



Handläggare: Eva Woll Tegbäck
Telefon: 08 - 508 35 528

Till
Arbetsmarknadsnämnden
den 28 augusti 2012

Ärende 6

Yttrande avseende utökad målgrupp för samhällsorientering

Remiss från Kommunstyrelsen 331-982/2012

Arbetsmarknadsförvaltningens förslag till beslut

1. Arbetsmarknadsnämnden hänvisar till förvaltningens tjänsteutlåtande som sitt yttrande över remissen.
2. Arbetsmarknadsnämnden beslutar att paragrafen justeras omedelbart.

Charlotte Svensson
Arbetsmarknadsdirektör

Leif Styfberg
Avdelningschef

Sammanfattning

Arbetsmarknadsnämnden har av kommunstyrelsen beretts tillfälle att inkomma med yttrande avseende

- Förslag till ny lag om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare som innebär att fler nyanlända invandrare, än de som omfattas av etableringslagen och den föreslagna tillfälliga utvidgningen av denna lag, skall erbjudas samhällsorientering
- Förslag till ändring i lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter som möjliggör för kommunerna att samverka med varandra avseende samhällsorientering på samma sätt som de får samverka i fråga om samhällsorientering enligt etableringslagen

- Förslag till ändring i lagen (2010:538) om prestationsbaserad stimulansersättning inom utbildning i svenska för invandrare (sfi-bonuslagen) föranlett av att nya betygsbeteckningar införs i skollagen

Arbetsmarknadsförvaltningen är positiv till att målgruppen för samhällsorientering utökas, men ställer sig inte helt bakom de föreslagna undantagen. Förvaltningen anser att arbetskraftsinvandrare, personer över 65 år och gymnasieelever också ska erbjudas samhällsorientering.

Arbetsmarknadsförvaltningen anser också att familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare och har anknytning till gäststuderande och gästforskare ska erbjudas samhällsorienteringen.

När det gäller de ekonomiska konsekvenserna av föreslagna förändringar bedömer förvaltningen att dessa kan bli kännbara

- dels beroende på målgruppens storlek och dess sammansättning
- dels till följd av att den uppsökande verksamheten behöver förstärkas om lagstiftarens intentioner skall infrias

Arbetsmarknadsförvaltningen befarar av ovan nämnda skäl att den genomsnittliga kostnaden som beräknats till 6 000 kr per person inte kommer att räcka.

Arbetsmarknadsförvaltningen tillstyrker ”Förslag till ändring i lagen om (2009:47) vissa kommunala befogenheter som möjliggör för kommunerna att samverka med varandra avseende samhällsorientering”. Samverkan är en förutsättning för att kunna tillhandahålla samhällsorientering på ett kostnadseffektivt sätt, inte minst vad gäller udda språk med få deltagare.

Arbetsmarknadsförvaltningen tillstyrker inte den föreslagna ändringen i sfi-bonuslagen. Förvaltningen anser att det blir tydligare om det i stället för ”uppnått godkänt resultat” står ”uppnått ett godkänt betyg”.

Ärendets beredning

Detta ärende har beretts av SFI-avdelningen i samverkan med utrednings- och utvecklingsstaben och ekonomistaben.

Bakgrund

Etableringslagen (2010:197) infördes den 1 december 2010 och innebar att kommunerna fick skyldighet att erbjuda nyanlända invandrare samhällsorientering medan arbetsförmedlingen fick uppdraget att svara för mottagning och introduktion. Ett förslag om tillfällig utvidgning av etableringslagen från den 1 januari

2013 och ett år framåt har nyligen presenterats. Förslaget innebär att vissa anhöriga som har svårigheter att styrka sin identitet ska undantas från tvåårsregeln i etableringslagen.

I departementsskrivelsen (Ds 2012:24) ”Utökad målgrupp för samhällsorientering” finns ett nytt förslag till ”Lag om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare” som föreslås träda i kraft 1 maj 2013.

Ärendet

I departementsskrivelsen konstateras att det finns behov att utöka målgruppen för samhällsorientering. Nyanlända invandrare som omfattas av etableringslagen utgör endast en liten del av det totala antalet personer som årligen invandrar till Sverige, vilket innebär att det stora flertalet nyanlända invandrare inte erbjuds offentligt arrangerad samhällsorientering enligt en fastställd standard. För många av dessa nyanlända invandrare skulle en kurs i samhällsorientering innebära ökade förutsättningar att bli delaktiga i samhället och etablera sig på arbetsmarknaden. En ny lag om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare som innebär en utökning av målgruppen föreslås därför.

Departementsskrivelsen innehåller också förslag till

- ändring i lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter som möjliggör för kommunerna att samverka med varandra avseende samhällsorientering samt
- förslag till ändring i sfi-bonuslagen (2010:538).

Nedan redogörs närmare för de olika förändringsförslagen.

Målgruppen för samhällsorientering

Målgruppen föreslås utökas med

- nyanlända invandrare som har beviljats uppehållstillstånd eller uppehållskort som familjemedlem eller anhörig med anknytning till en person som har rätt att vistas i Sverige. För att omfattas av kommunens skyldighet ska den nyanlända invandraren ha fyllt 18 men inte 65 år och vara folkbokförd i kommunen.

Undantag föreslås för

- medborgare i ett EES-land¹ eller Schweiz eller den som går i gymnasieskolan.
- arbetskraftsinvandrare
- gäststuderande och gästforskare samt deras familjemedlemmar

¹ EU-länderna samt Norge, Island och Liechtenstein

Kommunens skyldighet

Samhällsorienteringen skall kunna påbörjas så snart som möjligt efter folkbokföring och rätten upphör tre år efter det att den nyanlände för första gången folkbokfördes i en kommun. Kommunens skyldighet att erbjuda samhällsorientering enligt den nu föreslagna lagen gäller inte nyanlända som omfattas av etableringslagen.

Kommunerna ska aktivt verka för att nå de nyanlända som har rätt till samhällsorientering och för att motivera dem att delta i samhällsorienteringen. I departementsskrivelsen sägs att kommunerna ska ha skyldighet att förklara vilken nytta de nyanlända har av samhällsorienteringen för att på så sätt motivera dem att delta i insatsen. Uppdraget att rekrytera och motivera deltagande bör kunna ske via befintliga kanaler, t.ex. genom information via arbetsförmedlingen, hemsida och vägledningscentrum.

Normgivningsbemyndigande

I departementsskrivelsen föreslås att omfattningen av samhällsorienteringen enligt den nu föreslagna lagen ska regleras i en förordning. Förslaget är att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om samhällsorienteringens innehåll och omfattning. Normgivningsbemyndigandet bör motsvara det bemyndigande som finns i 5 § andra stycket etableringslagen.

Följdändring i lagen om vissa kommunala befogenheter

I departementsskrivelsen föreslås att kommunerna ska ges möjlighet att samverka om utförandet av samhällsorientering. Detta innebär att kommunerna ges möjlighet att samverka och bör därför få ingå avtal med varandra på samma sätt som gäller för samhällsorientering som erbjuds enligt etableringslagen.

Konsekvenser för kommunerna

Kommunerna åläggs att erbjuda samhällsorientering till fler nyanlända. Den begränsning av den kommunala självstyrelsen som detta innebär går enligt departementsskrivelsen inte utöver vad som är motiverat med hänsyn till skälen i förslaget. Sammantaget antas kostnaderna för samhällsorientering öka proportionellt med antalet nya deltagare.

Målgruppen beräknas öka med ca 17 000 personer i hela landet och deltagandet i samhällsorientering har beräknats till knappt 40 procent av den utökade målgruppen. Vidare så antas att samhällsorientering för den utökade målgruppen i många fall kan bedrivas tillsammans med befintlig samhällsorientering, särskilt för de som talar ett modersmål på vilket samhällsorientering redan bedrivs. Eftersom befintliga grupper fylls på så bedöms kostnadseffekterna för administration, lärare

och lokaler inte öka proportionellt. I andra fall kan kommunerna behöva tillhandhålla samhällsorientering på nya språk eller ställa fler lokaler till förfogande, varvid en kostnadsökning som inte är proportionell till det ökade deltagarantalet uppstår. Dessa kostnadseffekter antas ta ut varandra varför kostnadsökningen beräknas öka proportionellt med antalet nya deltagare.

Beteckning på betygskravet för sfi-bonus ändras

Som en följd av ändring i betygsbeteckningarna i skollagen (2010:800) så föreslås en anpassning av beteckningen på betygskrav i lagen (2010:538) om prestationsbaserad stimulansersättning inom utbildning i svenska för invandrare.

Ändringen innebär att godkänt resultat ska ha uppnåtts i stället för att som idag sägs att minst betyget Godkänt ska ha uppnåtts.

Arbetsmarknadsförvaltningens synpunkter

Arbetsmarknadsförvaltningen är positiv till att målgruppen för samhällsorientering utökas. Många av de nyanlända invandrare som kommer till staden och som inte omfattas av etableringslagen har behov av en introduktion till det svenska samhället för att bli delaktiga i samhället och etablera sig på arbetsmarknaden.

Förvaltningen ställer sig dock inte helt bakom de föreslagna undantagen. Förvaltningen anser att arbetskraftsinvandrare, personer över 65 år och gymnasieelever också ska erbjudas samhällsorientering.

Arbetskraftsinvandrare har förvisso en etablering på arbetsmarknaden, vilket dock inte med automatik innebär att de når delaktighet och kunskap om sina rättigheter och skyldigheter i det svenska samhället. I slutbetänkande (SOU 2010:37) som föregick förslag till lag om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare sägs bl.a. att ”På längre sikt kan bristande kunskaper om samhällslivet och dess funktioner för individen innebära en inlåsningseffekt och ett hinder för en mer djupgående etablering i samhället. Även om vi vet att det finns arbetsgivare som gör betydande introduktionsinsatser, bör inte dessa arbetstagare göras beroende av sina arbetsgivares ambitioner och förmåga. Med andra ord bör man överväga att arbetskraftsinvandrare tillförsäkras rätten till att få delta i det allmännas samhällsorientering för nyanlända”. Det finns således starka skäl för att arbetskraftsinvandrare skall erbjudas samhällsorientering.

När det gäller personer över 65 år så anser förvaltningen att även dessa skall erbjudas samhällsorientering. Kunskaper och information om samhället kan inte alltid förmedlas av anhöriga och om äldre ska ges möjlighet att leva ett självstän-

digt liv bör samhället tillförsäkra dem denna möjlighet. Förvaltningen vill heller inte utesluta att personer över 65 år kan vara en del av arbetskraften.

Förvaltningen anser också att ungdomar som går i gymnasieskolan skall erbjudas samhällsorientering. Ett skäl som talar för det är att den nyanlände har behov av en mera elementär och anpassad samhällsorientering än vad gymnasieskolan kan erbjuda. Ett annat är bristande språkkunskaper som utgör ett hinder för den nyanlände att tillgodogöra sig undervisningen och då skulle samhällsorientering på modersmålet vara ett bra komplement.

Arbetsmarknadsförvaltningen anser också att familjemedlemmar som är tredjelandsmedborgare och har anknytning till gäststuderande och gästforskare ska erbjudas samhällsorienteringen. Av departementsskrivelsen framgår inte klart om det är så varför ett förtydligande kan behövas i detta avseende.

När det gäller kommunens skyldighet avseende den uppsökande verksamheten så bedömer arbetsmarknadsförvaltningen att de i departementsskrivelsen föreslagna informationskanalerna via arbetsförmedlingen, hemsida och vägledningscentrum inte är tillräckliga för att nå ut till och motivera exempelvis kvinnor som kommit till Sverige för att bilda familj eller förenas med sin familj. Dessa grupper nås inte heller helt via sfi eftersom de inte alltid deltar i svenskundervisning. För att aktivt verka för att nå ut till alla på det sätt som lagen föreskriver krävs resurser och tid att bedriva uppsökande verksamhet utöver de vanligen redan inarbetade informationskanalerna. Det kan t.ex. vara bibliotek, väntrum till kommunala förvaltningar, skolor, förskolor, öppna förskolor, barnavårdscentraler, kvinnoföreningar och andra platser som når personer som i övrigt inte har så mycket myndighetskontakt. En satsning på uppsökande verksamhet som resulterar i fler deltagare ger naturligtvis ökade kostnader.

I departementsskrivelsen sägs att målgruppen beräknats till ca 17 000 personer, varav knappt 40 % antas komma att delta i samhällsorientering. För Stockholms del² var antalet utrikes födda (exklusive svenska medborgare) med vistelsetid mellan 0-3 år efter folkbokföring 30 361 personer. Ett fortsatt inflöde i samma takt kommer att innebära, även om ca 60 % inte kommer delta i samhällsorientering, att staden måste erbjuda samhällsorientering till drygt 4 000 personer/år och på en mängd nya och sannolikt också udda språk. Lägg därtill det utökade inflödet i kranskommunerna som Stockholm nu samverkar med så innebär detta en kraftig ökning jämfört med de ca 1 000 som i dagsläget deltagit i samhällsorientering. Antalet deltagare kan också påverkas av hur stadsdelsförvaltningarna och kommunerna kommer att använda samhällsorienteringen som en insats utifrån social-

² Källa USK/SCB 2010-12-31

tjänstlagen för att kunna villkora försörjningsstöd. Trots svårigheten att uttala sig om hur många personer som slutligen ska erbjudas samhällsorientering bedömer Arbetsmarknadsförvaltningen att detta kommer kräva ett kraftigt resurstillskott.

Arbetsmarknadsförvaltningen tillstyrker att ett kommande normgivningsbemyndigande bör motsvara det bemyndigande som finns i 5 § andra stycket etableringslagen. Arbetsmarknadsförvaltningen vill i detta sammanhang framhålla vikten av att de två systemen samordnas så att innehållet i samhällsorienteringen är detsamma för de som omfattas av etableringslagen och för de som omfattas av den nya lagen. Olika förutsättningar och en förändring av innehållet kan äventyra möjligheterna att hänvisa nytillkommande deltagare till befintliga undervisningsgrupper och ny upphandling kan behöva ske alternativt nyrekrytering av personal med kompetens att tillgodose ett ev. förändrat kursinnehåll. Skulle kursinnehållet förändras innebär detta avsevärt ökade kostnader.

Arbetsmarknadsförvaltningen befarar, av ovan nämnda skäl, att en utökning av målgruppen kommer att medföra ökade kostnader och att den genomsnittliga kostnaden som beräknats till 6 000 kr per person inte är tillräcklig. Förvaltningen anser att den slutsats som anförts i departementsskrivelsen, dvs. att kostnadsökningen beräknas öka proportionellt med antalet nya deltagare är osäker. Enbart det faktum att ambitionsnivån för det uppsökande arbetet höjs gör att nuvarande ersättningsnivå inte räcker till. Det finns också ett inbyggt riskmoment som kan verka direkt kontraproduktivt gentemot ambitionsnivån i skrivelsen. Hur motiverade kommer kommunerna att vara i sitt uppsökande arbete om kostnaden för detsamma inte ges täckning.

Av departementsskrivelsen kan inte utläsas vilken myndighet som har uppföljningsansvar och tillsyn av den nya lagens efterlevnad. Det är heller inte uttalat hur kommunen ska få information om t.ex. en nyanländ som flyttar mellan kommuner fått samhällsorientering eller ej. Det vore önskvärt att Länsstyrelserna får uppföljningsansvaret för samhällsorienteringen också för den utvidgade målgruppen eller att en annan myndighet får uppföljningsansvaret för all samhällsorientering. Om detta inte sker måste kommunerna ha olika uppföljningssystem och statistik för de olika grupperna, vilket leder till ökad administration och ökade kostnader.

Arbetsmarknadsförvaltningen tillstyrker den förslagna ändringen vad avser kommunens möjligheter att ingå avtal med varandra på samma sätt som gäller för samhällsorientering som erbjuds enligt etableringslagen. Detta är en förutsättning för att kunna tillhandahålla samhällsorientering på ett kostnadseffektivt sätt, inte minst vad gäller udda språk.

Arbetsmarknadsförvaltningen tillstyrker inte fullt ut den föreslagna ändringen i sfi-bonuslagen. Förvaltningen anser att det blir tydligare om det i stället för ”uppnått godkänt resultat” står ”uppnått ett godkänt betyg”. Att ordet betyg finns med är av vikt eftersom det är betygssättningen och dess datum som är avgörande för om bonus ska beviljas eller inte.

Bilaga:

Utökad Målgrupp för samhällsorientering (Ds 2012:24)