

Ärende: VN/31974/2021

## **Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om främjande av integration och till lagar som har samband med den**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Allmänna kommentarer till lagförslaget om integrationslagen**

Reformeringen av de lagar som reglerar integrationsfrämjande är mycket välkommen och Närpes stad noterar med tillfredsställelse på att beredningen av den nya integrationslagen har beaktat flera av de aspekter som är väsentliga enligt stadens erfarenhet t.ex. behovet av samhällsorientering, rätten till personlig rådgivning och vägledning oberoende av orsaken till invandringen och varaktigheten av vistelsen i landet, samt vikten av att personalen har färdigheter att bemöta målgruppen på ett integrationsfrämjande sätt. Man har i förslaget också i högre grad försökt beakta att invandrades individuella föreutsättningar och tidigare förvärvade kompetenser ska vara utgångspunkt för integrationsplanen. Ambitionen att minska byråkratin gällande styrdokument och ersättningar är också lovvärd, så att mer fokus kan läggas på det operativa arbetet.

Från kommunernas perspektiv finns det ändå fortsättningsvis en del utmaningar i lagförslaget gällande låg grad av fokus på integrationens tvåvägsdimension, vilka målgrupper som omfattas av de föreslagna förbättrings-åtgärderna och ersättningsprinciperna samt nivån på ersättningarna. Dessa identifieras och kommenteras mer specifikt under respektive rubrik nedan, men några konkreta aspekter som inte hör hemma under någon av de övriga rubrikerna i utlåtandeförfrågan lyfts fram här.

Lagförslaget möjliggör integration på svenska, men hade med fördel kunnat innehålla tydliga skrivningar som garanterar möjligheten till faktiska integrationsstigar på bägge inhemska språken.

I § 3, p. 5 talas det om sektorövergripande invandrare, vilket är ett märkligt begrepp som inte förekommer någon annanstans i lagförslaget och därmed måste anses överflödigt om det inte är en ren felskrivning.

Det är oförsvarligt att hela promemorian inte finns översatt till svenska, vilket i praktiken också innebär att Närpes stads utlåtande avges på basis av det material som funnits tillgängligt på svenska och således inte till alla delar har kunnat beakta beredningens överväganden. Att hänvisa till att statsrådets översättare är överbelastade är ingen ursäkt för att materialet inte översatts. Statsrådet bör se till att tillräckliga resurser för översättning finns.

### **Grundläggande eller sektorsövergripande bedömning av servicebehovet inom kompetens och integration samt integrationsplan (12-22 §)**

Uppdelningen i grundläggande och sektorövergripande bedömning och integrationsplan är överlag ändamålsenlig och begriplig. Det är bra att kommunen har möjlighet att göra upp en plan, även utan välfärdsområdets samverkan, särskilt i välfärdsområdena uppbyggnadsskede, som visat sig vara krävande och medfört osäkerhet kring ansvarsfördelning. Det kunde vara önskvärt att lagstiftaren ännu överväger om det befintliga förslaget tillräckligt starkt tydliggör kommunernas samordnande ansvar, vilket också borde medföra ett mandat visavi välfärdsområdena, särskilt gällande den brådskande ordning i vilken de sektorövergripande integrationsplanerna ska fastställas.

I förslaget föreslås att maximitiden för en integrationsplan begränsas till två år (§ 21) med motiveringen att detta skulle effektivera integrationen. Enligt Närpes stads erfarenhet skulle en förkortning av tiden för integrationsplanen inte leda till en effektivisering, utan snarare kunna leda till mer stress och ångest för relativt stora grupper av invandrare från tredje land och kvotflyktingar, samt medföra mer byråkrati. De undantag som anges och som i praktiken kan förlänga planen upp till fyra år är bra, men innebär ändå en tydlig försämring för de grupper som är i störst behov av stöd. Det kan alltså inte anses ändamålsenligt att förkorta maximitiden för integrationsplanens giltighet till två år. Tre år behövs särskilt för ovan nämnda grupper för inläring av (något av) de lokala språken upp till den nivå som lagförslaget förutsätter (§ 24). Enligt stadens erfarenhet är det ytterst få som under en tvåårsperiod utvecklar ett fungerande språk för att klara t.ex. studier på andra stadiet. Om integrationsplanens tid förkortas till två år bör alltså kännbara insatser på flerspråkig didaktik/undervisning systematiskt göras inom andra stadiets utbildning. Det är i sig önskvärt, men torde vara en mer kostsam lösning.

Närpes stad anser att lagförslaget också tydligt borde ange invandrare som tillhör arbetskraften som målgrupp för integrationsplanerna. Detta är särskilt viktigt i inledningsskedet, när t.ex. arbetskraftsinvandrare kommer till en ort. Kommunerna behöver resurser samt mandat att nå arbetskraftsinvandrare, för att delge samhällsinformation och introduktion till svenska och finska. Också årligt återkommande säsongsarbetskraft kunde med fördel ges denna möjlighet. I motiveringarna till gränsdragningen i lagförslaget anges resursmässiga och ekonomiska begränsningar som skäl för att inte inkludera arbetskraftsinvandringen bland de målgrupper som har rätt till integrationsplan. Det är kortsiktigt tänkt, eftersom bristande språkkunskaper eller samhällsorientering på sikt kan leda till betydligt större samhällsrelaterade kostnader för kommunen, välfärdsområdet och andra myndigheter, i tillägg till individuellt lidande och en känsla av utanförskap för invandraren själv och dennes familj.

I lagförslaget framstår skrivningarna gällande årlig översyn av integrationsplanen som inkongruent (§ 20) med skrivningarna om att integrationsplanen utarbetas för högst ett år (§ 21). Här anser Närpes stad att det i individuella fall bör vara möjligt att göra upp en målinriktad integrationsplan för 2-3 år, varvid en årlig översyn är befogad. Om planen de facto endast görs för ett år i taget blir stadgandet om årlig översyn överflödigt, då det i praktiken innebär att det årligen bör göras upp en ny plan. Sannolikt kommer uppgörande av nya integrationsplaner samt sektorsövergripande integrationsplaner årligen att medföra mer arbete än en årlig översyn av en flerårig plan. I bägge fallen kommer processen att medföra ett ökat behov av kunnig personalresurs i såväl kommuner som välfärdsområden.

Det är lovvärt att föreskriva att integrationsplanen ska uppgöras så fort som möjligt efter den individuella bedömningen av kompetens- och integrationstjänster (§ 18). Eftersom det i enskilda fall kan finnas behov av att utreda nya samarbetsformer för t.ex. specifika utbildningsbehov/lärprofiler skulle det vara önskvärt att något mjuka upp skrivningen i mom. 1 i paragraf 18, till 'i regel inom 14 dagar'.

### **Integrationsutbildning (24-25 §) och stöd för frivilliga studier (26-30 §)**

Det föreslagna innehållet i integrationsutbildningen är överlag relevant och starkt arbetslivsinriktat. Det språkliga målet (B1.1) är logiskt med tanke på syftet att stöda inträde i arbetslivet, men med förkortad tid för integrationsplanen kan det för flera målgrupper bli omöjligt att nå. Det är av yttersta vikt att språkutbildningarna planeras så att de ligger på en för den enskilda individen lämplig utmaningsnivå för att språkutvecklingen ska vara så effektiv som möjligt och stärka individens förmåga och vilja att använda språket i arbetsrelaterade och sociala sammanhang för att nå en naturlig integrering. Även en för låg nivå av utmaning kan bli till förfång för sådana individer som visar sig ha kapacitet för en snabbare inlärningstakt och/eller har högre ambitionsnivå än B1.1.

Det bör också noteras att skrivningarna gällande språkutbildning i § 24 tydligt anger svenska och finska som alternativ, men inte inbjuder till möjligheten att studera bägge två. Det vore önskvärt att inkludera också den möjligheten för de enskilda individer som har kapacitet och ambition att lära sig båda nationalspråken redan i initialskedet.

Skrivningen gällande Utbildningsstyrelsens roll ger i den svenska versionen av lagförslaget intrycket av att myndigheten i fråga ansvarar för genomförandet av slutttestning av svenska eller finska. Det är knappast avsikten och rimmar inte heller med konstaterandet att det är tjänsteproducenten som ansvarar för slutttestningen eller med att det är kommunens ansvar att ordna (§ 11) den.

Lagförslaget anger inte omfattningen i utbildningarna, vilket kan vara befogat med avseende på anpassningen till de individuella behoven, men det kunde vara befogat att fastställa ett minimiantal timmar.

Närpes stad önskar framhålla vikten av att också invandrare som hör till arbetskraften bör ha tillgång till integrationsutbildning, då det inte kan anses rimligt att en arbetsplats automatiskt resulterar i den typ av språkutveckling och samhällsorientering som i lagförslaget beskrivs som eftersträvansvärda för inträde på arbetsmarknaden och delaktighet i samhället. Det kan inte anses rimligt att ålägga arbetsgivarna hela det ansvaret.

Kommunerna är olika till storlek och möjlighet till eget utbildningsutbud, vilket innebär att det breda kommunala ansvar som anges i lagförslaget förutsätter samarbete med andra organisationer och myndigheter. Därför skulle det vara önskvärt att formulera första meningen i § 25 så att det möjliggör flexibla undervisningsarrangemang, t.ex. 'det i kommunen ges tillgång till', vilket öppnar för flexibla och digitala arrangemang.

Det är bra att man något vidgat möjligheten till stöd för frivilliga studier som hittills begränsat i synnerhet arbetskraftsinvandrares och föräldralediga personers möjlighet till frivilliga studier. Det skulle alltså vara önskvärt att inkludera också dessa målgrupper i det man avser med integrationskund i § 27-28. Sannolikt behöver möjligheten för dessa målgrupper till förkovran regleras också via andra lagar än lagen om främjande av integration.

### **Allmänna kommentarer till kommunens integrationsprogram (11 §) och flerspråkig samhällsorientering (23 §)**

Lagförslaget förtydligar på ett önskvärt sätt de väsentliga element som kan behövas för en fungerande integrationsstig och det är i enlighet med Närpes stads tidigare utlåtanden att ansvaret för att samordna verksamheten ligger på kommunen (§ 11). Det är också viktigt att notera de kännbara personella och ekonomiska resurser som krävs för verkställande av den palett tjänster lagförslaget ålägger kommunerna.

Lagberedarna kan överväga om fokus på grundläggande digital kompetens borde anges som ett explicit målområde, då detta i dagens läge är en förutsättning för inkludering i arbetslivet och många samhällsfunktioner. Efter pandemin används också i allt större grad distansundervisning och för att kunna ta del av den behövs digital kompetens.

Den flerspråkiga samhällsorientering som beskrivs i § 23 är ett efterlängtat tillägg i lagstiftningen. För att den ska ha önskvärd verkan, sett från Närpes stads lokala perspektiv, bör samhällsorienteringen ovillkorligen ges och deltagande åläggas alla som flyttar till Finland, även de som hör till arbetskraften. Detta skulle ge kommunerna mandat att nå inflyttande arbetstagare med samhällsinformation. Detta gäller även säsongsarbetare, vilka inte nämns i lagförslaget överhuvudtaget. Det är en absolut minimiåtgärd för att försöka garantera någon form av jämlik behandling mellan de som flyttar till Finland av olika anledningar. Det är också en starkt näringslivskopplad åtgärd som skulle stödja arbetsgivarna i det kontinuerliga ansvaret för sina

arbetstagare. Samhällsorientering kunde med fördel inkludera element av grunder i de lokala språken (skyltar och centrala begrepp) för att ge basala redskap för vardagslivsorientering under den första tiden i det nya landet.

I den fortsatta lagberedningen bör man beakta hur kommunens samhällsorientering och övriga myndigheters skyldighet att ge basinformation om samhället och arbetslivet (§ 9) på bästa sätt kompletterar varandra, så att informationen kan fungera sömlöst mellan kommunen och övriga myndigheter. Det skulle vara önskvärt att i denna eller annan lag möjliggöra ett systematiskt utbyte av personuppgifter gällande de som anländer till kommunen på grund av arbete eller studier, så att kommunen ges realistiska möjligheter att nå dessa målgrupper och kan dimensionera servicen utgående från detta. Det är inte rimligt att det ansvaret åläggs enskilda utbildningsanordnare och arbetsgivare som nu är fallet.

### **Tjänster för barn och unga som anländer som minderåriga utan vårdnadshavare (3 kap.)**

Lagförslagets linje att minderåriga personer utan vårdnadshavare som kommer till Finland omfattas av integrationslagen är en väsentlig förbättring.

Välfärdsområdet och kommunens ansvar är tydligt utskrivet i lagförslaget och ansvarsfördelningen är rimlig. Samordningens art kunde ännu förtydligas i § 32, kanske med hänvisning till § 21 och § 43, eftersom den sektorövergripande bedömningen blir central och förutsätter en genuin dialog mellan parterna. Det kan finnas orsak att förtydliga mottaningscentralernas roll i relation till välfärdsområdena och kommunen beträffande denna målgrupp.

### **Anvisande till kommun (4 kap.)**

Beskrivningen och ansvarsfördelningen framträder som tydlig och logisk.

### **Kommunens, välfärdsområdets och statens uppgifter (5-7 kap.)**

Kommunens ansvar för planering, utveckling och uppföljning beskrivs väl i kapitel 5. Det förblir ändå oklart om det åtgärdsprogram som beskrivs är ytterligare ett dokument separat från integrationsprogrammet. Det rimliga skulle enligt Närpes stads uppfattning vara att integrationsprogrammet samtidigt innehåller de konkreta mål man önskar utvärdera. Eftersom verksamheten årligen utvärderas av kommunens egna organ och den dessutom till sin karaktär är långsiktig är en rapporteringsfrekvens till närings- trafik och miljöcentralen på vart annat år att betrakta som onödigt frekvent. Det skulle vara mer logiskt att denna rapportering av måluppföljning sker en gång per mandatperiod. På så sätt får man också en naturlig synergi med kommunernas välfärdsberättelser. Det är ur Närpes stads synvinkel viktigt att rapporteringen kan utformas på ett praktiskt sätt, som är till nytta för det fortsatta utvecklingsarbetet i kommunen och inte föranleder onödig byråkrati.

Det är bra att det nämns åtminstone en mening om vikten av att kommunens personal har eller utvecklar den kompetens, lyhördhet och sensitivitet som behövs för att kommunens tjänster ska vara tillgängliga för invandrare (§ 44). Skrivningen hade här kunnat vara ännu tydligare och bör naturligtvis också gälla personalen inom välfärdsområdena samt övriga regionala och nationella myndigheter i minst lika hög grad. Detta bör förtydligas för välfärdsområdenas del i § 47 och bör även tydligt skrivas ut för personalen vid regionala och statliga myndigheter i kapitel 7.

Avsikten med den föreslagna arbetsgruppen är god, men med den sammansättning som föreslås ifrågasätter Närpes stad starkt om övriga myndigheters personal inom ramen för en rimlig resursökning kommer att kunna stå till förfogande för samtliga kommuner i landet enligt det mer operativa uppdrag som lagförslaget (§ 46) anger för arbetsgruppen. Därför föreslår Närpes stad att paragraf 46 formuleras så att kommunen inrättar en intern sektoröverskridande arbetsgrupp för ändamålet eller tilldelar ett befintligt sektoröverskridande organ motsvarande uppdrag, medan det övriga myndighetssamarbetet sköts genom ett regionalt nätverk som upprätthålls av närings-, trafik- och miljöcentralen, vilket redan delvis beaktas i § 57, men med fördel också där kunde anges som nätverk. Denna modell har under ledning av NTM-centralen i Österbotten prövats med några av kommunerna i Österbotten och har visat sig stärka det strategiska utvecklingsarbetet och erfarenhetsutbytet. Modellen skulle också ha den fördelen att man flexibelt kan inkludera även andra än de i lagförslaget nämnda parterna, t.ex. arbetsgivarrepresentanter och näringslivsbolag enligt behov.

Även avsikten med det statliga arbetsorgan som avses i § 54 är god, men i kapitlet som helhet borde de övriga ministeriernas ansvar tydliggöras, framförallt i relation till beredningen av statsrådets program för integrationsfrämjande, så att planen genomgående beaktar den sektorspecifika expertisen och behoven.

## **Statens ersättningar (8 kap.)**

Det är ett gott mål att sträva efter att förenkla ersättningssystemet till kommuner och välfärdsområden och i relation till det kunde beredarna ännu överväga om separata ansökningar för de kalkylerade ersättningarna överhuvudtaget behöver göras till närings- trafik och miljöcentralerna, då dessa redan torde få tillgång till de befolkningsuppgifter ersättningarna grundar sig på och avsikten med lagförslaget dessutom är att kommunernas måluppfyllelse ska rapporteras till myndigheten.

Det mest avgörande för kommunerna är ändå att de kalkylerade ersättningarna och statsandelarna kommer att ligga på en sådan nivå att de täcker de faktiska kostnaderna för det utvidgade uppgiftspalette kommunerna åläggs enligt lagförslaget. Det finns alltså orsak att fastställa en minimiomfattning för den flerspråkiga samhällsorienteringen, så att detta kan beaktas i de kalkylerade ersättningarna och fördelningen av statsandelar. Dessutom ligger, den sannolikt växande, gruppen av arbetskraftsinvandrare till största delen utanför ersättningssystemet, trots att det enligt Närpes stads erfarenhet är uppenbart att denna målgrupp också är i behov av integrationsfrämjande åtgärder av varierande slag. Detta kan i praktiken medföra utmaningar för

kommunen, särskilt i relation till kommunallagens krav på jämlik behandling av kommuninvånare/boende inom kommunens gränser.

I verkställandet av reformen och uppdateringen av fördelningen av den kalkylerade ersättningen är det viktigt att beakta att behovet av tolkning är väsentligt också i kommunens integrationsfrämjande arbete inom ramen för kommunens övriga service, särskilt inom bildningssektorn. Det är viktigt att ersättningsnivåerna klarnar i god före lagen implementeras, så att kommunerna har möjlighet att dimensionera rätt, samt rekrytera och vidareutbilda personal för ändamålet.

Då statsandelarna betalas ut med två års fördröjning skulle det vara av yttersta vikt att åtminstone de kalkylerade ersättningarna betalas ut snabbare och smidigare. Det kunde bara önskvärt att också statsandelssystemet framöver utvecklas så att fördröjningen kan minskas. Särskilt i situationer med plötslig massinvandring bör det finnas en flexibilitet i ersättningssystemet, så att kommunerna kan få ersättning snabbare.

### **Tillgång till information och informationssystem (9 kap.)**

Lagförslaget lyfter förtjänstfullt upp behovet av informationsutbyte mellan samtliga involverade aktörer och Närpes stad utgår från att de slutliga skrivningarna blir sådana att nödvändiga och nyttiga registeruppgifter kan delges kommunen från övriga berörda myndigheter, så som välfärdsområdet som handhar registret gällande t.ex. föräldralediga. Vidare skulle det vara viktigt att Migrationsverket kan delge den kommunala personal som arbetar med invandrare grunduppgifter gällande arbetskraftsinvandrare som beviljats uppehållstillstånd, då även dessa behöver kunna nås av åtminstone vägledning och rådgivning, helst av hela bredden av integrationsfrämjande tjänster.

### **Allmänna kommentarer till andra lagförslag**

-

### **Konsekvensbedömning och andra iakttagelser av motiveringen**

Närpes stads iakttagelser och erfarenhetsbaserade bedömningar ingår i kommentarerna över respektive delområde i lagförslaget (se ovan) till den del de avviker från lagberedningens motiveringar.

Björklund Helena  
Närpes stad - Stadsstyrelsen (beslut 31.5.2022)