

Ett nytt regelverk för nyanlända invandrares etablering i arbets- och samhällslivet (Ds 2016:35)

(Dnr A2016/01883/I)

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågors yttrande utgår från regeringens mål att alla ungdomar ska ha goda levnadsvillkor, makt att forma sina liv och inflytande över samhällsutvecklingen samt från regeringens mål att förbättra villkoren för det civila samhället.

Myndigheten har under 2016, på uppdrag av regeringen, genomfört en tematisk analys av nyanlända unga kvinnors och mäns etablering i arbets- och samhällslivet. Vi har valt att inom ramarna för vårt uppdrag särskilt belysa villkoren för unga inom etableringsuppdraget. Myndighetens yttrande baserar sig på den analys vi gjort och som vi presenterade för regeringen i november 2016 (rapporten ”*Fokus 16: Unga nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet*” bilagd här).

Myndigheten ställer sig positiv till promemorians huvudsakliga förslag, att etableringsuppdraget ska ersättas av ett etableringsprogram och integreras med Arbetsförmedlingens övriga verksamhet.

Vi ställer oss dock kritiska till andra förslag i promemorian. Dessutom ser vi att de förändringar som föreslås inte är tillräckliga för att åtgärda de brister som vi i vår analys har identifierat i etableringsuppdraget. Mer omfattande reformer behövs, både strukturella och innehållsmässiga.

Ungdomsperspektiv saknas

I den analys av etableringsuppdraget som myndigheten har gjort lyfter vi särskilt avsaknaden av ett ungdomsperspektiv. I den ungdomspolitiska propositionen (prop. 2013/14:191) tydliggörs att alla statliga beslut och insatser som rör unga mellan 13 och 25 år bör ha ett ungdomsperspektiv. Ett ungdomsperspektiv innebär, bland annat, att unga bör betraktas som en mångfald individer, att unga

bör stödjas att bli självständiga och att unga bör ha möjlighet att vara delaktiga och ha inflytande. Vi kan inte se att etableringsuppdraget, så som det sett ut hittills, lever upp till de ambitionerna.

Myndigheten konstaterar att ungdomsperspektivet saknas även i det nya regelverket för nyanlända invandrares etablering i arbets- och samhällslivet som nu föreslås, där etableringsuppdraget ska ersättas av ett etableringsprogram. Unga nyanländas särskilda behov och villkor nämns inte i promemorian, annat än ett resonemang om behovet av gymnasieutbildning för de mycket unga (18–19 år).

Myndigheten efterlyser ett tydligare ungdomsperspektiv i det fortsatta reformarbetet. För en lyckad etablering av unga nyanlända är det centralt att ungas särskilda villkor och behov beaktas. Nedan förtydligar vi vad det kan innebära för ett kommande etableringsprogram.

Ökad samordning av insatser eftersträvensvärt

Myndigheten konstaterar att de förändringar som föreslås i promemorian i första hand är av strukturell karaktär. Här och i nästa avsnitt kommenterar vi de strukturella förändringar som föreslagits eller som vi ser behövs utöver de som föreslagits. I yttrandets sista avsnitt föreslår vi innehållsmässiga förändringar.

Vi har i vår analys konstaterat att de särskilda insatser som Arbetsförmedlingen och enskilda kommuner riktar till unga som står långt ifrån arbetsmarknaden inte alltid kommer unga inom etableringsuppdraget till del. Det kan till exempel handla om intensifierad arbetsförmedling eller om ett fördjupat omsorgstagande i form av kommunala navigatorcenter, där unga får en samlad väg in till relevanta myndighetskontakter samt individanpassad vägledning till studier eller arbete.

Vi noterar att ett syfte med de förändringar som föreslås i promemorian är att etableringen av nyanlända ska integreras i Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet.

Myndigheten ställer sig bakom den ambitionen, utifrån förhoppningen att det kommer att leda till att insatser riktade till andra unga också kommer att komma unga inom etableringsverksamheten till del.

För att den förhoppningen ska realiseras ser myndigheten ett behov av att regeringen i en kommande proposition tydligt uttrycker att ett ungdomsperspektiv ska genomsyra det föreslagna etableringsprogrammet. Vi ser också ett behov av att regeringen tydliggör att ett ungdomsperspektiv i det här sammanhanget innebär att unga nyanlända inom etableringsprogrammet bör få tillgång till alla relevanta

insatser som riktas till andra unga som står långt ifrån arbetsmarknaden, på såväl nationell, regional som kommunal nivå.

Föreslagna ålders- och tidsgränser problematiska

I promemorian föreslås att ett kommande etableringsprogram inte som idag ska vara öppet för nyanlända i åldern 18–19 år som saknar föräldrar i Sverige. Programmet ska vara strikt avgränsat till nyanlända i åldern 20–64 år.

Myndigheten ställer sig bakom regeringens ambition att nyanlända i åldern 18–19 år bör gå på gymnasiet snarare än att ta del av insatser inom ett kommande etableringsprogram. Samtidigt konstaterar vi att den förändring av ålderskriterierna som föreslås i vissa fall kan försvåra etableringen av unga nyanlända i åldern 18–19 år.

I vår analys av unga i etableringsuppdraget konstaterar vi, utifrån en specialstudie från Arbetsförmedlingen, att det ibland finns goda skäl till att nyanlända i åldern 18–19 år tar del av insatser inom etableringsuppdraget snarare än studerar vid gymnasiet. Ett sådant skäl av särskild relevans här är att skollagens utformning gör att den som kommer till Sverige det år hen fyller 20 år, men efter vårterminens start, inte tillåts påbörja en gymnasieutbildning. Ett annat skäl, också relevant här, är att vissa nyanlända 18–19-åringar redan har en avslutad gymnasieutbildning.

Mot den bakgrunden anser myndigheten dels att åldersgränsen bör harmonieras med andra relevanta åldersgränser, till exempel de i skollagen, dels att undantag även fortsättningsvis bör kunna göras för den som redan har en avslutad gymnasieutbildning. Ett sådant undantag bör gälla inte bara nyanlända i åldern 18–19 år som saknar föräldrar i Sverige, som idag, utan alla nyanlända i åldern 18–19 år som har en avslutad gymnasieutbildning.

Myndigheten konstaterar också att maxtiden på 24 månader med etableringsinsatser sällan är tillräcklig för att nyanlända ska hinna etablera sig på arbetsmarknaden. Myndigheten anser att tidsgränsen bör ses över. Det bör vara möjligt att få etableringsinsatser under en längre tid när en förlängning främjar nyanländas möjligheter till etablering.

Även innehållet behöver utvecklas

Utifrån den analys av etableringsuppdraget som vi gjort kan vi konstatera att det inte är tillräckligt med strukturella förändringar. De brister vi identifierat i etableringsuppdraget gäller framförallt innehållet i verksamheten, där ungas behov kommit i skymundan. Vi ser här ett behov av en större översyn av etableringsverksamheten, oavsett om den ska organiseras som idag eller så som föreslås i promemorian.

I rapporten som bygger på vår analys av unga nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet lämnar vi förslag på förbättringsåtgärder. Vi ser utrymme för förbättringar i form av:

- tydligare styrning mot utbildning
- tydligare språkfokus inom etableringsverksamheten
- utökad samhällsorientering
- hälsostödjande insatser
- insatser för att främja jämlikhet inom etableringsverksamheten

Tydligare styrning mot utbildning

Vi föreslår i vår rapport att utbildning ska likställas med arbete i mål och regelverk som styr de etableringsinsatser som riktas mot unga. Regeringen har tydligt uttryckt en vilja att alla vuxna under 25 bör ha en avslutad gymnasieutbildning. Bland de unga nyanlända som deltar i etableringsuppdraget saknar hälften en utbildning som kan anses motsvara avslutad svensk gymnasieskola. Knappt en tredjedel saknar motsvarande avslutad nioårig grundskola. Att etableringsuppdraget i så hög grad som idag styr mot arbete främjar inte regeringens mål att alla unga under 25 bör ha en avslutad gymnasieutbildning.

Tydligare språkfokus

Vi föreslår i vår rapport att alla etableringsinsatser riktade mot unga nyanlända bör ha ett uttalat språkfokus. De unga nyanlända som vi samtalat med uttrycker en stark vilja att snabbt lära sig svenska. Samtidigt ser vi exempel på arbetspraktiker och andra insatser som inte ger möjlighet att öva språket. Vi ser ett behov av att insatser inom etableringsverksamheten utvärderas och väljs utifrån i vilken mån de har en språkutvecklande potential.

Vi ser också att civilsamhället är en underutnyttjad resurs. Ideella organisationer kan göra betydande insatser för att stödja nyanländas språkutveckling. Det kan

handla om studiestödjande verksamhet eller om språkkaféer eller andra arenor där nyanlända kan träffa etablerade svenskar för att öva språk och utveckla sociala nätverk.

Utökad samhällsorientering

Vi föreslår i vår rapport att samhällsorienteringen bör utökas till att omfatta mer än de idag lagstadgade 60 timmarna. De unga nyanlända som vi samtalat med uttrycker att samhällsorienteringen är ett av de mest uppskattade inslagen i etableringsverksamheten. Samtidigt är det tydligt både för dem och för oss att den samhällsorientering som ges idag inte är tillräcklig. Stora kunskapsluckor återstår att fylla, om hur samhället fungerar, om vart man kan vända sig och om vilka rättigheter man som enskild individ har, inklusive inom etableringsuppdraget.

Vi föreslår även att samhällsorienteringen ska utökas med ett särskilt temaområde om att vara ung i Sverige. Idag finns åtta temaområden inklusive att bilda familj i Sverige och att åldras i Sverige, men inget område om att vara ung i Sverige. Ett sådant område skulle kunna innehålla anpassad samhällsorientering om utbildningssystemet, om ungas villkor, om föräldraskap och äktenskap som ung, om alkohol och droger samt om sexuella och reproduktiva rättigheter. Vi ser ett behov av att alla nyanlända, inte bara unga, får del av sådan information.

Hälsostödjande insatser

Vi föreslår i vår rapport att länsstyrelserna ges i uppdrag att utreda och lämna förslag på ett tillägg till samhällsorienteringen som innefattar hälsokommunikation. Vi kan konstatera att hälsoläget bland nyanlända är dåligt. Samtidigt har vi sett framgångrika lokala initiativ där nyanlända givits möjlighet att samtala om sin hälsa med utbildad vårdpersonal, på det egna språket. Sådan hälsokommunikation syftar till att öka förståelsen om hälsa och ohälsa, till exempel vad det kan betyda att man inte sover på natten eller hur man kan hantera sin oro. Vi ser stora behov av att göra den typen av hälsokommunikation tillgänglig för alla nyanlända, utöver den regelrätta hälsovård som de ges tillgång till redan idag.

Ökad jämlikhet

Vi konstaterar i vår rapport att det är stora skillnader mellan de insatser som unga kvinnor respektive unga män får ta del av. Unga män får i betydligt högre grad arbetsmarknadsnära insatser. Unga kvinnor är i betydligt högre grad frånvarande, till exempel för vård av barn eller på grund av egen sjukdom. Vi ser ett behov av att anledningarna till könsskillnaderna klargörs och att åtgärder genomförs för att främja ökad jämlikhet inom etableringsverksamheten.

Vi har bilagt vår rapport ”*Fokus 16: Unga nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet*” som underlag till det fortsatta reformarbetet.

I detta ärende har generaldirektör Lena Nyberg beslutat. Utredare Marcus Ohlström har varit föredragande. Avdelningschef Pontus Ekstedt har deltagit i den slutliga beredningen av ärendet.

Lena Nyberg
generaldirektör

Marcus Ohlström
utredare