



2018-11-12

Dnr 44, 2018, 6/ds

## Studieförbundens yttrande över remissen ”Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering och återvändande” (SOU 2018:22)

### Inledning

Studieförbunden har fått SOU (2018:22) ”Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering och återvändande” på remiss. Studieförbunden har valt att kommentera de delar av utredningen som berör antingen samverkan med det civila samhället eller sådan verksamhet som idag utförs av de tio studieförbunden. Studieförbunden tar inte ställning för eller emot huvudförslaget att kommunerna ska ta ansvar för de asylsökande eller det alternativa förslaget där staten behåller huvudansvaret som helhet. Studieförbundens kommentarer gällande särskilda avsnitt utgår från ett läge där dessa delar av betänkandet implementerats.

### Sammanfattning

Sedan 2015 har de tio studieförbunden bedrivit folkbildning med asylsökande med närmare 120 000 deltagare i över 270 av landets kommuner. Verksamheten bedrivs i alla län och har nått en betydande del av den totala målgruppen vuxna asylsökande. Många berättelser från deltagare och studiecirkelledare vittnar om hur asylsökande genom den ökade förståelsen för det svenska språket som de fått genom studieförbundens folkbildning mycket snabbare kunnat närma sig arbetslivet efter besked om uppehållstillstånd. Genom de tio studieförbundens nära samarbete med föreningssverige och ett omfattande nätverk av kompetenta cirkelledare, har tusentals asylsökande, utöver träning i svenska språket, fått stärkta nätverk med etablerade svenskar, förståelse för det svenska samhället och ökad självkänsla.

I en nyligen utkommen forskningsrapport, där ABF:s verksamhet Svenska från dag ett har studerats, dras slutsatsen att studiecirkelarna varit en viktig del av deltagarnas

liv som asylsökande, inte bara för språkinläringen, utan lika mycket som en plats för tillhandahållande av socialt stöd av olika slag till människor i en utsatt situation<sup>1</sup>.

Det ansvar som de tio studieförbunden tagit de senaste tre åren vill vi fortsätta ta och den gedigna verksamhet vi har byggt upp i hela Sverige vill vi fortsätta utveckla, och göra till en permanent del av studieförbundens folkbildning.

Studieförbunden föreslår att det temporära statsbidrag som folkbildningens aktörer får för folkbildningsinsatser för asylsökande ska permanentas och att studieförbunden även fortsatt ska erbjuda svenskundervisning till asylsökande.

Studieförbunden föreslår också att folkbildningen och det övriga civilsamhället ges resurser och förutsättningar att erbjuda dels samhällsorientering till asylsökande integrerat med undervisningen i svenska, dels meningsfull verksamhet för att motverka passivitet. Denna verksamhet bör erbjudas asylsökande så tidigt som möjligt under asyltiden för att få som bäst effekt.

Studieförbund och övriga civilsamhället kan föra en dialog med myndigheter och/eller kommuner om var det finns behov av verksamhet. För att öka andelen asylsökande som deltar i insatser kan statliga myndighet och/eller kommunerna ansvara för att informera asylsökande om den verksamhet som erbjuds på orten.

Studieförbunden ställer sig frågande till hur utredningen avser möjliggöra samverkan mellan kommunerna och studieförbunden och det övriga civilsamhället inom ramen för mottagandet. I dag saknas juridiska möjligheter för civilsamhället att samverka effektivt med stat och kommun, till stor del på grund av regelverket för offentlig upphandling. Denna problematik behandlas inte alls i betänkandet.

Om Migrationsverket eller kommunerna ges ansvaret att erbjuda meningsfull verksamhet för asylsökande för att motverka passivitet finns med dagens lagstiftning en betydande risk att studieförbunden stängs ute från möjligheten att bidra med verksamhet i mottagandet.

## Övergripande kommentarer

Under hösten 2015 mobiliserade studieförbunden och det övriga civilsamhället betydande krafter för att stötta stat och kommuner i mottagandet av de många asylsökandena. I utredningen nämns kortfattat de insatser som folkbildningen och det övriga civilsamhället bidragit med sen 2015. Flera gånger understryks att samverkan och dialog med civilsamhället är viktigt även framgent. Förslag på former för samverkan med det civila samhället lyser dock med sin frånvaro. I det fall som ett konkret förslag berör civilsamhället innebär det att folkbildningen fräntas uppdraget att erbjuda Vardagssvenska och Svenska från dag ett till asylsökande.

Studieförbunden har sen 2015 kommit med ett flertal förslag för att ge folkbildningen och det övriga civilsamhället en mer aktiv roll i såväl mottagandet av asylsökande som i den fortsatta etableringen. Vi vet av lång erfarenhet att bland det viktigaste för att skapa ett värdigt mottagande av personer som kommer nya till Sverige är att de möts som individer av engagerade medmänniskor och att de ges chans att träffa etablerade svenskar. De tio studieförbunden och föreningslivet kan genom våra

---

<sup>1</sup> Fejes et al (2018) "Svenska(r) från dag ett: En studie av ABFs verksamhet med asylsökande"

finförgrenade nätverk i samhället och ett stort antal frivilliga erbjuder helt andra kontaktytor än vad myndigheternas handläggare kan. Kontaktytor med Sverige som i förlängningen både minskar risken för ohälsa under asylprocessen och är outhärliga för en framgångsrik integration efter erhållet uppehållstillstånd.

En fördel med folkbildningens organisationer är just att de inte är en del av en offentlig myndighet och att man därmed har kunnat nå fram till och etablera relationer med asylsökande som på grund av tidigare upplevelser har ett mycket lågt förtroende för offentliga institutioner.

Tyvärr noterar vi att perspektivet på civilsamhället som viktiga aktörer för nätverks- och relationsbyggande saknas i utredningen. På samma sätt saknas en förståelse för civilsamhällets särart och att de insatser som civilsamhället idag genomför inte på ett enkelt sätt kan överföras till offentliga aktörer, utan att betydande värden i verksamheten går förlorade. Vi hoppas att regeringen gör ett ordentligt omtag avseende folkbildningens medverkan i mottagandet av asylsökande.

Nedan följer våra kommentarer på särskilda avsnitt av betänkandet.

### 7.2.3 Att förstå och göra sig förstådd i samhället

**Studieförbunden avvisar förslaget att överföra ansvaret för undervisning i svenska till kommunerna. Studieförbunden föreslår istället att det temporära statsbidrag som folkbildningens aktörer får för folkbildningsinsatser för asylsökande ska permanentas och att studieförbunden även fortsatt ska erbjuda svenskundervisning till asylsökande.**

Studieförbunden noterar att Mottagandeutredningens uppfattning är att ”folkbildningens aktörer varit framgångsrika när det gäller att rekrytera deltagare och erbjuda ett första steg på vägen att lära sig svenska, och har därmed bidragit till att erbjuda en mer meningsfull väntetid”. Trots detta föreslås en avveckling av studieförbundens verksamhet och att ansvaret överförs till kommunerna.

Utredningens förslag innebär inte något obligatorium att delta i insatser och organiseringen av insatserna lämnas helt över till den enskilda kommunen. Resultatet kan alltså bli att asylsökande i en kommun får ta del av samma sfi som nyanlända med uppehållstillstånd, att en annan kommun bygger upp en helt ny språkverksamhet för asylsökande i egen regi och att en tredje och fjärde kommun upphandlar verksamhet från privata aktörer som i sin tur arbetar på helt olika sätt.

De tio studieförbunden hade 2017 verksamhet för asylsökande i alla län och i 246 kommuner. En framgångsfaktor för studieförbunden har visserligen varit anpassning av verksamheten efter lokala förutsättningar samtidigt finns en central samordning av Vardagssvenska och Svenska från dag ett inom vart och ett av de tio studieförbunden samt genom Folkbildningsrådet. Alla tio studieförbund samverkar i sin tur med varandra genom branschorganisationen Studieförbunden.

Studieförbunden tror inte att ett kommunalt ansvar skulle öka likvärdigheten i den svenskundervisning som erbjuds eller andelen asylsökande som tar del av verksamheten, jämfört med dagens modell där svenskundervisning ligger på folkbildningens aktörer.

**Studieförbunden föreslår även att studieförbunden ska ges resurser och förutsättningar för att erbjuda samhällsorientering till asylsökande integrerat med undervisningen i svenska.**

Inom ramen för studieförbundens insatser Svenska från dag ett och Vardagssvenska är samhällsorientering en integrerad del. Att folkbildningens insatser även ska inkludera samhällsorientering framgår av Förordning (2015:521) om statsbidrag till särskilda folkbildningsinsatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare, 3 §. I studieförbundens verksamheter ges utrymme för diskussion och handledning. Detta tror vi bidrar till en djupare förståelse för det svenska samhället särskilt i frågor gällande normer och värderingar, vilket har föreslagits få en större roll inom samhällsinformationen.

**Studieförbunden ställer sig frågande till hur utredningen avser möjliggöra samverkan mellan kommunerna och folkbildningens aktörer inom ramen för svenskundervisning för asylsökande.**

I betänkandet återkommer flera gånger förslag om att kommuner och statliga myndigheter ska samverka mer med civilsamhället. En mer detaljerad modell för hur en sådan samverkan ska se ut saknas dock.

Detta är problematiskt i och med att det idag saknas juridiska möjligheter för civilsamhället att samverka effektivt med stat och kommun, till stor del på grund av regelverket för offentlig upphandling. Studieförbunden har erfarenhet av att upphandlande myndigheter, kommuner och landsting gärna ser ett utökat samarbete med studieförbunden och andra delar av civilsamhället men avstår från samverkan då de är rädda för att bryta mot LOU eller hamna i långa överklagandeprocesser.

Ett talande exempel på detta är Studieförbundens försök att göra en nationell överenskommelse om samverkan med Arbetsförmedlingen. Efter en ettårig process uttryckte Arbetsförmedlingen att de inte ser en nationell överenskommelse som möjlig eftersom de ”inte lyckats formulera vad en sådan skulle innebära och leda till utan (...) att hamna i de upphandlingsregler och det upphandlingsrättsliga perspektiv som vi som statlig myndighet har att förhålla oss till” (mail till Studieförbunden 2018-08-15).

#### 7.2.5 Verksamhet som motverkar passivitet vid lång väntan

**Studieförbunden föreslår att folkbildningen och det övriga civilsamhället ges resurser och förutsättningar att erbjuda meningsfull verksamhet för att motverka passivitet samt att denna verksamhet ska erbjudas till den asylsökande så tidigt som möjligt under asyltiden.**

**Studieförbunden avvisar förslaget att kommunerna ska ansvara för att erbjuda verksamhet som motverkar passivitet vid lång väntan för kommunplacerade asylsökanden.**

Studieförbunden ställer sig frågande till om kommunen är den aktör som är bäst på att erbjuda meningsfull och utvecklande sysselsättning till asylsökande. Redan idag finns en mångfald av aktiviteter för asylsökande inom folkbildningen och civilsamhället. Aktiviteterna spänner över ett brett spektrum och innefattar allt ifrån kultur- och idrottsaktiviteter, till språkcaféer, yrkes- eller hantverksinriktade

studiecirklar och inte minst sociala insatser som samtalsstöd. Detta är folkbildningens och civilsamhällets kärnuppdrag och det vi gör bäst.

Även i denna del av betänkandet föreslås visserligen att kommunerna ska samverka med civilsamhället men som redan redovisats ovan finns många frågetecken kring hur en sådan samverkan i praktiken skulle kunna se ut.

Studieförbunden ställer sig även frågande till resonemanget att det bör "krävas av individen att han eller hon har tagit ansvar för att utnyttja väntetiden konstruktivt" för att hen ska komma ifråga för kommunens aktiviteter för meningsfull vardag.

Det finns en direkt motsättning i att erbjuda hälsofrämjande och meningsfulla aktiviteter för att motverka passivitet enbart till de som upprätthållit motivation under sex månaders väntetid på asyl. Sannolikt är de med störst behov av meningsfulla aktiviteter just den grupp som enligt utredningens förslag utestängs från verksamheten. Studieförbunden anser att det är viktigt att tidiga insatser erbjuds så tidigt under asyltiden som möjligt.

### 9.8.1 En tydligare ordning för samarbetet med det civila samhällets organisationer

**Studieförbunden ställer sig delvis negativa till att Migrationsverket ska ansvara för att i samverkan med det civila samhällets organisationer erbjuda individer som bor i ankomst- och avresecenter aktiviteter för att erbjuda en meningsfull vardag och insatser för att underlätta ett återvändande till ett annat land.**

Av utredningens förslag framgår varken hur finansieringen av aktiviteterna som erbjuds ska gå till eller hur samverkan mellan Migrationsverket och civilsamhället ska se ut konkret och juridiskt.

En modell (1) där civilsamhällets verksamheter för asylsökande finansieras via statsbidrag (generella eller särskilt riktade till verksamhet för asylsökande) och Migrationsverket ansvarar för att informera asylsökande om vilka aktiviteter som erbjuds samt för en dialog med civilsamhällets organisationer om var det finns ett behov av aktiviteter, skiljer sig väsentligt från en modell (2) där Migrationsverket styr över finansiering, inriktning och placering av aktiviteter som utförs av civilsamhället.

Studieförbunden förespråkar en modell liknande den första (1) och är starkt kritiska till modell (2) som i hög grad skulle göra civilsamhällets organisationer till utförare av tjänster åt Migrationsverket, snarare än innebära en samverkan mellan jämlika parter.

Studieförbunden vill också understryka vikten av att ge det civila samhällets organisationer förutsättningar att erbjuda frivilliga aktiviteter för asylsökande utanför ankomstcenter.

### 9.8.2 Staten bör ställa krav på organisationer i mottagandet

**Studieförbunden avvisar förslaget att Migrationsverket ska ansvara för att kontrollera att organisationer som erbjuder verksamhet på**

**ankomstcenter uppfyller grundläggande krav på att dess syften och verksamheter överensstämmer med demokratins idéer, och att den erbjudna verksamheten överensstämmer med det övergripande målet för asylmottagandet.**

Organisationer i civilsamhället som uppbär statsbidrag har redan idag krav på sig att vara demokratiskt uppbyggda. Folkbildningens organisationer kontrolleras av Folkbildningsrådet och redovisar årligen att verksamheten sköts på ett demokratiskt tillfredställande sätt. Studieförbunden ser det som djupt problematiskt att införa en ytterligare och särskild kontrollinstans för verksamhet riktad just till asylsökande och anser att den kontroll av civilsamhällets organisationer som redan finns är fullt tillräcklig. Att Migrationsverket skulle ansvara för en sådan kontroll ligger dessutom långt ifrån myndighetens kärnuppdrag och sådan kompetens finns inte inom myndigheten idag.

**Studieförbunden värdesätter möjligheten att genom ett tillskott av särskilda statsbidrag kunna bidra i mottagandet av asylsökande men vill betona att generella statsbidrag bör vara huvudregeln avseende bidragsgivning till folkbildningen och att särskilda uppdrag inte får inskränka folkbildningens oberoende gentemot staten.**

#### 12-14. Utredningens alternativa upplägg

Studieförbundens kommentarer till huvudförslaget är tillämpliga även på utredningens alternativa upplägg i de fall förslagen i de båda uppläggen är desamma.

#### 13.6 Väntan med etableringsfrämjande insatser

**Studieförbunden tillstyrker utredningens förslag att det temporära statsbidrag som folkbildningens aktörer får för folkbildningsinsatser för asylsökande ska permanentas.**

Studieförbunden har inget att invända mot att Arbetsförmedlingen ska ansvara för att asylsökande som bor i ett mottagandecenter får information om aktörer som tillhandahåller utbildning i svenska för asylsökande. Studieförbunden invänder inte heller mot att föra en dialog med Arbetsförmedlingen om var de verksamheter som statsbidraget lämnas för ska bedrivas. De tio studieförbunden har kapacitet att anordna verksamhet i hela landet.

**Studieförbunden ställer sig tveksamma till förslaget om att Migrationsverket ska ansvara för aktiviteter som motverkar passiv väntan för asylsökande på mottagandecenter.**

**Studieförbunden föreslår att studieförbunden ges resurser och förutsättningar att erbjuda aktiviteter som motverkar passiv väntan till asylsökande på mottagandecenter.**

Studieförbundens aktiviteter för att motverka passiv väntan skulle kunna regleras enligt liknande modell som de särskilda folkbildningsinsatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare som de tio studieförbunden erbjuder idag. Även folkhögskolor och andra delar av civilsamhället kan inkluderas. Arbetsförmedlingen (eller Migrationsverket) skulle, på samma sätt som i förslaget avseende utbildning i

svenska för asylsökande, kunna ansvara för att asylsökande som bor i ett mottagandecenter får information om aktörer som erbjuder verksamhet.

Studieförbundens invändningar mot utredningens förslag är i princip desamma som de som förs fram gällande avsnitt 7.2.5 och avsnitt 9.8.1.

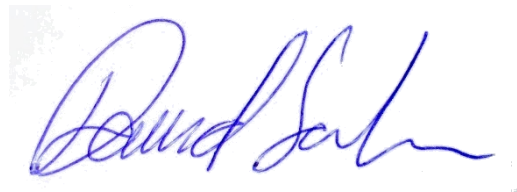
Om Migrationsverket ges ansvaret för meningsfull verksamhet för asylsökande för att motverka passivitet finns med dagens lagstiftning en betydande risk att studieförbunden stängs ute från möjligheten att bidra till verksamheten i och med att det saknas välfungerande och juridiskt hållbara former för samverkan mellan civilsamhällesorganisationer och det offentliga.

Fram till för drygt tre år sen hade Migrationsverket ett liknande ansvar för meningsfull väntan. Ett ansvar som fråntogs myndigheten dels för det inte uppfylldes tillfredställande, dels för att stärka myndighetens fokus på att korta handläggningstiderna inom asylprövningen. Studieförbunden ser inte att utredningen lägger fram tillräckliga argument till varför Migrationsverket nu skulle vara väsentligt bättre rustade att utföra samma uppdrag.

### **13.7 Tydligare samarbete med det civila samhället**

Se kommentarer till avsnitt 9.8.1 och 9.8.2.

Studieförbunden i samverkan



David Samuelsson  
Generalsekreterare