



Lagt fyrir 382. fund velferðarráðs 2. september 2020
VEL 2018040042
RÁ/kg/eó

Minnisblað

Viðtakandi: Velferðarráð

Sendandi: Regína Ásvaldsdóttir

Efni: Ósk um heimild til samningaviðræðna við félagsmálaráðuneytið um þátttöku í reynsluverkefni til 12 mánaða um móttöku, aðstoð og þjónustu við hóp flóttafólks.

Forsaga:

Árið 2018 var sett á fót nefnd á vegum Félagsmálaráðuneytisins sem vann tillögur að samræmdri móttöku flóttafólks óháð því hvort það kæmi til landsins sem umsækjendur um alþjóðlega vernd eða í boði stjórnvalda í samvinnu við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna (kvótaflóttamenn). Áhersla var lögð á að jafna þjónustu við allt flóttafólk og að það fengi nauðsynlega aðstoð við m.a. að vinna úr áföllum og gæfist sem fyrst tækifæri til að taka virkan þátt í samfélaginu. Nefndin skilaði skýrslu og tillögum sínum til félags- og barnamálaráðherra í janúar 2019.

Í samstarfi félagsmálaráðuneytisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga var skipaður starfshópur um móttökuáætlanir sveitarfélaga sem var falið það verkefni að vinna að samræmdri móttöku flóttafólks samkvæmt tillögum nefndarinnar. Samband íslenskra sveitarfélaga hefur leitt þá vinnu með fulltrúa frá Hafnarfjarðarbæ. Reykjavíkurborg hefur ekki átt fulltrúa í starfshópnum, en leitað hefur verið til velferðarsviðs varðandi upplýsingar um umfang vinnu sviðsins með flóttafólki, áætlaðan kostnað, umsýslu o.fl. Starfshópurinn hefur m.a. rýnt í umfang vinnu starfsmanna velferðarþjónustu með flóttafólki, áætlaðan kostnað, umsýslu o.fl. Drög að samningi liggja fyrir eftir þessa vinnu.

Félagsmálaráðuneytið óskar eftir að ganga til samninga við þrjú sveitarfélög, Reykjavík, Hafnarfjörð og Reykjanesbæ um reynsluverkefni til 12 mánaða um móttöku flóttafólks. Þessi sveitarfélög eru með samning við Útlendingastofnun um þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd. Einnig er verið að kanna hvort Mosfellsbær verði með í þessu reynsluverkefni.

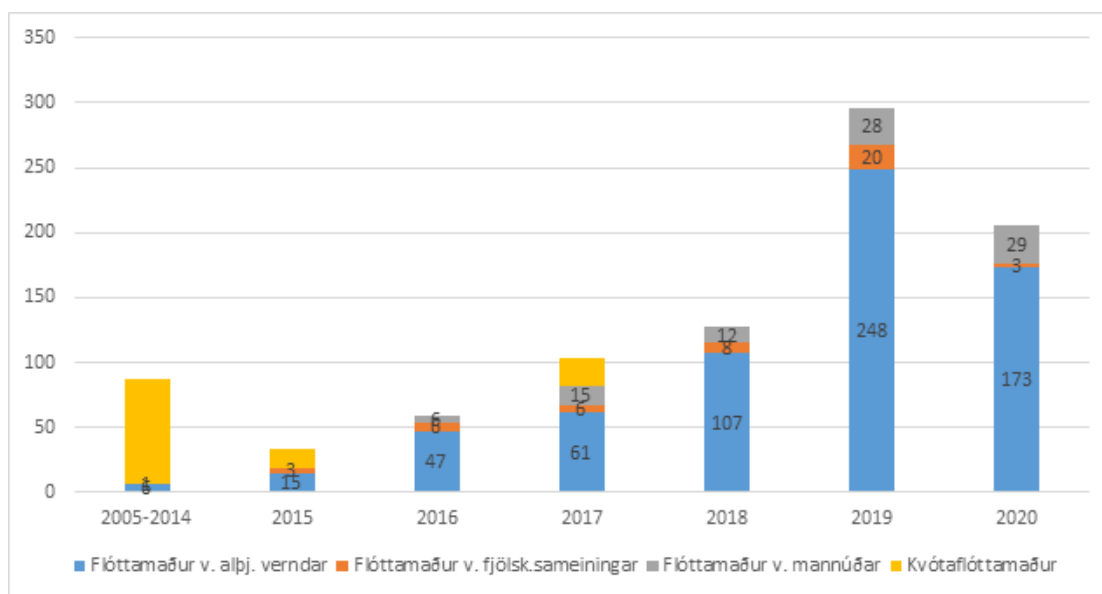
Greinargerð:

Velferðarsvið Reykjavíkurborgar hefur frá árinu 2005 unnið með flóttafólki. Í byrjun var fyrst og fremst um að ræða vinnu með kvótaflóttafólki. Tekið hefur verið á móti sjö hópum vegna móttökuverkefna kvótaflóttafólks frá árinu 2005-2017, samtals 116

manns sem komu frá Kólombíu, Kosovo, Afganistan, Sýrlandi, Simbabve, Úganda og Kamerún.

Undanfarin ár hefur flóttafólki, sem kemur hingað á eigin vegum og sækir um alþjóðlega vernd (hælisleitendur) og fengið, fjölgað jafnt og þétt og sérstaklega frá árinu 2015. Á þessu ári hafa 323 einstaklingar og fjölskyldur fengið alþjóðlega vernd og mannúðarleyfi en til samanburðar fengu 376 einstaklingar vernd allt árið 2019.

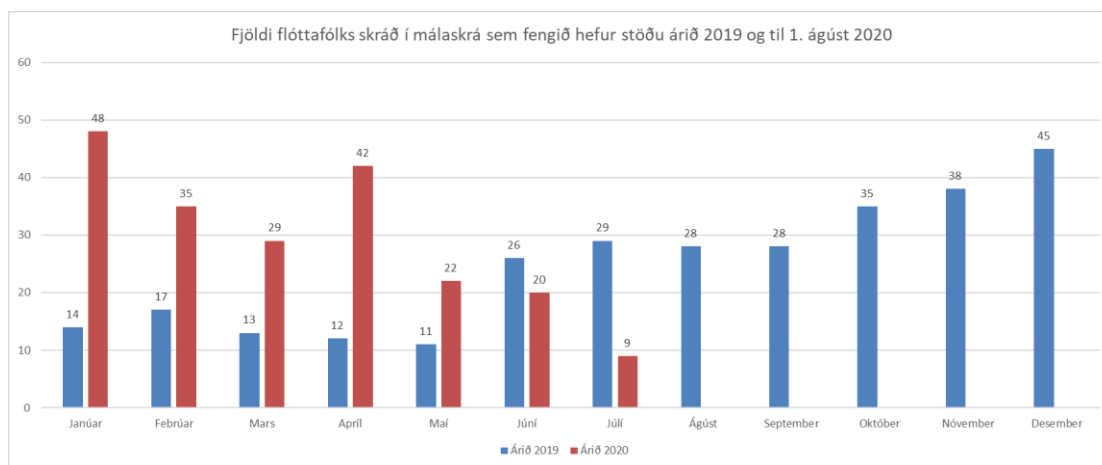
Stærsti hluti þessa hóps sest að í Reykjavík og fær margvíslega þjónustu. Mynd 1. sýnir þróun fjölda flóttafólks í Reykjavík frá árinu 2005.



Mynd 1: Þróun fjölda flóttafólks frá 2005-2020

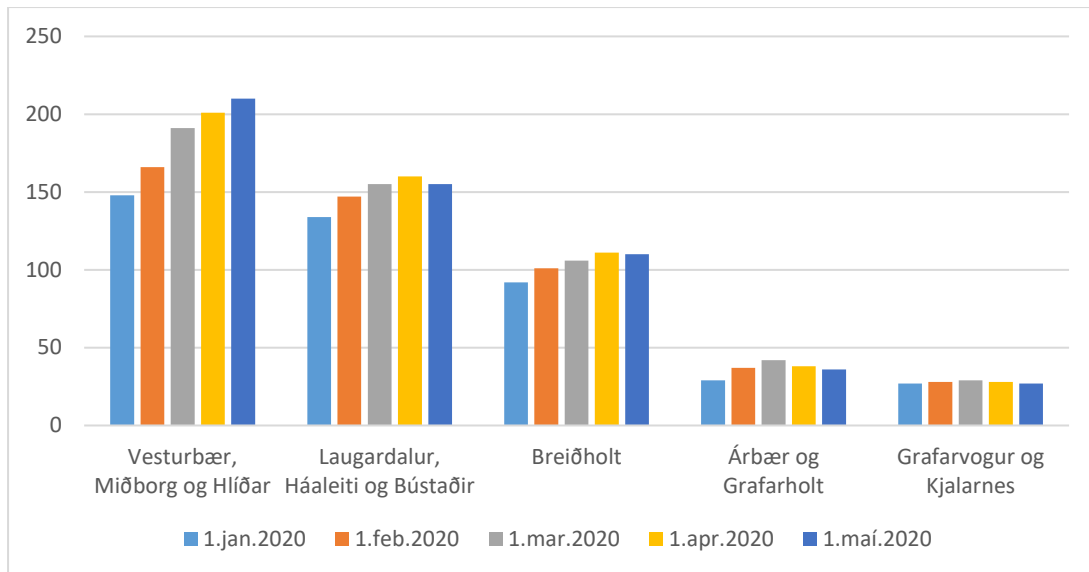
Meirihluti flóttafólks býr í Reykjavík og ljóst að meginþungi í vinnu með þeim hvílir á starfsfólki borgarinnar hvað varðar þjónustu og annan stuðning. Á árinu 2019 og það sem af er ársins 2020 hafa 501 einstaklingar og fjölskyldur, búsett í Reykjavík fengið vernd og eru að fá margvíslega þjónustu frá starfsfólki Reykjavíkurborgar.

Mynd 2 sýnir fjölda flóttafólks í Reykjavík sem fékk vernd frá árinu 2019 til dagsins í dag.



Mynd 2: Fjöldi flóttafólks skráð í málaskrá sem fengið hefur stöðu árið 2019 og til 1. ágúst 2020.

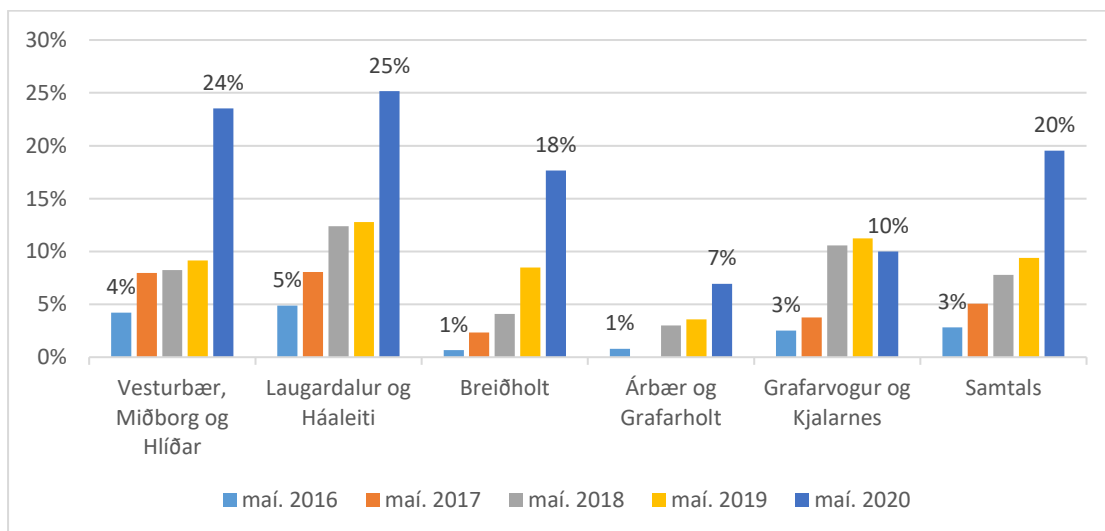
Mynd 3 sýnir fjölda einstaklinga sem fá margvíslega þjónustu á þjónustumiðstöðvum.



Mynd 3. Fjöldi einstaklinga sem fá þjónustu á þjónustumiðstöðvum.

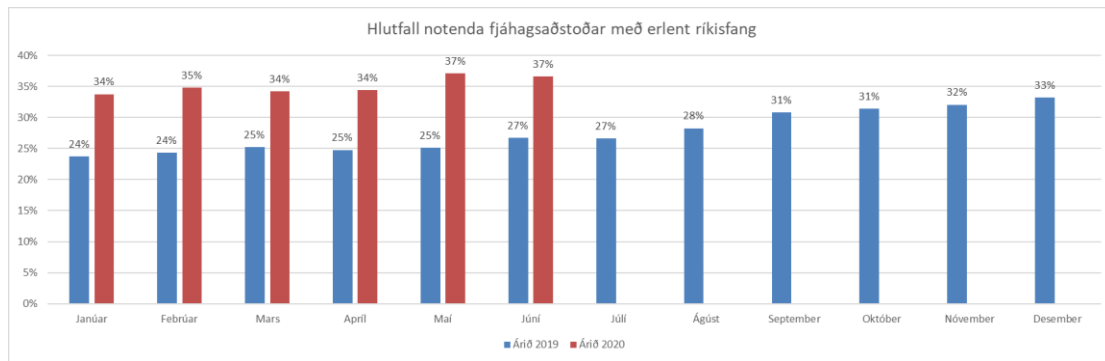
Þunginn í málaflokkum hvílir sérstaklega á þremur þjónustumiðstöðvum þ.e. þjónustumiðstöð Vesturbæjar, Miðborgar og Hlíða, Laugardals og Háaleitis og Breiðholti.

Á mynd 4 má sjá hlutfall flóttafólks af þeim sem fá fjárhagsaðstoð fyrri hluta árs 2020. Þar sést að hlutfall flóttafólks sem fær fjárhagsaðstoð var 3% í maí 2016 en er 20% frá maí 2020.



Mynd 4. Hlutfall flóttafólks af notendum fjárhagsaðstoðar til framfærslu

Mynd 5 sýnir að hlutfall notenda fjárhagsaðstoðar með erlent ríkisfang hefur aukist um 10% frá júní 2019 til sama tíma árs 2020.



Mynd 5. Hlutfall notenda fjárhagsaðstoðar með erlent ríkisfang.

Samkvæmt 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga þá fá sveitarfélög greidda fjárhagsaðstoð með hverjum flóttamanni í tvö ár eftir að viðkomandi fær vernd. Ennfremur er greitt vegna heimildagreiðslna til erlendra ríkisborgara sem hafa átt lögheimili í landinu skemur en tvö ár.

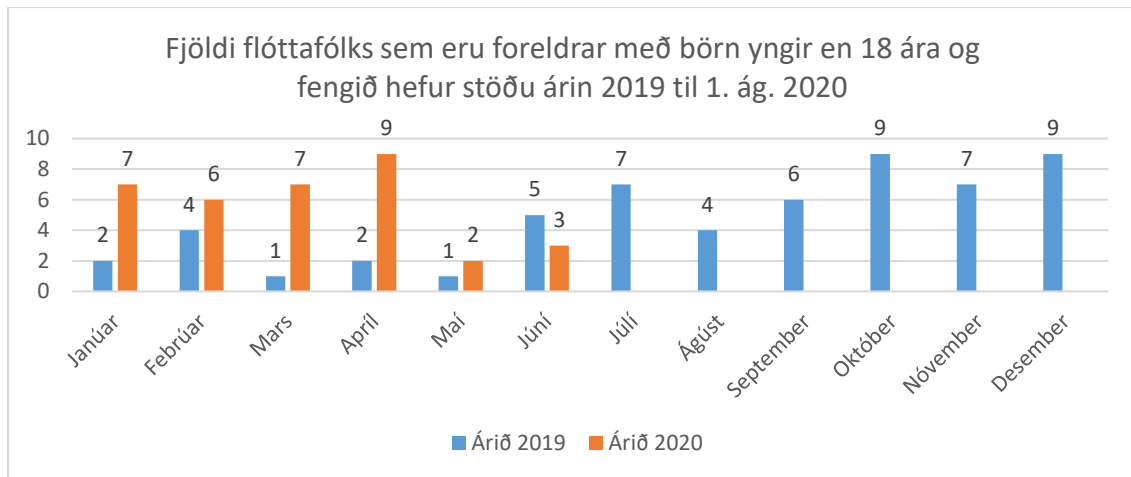
Það sem sveitarfélög hafa hinsvegar ekki fengið greitt fyrir er öll sú mikla ráðgjöf og umsýsla sem ráðgjafar inna af hendi.

Reynsla fagfólks velferðarsviðs er að vinna með flóttafólki krefst í heildina meiri tíma en vinna með notendum af íslenskum uppruna. Ástæðan er að þjónustan er oft umfangsmeiri sökum þeirrar reynslu og stóru áfalla sem einstaklingar hafa orðið fyrir og vinna þarf með fjölskyldur sem heild. Málin krefjast oft mikillar samvinnu við aðrar þjónustustofnanir þar sem veita þarf margs konar stuðning og þjónustu. Hér er t.d. um að ræða einstaklinga sem hafa orðið fyrir alvarlegu andlegu, líkamlegu eða kynferðislegu ofbeldi, þungaðar konur, foreldra með ung börn, einstæða foreldra, fólk með geðraskanir eða geðfötlun, fatlað fólk, hinsegin fólk, aldrað fólk, möguleg fórnarlömb mansals og einnig einstaklinga sem hafa verið pyntaðir. Dæmi eru um að einstaklingar sem þjást af alvarlegri áfallastreitu og eru í sjálfsvígshættu þurfi að bíða í allt að tvö ár eftir að komast í meðferð hjá áfallateymi Landspítalans.

Fjöldi barnafjölskyldna sem fengið hafa vernd hefur einnig aukist og þurfa þær oft mikinn stuðning og þjónustu frá starfsfólki velferðarþjónustunnar og skóla og frístundasviði. Að mörgu þarf að huga varðandi börnin og upplýsa þarf foreldra um skólakerfið o.fl.

Úrræði og virkni fyrir þennan fjölbreytta hóp er einnig takmarkaður og margir þeirra flóttamanna sem koma til landsins tala ekki ensku.

Í dag starfa á velferðarsviði 15 félagsráðgjafar auk annars fagfólks með flóttafólki (skólaþjónusta, stuðningsþjónusta, barnavernd, starfsfólk í þjónustuskálum). Ekkert nýtt stöðugildi hefur komið til á þjónustumiðstöðvum þrátt fyrir þessar miklu breytingar.



Mynd 6: Fjöldi flóttafólks sem eru foreldrar með börn yngri en 18 ára 2019 til 1. ágúst 2020

Sjá má að fjöldi barna árið 2019 var alls 40 í janúar til júní 2019 en er 80 á sama tímabili 2020.

Barnaverndartilkynningum vegna flóttabarna hefur fjölgað undanfarið og vinna með fjölskyldum er mjög oft krefjandi, tímafrek, flókin og kostnaðarsöm. Borgarráð samþykkti nýlega aukna fjárveitingu vegna þessa eða 10 ný stöðugildi sem skipta mun miklu máli í þjónustu við hópinn.

Víða er skortur á sérhæfðri nálgun í flóknum málum flóttafólks og reynsla starfsfólks velferðarsviðs er í sumum tilfellum að stofnanir sem leita þarf til eru oft ekki í stakk búnað að sinna flóttafólki sem skyldi.

Hvernig til tekst í fyrstu snertingu í þjónustuveitingu við flóttafólk hefur áhrif á aðlögun þeirra og hversu vel til tekst að byrja nýtt líf í nýju landi. Í dag fær velferðarsvið engar greiðslur frá félagsmálaráðuneytinu fyrir vinnu starfsfólks sem þjónustar og starfar með flóttafólki.

Innihald samnings um reynsluverkefnið með flóttafólki og kröfulýsing:

Samkvæmt drögum að samningi sem lagður hefur verið fram af hálfu félagsmálaráðuneytisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga er hlutverk móttökusveitarfélags að taka að sér málstjórn vegna flóttafólks sem stuðli að aukinni heildarsýn, samfelli í þjónustu, öryggi og sveigjanleika í þjónustunni. Þeim einstaklingum sem hafa fengið alþjóðlega vernd frá **1. apríl 2020** stendur til boða að falla undir samning um 12 mánaðar reynsluverkefni. Þetta felur í sér skyldu gagnvart þáttökusveitarfélögum að taka viðtöl við alla einstaklinga sem falla undir samninginn og gera einstaklingsbundna áætlun um þjónustu við þá í samræmi við ákvæði kröfulýsingar. Skyldur móttökusveitarfélags felast einnig í því að útvega flóttafólki húsnæði til leigu meðan á sértækri móttökupjónustu stendur. Ríkið stendur straum af sérstökum húsnæðisstuðningi sem sveitarfélög leggja út fyrir fyrstu tólf mánuðina fyrir alla einstaklinga sem falla undir samning um 12 mánaða reynsluverkefni. Í dag veitir velferðarsvið aðstoð varðandi húsnæði, t.d. með styrk til fyrirframgreiðslu húsnæðis og úthlutunar félagslegs leiguhúsnæðis til hluta hópsins en ekki er hægt að tryggja öllu flóttafólki húsnæði við komu til landsins. Samningurinn leggur því verulega auknar kröfur á hendur Reykjavíkurborgar að þessu leyti.

Málstjóri hefur yfirumsjón með því að framlag þjónustuaðila sé samhæft þar sem við á. Þeir gera með hverjum notanda einstaklingsbundnar þjónustuáætlanir þannig að einstaklingar og fjölskyldur geti nýtt styrkleika sína við að koma sér fyrir í nýju samfélagi. Málstjóri ber að gæta þess að allir þjónustuaðilar sem koma að vinnu máls, s.s. skólar og Vinnumálastofnun komi að gerð þjónustuáætlunarinnar.

Starfshópurinn fór fram á að samningur við sveitarfélög gildi frá janúar 2020 en það var ekki vilji til þess af hálfu ráðuneytisins og mun samningurinn gilda frá 1. apríl sl. Ekki verður greitt með þeim sem fengið hafa vernd fyrir þann tíma fyrir utan endurgreiðslu vegna fjárhagsaðstoðar og heimildagreiðslna við erlenda ríkisborgara, sbr. 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga 1991 nr. 40. 27. mars og sem hafa átt lögheimili í landinu skemur en tvö ár.

Félagsmálaráðuneytið hefur lagt fram ákveðnar forsendur við útreikning á stöðugildum vegna vinnu sveitarfélaga sem taka þátt í tilraunaverkefninu. Ef samningurinn hefði gildi frá 1. janúar sl. fengi velferðarsvið 4,5 stöðugildi. Frá 1. apríl er um að ræða 1,8 stöðugildi og er þá horft til þeirra 168 einstaklinga sem fluttu til Reykjavíkur frá 1. apríl til 1. júní 2020. Ef reiknað er með sambærilegum fjölda flóttafólks út árið 2020 er um að ræða 7,2 stöðugildi. Forsendur útreikninga eru m.a. starfshlutfall í þjónustu við einstakling án barns, starfshlutfall í vinnu með einstakling og barn, starfshlutfall á hjón og hjón með barn. Velferðarsvið telur að vanmat sé á vinnu félagsráðgjafa og fagaðila með hópinn og hefur reiknað út að fjöldi stöðugilda fyrstu 6 mánuði ársins 2020 ætti að vera 10 í stað 4,5. Ef gengið yrði til samninga við félagsmálaráðuneytið út frá þeirra forsendum fengi velferðarsvið 5,4 mkr. frá apríl til júní á meðan mat velferðarsviðs sé að meta eigi kostnaðinn á 11,7 mkr. – sjá töflu 1.

Tafla 1. Mismunur útreiknings velferðarsviðs og Félagsmálaráðuneytisins.

Afturvirkur kostnaður 2020	jan-júní	Fjöldi stg. í 6 mán	apríl-júní	Fjöldi stg. í 3 mán
M.v forsendur Reykjavíkurborgar	60.503.933	10,0	11.745.974	3,9
M.v forsendur ríkisins	26.923.831	4,5	5.380.220	1,8
Mismunur	33.580.102	5,6	6.365.754	2,1

Ríkið leggur fram fjármagn í þróun verkefna sem tengjast móttöku flóttafólks hjá þeim sveitarfélögum sem taka þátt í 12 mánaða reynsluverkefni. Samkvæmt upplýsingum frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga er reiknað með að þetta fjármagn verði **20,3 m.kr.** sem ráðstafað verði á tímabili verkefnisins. Ekki er ljóst hvernig skiptingu þessa fjármagns verður háttað milli sveitarfélaganna.

Niðurstaða.

Endanlegur samningur liggur ekki enn fyrir en ljóst er að félagsmálaráðuneytið hyggst ekki hvika frá útreikningi stöðugilda sem og upphafstíma verkefnisins sem verður 1. apríl 2020. Velferðarsvið hefur vakið athygli á því að í samningsdrögum er ekki reiknað með ýmsum kostnaði sem til fellur t.d. vegna húsnæðis og þjónustu skóla- og frístundasviðs og íþrótt- og tómstundasviðs. Reikna þarf með umtalsverðum kostnaði sem falla mun á svið borgarinnar með auknum kröfum félagsmálaráðuneytisins. Reynsla teymis um alþjóðlega vernd og af móttökuverkefnum vegna kvótaflóttafólks sýnir t.d. að reikna verður með kostnaði til að ráða starfsmenn til að sinna þessari umsýslu. Vinna starfsmanna barnaverndar getur einnig verið mjög umfangsmikil vegna flóttabarna og fjölskyldna þeirra og sá kostnaður sem til fellur m.a. vegna vistunar í sólarhringsúræðum.

Frá árinu 2015 hefur flóttafólki sem kemur til Íslands á eigin vegum fjölgað verulega og reikna má með metfjölda árið 2020. Bætt hefur verið við stöðugildum hjá Útlendingastofnun til að sinna þessari miklu aukningu og hraða afgreiðslu mála og einnig hefur Rauði krossinn fengið fjárveitingar vegna þessara miklu aukningar. Það er því umhugsunarvert að það er fyrst nú sem veita á aukið fjármagn til sveitarfélaga vegna vinnuframlags fagfólks í velferðarþjónustu til að sinna þjónustu við flóttafólk sem fær vernd.

Ef Reykjavíkurborg gengur að þeim samningi sem liggur fyrir í dag fengi sviðið 7,2 stg. til að sinna þjónustu við um 168 manns (fjöldinn sem flutt hefur til sveitarfélagsins frá 1. apríl – 1. ágúst 2020). Kröfurnar á sveitarfélagið á móti eru m.a. að allir fengju leiguíbúðir til eins árs auk þess sem samningurinn gerir ýmsar kröfur um skráningu lykiltalna og skýrslna sem flokka verður sem umsýslu með verkefninu.

Velferðarsvið telur að það sé mikilvægt að ná fram samningi við félagsmálaráðuneytið um þann kostnað sem sviðið verður fyrir vegna ráðgjafar og umsýslu við flóttafólk. Hinsvegar ná drög að fyrirbyggjandi samningi ekki að fanga allan þann kostnað sem til fellur vegna þeirrar umfangsmiklu þjónustu sem velferðarsvið innir af hendi. Auk þess er áréttað að ekki hefur verið metin þjónusta annara sviða við málaflokkinn eins og skóla- og frístundasviðs og íþrótt- og tómstundasviðs. Því telur velferðarsvið nauðsynlegt knýja á um breytingar sem koma betur til móts við raunverulegan kostnað Reykjavíkurborgar.

Samkvæmt upplýsingum Sambands íslenskra sveitarfélaga verður á reynslutímabilinu starfrækt samræmingarnefnd sem mun m.a. hafa það hlutverk að rýna framkvæmd samningsins og taka upp álitamál. Með því ætti að safnast reynsla og þekking til að geta metið áframhaldandi framkvæmd og kostnað verkefnisins.

Með þessu minnisblaði er verið að óska eftir heimild til að ganga til samningaviðræðna við félagsmálaráðuneytið um móttökuáætlanir við þann hóp flóttafólks sem flutt hefur til Reykjavíkur frá 1. apríl 2020.

1. Samræmd móttaka flóttafólks

<https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=5497912a-1a46-11e9-942f-005056bc4d74>).