

Mottagare:
Socialdepartementet
Enheten för funktionshinder och sociala tjänster

Promemoria: Språkplikt – Deltagande i grundutbildning i svenska för rätt till försörjningsstöd. S2019/05353/FST

Sammanfattning

Institutionen för socialt arbete, Malmö Universitet *avvisar* regeringens förslag om ett tillägg i 4 kap 1 § Socialtjänstlagen (2001:453) som lyder att den enskilde vid behov ska delta i grundutbildning i svenska för att stå till arbetsmarknadens förfogande.

Motiveringen till ställningstagandet är bland annat att:

- Det existerar redan bestämmelser och praxis som villkorar rätten till bistånd på förevarande områden och ytterligare förtydligande anses inte vara nödvändigt utan ter sig mera som symboliska ställningstaganden. De föreslagna förändringarna riskerar dock trots dess symboliska karaktär få långtgående praktiska konsekvenser för socialtjänstens möjligheter att bedriva ett professionellt socialt arbete och för dess klienter.
- En ramlag bör inte detaljstyras med specifika sociala insatser då det påverkar möjligheterna till att bedriva ett professionellt socialt arbete. Det riskerar även att skapa förutsättningar för omotiverade avslagsklausuler.
- Förändringen riskerar att bidra till att skapa inlåsnings effekter vilket kan påverka arbetet för ökad jämställdhet och jämlikhet, samt integrationsarbetet negativt.
- Förändringen innebär ett ökat fokus på den enskilde individens ansvar och motivation, och ett mindre fokus på att skapa bättre lokala och nationella förutsättningar för att få tillträde till en relevant och väl fungerande utbildning. Detta riskerar att dölja kommunernas problem med att tillhandahålla utbildningsplatser med en relevant och jämn utbildningsnivå som baseras på människors behov och förutsättningar.

Yttrande

Förutsättningar, krav och aktivering i socialt arbete

Socialtjänstlagen ger, med den skrivning som gäller idag, utrymme för socialarbetare att ställa krav på svenskundervisning om detta anses vara en viktig insats för den

enskildes möjligheter att bli exempelvis självförsörjande. Som framgår av prop.1996/97:124 (s.76) ingår i den enskildes skyldigheter att delta i verksamheter för arbetslösa inom ramen för arbetsmarknadspolitiken om man bedöms stå till arbetsmarknadens förfogande. Prop. 2012/13:94 förtydligar därtill tillämpningen av begreppet ”annan kompetenshöjande verksamhet” som insatser för att utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden komma in på arbetsmarknaden, vilket stämmer väl in på deltagande i språkundervisning. Därigenom är det alltså möjligt att redan idag ställa krav på deltagande i grundutbildning i svenska (Socialstyrelsen 2013). Deltagande i språkundervisning är dessutom en tillämpning av RÅ 1995 ref 88 som redan används av kommunerna med hänvisning till 4 kap 4 § SoL, varvid ett förtydligande i 4 kap 1 § SoL saknar betydelse.

Förändringen som föreslås skulle därmed enbart bli av symbolisk karaktär, men riskerar trots dess symboliska värde att få negativa konsekvenser för möjligheterna att bedriva ett professionellt socialt arbete. Beslutet om eventuellt behov av svenskundervisning förskjuts som ett resultat av regeringens förslag från professionens bedömning till en politisk och ideologisk nivå. För socialarbetare innebär det att möjligheterna att fatta relevanta beslut på basis av en professionell och individuellt anpassad bedömning riskerar att försvåras. Förändringen kommer även påverka enskilda klienter, då detaljstyrning på en politisk nivå kan missbrukas som generell avslagsklausul utan att individuella bedömningar genomförs.

Vidare speglar förslaget en föreställning om försörjningsstödet och om de människor som uppbär försörjningsstöd att systemet överutnyttjas samt att människor inte gör vad de kan för att förändra sin situation. Detta synliggörs bland annat genom de skrivningar som förslaget innehåller och de behov av ökade individuellt riktade krav som förespråkas i förslaget. Bilden av socialbidragstagare som passiva, som överutnyttjar bidrag överensstämmer inte med befintlig forskning. Istället går det snarare att se ett underutnyttjande av socialförsäkringssystemet. Människor undviker i hög grad att söka behovsprövat bistånd och för många är det en allra sista åtgärd (Salonen 2013). Inte heller finns det något stöd för föreställningen att socialbidragstagare medvetet skulle fuska i någon högre omfattning (se Sahlin 2018) eller för myten om så kallat ”bidragsberoende” (se Lister 2004 för en översikt). Trots detta har aktiveringskraven på försörjningsstödstagare och andra sedan 1990-talet stärkts, vilket särskilt tycks riktas mot vissa utrikes födda grupper (Dahlstedt 2015, Ulmestig 2007). Aktiveringen riktas därtill uteslutande mot den enskilde och har oftast svag förankring i de försörjningshinder som människor har (Nybom 2012, 2014). Den svenska fattigvårdstraditionen där människor delats upp i värdiga och ovärdiga bidragstagare upprätthålls och stärks därigenom (Nybom 2012). Vi bedömer att förslaget om ett språkrav ytterligare blir ett led i denna utveckling.

Socialtjänstlagen som en ramlag

Socialtjänstlagens utformning bygger på att den ska vara avsedd att ge socialtjänsten och socialarbetarna ett stort handlingsutrymme. Syftet med detta är att varje enskild

individens behov och förutsättningar ska kunna ligga till grund för det bistånd, det stöd och den hjälp som erbjuds. Socialtjänstlagen är därför i första hand inriktad på mål och värderingar, inte på specifika insatser (Mattsson 2016). Deltagande i svenskundervisning utgör dock en sådan specifik insats. Det tillägg som nu föreslås av regeringen skulle därför innebära ett onödigt stort ingrepp i socialtjänstlagen och skulle innebära en politisk och ideologisk styrning av vilka sociala insatser som eventuellt kan komma att anses vara nödvändiga i enskilda fall.

Socialtjänstlagens portalparagraf anger vilka mål och värderingar som ska ligga till grund för det kommunala sociala arbetet. Bland dessa finns bland annat ”frivillighet och delaktighet i samhällslivet” och ”självbestämmande, integritet och utveckling av enskildas och grupperns egna resurser” (1 kap 1 § SoL). I praktiken innebär detta att det kommunala arbetet skall ”bygga på respekt för individens självbestämmanderätt och integritet” (Mattsson 2016:204). Arbetet med klienter ska därmed baseras på ett samarbete med den enskilde och på ett samtycke av den enskilde. En detaljstyrning av vilka insatser som ska ligga till grund för detta arbete, vilket deltagande i språkundervisning skulle innebära, innebär en konflikt med socialtjänstlagens intentioner, mål och värderingar. Det skulle också innebära allt för stora ingrepp i socialarbetarens möjligheter att kunna leva upp till de krav som finns på professionen om att utveckla samarbeten med människor på deras villkor.

Tillgänglig forskning visar att en fördel med socialtjänstlagen som ramlag är att insatser, beslut och bedömningar kan genomföras på en professionell grund i samråd mellan socialarbetare och klient, där individuella förutsättningar och strukturella faktorer kan tas i beaktande. Risken med att detaljstyra en ramlag med på förhand bestämda insatser är att detaljstyrningen kan användas som skäl för avslag i tider av sämre kommunala förutsättningar eller på ideologisk basis, oavsett individens egentliga förutsättningar och behov.

Språkrav som jämställdhets- och integrationsåtgärd

Det är möjligt att se en förändring av integrationspolitiken i Sverige och övriga Europa mot ett allt större fokus på det som brukar kallas för ”civic integration” (Borevi, Kriegbaum & Mouritsen 2017). Språkrav är ett sådant krav. Sedan 2000-talet talas det inom forskningen till och med om en massiv vändning mot denna typ av krav på människor som immigrerat till Europa, samt hur detta snarare behöver förstås som en förtäckt form av migrationskontroll (Ahlén & Boräng 2017; Wallace Goodman 2011). Det gynnar nämligen viss immigration framför annan. Även om det finns lite forskning om effekterna av språkrav på integration, det är svårt att mäta eftersom det saknas kontrollgrupper, pekar den forskning som trots allt finns på att det har mycket liten eller ingen effekt. De integrationseffekter som exempelvis ett språkrav antas ge följs av skapandet av nya barriärer som i sin tur leder till social exkludering (ibid). Istället är det möjligt att se hur lingvistisk och social assimilation uppstår i högre utsträckning när integrationskrav översätts till sociala rättigheter (Ersanilli & Koopmans 2011). Även i dessa fall är dock effekten liten. Framförallt

tycks forskningen peka på två saker som har effekt. Dels känslan av samhörighet, dels samhällets syn på vem som hör dit (jfr. Simonsen 2017). Mot bakgrund av den forskning som finns på området språkkrav och integration, menar vi därför att ett språkkravstillägg i socialtjänstlagen riskerar att verka kontraproduktivt för integration.

Av punkt 7.4 i förslaget framgår att regeringen dessutom menar att förslaget är positivt ur jämställdhetssynpunkt då det förväntas påverka fler kvinnor än män. Att ett lagförslag förväntas påverka en grupp mer än andra säger i sig väldigt lite om jämställdhet. Jämställdhet och kvinnors rättigheter är dock ett allt vanligare argument för att införa hårdare krav och ökad disciplinering i steg mot påstådd integration eller assimilering (se Farris 2017; Kofman, Saharso & Vacchelli 2013). I praktiken har det dock visat sig att dessa insatser bygger på kulturella och könade stereotyper med liten förankring i kvinnors vardagsliv och sociala situation. Ett problem som uppstår med en sådan förenklad syn på integration är att de socioekonomiska dimensionerna av integration och strukturell ojämlikhet, i det här fallet i Sverige, tonas ner (jfr. Kirk & Suvearierol 2014; Kofman, Saharso & Vaccheelli 2013). Ett ytterligare problem är att det kan leda till inlåsnings effekter i sårbara livsvillkor för många kvinnor (jfr. Farris 2017; Mulinari 2018).

Snarare än ett led för ökad integration och jämställdhet ser vi därför hur den här typen av språkliga integrationskrav riskerar att verka kontraproduktivt och därmed bidra till en ökad risk för ytterligare inlåsnings effekter. Vidare leder den till ett ökat fokus på den enskilde individen utan att ta i beaktande strukturella och kulturella begränsningar som finns i Sverige och i organiseringen av svensk välfärd.

Individualiseringen av det sociala arbetet

Förslaget är tydligt med att ”språkplikten riktas mot den enskilde” (s.20) – Socialtjänstens arbete präglas redan idag av en långt gången individualisering av ansvar, vilket är otillräckligt för att möta strukturella sociala problem (inklusive arbetsmarknads-, jämställdhets- och integrationsfrågor) (Herz 2016). Diskurser om den fattiga eller bidragstagaren som orsak till sin egen utsatthet förskjuter fokus från fattigdomens orsaker till en påstått dysfunktionell individ, familj eller grupp (jfr. Salonen 2013). En sådan skrivning som regeringen nu föreslår riskerar att ytterligare stärka en sådan individualiserande trend.

Detta blir särskilt allvarligt när tillgången till adekvata utbildningsinsatser och anpassad utbildning skiljer sig åt över landet (vilket också påpekas i förslaget), och att ansvaret för detta riskerar att landa på den enskildes vilja, motivation och förmåga.

Slutsats

Malmö Universitet avvisar förslaget.

I tjänsten

Carin Cuadra, professor i socialt arbete

Marcus Herz, docent i socialt arbete (sammankallande)

Paula Mulinari, docent i socialt arbete

Tapio Salonen, professor i socialt arbete

Källor som hänvisas till i yttrandet

- Ahlén, A., & Boräng, F. (2018). Immigration Control in Disguise? *Nordic Journal of Migration Research*, 8(1), 3–14.
- Borevi, K., Jensen, K. K., & Mouritsen, P. (2017). The civic turn of immigrant integration policies in the Scandinavian welfare states. *Comparative Migration Studies*, 5(1), 1–14.
- Dahlstedt, M. (2015). Discourses of employment and inclusion in Sweden. In E. Righard, M. Johansson, & T. Salonen (Eds.), *Social transformations in Scandinavian Cities. Nordic perspectives on urban marginalization and social sustainability*. Lund: Nordic Academic Press.
- Farris, S. R. (2017). *In the name of women's rights. The rise of femonationalism*. Durham: Duke University Press.
- Goodman, S. W. (2011). Controlling immigration through language and country knowledge requirements. *West European Politics*, 34(2), 235–255.
- Groenendijk, K. (2011). Pre-departure integration strategies in the European Union: Integration or immigration policy? *European Journal of Migration and Law*, 13(1), 1–30.
- Herz, M. (2016). *Levande socialt arbete. Vardagsliv, sörjbarhet och sociala orättvisor*. Stockholm: Liber.
- Kirk, K. M., & Suvarierol, S. (2014). Emancipating migrant women? Gendered civic integration in the Netherlands. *Social Politics*, 21(2), 241–260.
- Kofman, E., Saharso, S., & Vacchelli, E. (2015). Gendered perspectives on integration discourses and measures. *International Migration*, 53(4), 77–89.
- Mattsson, T. (2016). *Juridik och socialt arbete*. I Meeuwisse, A. et al (red). *Socialt arbete. En grundbok. Tredje utgåvan*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Mulinari, P. (2018). A new service class in the public sector? The role of femonationalism in unemployment policies. *Social Inclusion*, 6(4), 36–47.
- Nybom, J. (2012). *Aktivering av socialbidragstagare - om stöd och kontroll i socialtjänsten*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Nybom, J. (2014). Vilket resultat har socialtjänstens aktivering av socialbidragstagare. *Socialvetenskaplig Tidskrift*, (1), 24–46.
- Sahlin, I. (2018). Misstänkliggörandet av socialbidragstagare. In M. Dahlstedt & P. Lalander (Eds.), *Manifest - för ett socialt arbete i tiden*. Lund: Studentlitteratur.
- Salonen, T. (2013). *Det nödvändiga uppbrottet – reformera det ekonomiska biståndet*. Stockholm: Arena Idé.

- Simonsen, K. B. (2017). Does citizenship always further Immigrants' feeling of belonging to the host nation? A study of policies and public attitudes in 14 Western democracies. *Comparative Migration Studies*, 5(1).
- Socialstyrelsen (2013) Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Ulmestig, R. (2007). På gränsen till fattigvård? : en studie om arbetsmarknadspolitik och socialbidrag. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.