

2010-02-17

[registrator@integration.ministry.se](mailto:registrator@integration.ministry.se)

## Remissvar till Förslag till utgångspunkter och principer för överenskommelsen inom integrationsområdet

SIOS tackar för tillfället att komma med synpunkter på Förslag till utgångspunkter och principer för överenskommelsen inom integrationsområdet. SIOS har deltagit med en representant i integrationsdialogen, men vi tycker att det är ett bra initiativ att få tillfälle att komma med egna synpunkter.

I det följande kommer vi att sammanfatta förslaget och utveckla våra synpunkter.

### Sammanfattning av Förslag till utgångspunkter och principer för överenskommelsen inom integrationsområdet

Förslaget är indelat i fem kapitel:

1. Parternas syfte och utgångspunkt
2. Gemensam vision
3. Gemensamma principer och gemensamt åtagande
4. Dialogen med de idéburna organisationerna
5. Åtgärdsplaner

1. I första kapitlet redovisar varje part sina syften och utgångspunkter.

*Regeringens* utgångspunkter är integrationsstrategin (skr. 2008/09:24). Regeringens syfte med dialogen är dels att förtydliga relationen mellan staten, kommunerna och den ideella sektorn i arbetet med nyanländas etablering och integration. Dels att utveckla former och metoder så att de idéburna organisationerna kan medverka i dessa områden och utvecklas som utförare utan att förlora sin självständiga roll. Dialogen ska vidare inventera den ideella sektorns verksamheter på området och villkoren för dessa samt identifiera hinder och föreslå hur staten kan undanröja dessa.

*De idéburna organisationernas* syfte är följande.

- Att som oberoende och självständiga aktörer bidra med erfarenhet till nyanländas etablering och integration på ett mer effektivt sätt.
- Att definiera villkor för relationen mellan de idéburna organisationerna som arbetar med etablering och integration av nyanlända och den offentliga sektorn.
- Att i dialog och samverkan med regeringen och SKL identifiera och undanröja hinder samt föreslå och genomföra åtgärder som underlättar individers etablering och som förbättrar samhällets förmåga att anpassa

rådande strukturella och institutionella förhållanden när det gäller integration.

Vidare uttrycker organisationerna följande utgångspunkter.

- Integrationsprocessen startar när en person anländer till Sverige.
- Integrationspolitiken omfattar alla från nyanlända till invandrade pensionärer.
- Integration är en ömsesidig anpassningsprocess hos den enskilde nyanlände och samhället.
- Bristande anpassning på samhällsnivå när det gäller de nya samhällsmedlemmarnas behov och förutsättningar kan ge upphov till diskriminering.
- Svenska språket är en av nycklarna till samhället, men utbildning i svenska som andraspråk är mycket bristfällig.
- Modersmål har låg status trots att det är en förutsättning för en god andraspråksinlärning.
- Ett interkulturellt perspektiv är avgörandet för att samhällets institutioner ska kunna anpassa sig till de nya samhällsmedlemmarnas behov och förutsättningar. Det interkulturella perspektivet syftar till att utveckla ett förhållningssätt för att förstå andras villkor och bakgrunder.
- Stora grupper med etnisk minoritetsbakgrund lever i marginalisering.
- Det finns behov av att hitta former för samverkan för att åstadkomma strukturella förändringar som bättre tillgodoser de nyanländas behov och tar tillvara deras resurser.
- En grundläggande förutsättning för organisationernas verksamhet är att tillgängliga resurser fördelas och i högre grad kommer de idéburna organisationerna till del.

**Sveriges Kommuner och Landstings** syfte och utgångspunkt kan redovisas som följande.

- SKL välkomnar regeringens initiativ att skapa bättre förutsättningar för de idéburna organisationerna att delta i mottagandet och introduktionen av nyanlända.
- En framgångsrik introduktion är avgörande för en god integrationspolitik.
- SKL anser att det civila samhället är en kraft för demokratisk förankring och vitalisering.
- Det finns en lång tradition av samarbete mellan kommuner, landsting och regioner respektive de idéburna organisationerna.
- Lagen om offentlig upphandling och kommuners och landstings myndighetsutövning innebär begränsningar för former och innehåll i samverkan med de idéburna organisationerna.
- Från och med december 2010 är inte kommunerna ansvariga för etablering av nyanlända.

2. I andra kapitlet utvecklas en gemensam vision. Kortfattat innebär den följande.

- Nyanlända utgör en resurs.
- Invandrarskap är en social situation, inte en egenskap hos individen.
- Integration bör för att lyckas vara en process där både den nyanlända så väl som majoritetssamhället gör det bästa för att ta tillvara allas resurser och tillsammans skapa förutsättningar för en bättre framtid.
- Att värna om de mänskliga rättigheterna och uppmärksamma diskrimineringsgrundarna är grundläggande i integrationsarbetet.
- Idéburna organisationer utgör både en förutsättning och ett uttryck för ett öppet och demokratiskt samhälle.
- Idéburna organisationer spelar roll i hela kedjan, dvs. från att en människa söker asyl tills att hon/han är etablerad.
- Organisationer som verkar på etnisk grund utgör en särskild resurs i integrationsprocessen.

3. I det tredje kapitlet redovisas sex gemensamma principer och ett gemensamt åtagande. Dessa sex principer reglerar relationerna mellan det offentliga och idéburna organisationer.

- Principen om självständighet och oberoende
- Principen om dialog
- Principen om kvalitet
- Principen om långsiktighet
- Principen om öppenhet och insyn
- Principen om mångfald

I det gemensamma åtagandet uttrycker parterna följande:

- Göra överenskommelse känd nationellt och lokalt för att inspirera till lokala och regionala dialoger.
- Verka för att idéburna organisationer ansluter sig till överenskommelsen.
- Behandla organisationer som väljer att inte ansluta sig på ett likvärdigt sätt som anslutna organisationer.
- Verka för att överenskommelsen blir ett levande dokument.
- Kontinuerligt följa upp och utvärdera överenskommelsen.

4. I fjärde kapitlet redovisas dialogen med de idéburna organisationerna och de dialogmöten som representanter för Integrations- och jämställdhetsdepartementet hade med kommuner och statliga myndigheter. Redovisning av dialogmöten med organisationerna strukturerades i sex temaområden: språk, hälsa, bostad, arbete och sysselsättning, utbildning/bildning och mötesplatser. I ett avsnitt redovisas även vikten av samverkan organisationerna emellan.

Övergripande slutsatser av dialogen med organisationerna kan sammanfattas som följande.

- Dialogen har lyft fram kunskapen om svårigheterna för den nyanlände att etablera sig.
- Organisationerna spelar ofta en avgörande roll när det gäller nyanländas möjligheter att etablera sig. Dess arbete präglas av en mångfald verksamheter och aktiviteter.
- Organisationerna besitter kunskap och erfarenheter som kan överföras till den offentliga sektorn och organisationerna emellan.
- Organisationerna är beredda att göra mer och att spela en än större roll. Detta förutsätter erkännande av organisationernas roll oavsett om de förener eller uppträder enbart i någon av rollerna som röstbärare och opinionsbildare eller utförare.
- Organisationerna bör ges förutsättningar som möjliggör planering med långsiktighet och hållbar utveckling som grund. Utformningen av det statliga och kommunala stödet till den ideella sektorns aktörer är en viktig förutsättning för detta.

5. I det femte kapitlet redovisar varje part sina åtgärdsplaner.

## **SIOS synpunkter**

SIOS välkomnar regeringens initiativ att starta denna dialog för att skapa bättre förutsättningar för nyanländas etablering. Genom dialogen vill regeringen lyfta fram denna fråga och förtydliga relationerna mellan det offentliga och de ideella organisationerna. Vi anser att regeringen genom dialogen värdesätter organisationernas roll, kunskaper och erfarenheter inom integrationsområdet. Med dialogen har regeringen även visat sin vilja att etablera en långsiktig relation med organisationerna. Organisationernas kunskap och erfarenhet inom integrationsområdet har lyfts fram och blivit tydligare för regeringen, kommuner och landsting och myndigheter.

Deltagandet i dialogen har också medfört att organisationerna etablerade en dialog sinsemellan som ledde till att man kunde formulera organisationernas syfte och utgångspunkt. Detta har varit mycket positivt.

Utifrån dessa utgångspunkter har SIOS medverkat i dialogen och uttrycker sin vilja att fortsätta att medverka i processen. I sin helhet är det förslag som presenteras bra. Av förslaget framgår ideella organisationernas perspektiv på integrationsprocessen och samhället i stort. Regeringen, Kommuner och Lansting och de ideella organisationerna har kunnat formulera en gemensam vision och enats om ett gemensamt åtagande kring nyanländas etablering.

## ***Principerna***

Med detta sagt kan vi lyfta fram det som varit mindre positivt. De principerna framtagna ur överenskommelsen inom det sociala området fick inte diskuteras. SIOS anser att principerna är en bra grund att stå på. Men de områden inom vilka principerna ska verka är olika. Det sociala området präglas av att dess gränser är definierade och sektorns frågor är greppbara. Den sociala sektorn är mycket stor och viktig, men det är ändå en sektor. Integrations- och etableringsområden berör däremot många olika samhällsområden och det är svårt att definiera

dess gränser. Frågorna inom etableringsområdet handlar exempelvis om språk, utbildning, bostad, hälsa, skola, arbete, rehabilitering, delaktighet. Många frågor överlappar varandra. Det innebär att diskussionerna om principerna inom integrations- och etableringsområden bör hållas utifrån områdets specificitet. Det betyder att några principer kan vara mer eller mindre aktuella och att dess innehåll borde anpassas. Den diskussionen borde ha förts i dialogen.

### ***Principen om finansiering***

I organisationernas referensgrupp fördes en diskussion om huruvida var det viktigt att frågor om finansiering skulle tas i förslaget. Detta mot bakgrunden att rollen som utförare kunde vara en ny roll för vissa organisationer. Även rollen som röstbärare skulle kräva mer av organisationer som inte eller delvis är aktiva inom etableringsområdet. Organisationernas referensgrupp tog fram ett förslag till en finansieringsprincip som inte fick gehör i den partsammansatta referensgruppen. Förslaget om en finansieringsprincip lyder som följande.

”Ideella och frivilliga organisationer driver ett omfattande arbete på integrationsområdet och bör erkännas och ges förutsättningar för att utvecklas vidare. En grundläggande förutsättning för att organisationerna ska kunna utveckla de roller som utförare och röstbärare som tillskrivs inom denna överenskommelse är tillgång till resurser. Ideella och frivilliga organisationer ges ekonomiska förutsättningar i syfte att stärka deras möjlighet till att öka sina insatser om utförare inom integrationsområdet. Denna roll kan bland annat innebära deltagande i upphandlingsprocesser på den öppna marknaden. Organisationernas kompetens på detta område behöver stärkas. Organisationerna besitter i sin egenskap av röstbärare kompetens och erfarenhet inom flera områden som är viktiga för nyanländas etablering och integration. Organisationerna ges därför ekonomiska förutsättningar för att även kunna utveckla den rollen.”

SIOS tycker att finansieringsfrågorna är högt aktuella.

### ***Sveriges Kommuners och Landstings ställningsstaganden i dialogen***

SIOS ser med oro Sveriges Kommuners och Landstings ställningsstaganden i dialogen. När SKL formulerar sina syften, utgångspunkter och åtgärdsplan är texten försiktigt. Tyngdpunkten ligger på myndighetsutövning och upphandlingsbestämmelser. Man framhäver hinder i stället för att syfta på möjligheterna. Åtgärdsplanerna stannar vid åtaganden att bidra till att överenskommelsen är känd och sprida de goda exemplen. Man överväger inga andra initiativ. Man åberopar att SKL är en intresseorganisation och att den inte kan råda över vad medlemmarna ska göra. SIOS anser dock att det kan finnas olika sätt att väcka medlemmarnas intresse och den intentionen saknas i förslaget. Vad kommunerna och landsting gör i det lokala planet är avgörande för att relationen mellan det offentliga och de ideella organisationerna utvecklas i rätt riktning.

## ***Regeringens åtgärdsplan***

Regeringen presenterar en åtgärdsplan på 24 åtgärder. Åtgärderna varierar mellan projektverksamhet, forskningsinsatser, uppföljningsinsatser, andra tillfälliga insatser och ett par strukturella åtgärder. Den inriktning som är mest framstående är arbetslinjen.

SIOS konstaterar att det finns en skillnad mellan regeringens åtgärder och organisationernas perspektiv på de behov och hinder som de nyanlända och organisationer möter vid introduktionen och etableringen i det svenska samhället. Regeringens åtgärder täcker endast en liten del av de behov och hinder som organisationerna presenterar.

En av utgångspunkterna i dialogen är att varje part ansvarar för sina åtagande och åtgärder. Detta hindrar dock inte att man i en dialoganda parterna emellan kan stämma av var man ligger i förhållande till varandra.

I det följande kommer vi att kommentera vissa åtgärder.

1. SIOS anser att åtgärd 1 är bra. För närvarande ESF:s medel för kompetensutveckling riktar sig till de anställda inom företag och ideella organisationer. Det innebär att endast några stora ideella organisationer kan ta del av dessa medel. Små eller lokala organisationer har i regel en eller inga anställda alls. Det behövs att medlen också riktas till att kompetensutveckla styrelser, medlemmar eller volontärer, eftersom det är dem som fattar beslut om verksamheten och utför det mesta av organisationernas aktiviteter.
2. Åtgärd 4 avser propositionen Nyanländas invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd (2009/10:60). I propositionen föreslår regeringen att en rätt införs för nyanlända flyktingar m.fl. att välja en personlig lots som stöd i etableringen. Lotsen ska få statlig ersättning bl.a. baserat på prestationer. Idéburna organisationer kommer att beredas möjlighet att erbjuda lotstjänster på lika villkor som andra aktörer.

Att delta i en upphandling kräver resurser och dessutom är inte något som alla organisationerna är vana vid. Det finns flera organisationer som har varken resurser eller kunskaper om hur en upphandling går till. Regeringen borde avsätta resurser för att underlätta organisationer att delta i upphandling av lotstjänster.

3. Åtgärder 7, 8 och 9 avser att uppfylla principen om dialog. Åtgärd 7 handlar om att regeringen avser att informera den ideella sektorn om relevant arbete som pågår på integrationsområdet inom regeringskansliet och andra statliga myndigheter. Åtgärd 8 handlar om att höra och uppmärksamma den ideella sektorn under t.ex. utredningsarbete när det gäller integrationsfrågor. Åtgärd 9 handlar om att ta tillvara de ideella organisationernas erfarenheter på integrationsområdet och verka för att olika aktörer sprider kunskap om den metodutveckling som sker inom den ideella sektorn.

SIOS tycker att åtgärderna behövs i hög grad. Ett aktuellt exempel illustrerar detta. En statlig myndighet har regeringens uppdrag att fördela medel för stöd för verksamhet som förebygger och motverkar diskriminering. Vid senaste budgeten beslutade regeringen att

anslå 10 miljoner kr för stödet. Det innebär 4 miljoner kr mindre än föregående år. Myndigheten beslutade om fördelning av bidraget utan att föra en dialog med de berörda organisationerna om hur man skulle lösa problemet att fördela det minskade anslaget, med hänsyn tagen till de förordningar och föreskrifter som reglerar uppdrag och bidragsfördelning. SIOS blev drabbad i en stor omfattning. Vårt anslag minskades med ca 53 %. Vi hade önskat att myndigheten hade agerat i den andan som åtgärderna föreskriver.

Dessutom anser SIOS att det är märkligt att regeringen minskar anslaget för verksamhet som förebygger och motverkar diskriminering när en effektiv bekämpning av diskriminering är en av grundpelarna i regeringens integrationsstrategi. Denna strategi är en utgångspunkt för regeringens initiativ till dialogen inom integrationsområdet. Det är ännu märkligare när detta anslag är det enda som går till ideella organisationer (förordning 2002:989).

4. I åtgärd 21 redovisas att regeringen har gett Arbetsförmedlingen i uppdrag att under 2009-2010 genomföra ett pilotprojekt som syftar till att finna metoder för att minska utanförskap bland utrikes födda kvinnor som inte deltar på arbetsmarknaden. Projektet genomförs i samarbete med föreningar som finns i kommuner med lokala utvecklingsavtal. SIOS blev kontaktad av Arbetsförmedlingen angående uppdraget för att ge råd om hur kontakterna med föreningar skulle läggas upp. Vi berättade att de lokala föreningarna kunde bidra med uppsökande verksamhet eftersom de sannolikt hade större kännedom om vilka kvinnor kunde vara aktuella. Dessutom framhöll vi att representanter för föreningar har svårt att mötas på dagtid på vardagar, eftersom de mest kunniga och aktiva medlemmarna i regel har sitt arbete att sköta. Vi framhöll att det var viktigt att Arbetsförmedlingen var beredd att lyssna på föreningarnas önskemål. Vårt intryck var dock att Arbetsförmedlingen hade förväntat sig att föreningarna skulle ställa upp omgående.

Vi har inte följt upp hur det har gått, men exemplet kan illustrera de hinder som finns för samverkan. Myndigheterna arbetar på vardagar och det är svårt för representanter för föreningarna att göra insatser på dagtid. Föreningsrepresentanter får inte alltid lov från sina arbetsgivare för att närvara på möten. Flexibilitet och lyhördhet är viktiga för att möta de lokala föreningarnas förutsättningar.

5. Åtgärder 22 och 23 tar upp frågan om svenskundervisning för invandrare (sfi). Åtgärd 22 Regeringen har kommit med proposition 2009/10:68 Svenskundervisning för invandrare i folkhögskola. Det innebär att en person, som av kommunen bedömts behörig att delta i sfi och antagits till utbildningen, ska kunna vända sig till en folkhögskola med betygsrätt för sfi.

Åtgärd 23 syftar på regeringens yrkevuxsatsning som innebär att kommunerna kan få statsbidrag för att anordna yrkeskurser för vuxna. Satsningen möjliggör för kommunerna att inom ramen för orienteringskurser erbjuda sfi som är integrerad med yrkesutbildningen. Undervisningen kan genomföras i samverkan med ideella organisationer.

SIOS vill framhålla att svenskundervisning för invandrare är en mycket viktig verksamhet som samhället ska värna om med all kraft. Det är samhällets erkännande att språket är av de viktigaste faktorerna för individernas etablering. Samhället tar sitt ansvar och bidrar genom att erbjuda individerna undervisning i svenska.

SIOS anser att gällande ordning att regeringen fastställer kursplanen för sfi är bra. Det anger ett tydligt ansvar. Därför bör huvudmannskapet för sfi också vara tydligt så att det kan utkrävas ansvar.

Det finns många åsikter om sfi och frågan har utretts ett flertal gånger. Sfi ligger i skärningspunkten mellan utbildning och arbete, mellan individernas sociala situation, möjligheter och resurser och samhällets krav. Diskussionen har ofta fokuserat på undervisningens organisatoriska aspekter, om nivågruppering av de studerande, studerandens utbildningsbakgrund m.m. Sannolikt är att flera faktorer påverkar undervisningens kvalitet och resultat.

SIOS anser att en av de viktigaste aspekterna för att säkerställa undervisningens kvalitet är lärarnas kompetens och ämnesbehörighet. I utbildningsutskottets öppna utfrågning om sfi (2007-04-26) redovisade representanten för dåvarande Myndigheten för skolutveckling att endast 11 procent av lärarna hade behörighet som sfi-lärare, dvs. 60 högskolepoäng eller mer i ämnet svenska som andraspråk. Så mycket som 27 procent av sfi-lärarna saknade pedagogisk högskoleutbildning. Av de kommunal anställda lärare hade ca 78 % en pedagogisk högskoleutbildning. Av de anställda hos andra utbildningsanordnare hade ca 53 % en högskoleutbildning. Förhållandena gällde läsåret 2005/2006. Så vitt vi vet har förhållandena inte nämnvärt förbättrats sedan dess.

Frågan om sfi-lärarnas kompetens har varit förbisedda i debatten om sfi. Lärarbehörighet anses vara en viktig faktor i undervisningens kvalitet i de andra skolformerna. Det är hög tid att sfi-lärarnas behörighet uppmärksammas och ges prioritet. Målet är att alla sfi-lärare ska ha ämnesbehörighet, dvs. 60 högskolepoäng i ämnet svenska som andraspråk.

Undervisning i sfi kräver mycket av läraren. De studerande har olika bakgrund. Spridningen i sfi-grupperna är stora, trots nivågrupperingen. Att undervisa vuxna kräver kompetens, eftersom det med nödvändighet blir en individualiserad undervisning. SIOS anser att sfi ska vara en språkutbildning av hög kvalitet.

SIOS styrelse

Bijan Shafiei  
ordförande