



Handläggare: Gunilla Schedin Hahn

Tfn: 08- 508 09 015

Kerstin Wretborn

Tfn: 08- 508 09 077

Till Norrmalms stadsdelsnämnd

## **Översyn av flyktingmottagande, sfi-verksamhet samt angränsande frågor - yttrande till kommunstyrelsen**

### **Förslag till beslut**

Remisen besvaras med stadsdelsförvaltningens tjänsteutlåtande.

Ylva Tengblad  
stadsdelsdirektör

Mona Lindgren  
avdelningschef

### **Sammanfattning**

Kommunstyrelsen har begärt stadsdelsnämndens yttrande med anledning av den utredning som genomförts vad gäller stadens flyktingmottagande, sfi-verksamhet, (svenska för invandrare), och angränsande frågor. Utredningens förslag utgår från att samordna introduktionsinsatser, sfi- och vuxenutbildning för alla nyanlända flyktingar och invandrare. Verksamheten föreslås organiseras under stadsdelsnämnderna och ska inrymmas inom nuvarande ekonomiska ramar för flyktingmottagande, sfi- och vuxenutbildning.

Stadsdelsförvaltningen är positiv till utredningens förslag och delar i allt väsentligt de synpunkter som förts fram i utredningen.

### **Ärendets beredning**

Detta tjänsteutlåtande har utarbetats inom stadsmiljö- och planeringsavdelningen i samråd med vård- och omsorgsavdelningen - beställare.

### **Bakgrund**

På uppdrag av kommunstyrelsen har en översyn gjorts av stadens flyktingmottagande, sfi-verksamhet ( svenska för invandrare) och angränsade frågor. Uppdraget har nu avslutats och redovisas i en rapport som remitterats till stadens samtliga stadsdelsnämnder, vissa facknämnder samt andra myndigheter och organisationer som berörs av frågan. Remissvaren ska vara stadsledningskontoret tillhanda senast den 19 december 2003. Rapporten bifogas.

Utredningen har genomförts i samarbete med berörda förvaltningar, länsarbetsnämnden och Stockholms läns landsting. Diskussioner har förts med två statliga utredningar som parallellt har sett över landets flyktingmottagande respektive sfi-undervisning. Samråd har även skett med utredningen av stadens politiska organisation, SPO-utredningen.

Det övergripande syftet med översynen har dels varit att åstadkomma en kvalitetshöjning, dels att erbjuda språkundervisning, möjlighet till kompletterande utbildning och yrkespraktik samt övrig introduktion i det svenska samhället som en sammanhållen helhet.

Idag är drygt en miljon av Sveriges invånare födda i annat land, vilket motsvarar närmare tolv procent av den totala befolkningen. Ytterligare sex procent har en utrikes född förälder och tre procent har två utrikes födda föräldrar. Med detta som bakgrund och med vetskapen om att landet står inför en ökande arbetskraftsbrist inom många områden är det, enligt rapporten, särskilt väsentligt att på ett avsevärt bättre sätt ta tillvara kompetensen och ambitionerna hos de invandrare som kommer till Sverige.

### ***Erfarenheter av nuvarande mottagningsorganisation***

Dagens mottagningsorganisation kännetecknas av hög professionalitet och stort engagemang men verksamheten visar också på låg måluppfyllelse, ineffektivitet och stor brist på samordning mellan olika aktörer. Exempelvis nådde endast cirka 10 % av de nyanlända målet att vara självförsörjande och endast 65% av de som avslutade sina sfi-studier nådde de uppsatta målen. Därutöver tillkommer en grupp sfi-studerande som avbrutit studierna och således inte heller uppnått målen.

Många myndigheter och organisationer medverkar i stadens mottagande men det råder stor brist på samordning dem emellan. Sfi-undervisningen är i liten utsträckning sammanlänkad med den övriga mottagningsorganisationen.

Där det finns individuella planer med mål för introduktionen görs generellt inga analyser och utvärderingar av måluppfyllelsen. Det saknas analyser och uppföljningar även på sammanfattad nivå.

### **Utredningens förslag**

Utgångspunkten för utredningens förslag är att ge alla nyanlända flyktingar och invandrare bästa möjliga förutsättningar att kunna leva och arbeta i Sverige på likvärdiga villkor med övriga invånare.

Arbete och egenförsörjning är, enligt utredningen, en förutsättning för att bli delaktig i det svenska samhället. Introduktionen i staden ska därför vara arbetslivsinriktad och målet för introduktionen ska vara arbete och egenförsörjning. Utredningen anser att staden ska erbjuda alla nyanlända flyktingar och invandrare introduktion.

Utredningen menar att det ideala skulle vara om totalansvaret för hela introduktionsprocessen låg på en enda myndighet, vilket dock inte bedöms genomförbart. Utgångspunkten för utredningens förslag är därför att flera myndigheter även fortsättningsvis kommer att vara medansvariga för en framgångsrik introduktion.

Målen och ansvarsgränserna för de berörda myndigheterna behöver förtydligas och bättre stämma överens med varandra. Utvärderings- och uppföljningsinstrument behöver utvecklas och på ett tydligt sätt spegla måluppfyllelsen. Den myndighet som är ansvarig för introduktionens resultat ska också vara den som har mandat att besluta om insatser och åtgärder. För den som deltar i ett introduktionsprogram ska det vara tydligt att varje insats är kopplad till målet.

### ***Stadsdelsnämndernas ansvar***

Stadsdelsnämnderna föreslås få det yttersta ansvaret att erbjuda alla nyanlända flyktingar och invandrare ett samordnat *introduktionsprogram*. Huvudinriktningen ska vara ett yrkesinriktat introduktionsprogram baserat på bristyrken. Ansvaret ska omfatta samhällsinformation, sfi, yrkespraktik, vuxenutbildning och ekonomiskt bistånd. Genom att föra över hela ansvaret till stadsdelsnämnderna ökas graden av normalisering och samtidigt skapas en struktur där ansvar och befogenheter tydligt hänger ihop.

Utredningen föreslår att stadsdelsnämnderna tillförs ekonomiska resurser, dels från integrationsnämnden genom att ansvaret för nyanlända flyktingar förs över till stadsdelsnämnderna, dels från utbildningsnämnden genom att ansvaret för sfi och vuxenutbildning förs över på motsvarande sätt.

Som nyanländ betrakts den som fått uppehållstillstånd de senaste två åren. Den nyanländ ska vända sig direkt till stadsdelsförvaltningen i den stadsdel där han /hon bor och där få en viss grundläggande information. Därefter görs en bedömning om flyktingen / invandraren direkt kan börja arbeta eller söka arbete och kontakt etableras

i så fall med den lokala arbetsförmedlingen.

Introduktionsprogrammet ska vara individuellt utformat och en noggrann kartläggning av den enskildes utbildnings- och yrkesbakgrund bör därför göras. Den enskildes önskemål och motivation liksom personliga egenskaper och fallenhet för olika yrken bör lyftas fram. Kartläggning ska också innefatta en bedömning av den enskildes förmåga att tillägna sig svenska språket.

För en mindre grupp invandrare är det p.g.a. ålder, sjukdom eller social situation orealistiskt att komma ut på arbetsmarknaden. Målet för dessa bör vara att kunna delta i samhällslivet på sina villkor och i övrigt leva ett så självständigt liv som möjligt. Denna grupp ska erbjudas ett *anpassat introduktionsprogram*.

Ett sådant introduktionsprogram bör vara ett strukturerat heldagsprogram med inslag av samhällsinformation, svenskundervisning och sociala aktiviteter. Stadsdelen föreslås ansvara för programmet, som bör förläggas lokalt. Delar av programmet bör, enligt utredningen, med fördel kunna läggas på ideella organisationer.

#### ***Utbildningsnämndens ansvar***

Utbildningsnämnden ges ansvar att i nära samverkan med länsarbetsnämnden organisera *ett kommunövergripande yrkesinriktat introduktionsprogram*. Programmet, som föreslås vara intäktsfinansierat och erbjudas stadsdelsnämnderna, ska omfatta kartläggning, rådgivning, sfi, yrkespraktik, vuxenutbildning och yrkeskurser. Utbildningsnämndens huvudansvar ligger på utbildningsinsatserna medan länsarbetsnämndens huvudansvar är koncentrerat till insatser som är arbets- och yrkesrelaterade.

Programmet föreslås vara inriktat på bristyrken. Genom att utgå från arbetsmarknadens behov av arbetskraft skapas goda förutsättningar för att programmet ska leda till arbete. Utredningen föreslår att en arbetsgrupp tillsätts, med representanter från utbildningsnämnden, integrationsnämnden, stadsdelsnämnderna och länsarbetsnämnden, för att detaljutforma programmets olika delar. Delar av programmet kan upphandlas och läggas ut på externa anordnare.

Stadsdelsnämnderna föreslås köpa hela eller delar av programmet från utbildningsnämnden men kan även använda egna program som då bör ha samma inriktning som det kommunövergripande programmet.

#### ***Stadsledningskontorets ansvar***

Utredningen anser att det krävs en central funktion för att hantera frågorna om stadsbidrag för flyktingar. Även frågan om uppföljning av resultat och måluppfyllelse bör förläggas till stadsledningskontoret och länkas in i stadens övriga system för kvalitetsuppföljning.

För att kunna rekrytera och behålla personer med utländsk bakgrund i stadens verksamheter krävs att arbetsplatserna är rustade för att hantera denna för många arbetsplatser nya situation. Utredningen föreslår att personalpolitiska avdelningen får en tydlig strategisk roll när det gäller att rusta stadens verksamheter för att bättre kunna möta den utmaning som väntar i form av att hantera mångfaldsfrågorna inom verksamheterna.

Utredningen föreslår att stadens förvaltningar och bolag får i uppdrag att upprätta planer över förväntat behov av arbetskraft både på kort och lång sikt och i proportion till detta tillhandahålla praktikplatser. En del av dessa platser föreslås i första hand reserveras för dem som genomgår stadens introduktionsprogram med inriktning på de yrkesområden där staden har ett rekryteringsbehov. Då personalförsörjning är en strategiskt viktig fråga för staden föreslås att det övergripande ansvaret för praktikplatser läggs på stadsledningskontoret.

### ***Ideella organisationer***

Utredningen föreslår att staden årligen avsätter medel, ur vilka de ideella organisationer som vill erbjuda stöd till nyanlända kan söka bidrag .

### ***Ekonomiska konsekvenser***

Cirka 3 000 personer bedöms årligen vara aktuella för den föreslagna introduktionsverksamheten. Utredningen föreslår att ett särskilt resursfördelningssystem, grundat på ett sammanvägt socialt index och befolkningsprognos, ska utarbetas. De föreslagna förändringarna förväntas vara kostnadsneutrala. Utredningen föreslår en omDispositionering av medel mellan berörda nämnder.

### ***Ytterligare utredning eller utveckling***

Utredningen föreslår att en arbetsgrupp tillsätts, där representanter från landstinget, länsarbetsnämnden, och stadsdelsnämnderna tillsammans med representanter för Stockholms invandarmottagning, diskuterar hur programmet kan utformas och hur de praktiska frågorna i det konkreta arbetet ska lösas. Vidare föreslås staden och länsarbetsnämnden påbörja en försöksverksamhet med det kommunövergripande introduktionsprogrammet innan det sätts igång i full skala.

### ***Förvaltningens synpunkter***

Stadsdelsförvaltningen delar utredningens uppfattning att arbete och egenförsörjning är en förutsättning för delaktighet i det svenska samhället och att introduktionen av invandrare och flyktingar därför ska vara arbetslivsinriktad. Det är angeläget att landstinget medverkar i den föreslagna introduktionsverksamheten. Som framgår av utredningen avbryter många invandrare av hälsoskäl påbörjade insatser. En bedömning av den enskildes medicinska förutsättningar skulle därför kunna behövas både för att

kunna erbjuda rätt insatser och för att minimera risken för att påbörjade insatser inte fullföljs.

Förvaltningen är väl medveten om den brist på samordning som nu råder mellan olika myndigheter och även mellan stadens olika förvaltningar vad gäller insatser för invandrare och flyktingar. Detta är givetvis ett slöseri med resurser och skapar sannolikt även förvirring för de som är föremål för samhällets insatser.

Nuvarande sfi-undervisning kan lätt uppfattats som en fristående insats och vi vet alla att en alltför stor del av de sfi-studerande inte uppnår tillräckliga kunskaper i svenska språket för att kunna göra sig gällande på arbetsmarknaden, avbryter studierna eller sporadiskt deltar i undervisningen i årtal. Det är helt uppenbart att studier i svenska språket måste kombineras med någon form av praktik eller liknande både för att snabbare kunna tillägna sig språket och för att tidigt få inblick i svenskt arbetsliv med dess krav och villkor. Detta kräver dock ett mycket nära samarbete mellan staden och länsarbetsnämnden, ett samarbete där troligen båda parter måste tillföras ytterligare resurser för att kunna erbjuda insatser som snabbt leder fram till arbete och egen-försörjning.

Förvaltningen är positiv till förslaget att stadsdelsnämnderna får det yttersta ansvaret för att erbjuda invandrare och flyktingar ett strukturerat introduktionsprogram och delar utredningens uppfattning om att i så liten utsträckning som möjligt särbehandla gruppen invandrare och flyktingar. En förutsättning är givetvis att stadsdelsnämnderna tillförs ekonomiska resurser som motsvarar den faktiska kostnaden för de insatser som kommer att erbjudas.

Av utredningen framgår att de stadsdelar som redan har byggt upp strukturerade yrkes- eller arbetslivsinriktade introduktionsprogram även i framtiden kan använda sig av dessa. I övrigt föreslås att stadsdelsnämnderna köper hela eller delar av utbildningsnämndens yrkesinriktade introduktionsprogram. För en stadsdel med få invandrare och flyktingar, t.ex. Norrmalm, är detta ett bra förslag.

Förvaltningen är klart positiv till förslaget om att de invandrare och flyktingar där möjligheten att komma ut på arbetsmarknaden bedöms orealistisk ska erbjudas ett s.k. anpassat introduktionsprogram. Som det hittills varit är detta en grupp som riskerar att inte få någon introduktion i det svenska samhället och därför lätt hamnar i ett utanförskap. Från förvaltningens sida är vi dock tveksamma till förslaget om att stadsdelarna själva ska bygga upp lokala program. Det är i grunden positivt med en lokal förankring men svårt för en stadsdel som Norrmalm med få invandrare och flyktingar att bygga upp och kunna erbjuda ett kvalitativt bra program. Även i detta fall borde det finnas möjlighet att ”köpa” åtminstone delar av det föreslagna programmet.

Förvaltningen är positiv till förslaget om att stadens förvaltningar och bolag får i uppdrag, att i proportion till förväntat behov av arbetskraft, tillhandahålla praktikplatser

och att dessa till viss del reserveras för de som genomgår stadens introduktionsprogram. För att praktikperioden ska kunna leda till en senare rekrytering är det dock viktigt att den enskilde upplever arbetet intressant och meningsfullt. Detta kräver i sin tur resurser i form av t.ex. handledning vilket kan betyda viss utökning av befintlig personal och därmed ökade kostnader för nämnder och styrelser.

För att kunna rekrytera och behålla personal med utländsk bakgrund är det, vilket framhålls i utredningen, viktigt att stadens arbetsplatser rustas för att hantera den för många en helt ny situation. Det är därför viktigt att stadens anställda får information om olika kulturer för att bättre kunna möta de problem som kan uppstå på grund av olika normer och värderingar. Förvaltningen delar utredningens förslag om att personalpolitiska avdelning ges en strategisk roll i arbetet med att rusta stadens verksamheter inför att bättre kunna hantera mångfald ute på sina arbetsplatser.

### **Bilaga**

Rapport angående översyn av flyktingmottagande, sfi-undervisning m.m.