

Yttrande angående Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande (SOU 2018:22) samt den kompletterande promemorian Ett socialt hållbart eget boende för asylsökande

Folkbildningsrådet har beretts möjlighet att lämna remissyttrande på rubricerat betänkande samt kompletterande promemoria från Mottagandeutredningen.

Folkbildningsrådet fördelar sedan 2015 bidrag till, följer upp och tar fram kunskap om studieförbundens och folkhögskolornas särskilda folkbildningsinsatser för asylsökande och vissa andra invandrare, enligt förordning 2015:521.

Folkbildningsrådet lämnar endast kommentarer på förslag som påverkar folkhögskolor och studieförbund i deras folkbildningsverksamheter riktade till asylsökande. Eftersom merparten av folkbildningens aktörer är en del av det civila samhället, kommenterar Folkbildningsrådet även förslag som berör det civila samhällets organisationer i stort.

Sammanfattning

- Folkbildningsrådet delar utredningens uppfattning att folkbildningens verksamheter med asylsökande har varit framgångsrika i att erbjuda verksamheter och att uppfylla syftet om en meningsfull väntan.

- Folkbildningsrådet anser att den tillfälliga insatsen med folkbildningsverksamheter för asylsökande bör permanentas, även vid beslut om huvudförslaget att kommunen får ansvar för mottagandet. Det ger bättre förutsättningar att ta tillvara folkbildningens kapacitet, minska administrationen och öka likvärdighet och flexibilitet över landet. Kommunernas uppdrag bör då vara att informera asylsökande om var de kan delta i sådana verksamheter och att samordna dem med övriga insatser.
- Folkbildningsrådet menar att folkbildningens uppdrag även fortsatt bör vara bredare än enbart svenskundervisning och verksamheten bör kunna erbjudas så tidigt som möjligt.
- Folkbildningsrådet befarar att avgränsningar av målgruppen för insatser baserat på olika typer av status och boende kan försvåra rekrytering till och uppföljning av verksamheterna och ställer sig även tveksam till att deltagare inte ska kunna delta i insatser under tiden för överklagan.
- Folkbildningsrådets erfarenhet från uppföljningen av verksamheten med asylsökande gör att vi menar att krav på motprestation måste vägas mot individens förutsättningar.
- Folkbildningsrådet uppmärksammar att det kan krävas en författningsändring om den som väntar längre än sex månader ska erbjudas yrkesinriktad utbildning, genom studiecirklar eller folkhögskolor.
- Folkbildningsrådet välkomnar förslaget om dialog avseende behovet av försäkringsskydd i offentligt anordnad verksamhet.
- Folkbildningsrådet anser att förslagen om att Migrationsverket ska samverka med det civila samhällets organisationer kring verksamheter på ankomst- eller mottagandecenter inte är tillräckligt belysta och frågan behöver utredas ytterligare.
- Folkbildningsrådets erfarenhet är att ambitionsnivån 40 timmar kan vara för låg för att skapa förutsättningar för en meningsfull väntan och förberedelse för etablering och att omfattningen istället måste kunna utgå från individernas varierande förutsättningar och väntetidens längd.

- Folkbildningsrådet instämmer i det alternativa förslaget att permanenta statsbidraget för särskilda folkbildningsinsatser med asylsökande.
- Folkbildningsrådet kan se fördelar med att Migrationsverket får ansvaret att informera om vilka aktörer som erbjuder undervisning i svenska, eftersom de redan föreslås få samverkansuppdrag med det civila samhället. Även de asylsökande som väljer att bo i eget boende bör, i likhet med idag, få information om vilka aktörer som erbjuder undervisning i svenska.
- Folkbildningsrådet saknar och efterfrågar att konsekvensanalyser även görs för folkbildningens aktörer samt det civila samhället i sin helhet.

7.2.3 Att förstå och göra sig förstådd i samhället

Folkbildningsrådet instämmer med utredningens uppfattning att folkbildningens insatser för asylsökande och vissa andra invandrare varit framgångsrika samt att folkbildningen kan spela en betydande roll även i det framtida mottagandet.

Utredningens ambition är att folkbildningen ska kunna fortsätta med liknande verksamhet även vid ett kommunalt ansvar för mottagandet. Folkbildningsrådet ser positivt på detta inte minst då verksamheterna har kunnat bygga upp en kompetens och infrastruktur i stora delar av landet sedan 2015.

Folkbildningsrådet ser dock risk för försämrade förutsättningar för studieförbunden och folkhögskolorna att bedriva verksamheter om nuvarande modell för fördelning tas bort. Folkbildningsrådet förordar att utredningens alternativa förslag att permanenta det temporära statsbidraget för folkbildningsinsatser genomförs, även om ansvaret för mottagandet blir kommunalt. Kommunens uppdrag skulle då vara att informera asylsökande om folkbildningsverksamheterna och att samordna dem med övriga etableringsinsatser under väntetiden. En ändring i förordningen bör då innebära att folkhögskolor och studieförbund bör föra en dialog med kommunen om var den verksamhet som statsbidraget lämnas för ska bedrivas.

Idag är syftet med folkbildningsinsatserna följande: ”3 § Statsbidrag får lämnas för avgiftsfria verksamheter som syftar till att stärka kunskaper i svenska språket och om samhället och till att främja deltagande i arbets- och samhällslivet för asylsökande och för personer som har fått uppehållstillstånd och bor i Migrationsverkets anläggningsboende.” (förordning 2015:521). Folkbildningsverksamheterna med asylsökande kännetecknas av att undervisningen i svenska ofta integreras med samhällsinformation och kombineras med aktiviteter som främjar delaktighet i samhälls- och arbetsliv. Det breda syftet tillsammans med folkbildningens arbetssätt och folkbildningens övergripande mål har i många fall skapat mervärden i form av ett inkluderande bemötande, social delaktighet genom vistelse på folkhögskolor eller kontakter med föreningslivet, praktiskt stöd i vardagen, möten med förebilder eller trygga sammanhang, som stärkt den psykiska hälsan.

I utredningen anges syftet med insatserna framför allt vara undervisning i svenska. Folkbildningsrådet menar att folkbildningens uppdrag bör behållas med sitt nuvarande syfte, så att den vinst som vi sett med att hålla samman dessa olika syften inte går förlorad.

Vid ett kommunalt ansvar för etableringsinsatser ser Folkbildningsrådet en risk för att villkoren för folkbildningens aktörer att bedriva verksamheter kan komma att variera stort mellan olika kommuner, beroende på att kommuner kommer att välja olika former för organisering, utförarmodeller och finansiering av insatserna. Ett studieförbund kommer till exempel att behöva hantera ett stort antal former av uppdrag, och möjligheterna att som nu samordna och omfördela insatser mellan olika delar av landet försvåras. Kommuner kan också välja att inte alls samverka med folkbildningen vilket innebär att den upparbetade kompetensen i studieförbund och folkhögskolor går förlorad och att de mervärden som verksamheterna kan erbjuda inte kommer deltagarna till del.

Troligen kommer även de administrativa kostnaderna för verksamheterna att öka, när 290 kommuner ska fördela medel till och samverka med samma aktörer som hittills fått medel på nationell nivå. Folkbildningsrådets uppdrag har inneburit en central, förenklad fördelning av bidrag och etablerade former för kontroll av mottagare och kvalitet samt för uppföljning, vilket bidragit till kostnadseffektivitet. Nuvarande system där resurser kanaliseras via Folkbildningsrådet ger troligen större förutsättningar till likvärdiga

villkor och insatser i hela landet, då den centrala fördelningen underlättar en flexibilitet för Folkbildningsrådet att anpassa verksamheterna efter förändrade geografiska behov.

Folkbildningsrådet vill också betona värdet av att svenskundervisning inleds så tidigt som möjligt. Folkbildningens aktörer har förutsättningar att bedriva verksamheter såväl i anslutning till ankomstcenter, redan första månaden efter ankomst, som i kommunerna efter en kommunplacering.

7.2.1. Lokalt förankrad verksamhet för framtida etablering

Målgruppen för insatserna

Folkbildningsrådet uppfattar att utredningens förslag om etableringsfrämjande insatser under väntan i vissa fall kommer att avgränsa den grupp asylsökande som får rätt till insatser, jämfört med dagens målgrupp för tidiga insatser. Idag ska deltagare ingå i Migrationsverkets asylmottagningssystem, ha ett aktuellt LMA-kort eller vara boende på anläggningsboende. Förslag är till exempel att begränsa målgruppen till dem som har undantag från kravet på arbetstillstånd, att utesluta dem som inte bor på orter som godkänns av Migrationsverket eller som inte deltagit i vissa obligatoriska verksamheter.

Ett annat förslag är att rätten till insatser ska upphöra vid det första beslutet om avslag till skillnad från idag, då asylsökande kan delta under hela väntetiden fram till dess att slutgiltigt beslut vunnit laga kraft.

Enligt de erfarenheter som Folkbildningsrådet tagit del av, kan det även med dagens regelverk vara svårt för anordnare att kontrollera deltagarnas aktuella status eller boendeform. Ytterligare detaljerade avgränsningar kan därmed komma att försvåra rekrytering och uppföljningen av verksamheterna, vilket bör beaktas i den fortsatta beredningen.

Folkbildningsrådet ställer sig även tveksam till att deltagare inte ska kunna delta i insatser under tiden för överklagan, då även den tiden kan bli lång och behovet av meningsfull sysselsättning kvarstår.

Kapitel 7.2.5 Verksamhet som motverkar passivitet och lång väntan

Krav på motprestation

Utredningen föreslår att insatser ska erbjudas i ett trappsystem. Deltagare som har en längre väntan än sex månader ska därmed kunna ta del av

ytterligare insatser för att motverka passivitet. Dock ska ett motkrav vara att ha tagit ansvar för att utnyttja väntetiden dessförinnan konstruktivt. Folkbildningsrådet kan konstatera, av tidigare genomförd folkbildningsverksamhet, att förutsättningarna ser olika ut för individerna. Trots en hög motivation, kan psykisk ohälsa eller svårigheter att koncentrera sig av oro kring asylprocessen för somliga innebära begränsningar i förmåga att delta i exempelvis svenskstudier. Däremot kanske de är i behov av annan aktivitet för att motverka passivitet, både före och efter sex månaders väntan. Kravet på motprestation för att delta i verksamheter med till exempel arbetsplatsförlagd verksamhet, bör därför vägas mot individens förmåga och behov.

Förutsättningar för folkbildningen att erbjuda utbildning

Utredningen ger flera exempel på vilken form av sysselsättning som skulle kunna erbjudas den som väntar längre än sex månader. Ett sådant är att erbjuda kortare yrkesinriktad utbildning, exempelvis genom studiecirklar eller folkhögskolekurser. Folkbildningsrådet är positiv till att sådana möjligheter skapas, men vill uppmärksamma att det i så fall krävs en författningsändring eller ett särskilt uppdrag, eftersom asylsökande utan personnummer inte är behöriga att delta i studiecirklar eller folkhögskolekurser, utöver de särskilda folkbildningsinsatserna enligt förordningen 2015:521.

Kapitel 7.2.6 Asylsökande som deltar i aktiviteter och insatser bör tillförsäkras visst skydd

Samma arbetsmiljöskydd oavsett vem som har ansvar

Folkbildningsrådet ser positivt på förslaget som innebär att insatser och aktiviteter för asylsökande regleras samlat i lag och förordning och att regleringen ska gälla oavsett vilken aktör som ansvarar för verksamheten.

Försäkringsskydd för asylsökande

Folkbildningsrådet välkomnar förslaget om att Migrationsverket får i uppdrag att tillsammans med Arbetsförmedlingen föra dialog med Kammarkollegiet om behovet av försäkringsskydd för de asylsökande som deltar i offentligt anordnad verksamhet.

Med hänvisning till det stora antal som deltar i folkbildningsverksamheten med asylsökande, bör även Folkbildningsrådet inbjudas till denna dialog.

Kapitel 9.8 En tydligare ordning för samarbetet med det civila samhällets organisationer / kapitel 13.7 Tydligare samarbete med det civila samhället

Migrationsverket samverkan med det civila samhället

Folkbildningsrådet välkomnar att utredningen lyfter fram betydelsen av civilsamhällets medverkan i olika skeden av mottagandet av asylsökande. Det är också positivt att Migrationsverket får ett särskilt uppdrag att samverka med civilsamhällets organisationer kring verksamheter vid ankomstcenter eller, vid det alternativa förslaget till upplägg, mottagandecenter. Det tydliggör ansvaret och möjliggör att en sådan samverkan ska komma tillstånd.

Folkbildningsrådet anser däremot att förslagen för att åstadkomma förutsättningar för samverkan är alltför allmänt hållna. Utredningen har inte belyst hur formerna för en sådan samverkan bör se ut eller vilken finansiering och andra förutsättningar som behövs för att civilsamhället ska ha reella möjligheter att medverka i en sådan samverkan. Den frågan behöver utredas ytterligare och här bör exempelvis erfarenheterna från fördelningen av medel till folkbildningsinsatser samt till TIA-projekt hos Länsstyrelsen kunna vara en utgångspunkt.

Folkbildningsrådet vill också uppmärksamma att förslaget om att Migrationsverket ska demokratigranska organisationer som medverkar med verksamheter vid mottagandet kan komma att innebära en dubbel granskning av och därmed ökad administration för många organisationer. Detta eftersom liknande kontroller ofta sker i samband med myndigheters bidragsgivning. Det är något som bör tas i beaktande vid fortsatt beredning.

Kapitel 11.3.1 Beräkningsantaganden

Kostnader för kommunala insatser

Ambitionsnivån och kostnader för undervisningen i svenska beräknas till 40 timmar, en omfattning ungefär motsvarande en studiecirkel i vardagssvenska

hos studieförbunden (45 minuter gånger 40). En utgångspunkt för detta är utredningens bedömning att målgruppens utsatta situation ger upphov till bristande motivation och mottaglighet för studier, vilket motiverar att verksamhet generellt inte ska erbjudas på heltid eller under en längre tid (sid 290). Samtidigt återkommer utredningen på flera ställen till vikten av att verksamheterna ska utgå från deltagarnas varierande behov och förutsättningar. Det är en slutsats som stämmer mycket väl överens med de erfarenheter som folkbildningen har haft sedan 2015.

Folkbildningsrådets uppföljningar visar att kapaciteten och behovet av att delta varierar stort mellan deltagare. Det finns deltagare med hög kapacitet att använda tiden konstruktivt och som uppvisar en förmåga att ta del av en snabb progression inom utbildningen medan andra kan behöva delta i lägre omfattning för att orka men ändå uppskatta värdet av kontakter och meningsfull sysselsättning. Likaså rapporterar aktörerna att de uppfattar motivationen som sammantaget överraskande hög, givet den situation många befinner sig i. Att få tillgång till ett socialt sammanhang och aktivt bidra till sin egen framtid, tycks kunna vara något som i sig kan lindra ohälsa och oro.

Många deltagare har tillgodogjort sig betydligt mer verksamhet än 40 timmar under sin väntetid. Folkbildningsrådets uppföljning av folkbildningsinsatser med asylsökande 2017 visar att cirka hälften av deltagarna har deltagit i såväl studiecirkel med Vardagssvenska och svenska från dag ett (med studiecirkel om i snitt cirka 36 timmar). Den genomsnittliga tiden i folkhögskolornas kurser har varit tio veckor. Vår bedömning är att om verksamheten ska nå de effekter om meningsfull väntan och en påskyndad etablering som visat sig i verksamheterna, så leder en omfattning om 40 timmars deltagande per person sällan särskilt långt. Folkbildningsrådet anser därför att omfattningen på deltagandet behöver anpassas till individen och till väntetidens längd.

Folkbildningsrådet konstaterar också att den beräkning som har gjorts på kommunens kostnader för 40 timmars deltagande är betydligt högre än den ersättning som idag lämnas till folkbildningen.

Kapitel 13.6 Väntan med etableringsfrämjande insatser

Folkbildningsrådet instämmer med utredningens förslag att det temporära statsbidrag som folkbildningens aktörer får för folkbildningsinsatser med asylsökande ska permanentas.

I förslaget framgår att det är Arbetsförmedlingen som ska informera asylsökande om vilka som erbjuder svenskundervisning i anslutning till mottagandecentren. Folkbildningsrådet anser att det finns skäl att överväga att Migrationsverket får detta ansvar, eftersom de föreslår andra uppdrag om att samverka med det civila samhället (inklusive folkbildningen) kring insatser i mottagandecentret, både initialt och efter sex månader. Det kommer att ge dem en kunskap om aktörer och det skulle också kunna underlätta folkbildningens aktörers samverkan och kontakter med myndigheterna. Oavsett ansvarig myndighet bör dialogen ha sådana former att de inte försvårar verksamhetens genomförande eller hämmar folkbildningsaktörernas möjlighet till flexibilitet och snabb omställning efter förändrade förutsättningar.

I förslaget står det vidare att Arbetsförmedlingen ska informera dem som bor i mottagandecenter om vilka insatser med svenskundervisning som finns, vilket innebär att de som valt att bo i eget boende efter den obligatoriska tiden i mottagningscentret inte kommer att kunna ta del av verksamheterna. Folkbildningsrådets uppföljningar av folkbildningens insatser tyder på att det kan kräva särskilda uppsökandeinsatser för att nå deltagare i eget boende, men att aktörerna ofta hittar kanaler för att rekrytera även dem. Med tanke på alla asylsökandes likvärdiga förutsättningar till etablering vid ett eventuellt uppehållstillstånd, är Folkbildningsrådet därför negativ till att begränsa deltagandet endast till dem som bor i mottagandecenter.

Kapitel 11/14: Konsekvensbeskrivningar

Folkbildningsrådet saknar och efterfrågar att konsekvensanalyser även görs för folkbildningens aktörer samt det civila samhället i sin helhet, förslagsvis med utgångspunkt i de fyra målen för folkbildningspolitiken samt de sex principerna för politiken för det civila samhället.

För Folkbildningsrådet

Maria Graner
Generalsekreterare