



ÖVERSYN AV STOCKHOLMS STADS FLYKTINGMOTTAGNING

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har den 21 mars 2007 till berörd rotel överlämnat en skrivelse från bostads- och integrationsborgarrådet Kristina Alvendal (m) i vilken stadsledningskontoret föreslås att se över och revidera formerna för arbetet med individuella introduktionsplaner vid flyktingmottagande. Syftet är att öka individanpassningen av introduktionsplaner vid flyktingmottagande. En lyckad introduktion beror, enligt stadsledningskontoret, till stora delar på en tydlig ansvarsfördelning inom staden samt att samarbetet mellan stadens nämnder och externa parter fungerar bra. Därför är det enligt stadsledningskontoret viktigt att det regionala samarbetet fortsätter.

Från den 1 januari 2008 kommer jobbtorg att införas i staden. På jobbtorgen kommer flyktingen att kartläggas/utredas och få en individuell aktivitetsplan. Denna aktivitetsplan är en del i introduktionsplanen. Stadsledningskontoret konstaterar att aktivitetsplanen är nyckeln till en ökad individanpassad introduktionsplan för flyktingar.

Stadsledningskontoret konstaterar vidare att en översyn av riktlinjerna för handläggning av introduktionsersättning bör göras så att dessa stämmer överens med jobbtorgsorganisationen och med de nya riktlinjerna för ekonomiskt bistånd. I denna översyn bör även hänsyn tas till att introduktionen ska uppfattas som ett särskilt åtagande och inte förknippas med övrig socialtjänst.

Ansvar för samhällsinformation ligger i dagsläget på stadsdelsnämnderna. Samtliga stadsdelsnämnder har olika rutiner för hur samhällsinformation som ges samt innehåll i samhällsinformation. Enligt stadsledningskontoret är det självklart att hela staden bör ha samma system för samhällsinformation, men det vore ännu bättre om en regional standard kunde definieras. Därför bör detta utredas vidare av stadsledningskontoret utifrån möjligheten till en gemensam samhällsinformation inom hela regionen

Bakgrund och översyn

Staden får statsbidrag för att bedriva introduktion för flyktingar och invandrare. Migrationsverket har tillsammans med länsstyrelsen det huvudsakliga ansvaret för att följa upp flyktingmottagandet. Övriga externa parter som deltar i flyktingmottagandet är länsarbetsnämnden, Arbetsmarknadsverket, Försäkringskassan och landstingen.

Tidig kontakt med arbetsmarknaden är av stor betydelse för flyktingars inträde på arbetsmarknaden och möjlighet till egen försörjning. Utrikes födda som blir beroende av försörjningsstöd löper stor risk att bli långvarigt biståndsberoende. En väl fungerande introduktion av flyktingar och invandrare är väsentlig för att undvika att personer hamnar i utanförskap och bidragsberoende.

VAD ÄR INTRODUKTION OCH INTRODUKTIONSVERKSAMHET?

Definitionen av introduktion är enligt dåvarande Integrationsverket den tidsperiod under vilken individen får individuellt anpassat stöd, för att öka sina möjligheter att nå målet om egen försörjning och delaktighet i samhällslivet. Stödet ska i sin helhet och i sina delar stärka individens självbestämmande, egenvärde, egna aktivitet, egna problemlösande, delaktighet och ansvar.

Syftet med introduktionsverksamheten är att individen ska kunna ta del av och bidra till arbets- och samhällslivet. Detta förutsätter kunskaper i det svenska språket kunskaper om arbetslivet och övriga samhället. Varje individs behov och egna förutsättningar ska vara utgångspunkt i en individuell introduktionsplan. Planeringen av introduktionen samordnas av kommunen och sker tillsammans med olika aktörer och den enskilde.

Den individuella introduktionsplanen som upprättas i samråd med individen, är en förutsättning för introduktionsersättning. Introduktionen är inriktad på att individen snarast möjligt ska kunna försörja sig själv och i övrigt vara delaktig i samhället.

VILKA BERÖRS AV INTRODUKTIONSVERKSAMHETEN?

Rätt att delta i stadens introduktionsprogram har nyanlända flyktingar och invandrare i Stockholm som omfattas av "Förordning om statlig ersättning för flyktingmottagande". Där anges i vilka fall staten ersätter kommuner för mottagande av skyddsbehövande. Därutöver omfattar förordningen även familjeanknytningar till personer som hör till nämnda grupper. Stockholm tar även emot så kallade "sekundärflyttare". Det är personer som först tagits emot i en kommun och sedan valt att flytta till Stockholm under pågående introduktionsperiod. Innan en sekundärflyttare tas emot i Stockholm prövas möjligheten att återhänvisa flyktingen till den kommun som lämnats.

Flyktingar är de som sökt asyl i Sverige och fått uppehållstillstånd. De flesta flyktingar får introduktionsersättning under 18 månader från det de fått uppehållstillstånd. Undantaget är de som har hushållsgemenskap med någon som inte omfattas av riktlinjerna för handläggning av introduktionsersättning. Dessa personer får istället försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen. Alla flyktingarna ska dock ingå i introduktionsprogrammet.

HUR OMFATTANDE ÄR VERKSAMHETEN I STOCKHOLM?

Med anledning av den tillfälliga asyllagen som gällde mellan 15 november 2005 och 31 mars 2006 har stadens flyktingmottagande år 2006 tredubblats jämfört med år 2005. Staden tog år 2006 emot ca 3 000 flyktingar. De stadsdelsnämnder som haft det största mottagandet är Rinkeby-Kista, Spånga-Tensta, Hässelby-Vällingby, Enskede-Årsta –Vantör och Skärholmen.

Under år 2007 beräknas ytterligare cirka 3 000 flyktingar komma till Stockholm varav många är anhöriga till redan möttagna flyktingar. Även under 2008-2009 beräknas ca 3 000 flyktingar komma per år. Då gruppen anhöriga till större delen består av minderåriga barn kommer flyktingmottagandet framöver i större utsträckning att påverka verksamhetsområdena förskola och skola.

Självförsörjningsgraden efter avslutad introduktion har gått från 10 procent år 1998 till 45 procent år 2006. Att så många blev självförsörjande 2006 beror sannolikt på att många av dem vistats i landet under lång tid och lärt sig språket. Sett till hela perioden 1998-2006 var det ett genomsnitt på 19 procent av flyktingarna som blev självförsörjande.

Det finns sannolikt flera orsaker till att självförsörjningsnivån efter avslutad introduktion har ökat de senaste åren. Dels en tydligare arbetsmarknadsinriktning och utveckling av introduktionsinsatser samt stadsdelsförvaltningarnas kostnadsinsatser att nå bra resultat genom decentraliseringen av verksamheten (2005) och dels det faktum att de individer som fick uppehållstillstånd genom den tillfälliga asyllagen har vistats längre tid och hunnit etablera sig i landet. Det allmänt goda konjunkturläget får också anses spela en viktig roll.

VAD HÄNDER I SVERIGE OCH REGIONEN?

Regeringen

Regeringen tillsatte den 3 april år 2007 en utredning som ska se över och lämna förslag om ansvar, utformning och finansiering av flyktingmottagande samt andra insatser som sammantaget påskyndar och ökar möjligheterna till etablering på arbetsmarknaden för nyanlända flyktingar och deras anhöriga. Utredningen ska bland annat överväga och lämna förslag till lämplig ansvarsfördelning mellan statliga myndigheter, kommuner och andra aktörer för flyktingmottagande samt andra insatser för nyanlända. Uppdraget ska redovisas senast den 2 juli 2008.

Regionen

Länsstyrelsen har sammankallat en samrådsgrupp för effektivare flyktingmottagande och introduktion. De som deltar i gruppen kommer från

länsarbetsnämnden, länsstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Försäkringskassan, Migrationsverket, Södertälje kommun, Upplands-Bro kommun, Täby kommun och Stockholms stad.

Landet i övrigt – tendenser inom introduktionsarbetets olika delar

SKL har intervjuat och besökt kommunerna Göteborg, Växjö, Malmö, Huddinge, Tyresö och Sundsvall samt regionförbundet ÖSTSAM för att se vilka tendenser och behov av förändringar som krävs i introduktionsarbetets olika delar.

Rapporten visar att SFI fortfarande bedrivs för sig men försök att sammanlänka språkundervisning med yrkeslivet pågår på flera platser. Tendensen under senare år har varit att länka ihop undervisningen i svenska med aktiviteter som har med arbetslivet att göra.

Redan våren 2001 presenterades en nationell överenskommelse mellan kommunförbundet, Arbetsmarknadsstyrelsen, Migrationsverket, Skolverket och Integrationsverket om att öka samarbetet för ta tillvara flyktingars och andra invandrades resurser. SKL:s rapport visar att kommunernas introduktionsverksamhet och arbetsförmedlingarna har närmat sig varandra och gjort tydliga försök att förenkla i de regelverk som nyanlända ofta drabbas av. Kommunerna klagar trots detta över stelbenta gränsdragningar och parallella insatser utan inbördes samordning mellan kommun och arbetsförmedling. Även om det på flera håll pågår försök att samarbeta bättre så går Arbetsförmedlingens och kommunernas organisationsstrukturer inte alltid ihop,

En tydlig tendens är att attityden förändras från att se problem till att se möjligheter. Nyanlända var tidigare en angelägenhet för socialtjänsten. I flera kommuner har enheten för arbetsmarknad och utbildning tagit över arbetet med introduktion, vilket lett till något av ett systemskifte i tänkandet kring introduktionsarbetet. Arbetssättet går mer och mer från omhändertagande till coachning. Flera intervjuade berättade att de nyanlända tidigare betraktades som en del av en etnisk grupp med vissa gemensamma kännetecken. Nu formuleras bilden av den nyanlände i andra termer, från "mottagande objekt" definierat efter nationalitet till "väljande subjekt". En tydlig tendens är att arbetsmarknadsperspektivet integreras som en del i praktiskt taget alla aktiviteter. Målet integration framstår som synonymt med arbete eller studier.

HUR SER ANSVARFÖRDELNINGEN UT I STOCKHOLMS STAD?

Kommunstyrelsen

I samband med att integrationsnämnden upphörde den 1 januari 2005 övertog kommunstyrelsen ansvaret för strategiska frågor samt för övergripande uppföljning och utvärdering av mottagandet av flyktingar och andra nyanlända invandrare. En funktion för samordning och viss uppföljning har sedan 2005

funnits inom stadsledningskontoret. Denna funktion har också haft ansvar för samverkan med de externa aktörerna inom ramen för den lokala överenskommelsen mellan Stockholms stad, länsarbetsnämnden, Migrationsverket och Stockholms läns landsting. Under år 2007 har en samordningsfunktionen funnits under socialtjänstnämnden.

I budgeten för år 2008 föreslås att ansvaret förtydligats genom att en särskild funktion skapas inom stadsledningskontoret med det övergripande ansvaret att koordinera och följa upp stadens flyktingmottagande och arbetet med introduktionsplaner. Koordinatören rapporterar till kommunstyrelsen via integrationsberedningen. Ärenden som rör dessa frågor ska beredas av integrationsberedningen innan de förs till kommunstyrelsen.

Stadsdelsnämnderna

Stadsdelsnämnderna ansvarar sedan år 2005 för flyktingmottagandet. Stadsdelsnämnderna ansvarar också för mottagning, introduktionsplan, samhällsinformation och utbetalning av introduktionsersättning i enlighet med lagen om introduktionsersättning för flyktingar och andra utlänningar (SFS 1992:1068).

Vidare ska stadsdelsnämnderna enligt föreslagen budget 2008 arbeta aktivt med introduktionsplanerna utifrån barns, ungdomars, personers med funktionsnedsättning och äldres behov av särskilda insatser under introduktionsperioden. Introduktionen ska uppfattas som ett särskilt åtagande och inte förknippas med övrig socialtjänst. Vuxna arbetsföra flyktingar ska efter det att introduktionsplanen är framtagen hänvisas till jobbtorgen som ska ta fram en arbetsförberedande aktivitetsplan. Stadsdelsnämnden ansvarar för myndighetsutövningen medan jobbtorgen ansvarar för insatserna.

Jobbtorgen

Jobbtorgen som inrättas år 2008 ska vara den gemensamma ingången till stadens samlade resurser för arbetsmarknadsinsatser av olika slag. Jobbtorgen ska ha tydligt jobbfokus och ska inte arbeta med andra uppdrag än att verka för att enskilda kommer i arbete eller studier som kan leda till arbete. Jobbtorgen ansvarar inte för myndighetsutövning. Delar av introduktionen som syftar till arbete och självförsörjning kommer fr.o.m. 2008 att hanteras av jobbtorgen.

Jobbtorgens uppgift för vuxna arbetsföra flyktingar är att med introduktionsplanen som utgångspunkt och i samverkan med arbetsförmedlingen ta fram en arbetsförberedande aktivitetsplan inom fem dagar från det att flyktingen kommit till jobbtorget. Det fortsatta utvecklingsarbetet ska koncentreras på att skapa

heldagsaktiviteter för flyktingar med ett meningsfullt innehåll. På detta sätt hamnar redan från start fokus i introduktionen på målet självförsörjning.

Jobbtorgen kommer bland annat att kunna erbjuda: utredning/kartläggning, studie- och yrkesvägledning, individuell coachning, matchning mot befintliga arbeten inom näringsliv och staden/offentliga arbetsgivare, SFI-test, praktik kopplad till SFI, kortare förberedande yrkesutbildningar samt validering av tidigare utbildning och yrken.

Utbildningsnämnden

Utbildningsnämnden ansvarar för svenska för invandrare (SFI) och vuxenutbildning som är aktuell i flyktingmottagandet. Utbildningsnämnden ansvarar också för mål, uppföljning, utvärdering och utveckling av verksamheterna. Vidare ligger "Rekryteringsprogrammet" på utbildningsnämndens ansvar. Verksamheten arbetar med förberedande utbildningar och yrkeskurser som genomförs i nära samarbete med arbetsgivare som har rekryteringsbehov. Programmets resultat för självförsörjning har varit framgångsrikt.

Utbildningsnämnden ska enligt förslag till budget år 2008 genom ett nära samarbete med berörda nämnder ansvara för flyktingbarnens skolgång. I arbetet ingår bland annat att ta fram individuella utvecklingsplaner för respektive flyktingbarn.

I samband med ärendet "Jobbtorg - från bidrag till arbete" (dnr 331-1800/2007) beslutade kommunfullmäktige den 1 oktober 2007 att ansvaret för SFI ligger kvar hos utbildningsnämnden. Avsikten är att 2009 flytta ansvaret för relevanta delar till jobbtorgsorganisationen utifrån vunna erfarenheter från det första året. Vidare förutsätts ett mycket nära samarbete mellan utbildningsförvaltningen och jobbtorgsorganisationen.

HUR KOMMER ARBETET MED INDIVIDUELL INTRODUKTIONS- OCH AKTIVITETSPLAN ATT SE UT ÅR 2008?

Nedan följer en beskrivning över hur arbetet rent praktiskt kommer att se ut med introduktions- och aktivitetsplaner efter jobbtorgens införande den 1 januari 2008. Beskrivningen av hur det går till att ta fram en introduktionsplan utgår från hur stadsdelsnämnderna arbetar i dagsläget. Beskrivningen av hur jobbtorgen arbetar med aktivitetsplan baseras på ärendet "Jobbtorg - från bidrag till arbete".

I samråd med individen tar en handläggare inom stadsdelsnämnden fram en introduktionsplan. Introduktionen är inriktad på att individen snarast möjligt ska

kunna försörja sig själv och i övrigt vara delaktig i samhället.

Introduktionsprogrammet som fastställs utifrån introduktionsplanen ska innehålla SFI, praktik (genom jobbtorgens försorg) och samhällsinformation. Där individen är i arbetsför ålder sker samråd med den lokala arbetsförmedlingen om introduktionsplanen. Därefter sker hänvisning till jobbtorget. Stadsdelsnämnden ansvarar för myndighetsutövningen medan jobbtorgen ansvarar för insatserna.

När den enskilde kommer till jobbtorget ska denne få en personlig handläggare/coach som följer honom/henne genom olika aktiviteter, och som ansvarar för uppföljning och värdering av olika insatser. De insatser som individen kan förvänta sig av jobbtorget beskrivs. Individens skyldighet att själv samarbeta och delta i jobbskapande aktiviteter klargörs liksom att konsekvenserna av att inte delta klargörs. Det är stadsdelsnämnden som ansvarar för beviljandet av introduktionsersättning. Den som önskar utbildning och yrkeserfarenheter ska få sina kunskaper validerade och få hjälp att upprätta en mer långsiktig plan för att på sikt kunna få arbete inom det område individen själv önskar.

Utredning/kartläggning startar första dagen när den enskilde kommer till jobbtorget. Detta sker parallellt med jobbsökeri, vägledning, samråd, coaching, motiverande samtal etc. Planering av aktiviteter sker och en aktivitetsplan upprättas inom fem dagar. I kartläggningen deltar de parter som är relevanta i det enskilda fallet. Det kan vara Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan eller andra externa aktörer som medverkar i bedömning och planering för den enskilde. I denna fas ingår vid behov också studie- och yrkesvägledning liksom SFI-test.

Introduktionsplanen ska innehålla både långsiktiga och kortsiktiga individuella mål. Om flyktingen inte kan få arbete inom sitt yrkesområde så kan det första målet vara att arbeta inom den yrkessektorn och därefter läsa in de krav som ställs i Sverige för aktuellt yrke. Det är viktigt att informera individen om dennes eget ansvar samt att det tydligt framkommer att individen kan påverka sin egen introduktion. Insatserna ska anpassas till individens bakgrund och genom samverkan mellan myndigheter når insatserna större effekt. Insatserna ska vara meningsfulla heldagsaktiviteter. Aktivitetsplanen är en del av introduktionsplanen. Introduktionsplanen och aktivitetsplanen ska följas upp och revideras under hela introduktionen. Individen ska godkänna introduktionsplanen genom att underteckna den.