyanlända på bostadsmarknaden.

Enligt fullmäktiges tilläggsbeslut november 2016⁴ ska socialnämnden inrätta och driva tillfälliga boendeplatser i form av större kollektiva boenden. Stiftelsen Hotellhem i Stockholm (SHIS) ska tillsammans med socialnämnden bistå kommunanvisade nyanlända med bostad. Verksamheten ska i samarbete med berörda nämnder och bolagsstyrelser utvecklas och utökas för att möta framtida behov. SHIS ansvarar för driften av genomgångsbostäderna.

2.3.4 Förskola och skola

Stadsdelsnämnderna ansvarar för den kommunala förskoleverksamheten. Utbildningsnämnden har ett samordningsansvar för verksamhetsutvecklingen av stadens förskoleverksamhet i dialog med stadsdelsnämnderna.

Utbildningsnämnden ansvarar för mottagandet av nyanlända elever till grundskolan och gymnasieskolan. Enligt stadens budget 2017 ska nämnden skapa mer heterogena elevsammansättningar i stadens skolor. Alla skolor i staden ska ta ett ansvar för mottagandet av nyanlända elever.

Inom gymnasieskolan ska språkin introduktionsprogrammets uppdrag, organisation och struktur tydliggöras, bl.a. för att skapa

³ Detta gäller hushåll där hyran är så hög att etableringsersättningen från Arbetsförmedlingen inte räcker till.

⁴ KF 2016-11-28, p.17. Dnr 181-1363/2016, p. 23-26.

förutsättningar för ett väl fungerande mottagande. Utbildningsnämnden har, enligt fullmäktiges aktivitet i budget, uppdraget att i samarbete med arbetsmarknadsnämnden utveckla möjligheten för nyanlända och ensamkommande gymnasieelever att fortsätta studier på Komvux eller folkhögskola.

2.3.5 Etableringsinsatser till nyanlända

Arbetsmarknadsnämnden ansvarar för kommunövergripande arbetsmarknadsfrågor och för stadens samlade arbetsmarknadsinsatser.

Vidare ansvarar nämnden enligt budget för vuxenutbildning, svenska för invandrare (Sfi) och samhällsorientering för nyanlända.

3. Mottagandet av nyanlända

3.1 Initialt stöd till kommunanvisade

Stadens mottagande av kommunanvisade nyanlända (ABO) sker centralt inom enheten Intro Stockholm som sorterar under avdelningen mottagande av nyanlända vid socialförvaltningen. Enheten skapades januari 2016 för att kunna möta det stora antalet kommunanvisade nyanlända som kom till staden. För att säkerställa en effektivare styrning av arbetet med nyanlända beslutade socialnämnden februari 2017 att upprätta en projektorganisation direkt underställt förvaltningschefen. Avdelningen mottagande nyanlända kompletterades med två enheter, bostadskansliet och tillfälliga boenden, se avsnitt 3.4 *Boende till nyanlända*.

Organisationen kommer enligt socialnämndens beslut, fortgå t.o.m. 2018. Något beslut om verksamhetens fortsättning har inte tagits vid tiden för granskningen.

I Intro Stockholms verksamhetsbeskrivning, framtagen oktober 2016, framkommer att kommunanvisade nyanlända ska kunna få det stöd och den service de är i behov av för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden och i samhällslivet. Uppdraget avser också att ordna temporär bosättning och att pröva rätten till initialt ekonomiskt bistånd i väntan på etableringsersättning från Arbetsförmedlingen⁵.

⁵ Den som är ny i Sverige kan få etableringsersättning. Etableringsersättningen är pengar man får när man har en etableringsplan hos Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen upprättar en individuell planering tillsammans med den nyanlände och i samverkan med berörda kommuner, myndigheter, företag och organisationer. Planeringen ska normalt omfatta aktiviteter på heltid. Försäkringskassan beslutar om etableringsersättning och betalar ut den.

Samhällsvägledarna vid Intro Stockholm möter upp nyanlända vid den bostad som de blivit anvisade, i samband med ankomsten till Stockholm. De deltar i kontraktsskrivning och erbjuder socialt stöd och praktisk hjälp i samband med bosättning. Regelbundna möten sker för att stödja den nyanlände exempelvis med myndighetskontakter, bokning av läkartider och information om samhället i övrigt. Tolk uppges delta vid behov. Intro Stockholm har även öppna grupprådgivningar, exempelvis i försäkringsfrågor, som det går att boka in en tid till. Målsättning är att det initiala stödet inom Intro Stockholm ska ges under fyra veckor. Därefter ska stadsdelsnämnderna ta över ansvaret om ytterligare behov framkommer. I dagsläget uppges stödet dock pågå under fyra månader. Överlämningen av ärenden från Intro Stockholm till stadsdelsnämnderna uppges fungera olika bra. Utmaningen ligger i att stadsdelsnämnderna har olika organisationer för mottagandet av nyanlända. Enligt intervjuade har Intro Stockholm ett bra samarbete med bl.a. Skärholmens stadsdelsnämnd, som resulterat i gemensamma rutiner för överlämningar. Samarbetet uppges även ha varit gott mellan Södermalms stadsdelsnämnd och Intro Stockholm. Överlämningarna av ärenden till Södermalms stadsdelsnämnd uppges däremot ha krävt ett löpande utvecklingsarbete för att få till en bra rutin. Samtal uppges pågå för att få fram fungerande överlämningar mellan Intro Stockholm och samtliga stadsdelsnämnder.

3.2 Initialt stöd till kvotflyktingar

Intro Stockholm tar emot kvotflyktingar som hänvisats till staden. Kvotflyktingar tas emot på Arlanda och överlämnas till den stadsdelsnämnd där boendet finns, om det finns behov av att utreda behov av insats eller ekonomiskt bistånd. Information om ankomsten uppges ske med två veckors framförhållning av Migrationsverket. Omkring en tredjedel av de personer som tas emot som kvotflyktingar uppges ha särskilda behov vid ankomsten. Det som försvårar mottagandet uppges vara att de medicinska underlag som medföljer från Migrationsverket är i många fall inte kompletta på grund av sekretess. Detta bidrar till att varken Intro Stockholm eller stadsdelsnämnden har tillräcklig information om vilka stödbehov som finns vid ankomsten. Vissa personer kan exempelvis tillhöra personkrets LSS. Utredningarna för dessa personer uppges ta tid eftersom det saknas underlag som kan styrka vårdbehovet i förväg.

Socialnämnden har under 2017, i enlighet med fullmäktiges aktivitet i budget, utrett behovet av stadens mottagande av och stödet till nyanlända kvotflyktingar. Intervjuer har bl.a. genomförts med Intro Stockholm och relevanta myndigheter såsom Stockholms

läns landsting, Migrationsverket och Skatteverket. Under 2018 har socialnämnden fått beviljade medel från Länsstyrelsen för att förbättra samverkan internt inom staden och med andra myndigheter avseende kvotflyktingar. Syftet med projektet är bl.a. att vidareutveckla och stärka stadens mottagande av kvotflyktingar. I arbetet ingår myndighetssamverkan och att utveckla samverkan mellan socialnämnden och stadsdelsnämnderna.

3.3 Initialt stöd till egen bosatta (EBO)

Staden har inget centralt mottagande av nyanlända i eget boende (EBO). För att förenkla processen med myndighetskontakter blir däremot nyanlända i eget boende kallade av Migrationsverket till Mötesplatsen. Mötesplatsen är ett regeringsuppdrag till Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheterna, Skatteverket samt Sveriges kommuner och landsting (SKL). För att kunna ge ett samlat stöd till målgruppen samlas myndigheterna på ett servicekontor i Sundbyberg. Staden deltar bl.a. genom arbetsmarknadsförvaltningen med information och hänvisar vid behov nyanlända i eget boende vidare till berörd stadsdelsnämnd.

Nyanlända i eget boende ska vid behov vända sig till den stadsdelsnämnd som de bor i för insatser inom socialtjänsten. Utöver detta erbjuder stadsdelsnämnderna i varierande utsträckning service och stöd i den inledande etableringsprocessen. Skärholmens stadsdelsnämnd har ett medborgarkontor som fungerar som en mötesplats för informationsinhämtning för målgruppen. Medborgarkontoret kan stödja nyanlända i praktiska frågor såsom kontakter med myndigheter, blankettifyllnad m.m. Enligt intervjuade tar kontoret även emot nyanlända från angränsande stadsdelsnämnder som inte har något eget medborgarkontor. Södermalms stadsdelsnämnd ger information till nyanlända i eget boende inom ramen för socialtjänstens insatser. De intervjuade inom stadsdelsförvaltningarna lyfter fram behovet av ett mer ordnat socialt stöd och samhällsinformation till nyanlända i eget boende.

De översyner som genomförts av kommunstyrelsen kring mottagandet av nyanlända⁶ framhåller vikten av ett inledande socialt stöd för att nyanlända personer snabbt ska kunna komma in i etableringsåtgärder. Översynerna lyfter fram förslag om att staden

⁶ Stadsledningskontorets rapport, *Översyn av flyktningmottagandet 2016* och Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholms delrapport, *Fokus nyanlända – För en hållbar etablering och inkludering 2017*.

ska ta fram och erbjuda ett likvärdigt inledande stöd till kommunanvisade nyanlända och nyanlända i eget boende. I stadens budget 2017 och 2018 finns aktiviteter kopplade till detta.

Utifrån fullmäktiges aktiviteter i stadens budget har arbetsmarknadsnämnden i samarbete med kommunstyrelsen och socialnämnden under 2017 utrett möjligheterna att förbättra samhällsinformationen och vägledningen till nyanlända i eget boende.

En arbetsgrupp bestående av representanter från arbetsmarknadsförvaltningen, stadsledningskontoret, socialförvaltningen och stadsdelsnämnderna Rinkeby-Kista samt Enskede-Årsta-Vantör har tagit fram inriktningen för stadsdelsnämndernas fortsatta arbete med det sociala stödet. Ett stödmaterial för arbetet har tagits fram av representanter från stadsledningskontoret, arbetsmarknadsförvaltningen och socialförvaltningen.

Under 2018 ska arbetsmarknadsnämnden i samarbete med socialnämnden och stadsdelsnämnderna utveckla och implementera former för det sociala stödet till nyanlända, i enlighet med fullmäktiges aktivitet i stadens budget. Enligt intervjuade ska det sociala stödet kunna anpassas efter lokala förutsättningar i varje stadsdelsnämnd. Skärholmens stadsdelsnämnd kommer under 2018 arbeta med att ta fram fler insatser för ett initialt socialt stöd. Medborgarkontoret kommer bl.a. att förstärkas med medarbetare som specialiserar sig på att hitta tillvägagångssätt för att nå och stödja nyanlända under etableringstiden. Arbetet kommer inledas med en kartläggning av hur många nyanlända som finns inom stadsdelsnämndsområdet och vilka behov som finns hos målgruppen. Södermalms stadsdelsnämnd kommer erbjuda socialt stöd till nyanlända inom förvaltningens projekt för förebyggande integrationsarbete. Projektet uppges syfta till att stödja de nyanlända till att ha egen försörjning när etableringsperioden är slut.

3.4 Boende till nyanlända

Kommunstyrelsens samordningsansvar för bostäder till kommunanvisade nyanlända innebär att samordna arbetet mellan stadens nämnder och bolag. Vid stadsledningskontoret finns stadens samordnare för bostäder till nyanlända. Till arbetet finns knutet en styrgrupp och arbetsgrupper som samlar representanter från stadens olika nämnder och bolag. Möten sker även månatligen för att bl.a. diskutera den löpande planeringen med boendelösningar till de kommunanvisade nyanlända som kommer till Intro Stockholm. För att täcka behovet av bostäder för målgruppen arbetar staden med flera former av boenden, *se beskrivning nedan*.

Stadsledningskontoret genomför kommunikationsinsatser gentemot allmänheten avseende bostadsförsörjningen bl.a. via informationsblad och bygginformationsmöten tillsammans med övriga berörda nämnder och bolag. Under 2017 har tio öppnhusmöten anordnats i områden där staden planerar att upprätta tillfälliga bostäder i form av modulhus.⁷ Mötena syftar till att informera och fånga synpunkter från allmänheten i planeringsprocessen innan beslut om genomgångsbostäder fattats.

Stiftelsen Hotellhem i Stockholm (SHIS) är stadens bostadssociala resurs och tillhandahåller genomgångsbostäder till socialtjänsten för de som av sociala eller ekonomiska skäl inte har tillträde till den ordinarie bostadsmarknaden. Sedan hösten 2016 har SHIS även uppdraget att tillsammans med socialnämnden tillhandahålla bostadslägenheter för nyanlända i staden. SHIS har ett avtal med socialnämnden om bostäder till nyanlända. Stiftelsen äger inga egna fastigheter utan upplåter bostäder från stadens bostadsbolag. Under 2017 har Stockholmshem tilldelat SHIS 100 lägenheter i enlighet med ägardirektiven.⁸ Bland annat kommer ett antal modulbostäder till nyanlända etableras för SHIS räkning. Trångboddhet uppges vara en utmaning med anledning av att det befintliga fastighetsbeståndet idag består av mindre lägenheter. Enligt uppgift är de kommande modulhusen planerade för familjer.

SHIS målsättning under boendetiden är att samtliga hyresgäster ska kunna söka sig vidare till den ordinarie bostadsmarknaden eller annat planerat boende. Inom ramen för de olika boendeformerna tillhandahåller SHIS individuellt utformade insatser till hyresgästerna. För nyanlända anordnas Boskola för att stötta hyresgäster att kunna ta steget ut till eget boende. Boskolan sker några timmar i veckan och tar upp samhällsinformation, frågor om hushålls-ekonomi, grundläggande IT-kunskaper samt fritid och friskvård.

Socialnämnden fick i november 2016 utifrån fullmäktiges tilläggsbeslut⁹, uppdrag att erbjuda tillfälliga boenden till nyanlända, som komplement till SHIS uppdrag, i väntan på mer långsiktiga boendelösningar. Socialnämnden hanterar inhyrning och uthyrningen av privata bostäder, korttidskontrakt samt kollektiva boenden genom enheterna bostadskansliet och tillfälliga boenden.

⁷ Modulhus etableras genom tillfälliga bygglov och kan flyttas till en annan plats vid behov. Modulhusen som upprättas för nyanlända kan i framtiden komma att användas till andra målgrupper såsom studenter, när den nyanlända hittat ett permanent boende.

⁸ Riktat till prioriterade grupper däribland nyanlända.

⁹ KF 2016-11-28, p.17. Dnr 181-1363/2016, p. 23-26.

Socialnämnden har också ett mobilt team med boendeassistenter som åker till olika boenden och hjälper hyresgäster med praktiska frågor. Under 2018 har teamet uppdraget att följa upp om hyresgästerna har fått tillräcklig samhällsinformation för att exempelvis ta steget till eget boende.

3.5 Skola och förskola

Intro Stockholm informerar om och stödjer samtliga familjer som kommer till mottagningen vid ansökan av förskoleplats. Erbjudande om förskoleplats sker enligt stadens intagnings- och köregler för förskolan. Samverkansmöten sker månatligen med utbildningsförvaltningen avseende förskola och skola. Stadsdelsförvaltningarna Skärholmen och Södermalm uppges ha givit information om förskola på de boenden som finns inom stadsdelsområdena.

3.5.1 Mottagandet av nyanlända elever i grundskolan

Mottagandet av nyanlända elever till grundskolan sker sedan hösten 2016 centralt av utbildningsnämnden inom enheten START Stockholm. START Stockholm ansvarar för inledande bedömningar, hälsokontroll och skolplacering till grundskolan. Staden har 139 grundskolor varav huvuddelen tog emot nyanlända elever under 2017.

Skolinspektionens kvalitetsgranskning av START Stockholm, januari 2017, visar att utbildningsnämnden har en snabb och systematisk mottagning av nyanlända elever. Inledande bedömningar inför skolplacering genomförs med god kvalitet och av personal med relevant kompetens. Granskningen visar vidare att rutinerna för mottagningen är väl förankrade vid de skolenheter som besöktes. I granskningen framkom dock att utbildningsnämnden behöver utveckla uppföljning och analys av mottagandet av nyanlända elever inom ramen för det systematiska kvalitetsarbetet. Utbildningsnämnden behöver också i större utsträckning skapa förutsättningar för kollegial samverkan och erfarenhetsutbyte skolor emellan. Nämnden har påbörjat arbetet med att ta fram åtgärder för de utvecklingsområden som identifierades i granskningen. Vidare har ytterligare utvecklingsområden identifierats i förvaltningens översyn av mottagandet, se avsnitt 4. *Uppföljning av mottagandet.*

3.5.2 Mottagandet av nyanlända elever i gymnasieskolan

Vid tiden för granskningen organiserades mottagandet av nyanlända elever till gymnasieskolan på Skolslussen, Liljeholmens gymnasium samt stadens gymnasieskolor med språkintröddning. Mottagningen

av nyanlända elever till gymnasieskolan slås samman med START Stockholm våren 2018, vilket kommer innebära ett gemensamt mottagande oavsett ålder. Inledande hälsoundersökningar och hälsosamtal kommer genomföras centralt vid START Stockholm.

Skolslussen kommer även fortsättningsvis ansvara för att hitta en gymnasieplats till elever i staden som inte blivit antagna till en utbildning eller hoppat av sina studier. Liljeholmens gymnasium hade vid tiden för granskningen uppdraget att ta emot stadens nyanlända elever till gymnasieskolan, bedriver undervisning i svenska som andra språk innan vidaregång till studier på någon av stadens språkintruktionsenheter. Liljeholmens gymnasium genomför också inledande tester av elevers språk- och kunskapsnivå inför gymnasievalet till någon av stadens olika språkintruktionsalternativ. Testerna genomförs utifrån Skolverkets nya bedömningsmaterial Bygga Svenska och ligger till grund för fördelning av platser till de introduktionsprogram som eleverna söker.

Utbildningsnämnden erbjuder språkintruktionsprogram på 19 gymnasieskolenheter. Skolorna tar emot elever från grundskolans förberedelseklasser samt från stadens mottagande skola för nyanlända gymnasieelever, Liljeholmens gymnasium. Nämnden har under 2017 reviderat huvudmannens plan för introduktionsprogrammen.¹⁰ I och med revideringen har planen blivit mer detaljerad kring hur utbildningen ska bedrivas. Förvaltningen har anordnat workshops och bildat arbetsgrupper kring revidering av planen. I revideringen uppges rektorer, gymnasiechefer, studie- och yrkesvägledare, specialpedagoger och handläggare på gymnasieavdelningen ha deltagit.

Skärholmens gymnasium är en av stadens gymnasieskolor som erbjuder språkintruktionsprogram till nyanlända elever. Verksamheten var till en början en filial till Liljeholmens gymnasium men blev en egen skolenhet hösten 2016. Undervisningen på skolan sker i svenska som andraspråk, engelska, matematik, bild, idrott och hälsa, samhällskunskap, historia, religion, fysik, teknik och biologi.

¹⁰ Skolverket – *plan för utbildningar på introduktion*: Introduktionsprogrammen har ingen nationell fastställd struktur och längd. Informationen i gymnasieförordningen om vad utbildningarna ska och får innehålla är kortfattad och översiktlig. Det är i stället huvudmannen (utbildningsnämnden) som både har ansvaret och stora möjligheter att utforma utbildningarna utifrån lokala förutsättningar och efter analys av elevernas behov. Utbildningen på ett introduktionsprogram i gymnasieskolan ska följa en plan för utbildningen som beslutas av huvudmannen.

Eleverna får studiehandledning på modersmål och erbjuds modersmålsundervisning om de klarar grundskolenivån. Bedömningen av kunskapsutveckling gentemot betygskriterier uppges ske kontinuerligt i undervisningen samt på utvecklingssamtal. En av de stora utmaningarna på skolan uppges vara den höga frånvaron hos elever kopplat till deras i många fall påfrestande livssituation. Skolan har rutiner för när elever är frånvarande. Om eleven har studiemedel informeras CSN alltid vid hög frånvaro och skolan har en kurator som samtalar med de elever som har behov av stöd. Veckovisa avstämningar sker i arbetslagen och elevhälsoteamet kring elever som är i behov av extra stöd. Var fjärde vecka har skolan klasskonferenser där lärare tillsammans med elevhälsoteamet följer upp elevernas närvaro och studieresultat.

Målet med språkintröduktion är att eleven ska gå vidare till utbildning eller arbete. Elever med tidigare skolbakgrund och god progression har möjlighet att ingå i studiegrupper med mål att nå behörighet inom ett nationellt program. Den stora majoriteten av elever som börjar på Skärholmens gymnasium blir dock inte klara med sina studier så att de kan gå vidare till gymnasiet. Detta till stor del på grund av bristfällig skolbakgrund. Många av eleverna hinner fylla 20 år innan dess och hänvisas då istället till vuxenstudier, Sfi eller gymnasiekurser på Komvux.

Arbetsmarknadsnämnden har tillsammans med utbildningsnämnden utvecklat möjligheterna för fortsatta studier på Komvux och folkhögskola. Ett utvecklingsarbete har påbörjats mellan nämnderna för att skapa enklare övergångar bl.a. genom att utveckla resursteam som ska ge ungdomarna stöd vid övergången till Komvux eller folkhögskola. Arbetsmarknadsnämnden har också påbörjat ett arbete för att erbjuda särskilda utbildningar inom svenska för invandrare (Sfi) för de som inte kommit så långt i sin språkutveckling. Information om folkhögskola ges till individer över 20 år via Vuxenutbildningscentrum inom arbetsmarknadsförvaltningen.

3.6 Etableringsinsatser till nyanlända

Arbetsmarknadsnämnden tillhandahåller vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå. Den omfattar Komvux, svenska för invandrare (Sfi), särsvux, yrkeshögskola och samhällsorientering och bedrivs både i egen regi och av upphandlade utförare. Sfi och samhällsorienteringen är obligatoriska för de nyanlända som är med i Arbetsförmedlingens etablering.

Samhällsorienteringen inom staden samordnas med samtliga kommuner (även Håbo i Uppsala län) i Stockholm län. Centrum för samhällsorientering, som är samordningskansliet, administreras av arbetsmarknadsnämnden. Samhällsorienteringen styrs av nationella riktlinjer och syftar till att underlätta nyanländas etablering på arbetsmarknaden och i samhällslivet. Målet är att deltagarna utvecklar kunskap om mänskliga rättigheter, grundläggande demokratiska värderingar, den enskildes rättigheter och skyldigheter, hur samhället organiseras och om praktisk kunskap om vardagsliv. Samhällsorienteringen omfattas utav 60 obligatoriska timmar och ytterligare 12 timmar hälso-kommunikation.

Det senaste året anmäldes 2 346 nyanlända personer (869 kvinnor och 1 477 män) till samhällsorienteringen inom ramen för etableringen vid Arbetsförmedlingen.¹¹ Under samma period genomförde 1 854 nyanlända (698 kvinnor och 1 156 män) personer samhällsorienteringen. Enligt intervjuade har anmälningarna till samhällsorienteringen ökat från Arbetsförmedlingens sida de senaste åren.

För att stärka studerandes möjlighet till inträde i arbetslivet finns Sfi med flera inriktningar med fokus på kommande arbetliv. Under 2017 har ett utvecklingsarbete pågått för att ta fram fler kombinationsutbildningar och yrkesspår i kombination med Sfi. I dessa insatser ingår arbetslivsorientering, studiebesök, yrkesförberedande delkurser och olika former av praktik. Utöver detta erbjuds nyanlända en rad andra utbildnings-, arbetsmarknads- och hälso-relaterade insatser, se en sammanställning av insatser i urval i *Bilaga 2*.

Arbetsmarknadsnämnden har även en samverkan med Arbetsförmedlingen kring nyanländas etablering. Lokala samverkansöverenskommelser har funnits sedan 2010 kring hur samverkan ska bedrivas. Samverkansöverenskommelserna revideras löpande och senaste revideringen genomfördes under 2017.

Under 2017 har ett arbete även påbörjats för att fördjupa samverkan inom ramen för det statliga uppdraget ”Delegationen för unga och nyanlända till arbete” (DUA). Delegationen ska främja statlig och kommunal samverkan för ungas och nyanländas etablering på arbetsmarknaden. En samverkansöverenskommelse mellan arbetsmarknadsnämnden och Arbetsförmedlingen kommer att tas fram februari 2018.

¹¹ Perioden avser 161101-171030.

4. Uppföljning av mottagandet

Uppföljningen av mottagandet av nyanlända sker i respektive styrelses/nämnds/stiftelses tertiärrapportering och verksamhetsberättelse. Kommunstyrelsen och de nämnder som ingår i granskningen har arbetat med fullmäktiges aktiviteter i budget 2017. Kommunstyrelsen har i samarbete med stadens nämnder och bolag bidragit till etableringen av nyanlända på bostadsmarknaden. Arbetsmarknadsnämnden har i samarbete med kommunstyrelsen och socialnämnden utrett möjligheterna till att förbättra samhällsinformation och -vägledning till nyanlända i eget boende (EBO) och tagit fram ett förslag på hur en sådan verksamhet skulle kunna utformas. Socialnämnden har utrett och vidareutvecklat stödet till nyanlända kvotflyktingar. Utbildningsnämnden har i samarbete med arbetsmarknadsnämnden utvecklat möjligheter för nyanlända gymnasieelever att fortsätta till studier på Komvux eller folkhögskola, se beskrivning av arbetet i avsnitt 3. *Mottagandet av nyanlända.*

Granskningen visar att staden inte har uppföljningsbara mål och indikatorer specifikt för arbetet med nyanlända. Undantaget är fullmäktiges indikator som avser *Antal anvisade bostäder till nyanlända*. Kommunstyrelsen och de nämnder som ingår i granskningen har heller inte tagit fram några egna mål eller indikatorer för arbetet. Undantagsfallet är socialnämnden som har en egen nämndindikator och följer upp *andel hushåll av samtliga nyanlända som anvisats till Stockholm och som har haft kontakt med Intro Stockholm som fått bostad*. Socialnämnden följer även upp fullmäktiges indikator *antal anvisade bostäder för flyktingar*.

Målgruppen nyanlända berörs däremot av nämndernas mål och indikatorer för kärnverksamheten. Arbetsmarknadsnämnden har exempelvis uppföljningsbara mål och indikatorer för kärnverksamheten såsom samhällsorientering och vuxenutbildning. Bl.a. följs indikatorer upp avseende; *andel kvinnor och män i samhällsorientering som upplever att utbildningen gett dem en grundläggande förståelse för det svenska samhället, andel besökare på SFI-centrum som är nöjda med den information och service de har fått och andel kursdeltagare inom grundläggande vuxenutbildning med godkänt betyg efter fullföljd kurs.*

Fullmäktige har i stadens budget 2018 fastställt att arbetsmarknadsnämnden ska utarbeta lämpliga mål och indikatorer för nyanländas etablering på arbetsmarknaden.

Granskningen visar vidare att staden genomfört olika former av översyner av stadens samlade mottagande av nyanlända. Kommunstyrelsen avslutade januari 2017 en översyn av flyktingmottagandet i Stockholm stad. Översynen syftade till att säkerställa en ändamålsenlig organisation, process och resursfördelning samt uppföljning av flyktingmottagandet. I den ingick sju delprojekt som omfattade områdena; långsiktig och hållbar finansiering, boendeplanering 2016 och framtida organisation för boendeförsörjning för nyanlända, inventering av utbudet av icke lagstadgade insatser för nyanlända barn och ungdomar, definition och utformning av det sociala stödet, nyanlända familjer som söker akut hjälp med boende samt digitala verktyg i arbetet med nyanlända.

Översynen resulterade i ett antal förslag bl.a. att tydliggöra roller och ansvar inom staden, ta fram ett system för uppföljning och utvärdering, ett utökad uppdrag till socialnämnden kring bostäder samt att ta fram ett gemensamt förhållningssätt till vad som ska ingå i det sociala stödet.

Flera av de förslag som lyftes fram i översynen har genomförts under 2016 och 2017, vartefter att delrapporterna blivit klara. Ett förtydligande av socialnämndens åtagande avseende bostäder tillkom som ett tilläggsbeslut från fullmäktige i november 2016. Samordningsansvaret för bostadsförsörjningen lyftes till kommunstyrelsen. Arbetet med det sociala stödet har pågått under 2016 och 2017 och ska implementeras i stadsdelsnämnderna 2018. En genomgång av stadsdelsnämndernas verksamhetsplaner 2018 visar att samtliga stadsdelsnämnder i staden redogör för att de kommer ta fram former för ett socialt stöd till nyanlända. I budgeten för 2018 har samordningsansvaret mellan kommunstyrelsen och arbetsmarknadsnämnden tydliggjorts avseende mottagandet av nyanlända. Ett system för uppföljning och utvärdering av stadens samlade arbete med nyanlända har dock inte tagits fram.

Kommunstyrelsen och arbetsmarknadsnämnden har under 2017 inom ramen för Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm tagit fram delrapporten *Fokus nyanlända - För en hållbar etablering och inkludering*. Delrapporten bygger i sin tur på en forskningsbaserad underlagsrapport *Nyanlända på väg mot*

*etablering i Stockholm*¹² som är framtagen av Stockholms universitet. I delrapporten *Fokus nyanlända* lyfts ett flertal rekommendationer och åtgärder fram som förslag för stadens fortsatta arbete med nyanlända. Flera av förslagen berör de redan tidigare framlyfta rekommendationerna om att förtydliga stadens organisation och styrning av mottagandet samt att utveckla ett likvärdigt socialt stöd för samtliga nyanlända. Förslag finns även för att stärka nyanländas förutsättningar för en bättre arbetsmarknads-etablering. Enligt strategin för genomförandet av kommissionens åtgärder, beslutat av fullmäktige 2016¹³, ska förslagen prövas i samband med beslut om fullmäktiges budget. Arbetsmarknadsnämnden har i verksamhetsplan 2018 angivit att arbetet med nyanlända kommer att utgå ifrån delrapporten.

Utbildningsnämnden har under året genomfört en organisationsöversyn för att utveckla utbildningen för nyanlända elever i stadens grund- och gymnasieskolor. Syftet med översynen har enligt uppgift varit att ge nyanlända elever en skolgång av högre och större likvärdig kvalitet. I översynen identifierades 17 utvecklingsområden för grund- och gymnasieskolan. Utvecklingsområdena avser bl.a. att utveckla kompetensutveckling i språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt, kvalitetssäkra modersmålsundervisning och studiehandledning, utveckla en tydlighet i utbud och studievägar på språkinstruktionen för en ökad likvärdighet, ta fram likvärdiga rutiner och processbeskrivningar för undervisningen, utveckla en gemensam och likvärdig elevdokumentation i staden, fortsätta implementeringen av Skolverkets bedömningsmaterial Bygga Svenska, utveckla processtöd till skolorna i mottagandet av nyanlända elever samt att samordna nätverk för lärare som arbetar med nyanlända och flerspråkiga elever. Det finns en arbetsgrupp vid utbildningsförvaltningen som utreder utvecklingsområdena. Ett antal seminarier har genomförts med förvaltningens olika stödavdelningar för att samla kompetens och erfarenhet i arbetet med utvecklingsområdena. Insatser har tagits fram och arbetet kommer fortgå under 2018.

Utbildningsnämnden har också genomfört ett arbete för att synliggöra genomströmningen av elever vid språkinstruktion. Det som uppges försvåra uppföljningen är bl.a. att det funnit olika rutiner bland skolorna avseende registrering av årskurs när eleven påbörjar språkinstruktionen. Ett arbete har påbörjats för att skolorna ska ha likartade rutiner. I tertiärrapport 2 2017 redovisar

¹² Celikaksoy, A & Wadensjö, E. (2017) *Nyanlända på väg mot etablering i Stockholm*, Stockholms universitet.

¹³ Beslutat av fullmäktige 2016, Kommunstyrelsen 2016-06-01, §36.

utbildningsnämnden att genomströmningen ligger på ca 4,5 procent samt att 2,2 procent av eleverna får studiebevis. Översyn och analys av antal platser till språkintrödnktion ses över varje år och utökas efter behov.

5. Analys, slutsatser och bedömning

Granskningen visar att stadens mottagande av nyanlända i huvudsak sker enligt lagstiftningens grundkrav. D.v.s. staden ordnar temporärt boende till kommunanvisade nyanlända och vid behov praktiskt stöd i samband med bosättning. Vidare tillhandahåller staden undervisning i svenska för invandrare (Sfi), samhällsorientering och annan vuxenutbildning samt plats i förskola och skola. Staden prövar även vid behov rätten till ekonomiskt bistånd och annat socialt stöd i enlighet med socialtjänstlagen.

Stadens arbete med mottagandet av nyanlända utgår ifrån Vision 2040 och Stockholm stads budget. I stadens budget 2017 framgår att mottagandet av nyanlända ska skapa goda förutsättningar för en etablering i staden. Budgeten anger vidare inriktningen för respektive styrelses/nämnds/bolags/stiftelses arbete. Det finns ingen samlad strategi eller samlade riktlinjer för arbetet med mottagandet av nyanlända. Arbetsmarknadsnämnden konstaterade i rapporten *Övergripande riktlinjer för flyktningmottagandet 2015* att staden har riktlinjer för arbetet inom ramen för nämndernas kärnverksamheter varför det ansågs att det inte behövdes ytterligare riktlinjer.

Arbetet med mottagandet av nyanlända fördelas på flera av stadens nämnder. De översyner som genomförts inom staden har lyft fram behovet av att tydliggöra roll- och ansvarsfördelningen. Under 2017 har samordningsansvaret varit formellt otydligt mellan kommunstyrelsen och arbetsmarknadsnämnden. Samordningsansvaret har dock tydliggjorts i budget 2018. Enligt budget 2018 ansvarar arbetsmarknadsnämnden för samordningen av stadens gemensamma mottagande av nyanlända. Även innebörden av samordningsansvaret har definierats. Samordningsansvaret innebär att arbetsmarknadsnämnden i samarbete med berörda nämnder ska utveckla stadens arbete genom omvärldsbevakning, kunskaps-spridning samt utveckling och uppföljning av statistik.

Stadsdelsnämnderna kommer ha en mer aktiv roll i mottagandet av nyanlända enligt budget 2018. Stadsdelsnämndernas ansvar för

mottagning och integration av nyanlända innebär att nämnderna ska, tillsammans med arbetsmarknadsnämnden och socialnämnden, implementera former för socialt stöd till nyanlända. Enligt budget 2018 består detta av fokus på preventiva insatser genom vägledning och ett tidigt socialt stöd utifrån målsättningen att nyanlända ska etablera sig i samhället. Ansvaret för en övergripande uppföljning av stadens samlade arbete med mottagande och etablering av nyanlända har däremot inte tydliggjorts.

Granskningen visar att det sker en samverkan mellan stadens nämnder kring mottagandet. Löpande avstämningar hålls på olika nivåer för att säkra bostadsförsörjning, tillhandahålla plats i för-, grund- och gymnasieskola. Samverkan har också skett inom ramen för de arbetsgrupper som skapats för arbetet med de aktiviteter som fullmäktige gett i budget, bl.a. kring stödet till nyanlända i eget boende och kvotflyktingar samt för aktiviteten att utveckla möjligheter till fortsatta studier på Komvux eller folkhögskola. Revisionskontorets bedömning är dock att samverkan mellan Intro Stockholm och stadsdelsnämnderna behöver förbättras. Överlämningarna av ärenden avseende nyanlända från Intro Stockholm till stadsdelsnämnderna fungerar inte helt tillfredsställande avseende informationsöverföringen. En förutsättning för att nyanlända får det stöd de är i behov av och inte riskerar att falla mellan stolarna är välfungerande rutiner.

Granskningen visar att staden har genomfört ett utvecklingsarbete med mottagandet av nyanlända. Översyner har genomförts kring mottagandet av nyanlända och flera av de rekommendationer som lyfts fram i översynerna finns som aktiviteter i budget 2017 och 2018. Det går att följa en utveckling i stadens arbete och att aktiviteterna planmässigt följer varandra. Utbildningsnämndens mottagande av gymnasieelever kommer under våren 2018 slås ihop med grundskolans mottagande som organiseras inom START Stockholm. Ett omfattande utvecklingsarbete pågår, utifrån den översyn som gjorts av mottagandet till grund- och gymnasieskolan, för att förbättra kvaliteten och likvärdigheten i mottagandet och i undervisningen.

Granskningen visar vidare att det inte sker någon övergripande uppföljning eller utvärdering av arbetet med mottagande och etablering av nyanlända. Respektive styrelse/nämnd/stiftelse följer upp sina verksamheter inom ramen för stadens ordinarie budgetprocess. Det finns få indikatorer som specifikt följer upp arbetet med mottagande och etablering av nyanlända.

I Svenska ESF rådets rapport *100 000 nyanlända- Analys av erfarenheterna från individorienterade insatser i Europeiska socialfonden* (2017) framhålls att nyanlända långt ifrån är en homogen grupp och att individanpassade insatser är avgörande för att möta målgruppens behov. Celikaksoy & Wadensjö (2017) från Stockholms universitet lyfter vidare fram, i underlagsrapporten *Nyanländas på väg mot etablering i Stockholm*¹⁴, vikten av utvärdering avseende de åtgärder som vidtas för nyanländas etablering samt att utvärderingar behöver genomföras på ett planerat sätt för att underlätta en analys över tid.

Revisionskontoret bedömning är att det finns behov av att stärka uppföljning och utvärdering av arbetet med mottagande och etablering av nyanlända. Arbetsmarknadsnämnden har i budget 2018 ansvaret för att följa upp statistik vilket bör kunna ge förutsättningar för en kunskapsinhämtning kring målgruppen. Utöver detta behövs en samlad bild av mottagandet och målgruppens behov samt av insatsernas effekter, vilket kan nås genom en övergripande uppföljning och utvärdering av stadens sammantagna arbete med mottagande och etablering av nyanlända. En välfungerande mottagning och etablering samt förmåga att anpassa insatser till nyanländas behov är angeläget för de kommande åren för att minska risken för utanförskap, både på kort och på lång sikt.

6. Sammanfattande bedömning och rekommendationer

Den sammanfattande bedömningen är att stadens mottagande av nyanlända i huvudsak sker utifrån lagkrav och stadens budget. Stadens nämnder har hörsammat sina uppdrag, d.v.s. genomfört sina aktiviteter kopplat till mottagandet av nyanlända, enligt stadens budget. Det finns en organisation fördelat på stadens nämnder för det grundläggande ansvaret att tillhandhålla stöd och insatser enligt boställningslag, skollag, gymnasieförordning, förordning om vuxenutbildning, förordning om samhällsorientering för vissa invandrare samt olika insatser enligt socialtjänstlagen. Det pågår ett arbete inom utbildningsnämnden för att åtgärda de utvecklingsområden som identifierats i översyner av mottagandet av nyanlända

¹⁴ Celikaksoy, A & Wadensjö, E. (2017) *Nyanlända på väg mot etablering i Stockholm*, Stockholms universitet.

elever, bl.a. att utveckla en tydlighet i utbud och studievägar på språkinstruktionen.

Staden har även arbetat med att ta fram och utveckla ett gemensamt initialt stöd under etableringsperioden till kommunanvisade nyanlända, kvotflyktingar och nyanlända i eget boende. Dock bedöms att stadens övergripande uppföljning och utvärdering bör utvecklas och tydliggöras för att säkerställa att insatser till målgruppen ger förväntade resultat. Vidare behöver samverkan mellan Intro Stockholm och stadsdelsnämnderna förbättras avseende överlämningar av ärenden.

Utifrån redovisade iakttagelser och bedömningar lämnas följande rekommendationer:

Kommunstyrelsen:

- Utveckla en övergripande uppföljning och utvärdering av resultatet kring arbetet med stadens mottagning och etablering av nyanlända.

Socialnämnden

- Skapa en skriftlig rutin som säkerställer överlämningarna av ärenden mellan Intro Stockholm och samtliga stadsdelsnämnder.

Södermalms stadsdelsnämnd

- Skapa en skriftlig rutin som säkerställer överlämningarna av ärenden mellan Intro Stockholm och stadsdelsnämnden.

Bilaga 1 Intervjupersoner

Stadsledningskontoret

Samordnare bostäder för nyanlända

Samordnare sociala stödet

Arbetsmarknadsförvaltningen

Utvecklingschef

Enhetschef för enheten för flyktingsamordning

Socialförvaltningen

Avdelningschef för avdelningen för mottagande av nyanlända

Enhetschef Intro Stockholm

Utredare för integration av nyanlända

Enhetschef vid enheten bostadskansliet

Enhetschef vid enheten tillfälliga boenden

Utbildningsförvaltningen

Stabschef för gymnasiestaben

Skärholmens stadsdelsförvaltning

Stadsdelsdirektör

Avdelningschef för avdelningen socialtjänst

Bitr. enhetschef ekonomiskt bistånd

Enhetschef vid enheten för funktionshinder

Enhetschef vid enheten vuxen missbruk, socialpsykiatrisk

problematik, unga vuxna och relationsvåld

Enhetschef vid medborgarkontoret

Tf. bitr. enhetschef vid mottagningen

Södermalms stadsdelsförvaltning

Bitr. enhetschef ekonomiskt bistånd

Stiftelsen Hotellhem i Stockholm

Verkställande direktör

Avdelningschef för administration, fastighet och förvaltning

Bilaga 2 – Etableringsinsatser till nyanlända

Arbetsmarknadsnämndens insatser till nyanlända redovisas i urval nedan:

Jobbtorg Stockholm, erbjuder stöd och coaching till arbetslösa med social problematik eller de som har ekonomiskt bistånd. Samarbete sker med vuxenutbildningen, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och andra myndigheter. Insatser för nyanlända blir aktuella när de avslutat etableringsprogrammet inom Arbetsförmedlingen. Jobbtorget samverkar även med Arbetsförmedlingen när det gäller yrkeskompetensbedömning för nyanlända. Det innebär att den nyanlända får ett intyg över sina yrkeskunskaper och referenser.

Enheten för språkstödjande insatser, har uppdraget att bl.a. skapa förutsättningar för nyanlända till en tidig arbetslivskontakt i form av praktik eller subventionerad anställning. Enheten ger stöd både till enskilda och till arbetsplatser som tar emot nyanlända. Enheten tar emot deltagare med begränsade kunskaper i svenska från Jobbtorg, Arbetsförmedlingen och SFI Stockholm. Insatserna består av arbetsmarknadsintroduktion genom förberedande kurser och praktik. Kontakter med arbetsplatserna sker utifrån deltagarens kompetenser och mål.

Snabbspår för pedagoger, kurser erbjuds inom Utländska lärares vidareutbildning (ULV) på modersmål. Praktik genomförs på en skola eller förskola parallellt med undervisning i svenska som andraspråk. Projektet pågick fram till juni 2017.

Intensiv svenska för akademiker (SIFA), är en förberedelse för akademiker inom ett utbildningsområde. Deltagarna går från nybörjare i svenska till grundläggande behörighet för universitet på 1,5 år. Utbildningsprogrammet omfattar svenska för pedagoger, jurister, ekonomer, jurister, samhällsvetare och ingenjörer.

Etableringsjobb, avser visstidsanställningar i stadens verksamheter där arbete kombineras med utbildningsinsatser. Under 2017 har en särskild satsning varit på kvinnor med svag ställning på arbetsmarknaden, varav nyanlända kvinnor är en del.

Insatser mot posttraumatisk stress och annan psykisk ohälsa, omfattar en bl.a. en förstudie som genomförts avseende de utmaningar som finns i befintlig verksamhet inom Jobbtorg Stockholm bl.a. avseende posttraumatisk stress och psykisk ohälsa.

Insatser i form av Grön rehabilitering erbjuds till nyanlända med stressproblematik. Insatsen ska kunna kombineras med Sfi.

Duo Stockholm, avser avtal mellan arbetsmarknadsnämnden och frivillighetsorganisationen Individuell Människohjälp om idéburet offentligt partnerskap. Detta har bl.a. inneburit en utveckling av stadens fadderverksamhet där nyanlända och etablerade personer sammanförs under 6 månader för ett ömsesidigt utbyte. Detta för att ge deltagarna möjlighet till nätverk och gemensamma aktiviteter.

Vida projektet – Välj Inkludering Delaktighet och Aktivitet samt Yrkesmentorer, avser projekt som genomförs av Länsstyrelsen och i vilket staden deltar. Projektet Vida syftar till att skapa samverkan mellan offentlig och civil sektor inom integrationsområdet. Nyanlända erbjuds matchning av aktiviteter i föreningslivet för att bl.a. öka möjligheter till språkträning och utöka nätverk. Inom projektet Yrkesmentorer erbjuds nyanlända akademiker mentorer med en gemensam yrkesbakgrund.

Bilaga 3 – Antalet vuxna nyanlända med uppehållstillstånd mottagna i staden 2013-2017

År	Kvotflykting (Kategori 1)	ABO (Kategori 2)	EBO (Kategori 6)	Övriga (Kategori 3)	Anhöriga (Kategori 4)	Totalt
2017	283	3 445	737	53	526	5 044
2016	63	1 653	1 657	43	377	3 793
2015	29	235	1 050	41	624	1 979
2014	5	166	1 265	44	422	1 902
2013	2	182	1 265	50	438	1 937

Källa: Arbetsmarknadsförvaltningen hämtad från Migrationsverket 2018-01-22¹⁵

Kommunmottagna och kategorier:

Som nyanländ kommunmottagen räknas de utländska medborgare som beviljats uppehållstillstånd i Sverige som flyktingar skyddsbehövande, efter synnerligen ömmande omständigheter eller som anhöriga.

Kvotflykting (kategori 1):

Vidarebosatta (det vill säga kvotflyktingar) som blivit uttagna i utlandet av Migrationsverket i samarbete med FN:s flyktingorganisation UNHCR. Räknas som mottagen det datum personen kommer till kommunen.

Personer från anläggningsboende (ABO) i migrationsverkets mottagningssystem (kategori 2):

Asylsökande som beviljats uppehållstillstånd (bl.a. konventionsflyktingar och skyddsbehövande) som efter anvisning av Arbetsförmedlingen eller Migrationsverket¹⁶ har bosatt sig i en kommun. Räknas som mottagen det datum personen kommer till kommunen och blir utskriven från Migrationsverkets mottagningssystem.

Personer från eget boende (EBO) i migrationsverkets mottagningssystem (kategori 6):

Asylsökande som beviljats uppehållstillstånd (bl.a. konventionsflyktingar och skyddsbehövande) som ordnat boende i en kommun på egen hand – antingen redan under tiden som asylsökande eller i samband med att personen fått uppehållstillstånd. Räknas som

¹⁵ 2017 års statistik släpar efter två månader, ytterligare personer kan tillkomma.

¹⁶ Migrationsverket har uppdraget sedan 2017.

mottagen i kommunen och blir utskriven från Migrationsverkets mottagningssystem 30 dagar efter uppehållstillstånd (kan finnas undantag om 30 dagar om det är en person som tidigare bott i anläggningsboende).

Övriga (kategori 3):

Främst personer som utan att ha sökt asyl ändå erhållit uppehållstillstånd, sällan som flykting, skyddsbehövande, men däremot efter synnerligen ömmande omständigheter. Här kan även finnas tidigare asylsökande som efter uppehållstillstånd har lämnat ett anläggningsboende utan att uppge adress och därför blir utskriven från Migrationsverkets mottagningssystem med okänd adress. Kan också vara personer som är institutionsboende när de får uppehållstillstånd. Räknas som mottagen i kommunen från och med den dag som personen första gången folkbokför sig i en kommun.

Anhöriga (kategori 4):

Anhöriga till flyktingar, skyddsbehövande eller personer som fått uppehållstillstånd på synnerligen ömmande omständigheter. Den anhörige ska söka uppehållstillstånd inom viss tid från det att anknytningen (referenspersonen) första gången togs emot i en kommun. Från 1991 fram till 2013 gällde en övre tidsgräns på två år. Under främst 2013 gällde en tillfällig förlängd tid. För anhöriga som får uppehållstillstånd från den 1 januari 2014 gäller en ny permanent tidsgräns på sex år. Räknas som mottagen i kommunen från och med den dag som personen folkbokför sig i kommunen.