



HK Kommunal



Dansk Socialrådgiverforening

Toldbodgade 19A
Postboks 69
1003 København K
www.socialrdg.dk
Tlf.nr. 33913033

Integrationsministeriet
Holbergsgade 6
1057 København K

J.nr. 2005-5009-25

4. november 2005

Udkast til høringssvar fra Dansk Socialrådgiverforening ang. Lov om ændring af integrationsloven og udlændingeloven

Dansk Socialrådgiverforening (DS) og HK/Kommunal (HK/K) skal takke for tilsendelsen af udkast til forslag til ændring af integrationsloven og udlændingeloven. DS og HK/K har følgende bemærkninger til forslaget:

I. Generelle bemærkninger

Overordnet set er det ikke DS og HK/Ks opfattelse at det udsendte lovforslag vil bidrage positivt til integrationsindsatsen af flygtninge og udlændinge i Danmark. Lovforslaget bærer præg af uhensigtsmæssig signalpolitik kombineret med fokus på mistillid, kontrol og sanktioner og kun i meget begrænset omfang på rettigheder og konstruktiv integrationspolitik. DS og HK/K mener, at lovforslaget i sin helhed ikke vil bidrage til en positiv integrationsproces, men i stedet vil føre til øget stigmatisering og social udstødelse.

Administrative krav og arbejdsmæssig belastning:

Samlet set er der tale om overordentlig komplicerede og administrativt tunge ændringer. DS og HK/K er derfor nødt til indledningsvis at påpege, at der med lovændringerne lægges nye indviklede og administrativt krævende elementer til et

lovkompleks, der allerede er meget kompliceret, som har mange formkrav og fastlagte procedurer, og som har mange indbyggede kontrolforanstaltninger. Flere af forslagene vil *ikke* kunne løftes, uden at der tilføres ressourcer til forvaltningerne.

Disse ressourcebehov er der ikke taget højde for i lovforslaget. Derfor vil forslaget efter DS og HK/Ks vurdering betyde, at kommunernes problemer med at leve op til lovgivningen kan forøges. Yderligere tilførsel af arbejdsopgaver til de i forvejen hårdt belastede kommunale medarbejdere vil desuden øge de arbejdsmiljøbelastninger som personalet udsættes for, og som vi allerede ser i dag. Lovforslaget bør derfor sammen med Lov om ændring af lov om aktiv beskæftigelsesindsats og lov om aktiv socialpolitik give anledning til overvejelser om hvor stor en sagsmængde og hvor mange administrative kontrolfunktioner de kommunale sagsbehandlere reelt kan overkomme uden at det går ud over kvaliteten i integrationsarbejdet.

Integration eller yderligere marginalisering

I de almindelige bemærkninger til lovforslaget påpeges at integrationsindsatsen skal bidrage til, at nyankomne udlændinge sikres mulighed for deltagelse på lige fod med andre borgere i samfundets politiske, økonomiske, arbejdsmæssige, sociale, religiøse og kulturelle liv (s.13). Det er DS og HK/Ks opfattelse, at de fremsatte forslag virker mod denne hensigt. De mange stramninger vil efter DS og HK/Ks mening føre til økonomisk isolation, hvilket på sigt vil føre til større ulighed i samfundet. Samtidig er det DS og HK/Ks bekymring at de mange stramninger ift. udlændige og kontanthjælpsmodtagere generelt er med til at forstærke tendensen til social eksklusion og marginalisering af visse samfundsgrupper, hvilket på sigt kan føre til øgede sociale problemer og problemer med grupper der reelt sætter sig uden for samfundets normer og rammer.

II. Kommentarer til enkelte områder eller problemstillinger

Uddannelsespligt for unge:

§16 a. §25 stk.10 §25 e. Integrationsloven

DS og HK/K deler målsætningen om at få flere unge kontanthjælpsmodtagere i uddannelse. DS og HK/K mener, at de unge, som ikke har problemer udover ledighed, skal tilskyndes til at gå i uddannelse, og at det skal ske i motiverende dialog med den enkelte unge.

Dog finder DS og HK/K stærke elementer af tvang i forslaget, og DS og HK/K er bekymrede for, at netop forslagets tvangselementer kan medføre utilsigtede uhensigtsmæssigheder. DS og HK/K frygter således, at mange unge vil droppe ud af uddannelser, som de ikke har haft ordentlig tid til at overveje relevansen af, og at de dernæst rammes urimeligt af sanktioner. Sådanne mekanismer vil eksempelvis medføre uhensigtsmæssig gældssætning for meget unge kontanthjælpsmodtagere.

Det er i den forbindelse væsentligt at nævne, at det kan være vanskeligt for kommunerne at tilvejebringe et dækkende grundlag for at vurdere noget så komplekst som et ungt menneskes forudsætninger for at gennemføre en given uddannelse. Man kan frygte, at dette vil skabe problemer for de unge, som dermed kan pålægges optagelse i en uddannelse som det viser sig, at de alligevel ikke havde interesse for, hvorved det risikeres, at en del unge gennemfører uddannelser, som de aldrig kommer til at benytte i beskæftigelsesøjemed. Sådanne erkendelser er almindeligt kendte i uddannelsessystemet allerede, og DS og HK/K mener, at det også bør være muligt for disse unge at nå frem til en sådan erkendelse, uden at de dermed udsættes for sanktioner.

Dette forstærkes af at et evt. ophør med deltagelse i uddannelsesforløbet formentlig vil blive tolket som en overtrædelse af integrationskontrakten. Vi risikerer derfor at unge udlændinge fastholdes i på længere sigt uholdbare uddannelsesforløb, fordi de er bange for at det vil komme til at påvirke deres ret til tidsubegrænset opholdstilladelse. Samtidig finder DS og HK/K det samfundsøkonomisk omkostningsfuldt at presse unge ind i uddannelsesvalg, som samfundet efterfølgende aldrig får glæde af.

Unge nytilkomne udlændinge befinder sig i forvejen i en sårbar situation. At tvinge dem i gang med et uddannelsesforløb som de reelt ikke er parate til vil kunne betyde yderligere nederlag og dermed længere vej hen til det der er målet: vellykket integration og selvforsørgelse.

DS og HK/K beklager at forslaget ikke indeholder noget krav i selve lovteksten om at kommunen skal vurdere at den unge er i stand til at gennemføre uddannelsen, sådan som det er kravet ift. unge kontanthjælpsmodtagere (se forslag til ny § 21 b. i LAB). DS og HK/K mener at der som minimum bør tilføjes en lignende pasus i integrationsloven §16 a.

Det påpeges i bemærkningerne at der må forventes at være meget få nyankomne udlændinge som reelt vil have forudsætningerne for at gennemføre en uddannelse på normale vilkår, primært grundet at det vel er de færreste nytilkomne flygtninge der har det fornødne danskniveau. Set på den baggrund finder DS og HK/K, at der er tale

om unødigt lovgivning som højst vil føre til større administrative byrder.

DS og HK/K vil også pege på, at beslutningens rækkevidde bør medføre, at en klage over kommunens beslutning har opsættende virkning. Det er at invitere til problemer, hvis man tvinger en ung til at starte på en uddannelse, selvom vedkommende har klaget over valget.

§ 16 a er knyttet til flere sanktionsmuligheder. Det nævnes for det første i bemærkningerne (side 20), at kommunen ikke kan yde hjælp, så længe den unge har mulighed for at genoptage uddannelsen. Det er en upræcis og vidtgående sanktion. I stedet tilbydes introduktionsydelse, der dog gøres tilbagebetalingspligtig. DS og HK/K mener, at det er hårde sanktioner at anvende, hvis en ung ikke gennemfører en uddannelse. Endvidere vil DS og HK/K særskilt pege på, at det vil medføre, at nogle unge flygtninge og indvandrere uden permanent opholdstilladelse vil komme i gæld til det offentlige, hvilket kan begrunde en afvisning af deres senere ansøgning om fast opholdstilladelse.

DS og HK/K vil endelig pege på, at det er vigtigt, at der sker en koordinering med Undervisningsministeriets initiativer. Det må sikres, at de unge kan optages på uddannelserne, og at de har ret til SU, også selvom de ikke har permanent opholdstilladelse. Det må fremgå af den senere lovgivning fra Undervisningsministeriet.

Erklæring om integration og aktivt medborgerskab

§19, stk.1 Integrationsloven

I de almindelige bemærkninger til lovforslaget påpeges det, at aftalen hviler på det grundlæggende princip, at den enkelte udlænding skal mødes med samme forventninger og krav, som andre borgere i Danmark mødes med. Det er DS og HK/Ks opfattelse at den erklæring om integration og aktivt medborgerskab som foreslås her strider mod dette princip. Erklæringen er en uheldig sammenblanding af jura og moral og har et indhold der nemt kan opleves både nedladende og stigmatiserende. Samtidig vil erklæringen føre til ekstra arbejde for sagsbehandlerne - tid der ellers kunne være gået til aktivt at hjælpe og vejlede den enkelte.

Det er DS og HK/Ks opfattelse, at erklæringen vil være med til at besværliggøre samarbejdet mellem sagsbehandleren og klienten, da erklæringen kan opleves som mistillid til borgeren. Erklæringen skaber dermed en uheldig relation mellem sagsbehandler og klient. Noget DS og HK/K mener, vil komme til at skade integrationsarbejdet i kommunerne. DS og HK/K vil derfor foreslå

at erklæringen, såfremt den bliver vedtaget, underskrives samtidig med udlændingestyrelsens behandling af sagen og ikke i mødet med den kommunale sagsbehandler.

DS og HK/K finder det vigtigt at påpege, at lovforslaget ikke er særlig præcist hvad angår hvilke sanktionsmuligheder der er ved mindre overtrædelser, samt om der skal være nogen opfølgning på erklæringen. Hvilken effekt vil det f.eks. have på en ansøgning om tidsubegrænset opholdstilladelse, at en udlænding har slået sit barn? Set på den baggrund kan erklæringen være med til at problemer der ellers kunne være løst med kommunens hjælp forsøges at holdes skjult med negative konsekvenser til følge. Samlet set er erklæringen med til at øge den generelle usikkerhed for den enkelte - noget flere undersøgelser har peget på kan være med til at besværliggøre en positiv integrationsindsats.

Samlet set er det DS og HK/Ks opfattelse at erklæringen i stedet for at bidrage til en positiv integrationsproces vil skabe mistillid, utryghed og stigmatisering i den enkelte udlændings møde med det danske samfund. Erklæringen er et uheldigt eksempel på signalpolitik, der ikke løser de egentlige problemer men i stedet føjer nye til. Samtidig kan modvilje til at underskrive kontrakten føre til udsættelse eller hindring af opnåelse af tidsubegrænset opholdstilladelse, da forslaget til ny §11 c i udlændingeloven gør opnåelse heraf afhængig af at have haft erklæringen underskrevet i 7 år.

Integrationskontrakt

§19 stk.1, stk. 4, stk. 5, stk. 7, stk. 8, §20 stk.1, 1. pkt. integrationsloven, §11 c. udlændingeloven

DS og HK/K mener, at integrationskontrakterne i den form, de er fastlagt i lovforslaget, lægger op til en ret ensidig adfærdsregulering fra kommunens side, der vil være umyndiggørende, klientgørende og i værste fald konfliktskabende. For at undgå det, er det afgørende, at kontrakten er realistisk, og at den udformes i enighed mellem borgeren og kommunen. Ellers kan den medføre, at den usikkerhed, borgeren befinder sig i som ny i landet og uden tidsubegrænset opholdstilladelse, forlænges, og at det vil forringe borgerens mulighed for at gå aktivt ind i integrationsforløbet. En formynderisk og umyndiggørende brug af kontrakterne vil også medføre, at borgerne vil prøve at skjule eventuelle problemer med at leve op til kontrakten. Det er selvfølgelig meget u hensigtsmæssigt både for integrationsforløbet og for samarbejdet.

Der er flere forhold i relation til kontrakterne, der er svagt beskrevet i lovforslaget, hvilket efterlader en ret åben dagsorden, når bekendtgørelsen skal skrives. Det finder DS og

HK/K kritisabelt, da Folketinget og offentligheden bør vide, hvordan reglerne om kontrakterne vil blive, inden lovforslaget vedtages.

Et af de centrale spørgsmål i denne forbindelse er hvordan kommunerne i realiteten skal leve op til kravet om at kontrakter der er "individuel tilpasset den enkelte udlændings kvalifikationer og ressourcer" samt indeholder "beskrivelse af den enkelte udlændings færdigheder og forudsætninger (lovforslaget s.10f) samtidig med kravet om, at disse skal være udfærdiget inden en måned efter at kommunen har overtaget sagen. Den korte sagsbehandlingstid kan efter DS og HK/Ks opfattelse nemt komme til at gå ud over kvaliteten af kontrakten. Hvorvidt den enkelte kommune forventes at udvikle egne metoder eller der lægges op til en samlet metode fremgår heller ikke tydeligt af lovforslaget. Det er heller ikke klart, hvilken indflydelse, borgeren kan få, når kontrakten udarbejdes og senere under det forløb, der får så stor indflydelse på vedkommendes vilkår i landet.

§19 stk.8 udvider den tid den enkelte er bundet til integrationskontrakten frem til det tidspunkt hvor tidsubegrænset opholdstilladelse kan opnås (tidligst efter 7 år). Det er DS og HK/Ks opfattelse at dette for mange vil opleves som en stress faktor frem for en hjælp. Usikkerhed omkring ens fremtidige situation gør det vanskeligt at tilegne sig den adfærd og de kvalifikationer der er nødvendige for at kunne klare sig på det danske arbejdsmarked. DS og HK/K frygter derfor at forslaget frem for at føre til hurtigere integration og selvforsørgelse reelt vil have den modsatte effekt.

Endelig skal DS og HK/K påpege, at arbejdet med kontrakterne, herunder især at det pålægges kommunerne at udarbejde integrationskontrakter med alle herboende udlændinge uden tidsubegrænset opholdstilladelse hvis udlændingen søger om eller modtager hjælp til forsørgelse efter LAS, arbejdsløshedsdagpenge eller aktiveringsydelse, vil forøge arbejdspresset på sagsbehandlerne (lovforslagets §3 stk.4). Dette vil i praksis begrænse muligheden for et opsøgende og formidlende arbejde i forhold til private virksomheder og offentlige arbejdspladser.

Sygeopfølgning

§25 d. §30 nyt stk. 4, §31 stk.4 og 5, §45 a. integrationsloven

DS og HK/K finder, at det er godt, hvis de borgere, der i dag ikke får hjælp til faktiske helbredsproblemer, kan få det. Vi ved, at en del udlændinge har helbredsproblemer, og at nogle ikke får vurderet behovet for sygdomsafklaring, behandling og genoptræning, og at de derfor ikke får den hjælp, de burde få. Det gælder blandt andet for nogle traumatiserede torturofre. DS og HK/K finder det

således godt, hvis der kan blive taget bedre hånd om disse borgeres situation. I den forbindelse vil DS og HK/K gerne gøre opmærksom på at der ift. tortur og traumatiserede flygtning er begrænset kapacitet på de få tilbud, der er rettet mod denne målgruppe. DS og HK/K foreslår derfor, at forslaget følges op med en indsats for at styrke behandlingstilbudene til denne gruppe

Samtidig vil DS og HK/K pege på, at sygeopfølgningen er en omfattende opgave, der vil kræve megen tid og opmærksomhed i forvaltningerne. Ydermere er reglerne kontrolorienterede, og DS og HK/K finder det paradoksalt, hvis kommunerne skal bruge (meget) tid på at kontrollere borgere, der faktisk er syge, i stedet for at bruge tiden på dem, der er raske, og som umiddelbart kan hjælpes i forhold til arbejdsmarkedet.

DS og HK/K er også betænkelige ved, at reglerne vil stille forvaltningen overfor krav, som hører hjemme hos behandlende læge. Planer for sygdomsafklaring, behandling og genoptræning skal lægges af lægefagligt uddannet personale, især vil borgerens praktiserende læge være central. Forslaget kan dermed komme til at rykke grænsen mellem de praktiserende læger og socialforvaltningen på en u hensigtsmæssig måde.

Videregivelse af oplysninger mellem kommuner uden samtykke

§51b stk. 3 integrationsloven

DS og HK/K bemærker at kommunernes mulighed for at videregive oplysninger uden klientens samtykke øges med dette lovforslag. En sådan praksis svækker den enkeltes retssikkerhed og kan samtidig føre til, at udlændinge fastholdes i bestemte problemstillinger. Samtidig bør man være opmærksom på, at mange udlændinge pga. dårlige oplevelser med de offentlige myndigheder i deres oprindelseslande kun kan opbygge et tillidsforhold til deres lokale sagsbehandler, hvis de kan have tillid til at denne ikke misbruger de oplysninger, vedkommende kommer i besiddelse af. Videregivelse af oplysninger i integrationskontrakten, der nu muliggøres, betyder endvidere at oplysninger om evt. tortur kan videregives uden klientens samtykke. For mennesker der har oplevet tortur er dette en meget angstprovokerende situation. Det er derfor vigtigt ift. torturoplevelser, at det er det enkelte torturoffer der bestemmer hvem vedkommende oplyser om torturen. Samlet set kan denne bestemmelse derfor betyde at udlændingen tilbageholder oplysninger for kommunen, hvilket kan være med til at vanskeliggøre en hensigtsmæssig integrationsproces.

Skærpede betingelser for meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse

§11 stk. 9, nr.2, §11 c. Udlændingeloven

DS og HK/K noterer sig at reglerne for meddelelse af tidsubegrænset opholdstilladelse skærpes med indførsel af ny §11 stk. 9 nr.2 i udlændingeloven. Det er DS og HK/Ks opfattelse at der er tale om unødige stramninger der alene vil føre til større usikkerhed for den enkelte udlænding og dermed primært vil bidrage til at besværliggøre integrationsarbejdet.

Ligestillingsmæssige konsekvenser

Af lovforslagets bemærkninger fremgår det at lovforslaget forventes at have positive kønsligestillingsmæssige konsekvenser. DS og HK/K er uenige i denne betragtning. DS og HK/K mener ikke erklæring om integration og aktivt medborgerskab vil have denne effekt. Dertil kommer at lovforslaget også bør vurderes ud fra et etnisk ligestillingsperspektiv. I et sådant perspektiv fremstår lovforslaget som et tilbageslag for ligestillingen da erklæring om integration og aktivt medborgerskab primært virker rettet mod bestemte etniske grupper og dermed kan forstærke stigmatiseringen af disse grupper.

Med venlig hilsen

Bettina Post
næstformand
Dansk Socialrådgiverforening

Per Støve
formand
Socialpolitisk udvalg
HK/Kommunal