



Handläggare:

Carin Larsson (08-508 25 474)

Karin Perols (08-508 25 471)

Johnny Ridemar (08-508 25 464)

Till

Socialtjänst- och
arbetsmarknadsnämnden

Samverkan för genomförande av samhällsorientering till nyanlända flyktingar

Förslag till beslut

1. Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden beslutar för sin del att ansvara för en i administrativt hänseende gemensam kanslifunktion och samordnad upphandling av samhällsorientering för nyanlända för de kommuner i regionen som beslutar ingå i en sådan samverkan, samt beslutar att överlämna ärendet till kommunstyrelsen.
2. Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden föreslår kommunstyrelsen att föreslå kommunfullmäktige att uppdra åt nämnden att ansvara för en i administrativt hänseende gemensam kanslifunktion och samordnad upphandling av samhällsorientering för nyanlända för de kommuner i regionen som beslutar ingå i en sådan samverkan samt fastställa finansieringen till nämnden motsvarande det statsbidrag som utgår till staden avseende samhällsorientering för nyanlända.
3. Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden uppdrar åt förvaltningschefen att ta fram erforderliga underlag för samverkan med andra kommuner avseende samhällsorientering samt träffa avtal om ansvar och ersättning med de kommuner som beslutar att ingå, i enlighet med inriktningen i detta ärende, under förutsättning av kommunfullmäktiges beslut.
4. Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden uppdrar åt förvaltningen att återkomma till nämnden med underlag för upphandling av samhällsorientering.
5. Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden godkänner ärendet som en delredovisning av förvaltningsuppdraget "Från Nyanländ till nyanställd".



6. Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden beslutar att omedelbart justera ärendet

Gillis Hammar
Förvaltningschef

Helene Bengtson
Avdelningschef

Sammanfattning

Kommunförbundets i Stockholms län (KSL:s) styrelse har den 10 juni 2010 beslutat att ställa en förfrågan till Stockholms stads socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnd om samverkan. Sådan samverkan föreslås ske genom att Stockholms stad i administrativt hänseende ansvarar för ett gemensamt kansli och samordnar upphandling av samhällsorientering för nyanlända för de kommuner i regionen som beslutar ingå i en sådan samverkan.

Samverkan syftar till en enhetlighet i regionen, ökad kvalitet och anpassning till den rörliga målgruppens behov samt ökade förutsättningar att möta kraven i kommande reglering av samhällsorienteringen. Genom den nya lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, som träder i kraft den 1 december 2010 ansvarar kommuner för att ge samhällsorientering till nyanlända flyktingar. Utformningen av samhällsorienteringen kommer att regleras i särskild förordning och förordningsförslaget (SOU 2010:616) innebär tydligare och högre krav på kommunerna än nuvarande regelverk kring kommunernas ansvar att ge samhällsinformation till flyktingar. Det kommande regelverket innebär bland annat att nyanlända inom flyktingmottagandet ska erbjudas en samhällsorientering på modersmål under 60 timmar som ska utföras av särskild lärarkompetens.

Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden har flera uppdrag som anknyter till KSL:s förfrågan. Nämnden har genom beslut (Dnr 123-276/2010) i kommunfullmäktige i maj 2010 fått uppdraget att förbereda en organisation för

genomförande av samhällsorientering till nyanlända samt undersöka förutsättningarna för att upphandla delar av verksamheten och samverka med andra kommuner. Vidare beslutade nämnden i december 2009 om förvaltningsuppdraget ”Från nyanländ till nyanställd”. Nämnden har också uppdraget att sluta avtal med kommuner i Stockholms län inom ramen för ”Samverkansöverenskommelse mellan kommuner i Stockholms län rörande introduktion av nyanlända flyktingar” enligt beslut i kommunfullmäktige (dnr 333-740/2009) i september 2009. I enlighet med uppdrag i Budget 2010 för Stockholms stad och nämndens verksamhetsplan för 2010 deltar förvaltningen i det regionala projektet ”Samhällsorientering i samverkan” som drivs av Botkyrka kommun och vars resultat utgör grund för KSL:s förfrågan.

Förvaltningen ställer sig positiv till en regional samverkan kring samhällsorienteringen som bedöms bidra till såväl kostnadseffektivitet som att verksamhetens kvalitet och den nya lagstiftningens krav kan säkerställas. Den modell som föreslås bedöms även väl motsvara stadens och nämndens uppdrag med anknytning till samhällsorientering för nyanlända.

En juridisk utredning har visat att samverkan över kommungränserna stöter på en del hinder utifrån Kommunallagen och LOU. Förvaltningen bedömer efter samråd med stadsledningskontorets juridiska avdelning att en samordnad samverkansmodell som innebär ett i administrativt hänseende gemensamt kansli och samordnad upphandling mellan kommuner är en framkomlig väg förutsatt att regleringen av ansvar och ekonomiska förutsättningar för samverkande kommuner görs på ett sådant sätt att ingen kommun kommer att belastas med kostnader och ansvar som hör till annan kommun.

Bakgrund

Förvaltningsuppdraget ”Från nyanländ till nyanställd” som beslutades av nämnden i december 2009 lyfter fram delar i etableringskedjan som Socialtjänst- och arbetsmarknadsförvaltningen har i uppdrag utarbeta förslag kring. En av de delarna är samhällsorienteringen. I uppdraget ingår flera aspekter kring samhällsorienteringen:

- Samhällsorienteringen bör enligt uppdraget innehålla kunskap om Sverige och vad det innebär att leva i det svenska samhället. Till detta kommer kunskap om rättigheter och skyldigheter där en viktig utgångspunkt är respekten för grundläggande värden som mänskliga rättigheter, demokrati, jämställdhet och barns och ungdomars rättigheter. Det ska enligt

uppdraget, tydligt kommuniceras var gränsen går mellan det som är tillåtet och det som är förbjudet enligt svensk lag.

- Samhällorienteringen ska kunna anpassas till småbarnsföräldrar och till ungdomar mellan 14 och 18 år.
- Uppdraget innefattar samarbete med frivilligorganisationer och näringslivet.
- Hänsyn ska tas till det länsövergripande samarbete som är under utformning.
- Enligt uppdraget bör delar av samhällorienteringen upphandlas.

Förvaltningen har genom nämndens verksamhetsplan för 2010 också uppdraget att bevaka den statliga reformen för nyanländas etablering.

Enligt den nya lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare som beslutades av riksdagen i mars 2010 och träder i kraft den 1 december 2010 ska kommuner erbjuda samhällsorientering till de nyanlända som omfattas av lagen. Finansiering sker genom statsbidrag som regeringen förväntas fastställa i särskild förordning före eller efter sommaren 2010.

Samhällsorienteringens utformning och innehåll ska närmare regleras i en förordning som regeringen förväntas fatta beslut om i början av september 2010. En statlig utredning har i delbetänkandet "Sverige för nyanlända. Värden, välfärdsstat, vardagsliv" (SOU 2010:16) presenterat förslag till förordning och precisering av förutsättningarna för samhällsorienteringen, vilka innebär att vissa nyanlända av kommunen ska erbjudas en samhällsorientering på modersmål, under 60 timmar. För samhällsinformatörerna-/kommunikatörerna föreslås att en särskild lärarkompetens utvecklas och att en kompletterande utbildning om 30 högskolepoäng inrättas. I delbetänkandet anges att en samverkan mellan kommuner kring arbetet med samhällsorientering för nyanlända är angelägen för att på så sätt kunna svara upp mot de krav som förordningen kommer att ställa.

I utredningens slutbetänkande, "Sverige för nyanlända utanför flyktingmottagandet" (SOU 2010:37) som presenterades i mitten av maj 2010 diskuteras huruvida de nyanlända som inte omfattas av etableringslagen ska erbjudas samhällsorientering. Målgruppen föreslås utökas med alla vuxna nyanlända invandrare med uppehållstillstånd på minst ett år, med undantag för gäststuderande. Samhällsorienteringen föreslås därmed även erbjudas anhöriga, personer med arbetstillstånd längre än ett år samt folkbokförda EES-medborgare. Reglering av utökad målgrupp föreslås träda i kraft 1 januari 2012.



Kommunfullmäktige har i Årsredovisning 2009 med uppföljning av budget för Stockholms stad (Dnr 123-276/2010) beslutat att Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden får i uppdrag att förbereda en organisation för genomförande av samhällsorientering från den 1 december 2010. I uppdraget ingår att undersöka förutsättningarna för samarbete med andra kommuner i regionen. Även förutsättningarna för att upphandla delar av samhällsorienteringen ska utredas. Av ärendet framgår även att finansiering ska ske genom statsbidrag.

Kommunfullmäktige har i september 2009 fattat beslut om att underteckna ”Samverkansöverenskommelse mellan kommuner i Stockholms län rörande introduktion av nyanlända flyktingar” (dnr 333-740/2009). Fullmäktige fattade samtidigt beslut att Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden har uppdraget att sluta avtal med kommuner i Stockholms län inom ramen för samverkansöverenskommelsen. Samverkansöverenskommelsen är ett resultat av en samrådsgrupp i länet om introduktion av nyanlända som bildades i september 2007 på initiativ av Länsstyrelsen och Kommunförbundet Stockholms Län (KSL). I samrådsgruppen ingick Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Landstinget, KSL, Länsstyrelsen och kommundirektörerna för fem kommuner, däribland Stockholms stad. Samverkansöverenskommelse syftar till andra mer konkreta avtal eller överenskommelser och innebär att kommunernas planering och genomförande av insatser för nyanlända ska undanröja hinder och ge förutsättningar för regional samverkan.

Som ett konkret utvecklingsområde för samverkan tog samrådsgruppen även initiativ till regional samverkan kring området samhällsinformation till flyktingar i syfte att utveckla en gemensam modell och metod i länet. Det regionala projektet ”Samhällsorientering i samverkan” med Botkyrka kommun som huvudman, har sitt ursprung i detta initiativ. Stockholms stad, genom bland andra socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden är samverkanspart i projektet i enlighet med uppdrag i Budget 2010 för Stockholms stad och nämndens verksamhetsplan för 2010. Övriga samverkanspartner är andra kommuner i länet och KSL. Inom ramen för projektet har bland annat förutsättningarna för regional samverkan kring samhällsorientering utretts i förhållande till det nya regelverket.

Ärendets beredning

Detta tjänsteutlåtande har utarbetats inom förvaltningens arbetsmarknadsavdelning. Samråd har skett med stadsledningskontorets juridiska avdelning.

Ärendet

Mot bakgrund av slutsatserna i projektet ”Samhällsorientering i samverkan” har KSL:s styrelse den 10 juni 2010 beslutat att ställa en förfrågan till Stockholms stads socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnd om samverkan. Sådan samverkan föreslås ske genom att Stockholms stad i administrativt hänseende ansvarar för ett gemensamt kansli och samordnar upphandling av samhällsorientering för nyanlända för de kommuner i regionen som beslutar ingå i en sådan samverkan.

Skälen till samverkan kring utförandet av samhällsorienteringen är enhetlighet, kvalitet och anpassning till den rörliga målgruppens behov. Men de är också de kommande högre kraven från ny lagstiftning, som kan göra det svårt att tillgodose krav på undervisning på modersmål och lärarkompetens med de små volymer inom flyktingmottagandet som majoriteten av de enskilda kommunerna i länet har.

Projektet ”Samhällsorientering i Samverkan” startades för att förtydliga kommunernas uppdrag avseende samhällsinformation till flyktingar enligt gällande regelverk och på grund av stora variationer i utförandet mellan kommunerna. På grund av nyanländas ojämna bosättning i regionen och att nyanlända flyttar mellan olika kommuner under introduktionen, fanns ett behov av att säkra en gemensam modell och metod. Syftet var att höja kvaliteten och tillförsäkra individen en bra samhällsinformation som deltagaren kunde få ett intyg på oavsett bostadsort. Även de statliga myndigheterna hade svårt att nå målgruppen. Projektet har tagit fram ett omfattande faktamaterial indelat i olika utbildningsområden för att användas inom samhällsorientering. Det har även utrett och utvärderat lämpliga metoder för att bedriva samhällsorientering. Faktamaterial och metodmaterial finns att hämta på www.nyistockholm.se. Projektet har också skapat ett nätverk av myndigheter som på olika sätt ska kunna delta i samhällsorienteringen.

Projektet ”Samhällsorientering i samverkan” har även utrett möjligheterna för regional samverkan avseende genomförande av samhällsorienteringen som innebär:

- samordnad upphandling av tjänster för verksamheten samhällsorientering samt avtalsvård
- gemensam administration kring avrop/utbildningar
- gemensam uppföljning och utveckling av verksamheten, inklusive webplatsen nyistockholm.se

- gemensam kontaktyta och samordning gentemot myndigheter och andra aktörer.

För att uppnå en sådan samverkan föreslås att ett för de samverkande kommunerna gemensamt administrativt kansli inrättas. Förfrågan om att i administrativt hänseende ansvara för ett sådant gemensamt kansli och samordnad upphandling har föreslagits ställas till Stockholm mot bakgrund av att en stor volym av de nyanlända flyktingar som bosätter sig i länet finns i Stockholm.

I dagsläget har ansvariga tjänstemän i 21 av 26 kommuner i länet visat intresse för att ingå i ett sådant samarbete, både genom en enkätundersökning och en remisskonferens som projektet genomfört i samverkan med KSL.

Juridiska svårigheter med koppling till kommunsamverkan har uppdagats i det regionala utvecklingsarbetet. Det handlar dels om Kommunallagen (KL) och den kommunala kompetensen för den kommun som åtar sig att driva verksamheten. För anslutande kommuners del handlar det om hur Lagen om offentlig upphandling (LOU) kan tillämpas.

I en analys av de juridiska förutsättningarna som genomförts av KSL:s juristkonsult i samarbete med Stockholms stads juridiska avdelning föreslås samordningen ske genom samordnad upphandling, som möjligen kan genomföras i form av inköpscentral.

Analysen ger dock vid handen att det finns oklarheter om hur möjligheten i form av inköpscentral kan utnyttjas för den nu aktuella upphandlingen. Hur den slutliga utformningen av den samordnade upphandlingen kommer att se ut är avhängigt pågående lagstiftningsarbete. Detsamma gäller den slutliga utformningen av övrig samverkan i administrativt hänseende enligt ovan som föreslås ske genom en gemensam administrativ kanslifunktion.

Regleringen mellan Stockholms stad och de övriga kommunerna föreslås ske genom avtal dem emellan som reglerar ansvar och de ekonomiska förutsättningarna för avtalssamarbetet. Regleringen av ansvar och ekonomiska förutsättningar ska göras på ett sådant sätt att ingen kommun kommer att belastas med kostnader och ansvar som hör till annan kommun.

Det regionala projektet har tagit fram en ersättningsmodell som innebär att kostnader fördelas mellan kommunerna proportionellt utifrån respektive kommuns mottagande av nyanlända som har rätt till samhällsorientering. Kostnaden för den regionala samverkan som även inkluderar webbplats och material beräknas motsvara del av statens ersättning till kommuner för flyktingmottagande som avser samhällsorientering och som fastställs i en särskild förordning som antas av regeringen före eller efter sommaren 2010.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen anser att förslaget att Stockholms stad genom socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden tar på sig att i administrativt hänseende ansvara för en regiongemensam kanslifunktion och samordnad upphandling i ett regionalt samarbete, finner stöd i bland andra Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämndens uppdrag att förbereda en organisation för genomförande av samhällsorientering som även innebär att undersöka förutsättningarna för samarbete med andra kommuner i regionen och för att upphandla delar av samhällsorienteringen, samt i förvaltningsuppdraget ”Från nyanländ till nyanställd”.

Ärendet föreslås därmed svara på delar i förvaltningsuppdraget ”Från nyanländ till nyanställd” som tangerar samhällsorientering utifrån att en regiongemensamt samarbete för samhällsorientering öppnar för samarbete med såväl myndigheter som frivilligorganisationer och näringslivet. Verksamheten kan även bli en plattform för vidareutveckling av samhällsorienteringen där både ungdomar, småbarnföräldrar och andra behövande grupper kan erbjudas en anpassad form av samhällsorientering. Om regeringen fattar beslut om att utöka i målgruppen för samhällsorienteringen i enlighet med betänkandet ”Sverige för nyanlända utanför flyktingmottagandet” (SOU 2010:37) från 1 januari 2012, bör även detta ske inom ramen för det regionala samarbetet. Innehållet i samhällsorienteringen enligt förordningsförslaget motsvarar väl förvaltningsuppdragets inriktning kring innehåll.

KSL:s förfrågan har enligt förvaltningen också bäring på ”Samverkansöverenskommelse mellan kommuner i Stockholms län rörande introduktion av nyanlända flyktingar” som innebär att kommuner i regionen i planeringen av sin verksamhet ska verka för en ökad samverkan och samordning av insatser till nyanlända. Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden har uppdrag att sluta avtal med kommuner i Stockholms län inom ramen för samverkansöverenskommelsen. Detta uppdrag innebär att nämnden kan sluta avtal



med andra kommuner om samverkan kring samhällsorienteringen. Det förutsätter dock att nämnden får ett kompletterande uppdrag från kommunfullmäktige att ansvara för en i administrativt hänseende kommungemensam kanslifunktion och samordnad upphandling enligt KSL:s förfrågan.

Förvaltningen har sedan början av 2008 deltagit i det regionala projektet "Samhällsorientering i samverkan" och ser positivt på en i länet kommungemensam lösning. En gemensamt arbete för länet där ett flertal kommuner deltar innebär ökad kostnadseffektivitet då tillräckliga volymer av deltagare i högre utsträckning kan garanteras i till exempel mindre språkgrupper. Möjligheten att kunna erbjuda differentierade utbildningar utifrån deltagarnas olika behov och förutsättningar förbättras också avsevärt med ett större deltagarunderlag. Förvaltningen anser sammantaget att samverkansmodellen ökar förutsättningarna för att en god kvalitet och den nya lagstiftningens krav kan säkerställas.

Avseende de juridiska förutsättningarna bedömer förvaltningen efter samråd med stadsledningskontorets juridiska avdelning att en samordnad samverkansmodell som innebär ett i administrativt hänseende gemensamt kansli och samordnad upphandling mellan kommuner är en framkomlig väg förutsatt att regleringen av ansvar och ekonomiska förutsättningar för samverkande kommuner görs på ett sådant sätt att ingen kommun kommer att belastas med kostnader och ansvar som hör till annan kommun. Den slutliga utformningen av den samordnade upphandlingen och övrig samverkan kan i återstående detaljer fastställas efter förväntade beslut under perioden juni-augusti om förändringar i LOU och förordningen om samhällsorientering.

Förvaltningen föreslår att förvaltningschef får i uppdrag att i samarbete med Kommunförbundet Stockholms län samt de kommuner i länet som önskar ingå i samverkan ta fram erforderliga underlag för samarbetet samt träffa avtal med kommuner som beslutar ingå i samverkan. Kommuners kostnader för att ingå i samarbetet föreslås motsvara det statsbidrag som kommuner erhåller för att ge samhällsorientering och som kommer att regleras i särskild förordning som antas av regeringen före eller efter sommaren 2010.

Förvaltningen ämnar också ta fram förslag till förfrågningsunderlag för upphandling av samhällsorientering, för beslut i socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden under hösten.

Förvaltningens förslag gäller under förutsättning att förordningen om samhällsorientering antas av regeringen och den kommande regleringen av ersättningen till kommuner för samhällsorientering motsvarar beräknade kostnader för verksamheten samt att kommunfullmäktige uppdrar till nämnden att ansvara för de delar i den regionala samverkan i enlighet vad som anförts i detta ärende och fastställer att statsbidrag till staden avseende samhällsorienteringen tillfaller Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden.

Förvaltningens förslag

1. Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden beslutar för sin del att ansvara för en i administrativt hänseende gemensam kanslifunktion och samordnad upphandling av samhällsorientering för nyanlända för de kommuner i regionen som beslutar ingå i en sådan samverkan, samt beslutar att överlämna ärendet till kommunstyrelsen.
2. Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden föreslår kommunstyrelsen att föreslå kommunfullmäktige att uppdra åt nämnden att ansvara för en i administrativt hänseende gemensam kanslifunktion och samordnad upphandling av samhällsorientering för nyanlända för de kommuner i regionen som beslutar ingå i en sådan samverkan samt fastställa finansieringen till nämnden motsvarande det statsbidrag som utgår till staden avseende samhällsorientering för nyanlända.
3. Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden uppdrar åt förvaltningschefen att ta fram erforderliga underlag för samverkan med andra kommuner avseende samhällsorientering samt träffa avtal om ansvar och ersättning med de kommuner som beslutar att ingå, i enlighet med inriktningen i detta ärende, under förutsättning av kommunfullmäktiges beslut.
4. Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden uppdrar åt förvaltningen att återkomma till nämnden med underlag för upphandling av samhällsorientering.
5. Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden godkänner ärendet som en delredovisning av förvaltningsuppdraget "Från Nyanländ till nyanställd".



6. Socialtjänst- och arbetsmarknadsnämnden beslutar att omedelbart justera ärendet.