

PM 2003 RVI+IV (Dnr 333-2820/02)

Översyn av flyktingmottagande, sfi-verksamhet samt angränsande frågor

Förslag till inriktning för samverkan mellan sfi-verksamheten och introduktionen för flyktingar och andra invandrare fr o m 2004

Borgarrädsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

Stadsdelsdirektör Bitte Davidsson ges i uppdrag att leda en samlad översyn av stadens flyktingmottagande, sfi-undervisning samt angränsande frågor i enlighet med direktiv i denna promemoria. Översynen genomförs i samverkan med berörda nämnder och länsarbetsnämnden.

Föredragande borgarråden Teres Lindberg och Erik Nilsson anför följande.

Bakgrund

I budget 2003 för Stockholms stad ges kommunstyrelsen i uppdrag att göra en samlad översyn av stadens introduktionsverksamhet för flyktingar, sfi-undervisningen för flyktingar och andra invandrare, möjligheten till yrkespraktik inom ramen för sfi, stadens valideringskompetens samt behovet av bättre och tydligare individanpassning av de insatser som genomförs.

Stadsledningskontoret föreslår med anledning av detta att en utredare tillsätts med uppdrag att göra den beslutade översynen.

Under hösten år 2002 behandlade integrationsnämnden och utbildningsnämnden ett gemensamt tjänsteutlåtande med förslag till inriktning för samverkan mellan sfi-verksamheten och introduktionen för flyktingar och andra invandrare fr o m 2004.

Våra synpunkter

Det övergripande syftet med den beslutade översynen är dels en kvalitetshöjning, dels att språkundervisning, möjlighet till kompletterande utbildning och yrkespraktik samt, när det gäller nyanlända flyktingar, övrig introduktion i det svenska samhället erbjuds som en sammanhållen helhet.

För att leda till ett snabbt inträde på arbetsmarknaden och även i övrigt till en positiv integrationsprocess måste introduktionsverksamheten för flyktingar samt sfi-undervisningen för flyktingar och andra invandrare ha ett mycket tydligt fokus på den enskilda individens förutsättningar och behov. Individuella handlingsplaner ska upprättas utifrån noggranna bedömningar av utbildningsnivå och tidigare yrkeserfarenheter. Möjligheten

att kombinera teoretisk undervisning med praktik och yrkesrelaterad praktisk undervisning måste förbättras avsevärt.

Något som också måste studeras närmare är den inställning som präglar mötet mellan den enskilda individen och de olika delarna av den kommunala organisationen. Det är oerhört viktigt att varje kontakt präglas av stor respekt för individen. Utgångspunkten ska givetvis vara att nyanlända och andra invandrare utgör resurser i det samhälle man valt att bosätta sig i, både ur arbetsmarknads- och näringslivsperspektiv och ur ett bredare socialt, mänskligt perspektiv. Fokus i stadens insatser ska vara att definiera möjligheter, inte problem.

Utöver dessa grundläggande utgångspunkter ska översynen även uppmärksamma följande:

- ? Stadens kompetens när det gäller validering av utländska examina och utländska yrkeserfarenheter.
- ? Integrationsnämndens arbete med rekryteringsprogram och förberedande yrkessvenska (FYS) och liknande initiativ inom socialtjänstnämnden och vissa stadsdelsnämnder.
- ? Verksamhetsinriktning och behov av flexibla lösningar när det gäller insatser för personer där ett inträde på den reguljära arbetsmarknaden inte är ett realistiskt mål.
- ? Behovet av praktiska lösningar vad gäller de individuella handlingsplanerna. (Inom ramen för en "Lokal överenskommelse inom Stockholms stad för utveckling av introduktion för nyanlända" mellan berörda kommunala förvaltningar, länsarbetsnämnden och Migrationsverket har initiativ tagits för att undersöka möjligheten att upprätta en elektronisk individuell introduktionsplan för bättre samordning mellan berörda parter.)
- ? Strukturella förutsättningar inom och mellan berörda nämnder, dvs ansvars-, gränsdragnings-, organisations- och finansieringsfrågor samt betydelsen av verksamheternas geografiska lokalisering.
- ? Möjligheten att slopa gränsdragningen mellan flykting- och invandrarstatus med inriktningen att stadens insatser fortsättningsvis bör omfatta samtliga nyanlända flyktingar och invandrare.
- ? Behovet av ett nära samarbete och en samsyn mellan staden, länsarbetsnämnden och de lokala arbetsförmedlingskontoren.

Kommunstyrelsen genomför denna översyn i samarbete med berörda nämnder och i nära samverkan med länsarbetsnämnden och landstinget. De förslag som tidigare behandlats av integrationsnämnden och utbildningsnämnden ska givetvis beaktas. Kontakter bör även tas med de två statliga utredningar som granskar dels mottagandet av och introduktionen för flyktingar, dels sfi-undervisningen.

Förslag till ny inriktning och organisation ska presenteras före juni månads utgång 2003.

Vi föreslår med hänvisning till vad som ovan anförts att kommunstyrelsen beslutar följande

Stadsdelsdirektör Bitte Davidsson ges i uppdrag att leda en samlad översyn av stadens flyktingmottagande, sfi-undervisning samt angränsande frågor i enlighet med direktiv i denna promemoria. Översynen genomförs i samverkan med berörda nämnder och länsarbetsnämnden.

Stockholm den 22 januari 2003

TERES LINDBERG ERIK NILSSON

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådens förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Kristina Axén Olin, Sten Nordin* och *Mikael Söderlund* (alla m) och *Jan Björklund* (fp) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. omedelbart inleda ett arbete med att upphandla SFI:n och introduktionen av flyktingar, då nuvarande upphandling går ut, i syfte att införa en flyktingpeng som innefattar såväl SFI som introduktion av flyktingar vilket skall gälla från 1 januari 2004
2. att ej tillsätta ytterligare en utredning av SFI:n och introduktionen av flyktingar utan utgå från den utredning som redan är gjord
3. därutöver anförda följande.

För att människor snabbt ska integreras är det viktigt att hela det civila samhället medverkar. Det är därför viktigt att introduktionens olika delar blir ett öppet erbjudande till flyktingarna och så flexibel att man kan välja arbete/praktik, svenskundervisning resp "social integration" (kontaktfamilj, kontaktperson eller integration via en frivilligorganisation) i den ordning och sammansättning flyktingen önskar och har behov av. Exempelvis ska den som vill jobba först och sedan gå svenskurs kunna göra det. Även om introduktionen ur stadens synvinkel bör vara sammanhållen, måste flyktingen ha full valfrihet. Det viktiga är att stadens information om olika delar av introduktionen blir fullödig.

Både introduktionen av flyktingar och SFI:n är delvis upphandlade och för att komma i tidsmässig takt med de avtal som nu gäller har förlängning av de utomstående utförarnas avtal inträffat vid två tillfällen.

Ovillkorligen måste en ny upphandling göras omgående om inte verksamheterna skall återkommunaliseras den 1 januari 2004. Det är därför oroande att majoriteten tillsätter en utredning som skall vara färdig först till halvårsskiftet. Detta kan inte tolkas på annat sätt än att vänstermajoritetens syfte är att återföra verksamheterna i kommunal regi.

Detta innebär att det arbete som en lång rad frivilligorganisationer som Blå Band och Röda Korset utför inte längre kommer att fortsätta. Frivilligorganisationernas arbete med särskilt utsatta grupper av nyanlända flyktingar har varit framgångsrikt eftersom man exempelvis är specialiserad på flyktingar trauman osv.

Idén att samordna introduktionen av flyktingar och SFI:n har funnits sedan en tid tillbaka.

Det är i grunden positivt att samordna introduktionen av flyktingar och SFI:n med målet att kunna erbjuda flyktingar en mer individualiserad, flexibel och arbetsmarknadsinriktad språkundervisning. Innehållsmässig bör en förändring av SFI:n göras så att undervisningen bättre anpassas till deltagarna och att undervisningen ökar i tid för att uppnå bättre resultat. En samordning underlättar införandet av den flyktingpeng som sedan tidigare planerats.

Den planerade upphandlingen av introduktionen av flyktingar och SFI:n skall omfatta all verksamhet på området vilket är inkluderar handläggning och planering i enskilda flyktingärenden. Det innebär också att upphandlingen skall omfatta alla flyktingar såväl vuxna som barn och omfatta även förskole- och fritidsverksamheten.

ÄRENDET

I budget 2003 för Stockholms stad ges kommunstyrelsen i uppdrag att göra en samlad översyn av stadens introduktionsverksamhet för flyktingar, sfi-undervisningen för flyktingar och andra invandrare, möjligheten till yrkespraktik inom ramen för sfi, stadens valideringskompetens samt behovet av bättre och tydligare individanpassning av de insatser som genomförs.

Stadsledningskontoret föreslår med anledning av detta att en utredare tillsätts med uppdrag att göra den beslutade översynen.

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande av den 17 januari 2003 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret föreslår att en utredare tillsätts som ges i uppdrag att ge förslag på hur staden skall organisera introduktionsverksamheten för flyktingar och sfi-undervisningen för flyktingar och invandrare. Målsättningen skall vara att sfi-undervisningen och insatserna under introduktionstiden skall samordnas så att introduktionen i det svenska samhället erbjuds som en integrerad helhet. Detta innebär bl.a. att språkundervisning och introduktion skall samordnas. Vidare skall en större individualisering ske inom sfi-undervisningen och introduktionen för flyktingar och invandrare i form av en samlad individuell handlingsplan bestående av både den individuella studieplanen och introduktionsplanen.

I uppdraget ingår dessutom att undersöka möjligheten att slopa gränsdragning mellan flykting- och invandrarstatus. Stadens insatser bör fortsättningsvis omfatta samtliga nyanlända flyktingar och invandrare. Vidare skall översynen undersöka hur introduktionen för de som inte har förutsättningar att delta i ordinarie sfi-undervisning och introduktion skall ske.

Översynen skall omfatta samtliga strukturella förutsättningar för att driva verksamheterna d.v.s. ansvars-, gränsdragnings-, organisations- och finansieringsfrågor samt geografisk uppdelning.

I projektorganisationen bör tjänstemän från integrationsförvaltningen, utbildningsförvaltningen, lämpliga stadsdelsförvaltningar och Länsarbetsförmedlingen i Stockholms län/Internationella sektionen ingå.

Tidsplan

Förslag till ny organisation skall presenteras i ett särskilt ärende före juni månads utgång 2003.

Övriga förutsättningar anges i bilaga 1. (se promemorians *bilaga*)

Under hösten år 2002 behandlade integrationsnämnden och utbildningsnämnden ett gemensamt tjänsteutlåtande med förslag till inriktning för samverkan mellan sfi-verksamheten och introduktionen för flyktingar och andra invandrare fr o m 2004.

Integrationsnämnden beslöt den 27 augusti 2002 att

1. föreslå kommunstyrelsen fastställa förslaget till inriktning för samverkan mellan sfi-verksamheten och introduktionen för flyktingar och andra invandrare fr o m 2004 i enlighet med intentionerna i förvaltningarnas gemensamma tjänsteutlåtande
2. föreslå kommunstyrelsen besluta att i samråd med integrationsnämnden, utbildningsnämnden, stadsdelsnämnderna och arbetsförmedlingen göra en översyn av ansvars-, gränsdragnings-, organisations- och finansieringsfrågor vad gäller dessa grupper samt
3. i övrigt godkänna förvaltningarnas gemensamma tjänsteutlåtande.

Reservation anfördes av *Anita Habel* (v) enligt följande.

att i huvudsak godkänna förvaltningens förslag,
att upphandlingen av sfi-verksamhet skall upphöra samt
att därutöver anförda följande:

Den ideologiskt betingade upphandlingen av sfi-verksamhet som genomförts har lett till kvalitetsförsämring, samordningsproblem och övertalighetskostnader. Upphandlingen skall därför upphöra.

Det är positivt att introduktionen för flyktingar och andra invandrare föreslås omfatta samtliga nyanlända. Många anhöriginvandrare har varit helt utlämnade åt och beroende av den person de har anknytning till. Åtskilliga kvinnor har farit illa som anhöriginvandrare och blivit misshandlade. De har inte kunnat eller vågat söka hjälp, delvis beroende på de bestämmelser som finns om uppskjuten invandringsprövning och den tvåårsgräns som finns för att en invandrad person skall anses ha anknytning till Sverige. Det är mot bakgrund av detta viktigt att berörda förvaltningar samarbetar och lämnar information så att introduktionen för flyktingar och invandrare verkligen kommer alla invandrare till del.

Särskilt uttalande gjordes av *Py Börjeson* (s) enligt följande.

Om socialdemokraterna får väljarnas förtroende i höstens val så har vi för avsikt att genomföra en grundläggande utredning gällande stadens samlade vuxenutbildning. Det är inte bara den organisatoriska samordningen mellan sfi och flyktingintroduktion som behöver utredas och förbättras. Den samlade vuxenutbildningens kvalitet och organisation måste utredas grundligt.

Utbildningsnämnden beslöt den 24 oktober 2002 att avslå utbildningsförvaltningens och integrationsförvaltningens gemensamma tjänsteutlåtande samt att därutöver anförda följande.

I förslaget till budget för år 2003 kommer vi att återkomma med förslag angående den framtida inriktningen av sfi-verksamheten mm.

Integrationsförvaltningens och utbildningsförvaltningens gemensamma tjänsteutlåtande av den 11 juni 2002 har i huvudsak följande lydelse.

Bakgrund

Gemensamma uppdrag

I kommunfullmäktiges beslut om budget för 2002 fick förvaltningarna följande uppdrag: "Flyktingintroduktion syftar bland annat till att snabbt få flyktingar och invandrare i arbete. Detta kan exempelvis underlättas genom att varva sfi-undervisning med praktik eller genom att anpassa undervisningen till den enskildes yrkesinriktning. Integrationsnämnden och utbildningsnämnden uppmanas klargöra ansvaret för att ordna och administrera arbetspraktik för sfi-elever med behov av arbetspraktik. Nämnderna ska även samverka i utformningen av den framtida sfi-verksamheten."

Kommunfullmäktige antog i oktober 2001 förslaget till integrationsprogram för valfrihet och samverkan i Stockholms stad: "Utbildningsnämnden och integrationsnämnden ska utveckla sfi-undervisning, introduktionsprogram och arbete/arbetspraktik i enlighet med intentionerna i integrationsprogrammet. Samtliga sfi-studerande som så önskar ska kunna erbjudas praktikplats."

Integrationsnämnden, socialtjänstnämnden och stadsdelsnämnderna har fått ett flertal uppdrag som tillsammans ska verka för stadens gemensamma målsättning att från 1999 till 2004 halvera antalet personer som uppbär försörjningsstöd/socialbidrag. En konsekvens av detta är ett behov av en ökad samverkan med stadsdelsnämnderna i arbetet med olika arbets- och

utbildningsinsatser i syfte att underlätta inträdet på arbetsmarknaden och därmed öka antalet förvärvsarbete.

En överenskommelse har träffats mellan Arbetsmarknadsstyrelsen, Integrationsverket, Migrationsverket, Skolverket och Svenska Kommunförbundet avseende ”utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare”. Överenskommelsen ska utgöra en plattform för ett samordnat förändringsarbete och syftar till att stärka samarbetet mellan berörda myndigheter - kommuner, arbetsförmedlingar, utbildningsanordnare m.fl. Allt för att asylsökande, flyktingar och andra nyanlända invandrare ska kunna tillvarata och utveckla sina resurser så tidigt som möjligt genom ett samordnat arbete mellan de berörda myndigheterna. Plattformen bygger på två tidigare fattade riksdagsbeslut. Fokus för plattformen är tidig arbetsmarknadsinriktning och individuella lösningar. Lokala planer mellan berörda förvaltningar och myndigheter skall tas fram för i första hand 25 kommuner där Stockholm ingår. Ett aktivt samarbete pågår, där redan påbörjade verksamheter och nya idéer skall tas till vara i syfte att påskynda inläringen i svenska och därmed integrationen i samhället. Integrationsförvaltningen och utbildningsförvaltningen har tillsammans med representanter från Migrationsverket och arbetsförmedlingen tagit fram underlag till en lokal överenskommelse om samverkan mellan parterna. Denna undertecknades i februari 2002.

Nuvarande organisation

Staden har ett ansvar för att flyktingar och andra invandrare får en god introduktion i det nya landet. Det övergripande målet för introduktionen är att skapa förutsättningar för delaktighet i det svenska samhället. Detta förutsätter kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället samt möjligheter att kunna försörja sig.

Ansvar för stadens olika insatser för flyktingar och invandrare är idag delat mellan integrationsnämnd, stadsdelsnämnder och utbildningsnämnd.

Integrationsnämnden ansvarar för mottagandet och introduktionen av flyktingar i Stockholm. Mottagandet av flyktingar sker i form av ett särskilt introduktionsprogram. Programmet innehåller samhällsinformation och andra insatser som kompletterar svenskundervisningen samt vid behov även sociala stödinsatser.

För flyktingmottagandet utgår statsbidrag.

Stadsdelsnämnderna ansvarar för olika insatser till invandrare. Stadsdelsnämnderna ansvarar även för flyktingar som vid introduktionsperiodens slut har behov av fortsatta insatser. Många flyktingar läser fortfarande sfi när de avslutar sin introduktionsperiod och har då behov av ekonomiskt bistånd. De överflyttas då till den stadsdelsnämnd där de är bosatta. För dessa olika insatser får staden inget statsbidrag utan de insatser man gör bekostas helt av stadsdelsnämnden. Alla flyktingar och invandrare som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket har rätt att studera svenska för invandrare (sfi). Utbildningsnämnden ansvarar för undervisningen i Stockholm, som bedrivs för drygt 5 000 personer per år, varav ca 600 är flyktingar inom flyktingmottagandet. Sfi-undervisningen skall vara arbetsmarknads- och arbetslivsinriktad och ge de studerande kunskap om det omgivande samhället.

SFI-centrum tar emot alla som anmäler sig för studier i sfi, kartlägger individernas yrkes- och utbildningsbakgrund och gör språktest för att fastställa studiebehovet. I förkommande fall görs också en utredning av den sociala situationen. Kartläggningen och språktestet ligger till grund för en prognos vad gäller studietakt och därmed vilket mål för studierna, betyg eller delnivå, som gäller samt det antal studietimmar som den studerande får till sitt förfogande. SFI-centrum samverkar i dessa frågor med flyktingmottagningen och stadsdelarna.

Upphandling

Efter att en ny organisationen i staden infördes 1999 har all undervisning i sfi upphandlats och bedrivs av fyra externa och en kommunal utbildningsanordnare. Avtalen löper ut 2003-12-31.

Integrationsnämnden har upphandlat delar av introduktionsprogrammet för flyktingar. Den upphandlade verksamheten bedrivs av fem privata anordnare. Den omfattar ca 850 vuxna och barn. Avtalen med anordnarna löper till utgången av 2003.

Förvaltningarnas synpunkter

Många flyktingar och invandrare väljer att bosätta sig i Stockholm på grund av den goda arbetsmarknaden och de goda utbildningsmöjligheter som erbjuds i regionen.

Under 2001 flyttade 11 001 personer med utländskt medborgarskap till Stockholm, varav 7 193 personer från utlandet och 3 808 från andra kommuner. Av de inflyttade var 1 826 personer eller 16,5% flyktingar. Av de från utlandet inflyttade är många anhöriga till personer som tidigare invandrat till Stockholm.

De flyktingar och invandrare som kommer till Stockholm är en mycket heterogen grupp och har därför mycket olika förutsättningar och behov.

I arbetet med flyktingar och invandrare har såväl SFI-centrum som flyktingmottagningen kunnat identifiera ett antal grupper som skiljer sig vad gäller förutsättningar och behov:

- ? Personer som inom rimlig tid kan nå målen för sfi, är i arbetsför ålder, är studiebenägna, eventuellt har ett yrke från sitt hemland, är attraktiva på den svenska arbetsmarknaden.
- ? Personer som behöver mycket lång tid för att nå sfi-nivån, framför allt skriftligt, men som eventuellt har ett yrke som de kan arbeta inom eller på annat sätt har goda möjligheter att komma ut på arbetsmarknaden.

Dessa två grupper utgör en majoritet av samtliga flyktingar och invandrare och bedöms motsvara ca 85% av de sfi-studerande.

- ? Personer som inte inom en överskådlig tid kommer att nå sfi-nivån och som inte heller har något yrke som är gångbart i Sverige. De är därmed mindre attraktiva på arbetsmarknaden. Ca 15% av de studerande bedöms tillhöra denna grupp. Gruppen består av
 - svårt traumatiserade personer.
 - personer som är mycket sjukliga, har hög frånvaro och inte orkar/kan ta till sig undervisning mer än i ganska korta perioder. De kommer heller inte att kunna ha ett regelbundet arbete inom en överskådlig framtid.
 - flerbarnsmammor från kulturer, där det är högst ovanligt att kvinnor går ut i förvärvsarbete. Deras mål den närmaste tiden är inte att få ett yrke/arbete utan att ta hand om sina barn. Dessa mödrar har ofta hög frånvaro från undervisningen på grund av sjuka barn.
 - äldre personer, som inte kommer att gå ut i ett yrkesliv i Sverige och ofta inte orkar följa en reguljär sfi-kurs.

Hittills har det varit så att alla studerande inom sfi läst mot samma mål trots att man organiserar verksamheten på olika sätt för olika studerandegrupper och ställer upp olika delmål för de olika studerandegrupperna.

En ny kursplan för sfi är avsedd att träda i kraft den 1 juli 2002. I den nya kursplanen för sfi föreslår Skolverket tre studievägar som stämmer väl överens med den indelning av sfi-studerande som används i Stockholm idag. Den nya kursplanen betonar att individen skall ha studiemål i relation till tidigare studiebakgrund etc. Betyg skall ges efter varje uppfyllt delmål.

En förutsättning för att den nya kursplanen inte bara ska bli ett dokument bland andra är att såväl stadsdelsnämnder som arbetsförmedling och arbetsgivare accepterar att arbeta med/bereda plats för invandrare som kan kommunicera på svenska men som inte alltid läser och skriver svenska så bra.

Det finns således i framtiden bättre förutsättningar att ordna en sfi som tar hänsyn till den enskilde invandrarens/flyktingens behov och förutsättningar. För att detta ska bli möjligt måste alla inblandade parter anpassa sig till ett nytt tänkande där individuella lösningar är möjliga.

Den tidigare nämnda nationella överenskommelsen är ett uttryck för samhällets vilja att inrikta sig på mer individuella lösningar. Det innebär även att det för vissa individer och grupper som inte klarar nuvarande sfi och introduktion kommer att finnas behov av alternativa lösningar och verksamheter.

Kommunfullmäktige har gett i uppdrag till stadsdelsnämnderna, socialtjänstnämnden och integrationsnämnden att under en femårsperiod 1999 till 2004 halvera kostnaderna för försörjningsstöd/socialbidrag. Enligt stadens utrednings- och statistikkontor (USK) uppbar 1 901 hushåll i mars 2002 försörjningsstöd/socialbidrag med anledning av sfi-studier. Det motsvarar ca 15% av samtliga hushåll med försörjningsstöd/socialbidrag under månaden.

Det är därför viktigt att stadens olika insatser för flyktingar och andra invandrare samordnas och inriktas på att de som nyligen flyttat till Stockholm integreras i det svenska samhället samt får möjligheter att försörja sig.

Förändrad inriktning av sfi-verksamheten och introduktionen

Integrationsförvaltningen och utbildningsförvaltningen föreslår en förändrad inriktning för samverkan mellan sfi-verksamheten och introduktionen för flyktingar och andra invandrare fr o m 2004. Introduktionen föreslås omfatta samtliga flyktingar och andra invandrare i Stockholm. Det innebär att samtliga flyktingar och invandrare får samma rätt till introduktion.

Förslaget innebär att språkundervisning och introduktion för flyktingar och andra invandrare ska kunna erbjudas som en samordnad helhet. För den enskilde individen innebär detta att undervisningen kan kompletteras med olika insatser som förbereder för studier, yrkes- och arbetslivet eller för andra former av deltagande i svenskt samhällsliv.

Man kan tänka sig följande olika inriktningar och extra insatser under den tid flyktingar och invandrare studerar sfi:

Inriktning studier/yrke

För studerande som ämnar gå vidare i högre studier eller som redan har en påbörjad eller avslutad högre utbildning: Dessa skulle kunna koncentrera sig på intensiva svenskstudier för att snabbt få betyg i sfi och sedan gå vidare till andra studier, utbildningar eller direkt till arbete. För dem som har en påbörjad utbildning måste kompletterande studier bli möjliga mycket snart efter sfi. För övriga med yrkeserfarenhet som saknar intyg från hemlandet måste en validering av yrkeskompetensen göras under sfi-studierna.

Inriktning arbete direkt/yrkesutbildning

För studerande som har ett yrke som de kan arbeta inom i Sverige eller på annat sätt har goda möjligheter att komma ut på arbetsmarknaden: En inledande del med språkundervisning, samhällsintroduktion m.m. lägger grunden för en fortsatt yrkes-/arbetsplatsinriktad introduktion där man kan kombinera en yrkesinriktad svenska med praktik och andra arbetsmarknadsåtgärder för att snabbt komma ut i arbete/yrkesutbildning. Det är dock viktigt att man anpassar undervisningen och studierna så att så många som möjligt både kan uppnå betyg i sfi och delta i arbetsmarknadsåtgärder.

Inriktning arbete/praktik

För studieovana studerande som inte har varit ute i arbetslivet eller inte har något yrke som är gångbart i Sverige: Många stödåtgärder behövs både vad gäller svenskstudierna och för att de ska komma i kontakt med den svenska arbetsmarknaden.

Dessa kan behöva hjälp av modersmållärare i sina sfi-studier, av landsmän för att förstå vad det innebär att leva och arbeta i Sverige. Redan tidigt kan svenskan kombineras med praktik men även annat stöd behövs för att dessa studerande ska komma ut i arbetslivet. Det är särskilt viktigt för denna grupp att praktikplatser väljs med omsorg och att en mentor finns på praktikplatsen samt att läraren i svenska håller god kontakt med praktikplatsen. Det är inte säkert att dessa personer når målet betyg i sfi.

Inriktning integration i närmiljö

För studerande som inte orkar/kan ta till sig undervisning mer än i ganska korta perioder på grund av att de är mycket sjukliga och som av samma skäl inte kommer att kunna ha ett regelbundet arbete inom en överskådlig framtid.

För flerbarnsmammor vars närmsta mål inte är att få ett yrke/arbete utan att ta hand om sina barn.

För äldre studerande som inte kommer att gå ut i ett yrkesliv i Sverige.

Dessa grupper bör få särskild sfi som syftar till att integrera personerna i den miljö och de samhällsfunktioner som ligger dem närmast. De skulle kunna delta i olika program där svenskan blir en naturlig del av verksamheten. Flertalet av dessa personer kommer inte att nå målet betyg i sfi under en första period. Om deras situation förändras kan de komma tillbaka och gå in i reguljär sfi och i olika arbetsmarknadsåtgärder.

Alternativ sfi

För svårt traumatiserade studerande finns redan en upphandlad verksamhet där målet är att de studerande så småningom ska kunna gå över i ordinarie sfi. Eventuellt behöver denna verksamhet utökas.

Möjligheter och förslag

För individen skulle en förändrad inriktning medföra en större individualisering av sfi-undervisningen och introduktionen samt ge ökade möjligheter till egna val. Det innebär även att stödja individen att ta ett större ansvar för sitt eget liv. Det måste dock finnas acceptans för att olika personer har olika förutsättningar och mål, vilket får till följd att behovet av insatser kan skilja sig i ambitionsnivå och omfattning.

Flyktingar och invandrare som har förutsättningar att få arbete ska kunna erbjudas en introduktion i staden med yrkesanpassad språkundervisning, praktik och andra insatser för att snabbare kunna komma ut i arbete och egenförsörjning.

Undervisningen/introduktionen planeras utifrån en grundstruktur, där en inledande del med språkundervisning, samhällsintroduktion m.m. lägger grunden för en fortsatt yrkes-/arbetsplatsinriktad introduktion. Språkundervisningen anpassas till den enskildes utbildnings- och yrkesbakgrund samt intresseområden och kombineras med yrkes- och arbetspraktik, samhällsinformation, arbetsmarknads- och yrkesvägledning m.m. Mentorprogram och andra vägar för att bygga nätverk är också viktiga delar.

Ytterligare exempel på olika insatser som kompletterar den nuvarande sfi-undervisningen kan hämtas från de aktiviteter som integrationsnämnden upphandlat för flyktingar.

Dessa aktiviteter utvisar att språkinläringen med fördel kan ske såväl i undervisning som på arbetsplatser och i vardagslivet genom olika former av schemalagda aktiviteter på heltid. Det kan vara en kombination av språkundervisning med språkträning, språkpraktik och yrkespraktik, lärlingsutbildning, studiebesök på arbetsplatser, information om det svenska samhället och svenskt vardagsliv, kontakter med arbets-, förenings- och kulturlivet samt annan verksamhet som t.ex. studier och studiecirklar i andra ämnen.

Andra flyktingar och invandrare ska kunna erbjudas en introduktion och språkundervisning som svarar mot deras behov och förutsättningar. Det innebär också att staden och andra myndigheter måste acceptera att målet om arbete och självförsörjning inte kan nås för denna grupp - åtminstone inte inom rimlig tid.

En förändrad inriktning av sfi-verksamheten och introduktionen för flyktingar och andra invandrare som innebär en kombination av sfi som är yrkes- och arbetsmarknadsorienterad och andra insatser och kontakter med arbetslivet kräver ett förändrat arbets- och synsätt och en samordning mellan sfi-undervisning, flyktingmottagning, stadsdelsnämnder och arbetsförmedling. Det ger möjligheter till en ökad individualisering inom såväl sfi som introduktion samt egna val.

En ökad samordning och samverkan med stadsdelsnämnder och arbetsförmedling är nödvändig mot bakgrund av stadens gemensamma målsättning att öka antalet förvärvsarbetande och därmed minska antalet personer som är bidragsberoende. Många flyktingar som under en första tid efter introduktionen fortfarande läser sfi är beroende av försörjningsstöd. Detta gäller även flertalet invandrare som läser svenska.

Ur individsynpunkt innebär en samordning av sfi och introduktion och en nära samverkan med stadsdelsnämnder och arbetsförmedling även att gränsdragningen mellan flykting- och invandrarstatus försvinner.

Det innebär att samtliga flyktingar och invandrare får samma rätt till introduktion. Möjligheten att delta i introduktionen bör dock vara begränsad till de två första åren som individen är bosatt i Sverige.

Genom att ansvaret för stadens olika insatser för flyktingar och invandrare idag är delat mellan integrationsnämnd, stadsdelsnämnder och utbildningsnämnd är det nödvändigt att det sker en översyn av ansvars-, gränsdragnings-, organisations- och finansieringsfrågor vad gäller dessa grupper.

Översynen bör även omfatta ansvaret för de individer som inte har förutsättningar att delta i ordinarie sfi-undervisning och introduktion. Därvid kan lokala lösningar bli aktuella.

Översynen bör ske i samråd med integrationsnämnden, utbildningsnämnden, stadsdelsnämnderna och arbetsförmedlingen.

Samlad översyn av introduktionsverksamheten för flyktingar och sfi-undervisningen

Bakgrund

I stadens budget för år 2003 har kommunstyrelsen fått i uppdrag att genomföra en samlad översyn av såväl introduktionsverksamheten som sfi-undervisningen för flyktingar och invandrare. Förslag till ny organisation skall presenteras under 2003 i tillräckligt god tid för att kunna genomföras vid årsskiftet 2003/2004 utan att det inverkar negativt på kvaliteten i undervisningen och introduktionen.

Det övergripande målet för introduktionen för flyktingar är att den skall ge alla nyanlända invandrare bästa möjliga förutsättningar att leva och arbeta i Sverige på likvärdiga villkor som landets infödda invånare. Staten anger de övergripande målen för introduktionen samt svara för styrning och uppföljning. Det operativa ansvaret ligger i första hand på kommunen, där också den utformningen av introduktionen sker i nära samarbete med den nyinvandrade. Det övergripande målet är att introduktionen skall genomföras på ett sätt som leder till att den nyanlande är etablerad i svenskt arbets- och samhällsliv. Detta förutsätter allmänna och specifika kunskaper och erfarenheter om det svenska samhället, om det svenska arbetslivet och i det svenska språket. Kunskaperna skall vara relaterade till individens kompetens, livssituation och förutsättningar till egen försörjning. Kommunen uppbär särskild ersättning av staten för introduktionen för flyktingar.

Sfi – svenska för invandrare – utgör kärnverksamheten i introduktionen. En ny kursplan i sfi har införts fr.o.m. 1 januari 2003. Det nya kursplanesystemet består av tre studievägar, sfi 1, sfi 2 och sfi 3. De riktar sig till studerande med olika förutsättningar, utbildningsbakgrund och studiemål. Var och en av studievägarna består av två olika kurser. Inom studievägarna och kurserna är det möjligt för den studerande att integrera eller kombinera kurser inom sfi med studier i grundläggande eller gymnasial vuxenutbildning, sårvox, annan utbildning, praktik, förvärvsarbete eller annan sysselsättning. Varje deltagare skall ha en individuell studieplan som skall revideras under studierna.

Stadens introduktionsverksamhet och sfi-undervisning

Efter folkbokföring omfattas den flyktingen av kommunernas introduktionsverksamhet. Viktiga inslag i denna är utbildningen i svenska och samhällsinformation. Barn och ungdomar skall hänvisas till skolan.

Merparten av de flyktingar som anvisas till staden kommer först till Stockholms invandarmottagning. Stockholms invandarmottagning är en central funktion där man inledningsvis gör en kartläggning och bedömer flyktingarnas status, arbete och utbildning samt svarar för grundläggande samhällsinformation. Under inslussningsperioden på 4-8 veckor medverkar SFI-mottagningen, arbetsförmedlingen och Bostad Stockholm.

Därefter påbörjas ett introduktionsprogram på 18 månader som kan förlängas till 24 månader om anhöriga anländer under introduktionsperioden. Introduktionsprogrammet skall vara individuell och det skall upprättas en individuell introduktionsplan i samråd med varje flykting. Introduktionsplanen skall följas upp regelbundet tillsammans med flyktingen i syfte att förbättra och individualisera dess innehåll. Introduktionsprogrammet kan ske hos någon av de tre frivilligorganisationerna som deltar i flyktingmottagandet eller hos flyktingsekreterare vid Stockholms Invandarmottagning.

Introduktionen innehåller i första hand språkundervisning, praktik, råd och stöd samt samhällsorientering. Introduktionsprogrammet skall erbjuda den enskilde flyktingen meningsfulla aktiviteter under en större delen av dagen. Stockholms invandarmottagning är organiserad under Integrationsnämnden. Personer som inte har förutsättningar att delta i ordinarie introduktionsverksamhet överförs direkt till stadsdelsnämnderna. I huvudsak är det äldre och personer med funktionsnedsättningar som överförs direkt till stadsdelsnämnderna. Stadsdelsnämnderna ansvarar vidare för flyktingar som vid introduktionsperiodens slut har fortsatt behov av insatser.

Kartläggning av flyktingens behov av svenskundervisning sker vid SFI-centrum som är organiserad under Utbildningsnämnden. Sfi-undervisning vänder sig till samtliga invandrare som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket. Sfi-undervisningen skall således kunna bedrivas för studerande med högskolebakgrund, lågutbildade, analfabeter mm. Sfi-undervisningen är organiserad under utbildningsnämnden. Sfi-undervisningen bedrivs vid fem upphandlade enheter, en intraprenad och fyra externa anordnare. Fr.o.m. 1 januari 2003 trädde en ny kursplan för sfi i kraft. Den nya kursplanen gör det möjligt att utforma undervisningen så att den riktar sig till studerande med olika förutsättningar, utbildningsbakgrund och studiemål. En förutsättning är dock att såväl stadsdelsnämnder som arbetsförmedling och arbetsgivare accepterar att arbeta med/bereda plats för invandrare som kan kommunicera på svenska men som inte alltid läser och skriver svenska så bra.

Avtalen med upphandlad flyktingintroduktion och sfi-undervisning löper t.o.m. 31 december 2003. Utbildnings- och integrationsnämnden har påbörjat en ny upphandling med start 1 januari 2004.

Frageställningar

Det kan behövas många led och steg på vägen för att målsättningen att ge alla nyanlända invandrare bästa möjliga förutsättningar att kunna leva och arbeta i Sverige på likvärdiga villkor som landets infödda invånare. Problemet med den nuvarande introduktionen och sfi-undervisningen är framförallt knutna till det konkreta genomförandet och vilka resultat som skall uppnås. Ett viktigt steg i introduktionsarbeten är att medverka till att flyktingar och invandrare få en förankring i arbetslivet. Det har blivit allt svårare att nå målet självförsörjning efter en begränsad introduktionstid och efter avslutad sfi-undervisning. Möjligheten att kombinera kurserna inom sfi med studier på komvux, studiepraktik eller annan sysselsättning har hittills varit begränsade. Arbetsförmedlingens roll i detta sammanhang är betydelsefull. En översyn av sfi-verksamhetens utformning är nödvändig så att det blir möjligt att integrera och kombinera sfi men andra insatser. Arbetsförmedlingens roll i introduktionsarbetet behöver också tydliggöras.

Uppföljningar har också visat att det inte tas tillräcklig hänsyn till nyanländas individuella förutsättningar och behov. Introduktionen och framförallt sfi-undervisningen har i alltför stor utsträckning innehållit kollektiva lösningar.

I staden finns det många verksamheter som vänder sig till invandrare. Dessa verksamheter är organiserade under olika nämnder. I dagsläget finns det ingen tillfredställande samordning av insatserna för nyanlända invandrare mellan Integrationsnämnden, utbildningsnämnden, stadsdelsnämnderna och de privata anordnarna. Individualisering inom sfi-undervisningen och flyktingintroduktionen behöver förbättras. Vidare har informationsutbytet och övergångar mellan berörda enheter och arbetsförmedlingen fungerat dåligt. Slutligen behöver anhörigas möjlighet till en god introduktion förbättras.

Uppdrag

Stadsledningskontoret föreslår att en utredare tillsätts som ges i uppdrag att ge förslag på hur staden skall organisera introduktionsverksamheten för flyktingar och sfi-undervisningen för flyktingar och invandrare. Målsättningen skall vara att sfi-undervisningen och insatserna under introduktionstiden skall samordnas så att introduktionen i det svenska samhället erbjuds som en integrerad helhet. Detta innebär bl.a. att språkundervisning och introduktion skall samordnas. Vidare skall en större individualisering ske inom sfi-undervisningen och introduktionen för flyktingar och invandrare i form av en samlad individuell handlingsplan bestående av både den individuella studieplanen och introduktionsplanen.

I uppdraget ingår dessutom att undersöka möjligheten att slopa gränsdragning mellan flykting- och invandrarstatus. Stadens insatser bör fortsättningsvis omfatta samtliga nyanlända flyktingar och invandrare. Vidare skall översynen undersöka hur introduktionen för de som inte har förutsättningar att delta i ordinarie sfi-undervisning och introduktion skall ske.

Översynen skall omfatta samtliga strukturella förutsättningar för att driva verksamheterna d.v.s. ansvars-, gränsdragnings-, organisations- och finansieringsfrågor samt geografisk uppdelning.

I projektorganisationen bör tjänstemän från integrationsförvaltningen, utbildningsförvaltningen, lämpliga stadsdelsförvaltningar och Länsarbetsförmedlingen i Stockholms län/Internationella sektionen ingå.

Tidsplan

Förslag till ny organisation skall presenteras i ett särskilt ärende före juni månads utgång 2003.