

Projekt Ett funktionshinderperspektiv på etableringen av vuxna nyanlända i Stockholms län

Sammanfattning

Det tycks inte finnas tillräckligt bra rutiner i de berörda verksamheterna i Stockholms län för identifiering och upptäckt av funktionsnedsättning/traumarelaterade erfarenheter hos vuxna nyanlända om dessa inte är synliga eller uppenbara. Men även om personer med synlig funktionsnedsättning och/eller synligt trauma får stöd finns det dock signaler om att i en del fall så får de inte rätt stöd, eller att insatser dröjer. Etableringsreformen bygger på antagandet att den enskilde hamnar rätt från början för att kunna ta del av svenska för invandrare (sfi), samhällsorientering och arbetsförberedande insatser.

Syftet med projektet är att införa ett funktionshinderperspektiv på etableringen av vuxna nyanlända i Stockholms län så att vuxna nyanlända med funktionsnedsättning och/eller trauma ska säkerställas samma möjligheter som övriga deltagare i etableringen att ta del av insatserna enligt den nya lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Ett funktionshinderperspektiv innebär utveckling av rutiner och strukturer i de berörda verksamheterna som identifierar och sätter in rätt åtgärder så tidigt som möjligt vid förekomsten av funktionsnedsättning och/eller trauma hos vuxna nyanlända utifrån individuella förutsättningar och behov. Projektet syftar således till att finna metoder för att öka tillträdet till arbetsmarknaden för vuxna nyanlända med funktionsnedsättning.

Projektet kommer att genomföras i samarbete med andra organisationer och myndigheter och projekttiden är tre år.

Bakgrund

Människor med funktionsnedsättning och etnisk minoritetsbakgrund kommer ofta i kläm mellan olika verksamheter. När SIOS drev projektet ”Vuxna i behov av särskilt stöd inom andraspråksundervisning” (som finansierades av Arvsfonden), uppmärksammades situationen för vuxna nyanlända med funktionsnedsättning. Det fanns indikationer på att berörda verksamheter inte lade märke till förekomsten av funktionsnedsättning hos de nyanlända. Hösten 2010 sökte SIOS samarbete med integrationsenheten på Länsstyrelsen i Stockholms län i syfte att göra insatser för vuxna nyanlända med funktionsnedsättning och/eller posttraumatiskt stressyndrom (PTSD). Samarbetet utmynnade så småningom i genomförandet av en förstudie av situationen för vuxna nyanlända med funktionsnedsättning i Stockholms län.

Förstudie av vuxna nyanlända i behov av särskilda insatser i Stockholms län

En förstudie av nyanlända i behov av särskilda insatser i Stockholms län gjordes i projektform under perioden 2010-2012. I projektet ingick representanter för Arbetsförmedlingen, Dyslexiförbundet FMLS, Hörselskadades Riksförbund, Järfälla kommun, Kommunförbundet i Stockholms län Länsstyrelsen i Stockholms län, Migrationsverket, och SIOS, som genomförde förstudien.

Förstudien bestod av en kartläggning (som genomfördes genom intervjuer) och en workshop där resultatet av kartläggningen diskuterades. Målet för förstudien var att inhämta kunskaper om situationen för nyanlända i behov av särskilt stöd inom Stockholms län och på sikt införliva ett funktionshinderperspektiv på etableringen av vuxna nyanlända i Stockholms län.

Syftet med kartläggningen var att ge en bild av de resurser och rutiner som finns för att ta emot vuxna nyanlända i behov av särskilda insatser och hur deras behov tillgodoses av kommuner och övriga myndigheter.

Med vuxna nyanlända menas både asylsökande där Migrationsverket har ansvar och personer som fått uppehållstillstånd där kommunen och arbetsförmedlingen har ansvar för etableringen. Med vuxna nyanlända i behov av särskilda insatser menas vuxna nyanlända med funktionsnedsättning och/eller PTSD (Posttraumatiskt stressyndrom).

I kartläggningen ingick personer med uppehållstillstånd som tagits emot såväl av det gamla som av det nya systemet under de senaste två åren. Kartläggningen genomfördes i form av intervjuer med företrädare för utvalda verksamheter och riktade sig till enhetschefer eller motsvarande. Totalt genomfördes tio intervjuer.

Förutom PTSD togs de vanligaste förekommande funktionsnedsättningarna i kartläggningen upp: dyslexi/läs- och skrivsvårigheter, hörselnedsättning/dövhet, rörelsehinder, synskada/synnedsättning och utvecklingsstörning.

Den bild som framträder ur kartläggningen är att personer med synliga funktionsnedsättningar vanligtvis uppmärksammas i verksamheterna. Det gäller även för personer vars PTSD-diagnos är uppenbar. Det finns dock signaler om att i en del fall så får de inte rätt stöd, eller att insatser dröjer. Kontakter med vården upplevs av många verksamheter som en fråga som tar mycket tid att lösa.

Det tycks inte finnas rutiner för identifiering och upptäckt av funktionsnedsättning eller traumarelaterade erfarenheter. Om dessa upptäcks när verksamheten pågått en tid verkar det snarare vara som ett resultat av slumpen än av en medveten handling. Det verkar som att verksamheterna utgår ifrån att det är individens ansvar att ange om funktionsnedsättning och/eller trauma föreligger. Detta förefaller höra ihop med att synen på funktionshinder upplevs som kulturrelaterad och en rädsla att kränka individens integritet om man vidtar någon typ av åtgärd.

Förekomsten av läs- och skrivsvårigheter/dyslexi är svår att bedöma på grund av att det inte är lätt att särskilja vad som är svårigheter i andraspråksinlärning, svårigheter som uppstår vid en naturlig läs- och skrivinlärningsprocess och/eller svårigheter som beror på en nedsatt läs- och skrivförmåga.

Om information om behov av särskilda insatser finns före mottagningen vid en myndighet brukar den myndighet som står före i introduktionen eller etableringen vidarebefordra den. Verksamheter hänvisar till andra verksamheter när behov av särskilda insatser förekommer, dock utan att ha rutiner för att säkerställa att så sker. Verksamheterna disponerar resurser i budgeten vid behov som dock inte är obegränsade.

Kartläggningen gör inte anspråk på att vara vetenskaplig, men den ger ändå en sammanhängande bild av situationen för nyanlända i behov av särskilda insatser inom etableringen eller introduktionen. Det mönster som framkommer liknar det som återfinns i tidigare rapporter¹.

En av de utvecklingsfrågor som kartläggningen lyfte fram är att det finns behov av kompetensutveckling i de berörda verksamheterna om funktionshinder, etnicitet, PTSD och intersektionaliteten mellan funktionshinder och etnicitet, det vill säga hur bland annat livsvillkor och identitet utformas och påverkas av att ha en funktionsnedsättning och etnisk minoritetsbakgrund.

I workshopen om kartläggningen framhövdes vikten av att skapa rutiner i verksamheterna för att upptäcka och identifiera funktionsnedsättning och trauma så snabbt som möjligt. Etableringsreformen ger förutsättningar för att de berörda verksamheterna skapar en gemensam strategi för att göra detta. De resurser som finns hos Arbetsförmedlingen torde bättre kunna utnyttjas för detta ändamål. Samverkan mellan de berörda verksamheterna har brister och fokus bör läggas på hur man åstadkommer en förbättrad samverkan.

Etableringsreformen

Den nya lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare gäller från och med den 1 december 2010 och innebär förändrade eller nya ansvarsområden för Arbetsförmedlingen, kommunerna, länsstyrelserna, Försäkringskassan samt Migrationsverket.

Enligt lagen har Arbetsförmedlingen ett samordnande ansvar för etableringsinsatserna och är stödjande och pådrivande i förhållande till andra parter. Dessutom ansvarar Arbetsförmedlingen för bosättning av personer som har rätt till etableringsplan och fastställer länsstal efter samråd med Länsstyrelsen och Migrationsverket. Därutöver har Arbetsförmedlingen ansvar för etableringssamtalen, upprättande av etableringsplan och beslutar om etableringsersättning.

När det gäller lagen om etableringsinsatser har kommunerna ansvar för mottagande och bostadsförsörjning samt att vid behov ge praktisk hjälp i samband med bosättning. Kommunerna ansvarar också för undervisning i sfi och annan vuxenutbildning; samhällsorientering; skola, förskoleverksamhet, barnomsorg och andra insatser för barn och ungdomar. Kommunerna ansvarar dessutom för insatser inom det sociala området, att se att övrig kommunal verksamhet och service kommer nyanlända till del samt försörjning och

¹ Se följande undersökningar/rapporter:

SIOS och Nationellt centrum för sfi och svenska som andraspråk (2007). *Enkätundersökning till sfi-ansvarig i kommunerna angående sfi-studerande i behov av särskilt stöd.*

Skolinspektionen (2010). *Svenskundervisning för invandrare.* Rapport 2010:7.

Statskontoret (2009). *Sfi – resultat, genomförande och lärarkompetensen. En utvärdering av svenska för invandrare.* Rapport 2009:2.

andra insatser för de som inte har rätt till etableringsplan på grund av nedsatt prestationsförmåga.

Länsstyrelserna medverkar till att det finns beredskap hos kommunerna att ta emot nyanlända; tecknar överenskommelser med kommunerna om mottagande av nyanlända; främjar regional samverkan mellan berörda kommuner, myndigheter, företag och organisationer som anordnar aktiviteter för nyanlända och stödjer kommuner i samordningen av kommunal verksamhet såsom sfi och samhällsorientering.

Migrationsverket ansvarar för bosättning av vissa nyanlända samt beslutar om statlig ersättning till kommuner och landsting.

Försäkringskassan beslutar om etableringsersättning och bostadsersättning samt betalar ut etableringsersättning, etableringstillägg och bostadsersättning.

Lagen om etableringsinsatser vänder sig till nyanlända i arbetsför ålder (20-64 år) som har fått uppehållstillstånd som flyktingar eller av flyktingliknande skäl samt kvotflyktingar. Även nyanlända i åldern 18-19 år, som saknar föräldrar i Sverige, omfattas av den nya lagen liksom anhöriga till nyanlända. Därmed riktar sig lagen till samma målgrupp som tidigare erbjöds introduktion av kommunerna.

Etableringsplan

I lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare finns bestämmelser om rätten till en etableringsplan. Etableringsplanen beskriver de aktiviteter som ska stödja den nyanlända på vägen till arbetsmarknaden. Aktiviteterna ska bedrivas på heltid (eller i vissa fall på deltid med hänsyn till prestationsförmågan hos individen) och ska minst innehålla svenska för invandrare (sfi), samhällsorientering och arbetsförberedande insatser (till exempel validering av utbildnings- och yrkeserfarenheter samt praktik).

Det är Arbetsförmedlingen som, tillsammans med individen och i samverkan med berörda kommuner, myndigheter, företag och organisationer, utformar etableringsplanen. Planen omfattar högst 24 månader från och med den dag som den fastställs.

Rätten till en etableringsplan gäller i ett år från och med den dag som den nyanlända folkbokförs i en kommun för första gången. Nyanlända som förvärvsarbetar på heltid: går i gymnasieskola eller på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan, endast kan delta i etableringsinsatser på mindre än 25 procent av heltid, har ingen rätt till etableringsplan.

Projektets syfte

Av förstudien av vuxna nyanlända i behov av särskilda insatser i Stockholms län framgår att det inte tycks finnas rutiner i de berörda verksamheterna för identifiering och upptäckt av funktionsnedsättning/traumarelaterade erfarenheter hos de vuxna nyanlända om dessa inte är synliga eller uppenbara. Men även om personer med synlig funktionsnedsättning och/eller synligt trauma får stöd finns det dock signaler om att i en del fall så får de inte rätt stöd, eller att insatser dröjer. Etableringsreformen ställer höga krav på att den enskilde hamnar rätt från början för att kunna ta del av svenska för invandrare (sfi), samhällsorientering och arbetsförberedande insatser.

Allmänt kan man säga att vuxna nyanlända med funktionsnedsättning/traumarelaterade erfarenheter riskerar att gå miste om dessa insatser med följderna att de hamnar långt ifrån arbetsmarknaden. Därför är det av vikt att de berörda verksamheterna utvecklar ett inkluderande förhållningssätt som innebär utformande av tillvägagångssätt, rutiner och strukturer som fångar upp, identifierar och sätter in rätt åtgärder vid förekomsten av funktionsnedsättning/trauma hos vuxna nyanlända utifrån individernas förutsättningar och behov. Verksamheterna behöver också skapa rutiner för att åstadkomma samverkan med andra verksamheter. Detta förutsätter dock att berörd personal får kompetensutveckling om förekomsten av funktionsnedsättning och PTSD hos nyanlända vuxna. De berörda verksamheterna är kommuner (socialtjänst, kommunal vuxenutbildning, sfi, mm), Kommunförbundet i Stockholms län (KSL) och myndigheter i Stockholms län såsom Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Länsstyrelsen, Migrationsverket och Stockholms läns landsting.

Etableringsreformen tycks ha ökat förutsättningarna för nyanlända med funktionsnedsättning att få möjlighet att lära sig svenska och finna arbete, eftersom den introducerar begreppet *prestationsförmåga* som definieras som ”en individs förutsättningar och förmåga att dela i olika aktörers aktiviteter²”. I och med att Arbetsförmedlingen ska fastställa prestationsförmågan hos en individ för att avgöra om den har rätt till etableringsplan medför detta att en individuell bedömning ska göras. Det innebär införande av rutiner och strukturer som även kan användas för att identifiera förekomsten av funktionsnedsättning hos de nyanlända på ett tidigt stadium. Även om prestationsförmåga och funktionsnedsättning är två olika företeelser, finns det vissa beröringspunkter och en funktionsnedsättning kan leda till nedsatt prestationsförmåga.

Syftet med projektet är att införa ett funktionshinderperspektiv på etableringen av vuxna nyanlända i Stockholms län så att vuxna nyanlända med funktionsnedsättning och/eller trauma ska säkerställas samma möjligheter som övriga nyanlända att ta del av etableringsinsatserna enligt den nya lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Ett funktionshinderperspektiv innebär utveckling av rutiner och strukturer i de berörda verksamheterna som identifierar och sätter in rätt åtgärder så tidigt som möjligt vid förekomsten av funktionsnedsättning och/eller trauma hos vuxna nyanlända utifrån individuella förutsättningar och behov. Projektet syftar således till att finna metoder för att öka tillträde till arbetsmarknaden för vuxna nyanlända med funktionsnedsättning.

Mål

Målen med projektet är följande:

- Att verksamheterna identifierar och uppmärksammar vuxna nyanlända med funktionsnedsättning/trauma så tidigt som möjligt
- Att bidra till att utveckla samverkan mellan berörda verksamheter
- Att tillhandahålla kompetensutveckling om funktionsnedsättning/trauma hos vuxna nyanlända
- Att ta fram kompetensutvecklingsmaterial

² ”Bedömning av prestationsförmåga hos vissa nyanlända invandrare”, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket och Sveriges Kommuner och Landsting, 2010-11-15

Genomförande

Införlivande av nya rutiner i verksamheter brukar ta tid. Det handlar om förankring av frågorna hos så många som möjligt. Det gäller att skapa en medvetenhet i organisationerna att förändringar är viktiga att genomföra och att det kräver allas medverkan. Utöver detta tar kontaktetablering och samordning vanligtvis också tid, och ännu mer tid om samverkan med andra verksamheter också ska åstadkommas. Projektet har därför ett treårigt perspektiv och genomförs i fyra faser.

1. Första fasen: Förberedelser och förankring

Under den första fasen kommer arbetsgrupper eller kontaktpersoner i de deltagande verksamheterna att bildas eller fastställas, beroende på de förutsättningar som finns i varje berörd verksamhet. Deras arbete kommer att resultera i en handlingsplan för implementeringen av projektets mål.

2. Andra fasen: Implementeringen

Utifrån arbetsgruppernas/kontaktpersonernas slutsatser genomförs handlingsplanen för implementering av insatsens mål. Det handlar om att:

- lämpliga rutiner för berörda verksamheter diskuteras och utformas i och mellan verksamheterna. Det gäller rutiner för upptäckt av funktionsnedsättning och trauma, information och mottagning av nyanlända med funktionsnedsättning.
- föreläsningar och workshops om nyanlända med funktionsnedsättning anordnas för berörd personal.
I dessa föreläsningar och workshops tar man upp frågor om bemötande, attityder och förhållningssätt såväl mot funktionshinder och etnicitet som intersektionaliteten funktionshinder/etnicitet. Företrädare för funktionshinderorganisationer och etniska funktionshinderorganisationer berättar om olika funktionsnedsättningar och egna erfarenheter.
- ett material för kompetensutveckling av personal och kunskapsspridning utarbetas. Materialet kan utformas som en handbok med en checklista. Materialet kommer att baseras på projektets erfarenheter, använda konkreta fall och exempel från workshops.

3. Tredje fasen: Tillämpning

Den tredje fasen inleds när de nya rutinerna för information, mottagning och uppföljning av nyanlända med funktionsnedsättning börjar tillämpas i de deltagande verksamheterna.

4. Fjärde fasen: Spridning av erfarenheterna och övergång till ordinarie verksamhet

I den fjärde fasen övergår projektet till ordinarie verksamhet och dess erfarenheter sprids inom och utanför Stockholms län.

Tidsplan

Projektet är treårigt. Nedan specificeras projektets olika faser fördelade under dessa tre år.

Första projektåret:	Förberedelser och förankring samt implementering
Andra projektåret:	Implementering och tillämpning
Tredje projektåret:	Tillämpning, övergång till ordinarie verksamhet och spridning

Projektorganisation

Projektorganisationen består av en projektledare, projektsekreterare, styrgrupp, referensgrupp och kontaktpersoner eller arbetsgrupper från berörda verksamheter. SIOS är huvudman för projektet.

Styrgruppen är ansvarig för projektet. I den ingår företrädare för SIOS och medsökande organisationer. Referensgruppen tillför erfarenheter och används som resurs för att diskutera olika överväganden och projektets erfarenheter i syfte att få råd och stöd i projektets utveckling. Kontaktpersoner och arbetsgrupper från de berörda verksamheterna har rollen att förankra projektet i verksamheten och tillföra kunskap om verksamheternas organisation, förutsättningar och resurser i fråga om vuxna nyanlända med funktionsnedsättning/trauma.

Verksamhet

Projektverksamhet är verksamhet som planeras under förutsättning att vissa villkor och antaganden uppfylls. Om dessa ändras bör verksamheterna i projektet också ändras. Mycket av det som ska göras under det andra och tredje året bestäms dock under det första projektåret.

Under det första året planeras en årlig konferens från lunch till lunch, två workshops på vardera en halvdag och två heldagsföreläsningar. I den årliga konferensen deltar medlemmarna i styrgruppen, referensgruppen och arbetsgrupperna samt kontaktpersonerna. I workshops och heldagsföreläsningar deltar personal från verksamheterna.

För konferenserna och workshops arvoderas föreläsare. Organisationskonsulter anlitas vid behov. I konferenskostnader ingår lokal och måltider (samt logi för den årliga konferensen). I kostnaderna för workshops ingår kaffe.

Medsökande organisationer och myndigheter samt samarbetspartner står för den personalkostnad som innebär att delta i styrgrupp, referensgrupp och arbetsgrupper i förekommande fall, samt för personaldeltagande i heldagsföreläsningar och workshops. När det gäller workshops står medsökande och samarbetspartner för lokalkostnaderna.

Personaldeltagande i workshops och heldagsföreläsningar är kompetensutvecklingsinsatser. Dessa insatser förutom att vara kostnadsfria kan ersätta eller ingå i den ordinarie kompetensutvecklingen.