

2008-10-23

Integrations- och jämställdhetsdepartementet  
103 33 Stockholm

## **Remissvar över betänkandet Egenansvar – med professionellt stöd (SOU 2008:58)**

SIOS, Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige är en partipolitisk och religiös obunden sammanlutning för etniska minoritetsorganisationer.

SIOS uppgift är att driva minoritetspolitiska frågor och att verka för en mångfaldspolitik som präglar hela samhället. Det gäller språklig och kulturell pluralism, frågor om jämlikhet och mångfald samt delaktighet och demokratisk utveckling. SIOS arbetar även för en förstärkning av medlemmarnas samarbete för sina gemensamma intressen. Det sker genom olika former av opinionsbildning, seminarier, uppvaktningar, remissyttranden, projektverksamhet m.m.

Samarbetet i SIOS sker genom en vald styrelse med representanter för medlemsförbundet och med hjälp av ett sekretariat med säte i Stockholm. SIOS har 15 medlemsförbund vilka omfattar ca 350 lokalföreningar och ca 75 000 medlemmar runt om i Sverige.

SIOS har fått möjlighet att yttra sig över rubricerat betänkande och får härmed lämna synpunkter.

### **Huvuddragen i utredningens förslag**

Utredningen föreslår att en ny lag om introduktion för vissa nyanlända utlänningar införs. Den nya introduktionslagen innehåller bl.a. bestämmelser om rätten till introduktion och ersättning samt introduktionens syfte, mål och innehåll. Statens och den nyanlända utlänningens ansvar och skyldigheter regleras också i lagen. En ny aktör införs – introduktionslots vars uppgift ska vara att ta till vara den nyanländes rättigheter, intressen och behov.

Målgruppen för introduktion bibehålls, men begränsas till att omfatta personer mellan 18 och 64 år. Tiden för anhöriga till nyanlända utlänningar att ansöka om uppehållstillstånd för att omfattas av introduktionslagen utökas från två till sex år från det att den person som han eller hon har anknytning till först togs emot i en kommun.

Utredaren föreslår också att en ny lag om kommunernas ansvar för bosättning av vissa nyanlända utlänningar (bosättningslagen) införs. Kommunens ansvar gäller för de kategorier av nyanlända utlänningar som omfattas av den föreslagna introduktionslagen, dock utan någon begränsning i ålder. Migrationsverket ansvarar för att ta fram underlag

för bosättning av nyanlända och beslutar, utifrån underlag från länsstyrelserna och i samråd med Arbetsförmedlingen, hur många nyanlända som ska tas emot inom ett län. Länsstyrelsen ansvarar för samordning av bosättning inom kommunerna i länet. Det innebär att länsstyrelsen, utifrån Migrationsverkets underlag, tillsammans med kommunerna ska avtala om och slutligt fastställa antalet nyanlända som ska tas emot för bosättning inom varje län. Om sådan överenskommelse inte kan nås på frivillig väg beslutar länsstyrelsen antalet nyanlända som ska tas emot av varje kommun.

Migrationsverket ansvarar även för att vid ansökan anvisa alla nyanlända som omfattas av den föreslagna bosättningslagen plats i en kommun. Ansökan från den nyanlände ska ha inkommit till Migrationsverket inom sex månader från den dag som uppehållstillstånd beviljats.

Utredningen menar också huvudansvaret för introduktionen ska ligga på en statlig myndighet. Utredningen föreslår två alternativ: Migrationsverket eller Arbetsförmedlingen.

Ansvar för introduktionen av nyanlända innebär att ansvarig myndighet ansvarar för att se till att ett introduktionsprogram erbjuds och genomförs, och att följa upp och utvärdera introduktionen. Myndigheten ska inte själv genomföra introduktionsprogrammet utan ska hänvisa den nyanlände till en introduktionslots som tillsammans med den nyanlände ska upprätta en utvecklingsplan som ska godkännas av myndigheten. Lotsen är ett företag och den nyanlände ska välja lots. Ansvarig myndighet för introduktionen av nyanlända ska även fatta beslut om ersättning och betala ut ersättning till nyanlända, lotsar och kommuner.

Ett statligt ansvar för försörjningen av nyanlända under introduktionstiden införs under upp till tre år och följer individen oavsett var i landet han eller hon väljer att bo. I särskilda fall kan ansvaret utsträckas till fem år, t.ex. för personer som är i behov av längre rehabilitering och vård. Introduktionsersättningen är en form av ”lön” för den nyanländes prestation och aktiva deltagande i arbetslivsriktade verksamheter i introduktionsprogrammet. Ersättningen är individuell, dvs. inte beroende av hushållets samlade inkomster. Den kan sättas ned i fall den nyanlände får förmåner eller inkomster. Utöver introduktionsersättning kan statlig ersättning per hushåll och månad lämnas för boende (boendeersättning) och barn (barnersättning).

Kommunerna ska erhålla ett specialdestinerat statsbidrag för merkostnader som kommunerna har i samband med att en nyanländ bosätter sig i en kommun och även kunna ansöka ersättning för särskilda kostnader.

Utredningens förslag innebär att fokus är riktat mot individen och det ställs krav på aktivt deltagande i introduktionen för att statlig ersättning ska utgå. Nyanlända ska ha rätt till en introduktionslots. Tillsammans med lotsen ska den nyanlände utarbeta och upprätta en utvecklingsplan. Planen ska underställas och godkännas av ansvarig myndighet för introduktionen. I utvecklingsplanen ska ett introduktionsprogram ingå som ska bedrivas på heltid i minst ett år och som minst ska bestå av svenskundervisning för invandrare (sfi), samhällskunskap och förberedande insatser för inträde i arbetslivet, även rehabiliteringsåtgärder om så behövs. En kartläggning av den nyanländes bakgrund och hälsa ska göras. Den nyanlände har skyldighet att anmäla ändrade förhållanden som kan påverka rätten till ersättning och storleken av denna.

I utredningens förslag har Arbetsförmedlingen huvudansvaret för anordnande av praktikplatser och för att lämna bedömningar av behovet av arbetskraft i olika delar av landet som ett underlag för bosättningen av nyanlända. Länsstyrelsen ska främja samverkan mellan alla samhällsorgan och privata aktörer som arbetar med introduktion av nyanlända. Länsstyrelsen ska även fördela statliga anslag till organisationer som arbetar med integrationsrelaterade frågor och till de nyanländas introduktion. Försäkringskassan ska ha ansvar för rehabilitering för nyanlända. Landstingen ska i samband med bosättning i en kommun erbjuda de nyanlända hälsoundersökning.

Utredningen föreslår också att Verva (Verket för förvaltningsutveckling) utreder och tar fram förslag till en styrstrategi för Regeringskansliets arbete med regeringens styrning av de myndigheter som är inblandade i integrationsarbetet med nyanlända. Utredningen föreslår vidare att Verva tar fram underlag för att tillgodose de nyanländas behov av myndighetsinformation.

Utredningen har även som förslag att den ideella sektorn bjuds in till en dialog motsvarande den som avsåg samarbete med de idéburna organisationerna inom det sociala området. Dialogen bör avgränsas till att omfatta introduktion av nyanlända och ha ett särskilt fokus på arbetsmarknads- och utbildningsfrågor.

## SIOS synpunkter

SIOS anser att introduktionen av nyanlända flyktingar och skyddsbehövande i övrigt samt deras anhöriga är en svår fråga och därför välkomnade regeringens initiativ att tillsätta en utredning för att se över den.

Introduktionen av nyanlända är en blandning av flera olika frågor. En del är specifika för gruppen nyanlända, som till exempel behovet av undervisning i svenska som andraspråk eller tillgänglig information på olika språk om det svenska samhället. Men gruppen av nyanlända drabbas också av de utmaningar som den generella politiken kämpar mot, t ex bostadsförsörjningen i storstadsområden, strukturomvandlingen på arbetsmarknaden och svårigheter att få rehabilitering. Detta innebär att de frågor som angår gruppen nyanlända skär igenom ett antal politikområden som har olika mål att uppfylla.

Ett exempel som utmärker gruppen nyanlända är den spänning som finns mellan arbete och språkinläring. Det är många som menar att det räcker med att den nyanlände lär sig svenska anpassad för att snabbt komma igång i arbetslivet. Det är dock svårt att tillgodogöra sig ett andraspråk som vuxen och språkinläring tar tid. Vi har de exempel som arbetskraftsinvandringen under 60-talen har gett oss, där många människor kom in direkt i arbetslivet utan att ha tillräckliga språkkunskaper. Deras möjlighet att avancera i karriären eller hänga med i den strukturomvandling som senare skett har varit minimala. Fråga om bättre undervisning i svenska för invandrare, sfi, har utretts ett antal gånger men fortfarande utgör ett stort problem. Enligt de utvärderingar som gjorts och som även redovisas i utredningen har endast en tredje del av sfi-deltagare fått en godkänd betygsnivå efter ett års tid (s. 352).

Spänningen mellan arbete och språk illustreras i Skolverkets rapport (2006) ”Utvärdering av 2003 års kursplan för sfi”. Det anges i rapporten att vissa kommuner vill att elever som nått en sfi-nivå motsvarande C-kurs går och söker arbete, medan Arbetsförmedlingen menar att C-nivån är otillräcklig för att komma in på arbetsmarknaden. De är i Arbetsförmedlingens ögon inte anställningsbara. Arbetsförmedlingen menar att D-nivå, som är den högsta som kan nås inom sfi är den miniminivå som krävs för att komma in på arbetsmarknaden.

SIOS menar att det är viktigt att ha ordentligt med tid för inläring av det svenska språket men samtidigt efterlyser en bättre undervisning i sfi och svenska som andraspråk, en undervisning som ger individen grund för fortsatt språkutveckling. För bästa resultat bör språkinläring kombineras med så kallad språkpraktik.

Ett annat exempel gäller rehabilitering, en fråga som tillhör den generella politiken. Behovet att komma tillbaka till arbete efter en sjukdom eller olycka är aktuellt för alla, men frågan är svårt att lösa eftersom det berör många aktörer. En del av de nyanlända har problem med hälsan, har traumatiska upplevelser och har svårt att komma in på arbetsmarknaden. De delar i stor utsträckning de erfarenheter som medlemmar i majoritetssamhället också har.

En annan fråga som angår alla i samhället är diskriminering. Diskriminerande strukturer och handlingar drabbar inte endast människor som tillhör etniska minoriteter på grund av etnicitet eller religion, utan även personer med funktionsnedsättning, kvinnor, homosexuella, bisexuella eller transsexuella personer, äldre m.fl. Man kan inte isolera diskriminering och tro att den kan begränsas till en viss grupp eller socialkategori. Ett samhälle som diskriminerar kvinnor diskriminerar också invandrare.

Med dessa exempel ville vi visa den komplexitet som finns i frågan om introduktionen av nyanlända flyktingar och skyddsbehövande och deras anhöriga. I vår uppfattning gäller det att lägga fokus på samhällets strukturer samt samverkan och samarbete mellan myndigheterna. Det är självklart att de nyanlända ska ta egenansvar för sina liv, men vi vill hävda att samhällets insatser och samhällets organisation är avgörande för individernas välbefinnande.

SIOS anser att introduktionen av nyanlända är ett statligt ansvar och därför välkomnar utredningens förslag. SIOS instämmer också i att staten tar över ersättningen till de nyanlända i stället för att betala ersättningen till kommunerna. Vidare menar SIOS att tre år är en rimlig tid för avslutande av introduktionen och tillstyrker det resonemang som utredningen för om att ersättningen ska vara individuell samt förslag om ersättningar för boende (boendeersättning) och barn (barnersättning).

SIOS tillstyrker också förslaget om att målgruppen för introduktion ska även i fortsättningen vara flyktingar, skyddsbehövande i övrigt samt deras anhöriga men att den ska begränsas till att omfatta personer mellan 18 och 64 år. SIOS tillstyrker även förslaget att utöka tiden från två till sex år för anhöriga till nyanlända att ansöka om uppehållstillstånd från det att den person som han eller hon har anknytning till först togs emot i en kommun.

SIOS samtycker till utredarens förslag om en ny lag om kommunernas ansvar för bosättning av vissa nyanlända och även den uppgiftsfördelning som lagen förespråkar mellan

Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och länsstyrelsen när det gäller täckning av bosättningsfrågan. SIOS delar utredarens bedömning om att om överenskommelse med kommuner inte kan nås på frivillig väg ska länsstyrelsen besluta om antalet nyanlända som ska tas emot av varje kommun.

När det gäller förslaget om att ansvaret för introduktionen ska ligga på en myndighet anser SIOS att förslaget är bra och att Migrationsverket är lämplig myndighet. Skälet till vår bedömning är att myndigheten har utvecklat en struktur och praxis sedan myndigheten tog över samordningen från Integrationsverket samt att det ska finnas en kontinuitet mellan de åtgärder som tas under asyltiden och den fortsatta introduktionsprocessen. Här vill vi påpeka att asyltiden är för många människor en oerhört tung tid, där man slåss mellan hopp och förtvivlan, med koncentrationssvårigheter som följd. Det finns alltså en risk att man förskönar de insatser som människor kan göra under asyltiden.

SIOS anser att en fungerande individuell utvecklingsplan för de personer som får uppehållstillstånd är ett bra förslag. Utredningen bygger på de beslut om individuella planer som finns och vi tycker att det är ett steg framåt. För att nå målpuppfyllelse krävs dock att ansvarig myndighet utvecklar rutiner och kompetens för att följa upp och utvärdera resultaten av dessa utvecklingsplaner.

SIOS delar också utredarens förslag att Försäkringskassan bör få särskilda resurser som ska användas till åtgärder för nyanlända under introduktionen. Denna fråga kopplar vi dock till utvecklingen av en övergripande styrningsstrategi från regeringen om introduktionen av nyanlända flyktingar, skyddsbehövande i övrigt och deras anhöriga som vi utvecklar nedan.

SIOS anser att alla de ovan nämnda förslagen är bra och att mottagningen av nyanlända flyktingar, skyddsbehövande i övrigt och deras anhöriga blir bättre och mer effektiv.

SIOS anser däremot att förslaget om att införa introduktionslotsar är inte så lämpligt. Enligt vårt perspektiv utgår förslaget ifrån att hela problematiken kring introduktionen beror på att den nyanlända har okunskap om de förhållanden som råder, att det handlar i huvudsak om samordningsproblem mellan de olika myndigheter, aktörer och samhällsorgan som är inblandade samt att det råder brist på incitament hos aktörerna. Denna bedömning kan vara riktig, men den är enligt vår uppfattning, inte tillräcklig för att lösa introduktionsfrågan. Vi hävdar att det snarare handlar om att myndigheterna har olika uppdrag och att målkonflikter uppstår. Detta kan ses tydligt när Försäkringskassan anser att en person har arbetsförmåga men att Arbetsförmedlingen menar att personen inte är anställningsbar. SIOS anser därför att introduktionslotsar inte löser problemet, utan det handlar om att regeringen, precis som utredningen föreslår, uppdrar Verva till att ta fram underlag för en styrstrategi av de myndigheter som är inblandade i integrationsarbetet med nyanlända. Detta arbete bör även omfatta Sveriges Kommuner och Landsting.

Arbetet med en övergripande styrningsstrategi kan enligt vår bedömning underlättas om det är Arbetsförmedlingen som tar ansvaret för att vägleda och introducera de nyanlända. Vi ser flera fördelar med detta. Dels att Arbetsförmedlingen har erfarenhet av kundkontakt, dels att det finns en kontinuitet mellan de olika insatserna att vägleda och skaffa olika slags praktik, från

språkpraktik till arbetspraktik. Arbetsförmedling har erfarenhet av detta arbete. Arbetsförmedlingen har även översikt över de arbetstillfällen som finns i hela landet och kan med fördel etablera dialog med de nyanlända om var efterfrågan på arbetskraft är störst utifrån den nyanländes förutsättningar. Dessutom har Arbetsförmedlingen med sin organisation spridd över hela landet goda förutsättningar för att ta den nya rollen som introduktionssamordnare inom en relativt kort tid.

SIOS ställer sig positivt till förslaget om att den ideella sektorn bjuds in till en dialog om introduktion av nyanlända. Men vi anser att det borde handla om mer än arbetsmarknads- och utbildningsfrågor. Delaktighet i samhällslivet är en viktig ingång till arbetsmarknaden.

SIOS ställer sig positivt också till förslaget om att landstingen ska erbjuda hälsoundersökning till alla nyanlända och deras anhöriga. Det finns många nyanlända med synnedsättningar och hörselnedsättningar i olika grader. Dessa nedsättningar utgör ett hinder för språkinläring. Många gånger har individerna anpassat sig till dessa förhållanden när de talar eller läser på sina modersmål, men dessa funktionsnedsättningar ställer till problem vid andraspråksinläring. Att införa hörsel- och synscreening för alla nyanlända är en relativt enkel och billig åtgärd som samhällsekonomiskt borde löna sig i ett medellångt perspektiv på 2-3 år. Det är dock viktigt att landstingen utvecklar rutiner och uppföljningsmekanismer för dessa hälsoundersökningar.

SIOS är även positiv till förslaget om att regeringen bör uppdraga till relevanta aktörer att genomföra en kartläggning som underlag för insatser som kan underlätta för nyanlända med funktionsnedsättning att etablera sig på arbetsmarknaden. SIOS stödjer även de förslag som utredningen lägger fram om försöksverksamhet, kompetensutveckling, kunskapspridning och information kring denna grupp och för nyanlända som har barn med funktionsnedsättning. SIOS har utvecklat särskild kompetens i detta avseende i genomförande av olika projekt inom funktionshinderområdet, framför allt genom projektet "Vuxna i behov av särskilt stöd inom andraspråksundervisning" och framtagandet av kompetensutvecklingsmaterialet "På väg in". Det bör noteras att denna skrift har använts som referenslitteratur av utredningen, vilket naturligtvis glädjer oss.

SIOS styrelse

Bijan Shafiei  
Ordförande

Julio Fuentes  
Verksamhetssekreterare  
Föredragande