

Datum
2016-12-15

Arbetsförmedlingens
diarienummer:
Af-2016/0033 0434

Regeringskansliets
diarienummer:
A2016-01883-I

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

Arbetsförmedlingen har ombetts att lämna svar på ovanstående remiss och lämnar härmed sitt yttrande.

Sammanfattning

Arbetsförmedlingen har sammanfattningsvis följande synpunkter:

- Arbetsförmedlingen är positiv till att regelverket för etableringsuppdraget i större utsträckning anpassas till det regelverk som gäller för övriga arbetssökande.
- Arbetsförmedlingen är positiv till att regelverket för ersättning till vissa nyanlända harmoniseras med ersättningsreglerna för andra deltagare i arbetsmarknadspolitiska program.
- Arbetsförmedlingen vill påtala att det nya etableringsprogrammet innebär en kortare tid med effektiva insatser jämfört med idag. Detta eftersom kartläggningen av de arbetssökande till största delen ska ske efter att personen påbörjat deltagandet i programmet. Myndigheten vill därför peka på risken för att färre hinner uppnå målet om arbete eller högre studier. Arbetsförmedlingen lämnar också förslag på alternativa lösningar för att möta denna risk.
- Arbetsförmedlingen vill tydligt påtala behovet av att försöka få till en så kort övergångsperiod som möjligt. Detta för att minimera tiden med två parallella regelverk. Även här lämnar Arbetsförmedlingen förslag på lösningar.
- Arbetsförmedlingen välkomnar en tät dialog med Arbetsmarknadsdepartementet vid utformningen av detaljerna i de nya regelverken.

Datum
2016-12-15

Arbetsförmedlingens synpunkter

Arbetsförmedlingen är positiv till att regelverket för etableringsuppdraget harmoniseras med det regelverk som gäller för övriga arbetssökande. Myndigheten välkomnar även förslaget att regelverket för ersättning till vissa nyanlända harmoniseras med ersättningsreglerna för andra deltagare i arbetsmarknadspolitiska program.

Utöver detta har Arbetsförmedlingen följande kommentarer och övergripande synpunkter på de olika förslagen.

Kartläggning och anvisning till programmet

Kartläggning av arbetssökande i det nuvarande etableringsuppdraget
Enligt det nuvarande regelverket för etableringsuppdraget ska Arbetsförmedlingen genomföra etableringssamtal med en nyanländ snarast möjligt efter det att han eller hon har beviljats uppehållstillstånd.¹ Under etableringssamtalen kartläggs den arbetssökandes utbildning och yrkeskompetens och samtal förs om lämpliga aktiviteter som den senare beslutade etableringsplanen kan innehålla. Samtalen omfattar även en kartläggning av den nyanländes förutsättningar att delta i aktiviteter inom planen. Utifrån det görs en bedömning av den arbetssökandes prestationsförmåga. Under tiden personen medverkar till upprättandet av en etableringsplan har denne rätt till en särskild etableringsersättning (EEM) på 231 kronor per dag, fem dagar i veckan.² Tiden som personen medverkar till upprättande av etableringsplan och erhåller ersättning kan som längst vara fram till beslutet om etableringsplan, det vill säga maximalt fram tills ett år från folkbokföringsdatum.

I oktober 2016 tog det i snitt 64 dagar från att en person fick uppehållstillstånd till att denne hade sitt första etableringssamtal. Ledtiden har blivit längre under de senaste åren vilket beror på den kraftigt ökade tillströmningen av nyanlända arbetssökande.

I oktober samma tid tog det vidare i snitt 36 dagar från det första etableringssamtalet till beslut om etableringsplan.³ Denna ledtid påverkas inte bara av Arbetsförmedlingens handläggning utan även av väntetider på att få börja sfi och andra aktiviteter. Nyanlända föräldrar kan även behöva vänta på skolplats eller plats inom barnomsorgen för sina barn. Det är ofta kvinnor som tar ansvaret för denna väntan.

¹ 2 § förordningen (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

² 1 § 2 kap. förordningen (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare

³ Källa: Arbetsförmedlingens statistik. I ledtiden från uppehållstillstånd till etableringssamtal har kvotflyktingar och anhöriga exkluderats eftersom de fått sitt uppehållstillstånd utomlands. I ledtiden från första etableringssamtal till beslut om etableringsplan har de som vistats på anläggningsboende exkluderats eftersom de inte ska ha etableringsplan förrän de blivit mottagna i en kommun.

Datum
2016-12-15

Arbetsförmedlingen har idag etableringssamtal även med de personer som fått uppehållstillstånd men som fortfarande vistas på Migrationsverkets anläggningsboenden. För dessa utgår ingen EEM då de behåller sin LMA-ersättning⁴ fram till tiden för kommunmottagning. Arbetsförmedlingen upprättar inte heller någon etableringsplan för denna grupp förrän de blivit kommunmottagna eller senast 12 månader från första folkbokföring.⁵

Kartläggning av arbetssökande inom ramen för det nya programmet
I departementsskrivelsen föreslås ovan beskrivna kartläggning med tillhörande ersättning tas bort och istället som huvudregel ske inom ramen för det nya arbetsmarknadspolitiska programmet.

Den normala processen för arbetssökande är att de skrivs in, kartläggs och får en handlingsplan. Sedan kan Arbetsförmedlingen anvisa till lämpligt arbetsmarknadspolitiskt program. Innan anvisningen får den arbetssökande information om de rättigheter och skyldigheter som ett deltagande medför. Den arbetssökande får utifrån denna information möjligheten att tacka ja eller nej till anvisningen. Vid påbörjat deltagande i programmet kan det finnas kartläggande inslag men de kan då ses som en fördjupad kartläggning. Den föreslagna hanteringen av nyanlända där kartläggningen som huvudregel sker efter anvisningen blir därmed en avvikelse från myndighetens gängse rutiner.

Arbetsförmedlingen vill även påpeka att kartläggning inom ramen för programmet riskerar att minska tiden för aktiva insatser som ska ta den nyanlände närmare arbetsmarknaden. Som beskrevs tidigare så blir nyanlända idag kartlagda före beslutet om etableringsplan. När denna kartläggningsperiod istället ska ske inom ramen för det nya programmet minskar tiden med aktiva arbetsförberedande insatser. Som konstaterades tidigare så är det också vanligt med väntetid för att påbörja olika aktiviteter. Denna väntan sker idag med EEM innan beslutet om etableringsplan men kommer även den att ske inom ramen för det nya programmet. Därmed finns en risk för att färre hinner uppnå målet med det nya programmet inom den föreslagna maxtiden på 24 månader.

En minskad tid med aktiva insatser riskerar framförallt att påverka etableringen av personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Deras möjligheter att ta del av etableringsinsatserna på lika villkor är beroende av att Arbetsförmedlingen, hälso- och sjukvården och kommunen har ett effektivt samarbete och att aktiviteterna är tillgängliga och anpassade.

⁴ Bistånd enligt 8 § i lagen om mottagande av asylsökande

⁵ 3 a § förordningen (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

Datum
2016-12-15

En alternativ lösning skulle därför kunna vara att Arbetsförmedlingen fattade beslut om kartläggande programinsatser med aktivitetsstöd innan anvisningen till själva etableringsprogrammet. Detta alternativ är dock kostnadsdrivande och påverkar därmed myndighetens anslagsbehov. Det skulle därför behöva utredas ytterligare. I det arbetet behöver det beaktas vilken kostnadsminskning ett slopande av EEM innebär.

Arbetsförmedlingen arbetar med att utveckla ett digitalt verktyg för att kunna erbjuda asylsökande tidig kompetenskartläggning och därigenom påskynda deras etablering på arbetsmarknaden. I verktyget kommer asylsökande kunna välja att registrera uppgifter om utbildnings- och yrkesbakgrund. Att registrera informationen är frivilligt för den asylsökande. En första lansering av verktyget beräknas att ske under första kvartalet 2017. Senare under året är avsikten att införa en funktion där informationen om individen ska kunna föras över digitalt från verktyget till Arbetsförmedlingens datasystem. På så sätt kan informationen bli en del av underlaget i kartläggningen av den arbetssökande.

Arbetsförmedlingen bedömer att merparten av de asylsökande kommer att använda verktyget. Men i och med att det är frivilligt och förutsätter både en grundläggande läs- och skrivkunnighet, samt en viss datavana, kommer inte alla att ha använt det när de skriver in sig på Arbetsförmedlingen.

Individens behov av snabb anvisning för tryggad försörjning kontra behovet av arbetsmarknadspolitisk bedömning

En följd av att EEM tas bort blir att den nyanlände står utan ersättning från det att den sista LMA-ersättningen utbetalats till att Arbetsförmedlingen fattat beslut om anvisning till programmet. Redan idag finns det ett glapp mellan den sista utbetalningen av LMA-ersättningen och den första utbetalningen av EEM. Om individen under detta glapp inte kan försörja sig på egna medel så är denne hänvisad till socialtjänsten för att ansöka om ekonomiskt bistånd. Detta glapp riskerar att växa i och med att ingen ersättning ska utgå före anvisningen till det nya programmet.

Myndigheten vill därför tydligt peka på den inneboende konflikten mellan snabba beslut för att säkra den nyanländes försörjning och ambitionen att en anvisning ska föregås av en arbetsmarknadspolitisk bedömning.

Ett sätt att minska denna inneboende konflikt kan vara att se över villkoren för LMA-ersättning för de som får uppehållstillstånd. Detta i syfte att lösa deras försörjning under tiden mellan uppehållstillstånd och beslut om anvisning till programmet. En sådan lösning behöver inte

Datum
2016-12-15

innebära en ökad nettokostnad för staten eftersom ett upphörande av EEM bör innebära en kostnadsminskning.

Det finns även en rad faktorer som påverkar Arbetsförmedlingens möjligheter att snabbt anvisa personer till det nya programmet:

- Innan anvisning behöver de arbetssökande få den information de behöver och tid för att ta ställning till deltagandet i programmet. I och med att målgruppen ska omfattas av sanktionssystemet är det av yttersta vikt att deltagarna förstår vad de förväntas göra i programmet. Risker är annars att de drabbas av sanktioner eller till och med återkallanden. Ett alternativ är att ge målgruppen denna information redan innan de kommit till Arbetsförmedlingen men den möjligheten behöver dock utredas. Det är även viktigt att komma ihåg att inskrivning av nyanlända i normalfallet kräver tolkresurser vilket också påverkar tidsåtgången.
- För att Arbetsförmedlingen ska kunna anvisa en nyanländ till programmet måste denne först komma till myndigheten och skrivas in. Den LMA-ersättning som personerna får är samtidigt så låg att den sällan räcker för att bekosta några resor till Arbetsförmedlingen. Förslagsvis bör Migrationsverket ansvara för att personer som får uppehållstillstånd och tillhör målgruppen för programmet ges ekonomiska möjligheter att ta sig till Arbetsförmedlingen. Även denna fråga bör utredas.
- Myndighetens mottagningskapacitet varierar i olika delar av landet vilket kan påverka möjligheten till snabba beslut om anvisningar. Vid hastiga öknings av antalet nyanlända som tillhör målgruppen kan mindre lokalkontor ha svårt att tillräckligt snabbt ställa om verksamheten. Då riskerar ledtiden från uppehållstillstånd till inskrivning och anvisning att bli längre.
- För att Arbetsförmedlingen ska kunna skriva in de arbetssökande i myndighetens datasystem behöver de ha ett person- eller samordningsnummer. Annars kan inget automatiskt informationsutbyte ske med Försäkringskassan, vilken enligt departementsskrivelsen är den myndighet som ska pröva och utbetala etableringsersättningen. Väntetiden på ett person- eller samordningsnummer har därför en tydlig påverkan på hur länge en nyanländ kan behöva vänta på en anvisning till det nya programmet och få sin ersättning. Arbetsförmedlingen kan visserligen skriva in personen manuellt men någon ersättning kan då inte utbetalas. När personen väl får ett samordningsnummer eller personnummer kan myndigheten efterregistrera uppgifterna i datasystemet och då skicka en signal

Datum
2016-12-15

till Försäkringskassan. Något som skulle kunna lösa detta problem är möjligheten att låta alla asylsökande erhålla samordningsnummer. Skatteverket har på uppdrag av regeringen utrett förutsättningarna för detta och har lämnat ett förslag att Migrationsverket ska rekvirera samordningsnumren från Skatteverket från och med juli 2017.⁶

- Nyanlända föräldrar som väntar på skolplats eller plats inom barnomsorgen för sina barn kommer troligen inte att kunna anvisas eftersom de är förhindrade att delta i några aktiviteter. Hur denna grupp, och andra som av någon anledning är förhindrade att ta del av några aktiviteter, ska få sin försörjning tryggad behöver utredas.

Stöd till nyanlända med uppehållstillstånd som fortfarande vistas på anläggningsboende

Som tidigare nämndes ska Arbetsförmedlingen enligt nuvarande regelverk inte upprätta någon etableringsplan för de som fått uppehållstillstånd men fortfarande vistas på ett anläggningsboende.⁷ Av departementsskrivelsen framgår inte hur denna grupp ska hanteras i och med införandet av det nya programmet. Däremot kommer länsstyrelserna från och med januari 2017 att få samordningsansvaret för tidiga insatser för asylsökande och personer som har uppehållstillstånd men bor i Migrationsverkets anläggningsboenden.⁸ Dessa insatser syftar bland annat till att ge kunskaper i svenska språket och få information om möjligheter till arbete och studier, samt att ge grundläggande kunskaper om hur det svenska samhället fungerar. Arbetsförmedlingen deltar i arbetet med tidiga insatser till asylsökande genom att erbjuda tidig kompetenskartläggning.

Det är viktigt att det nya regelverket klargör vilket stöd Arbetsförmedlingen förväntas erbjuda denna grupp i väntan på kommunmottagning. I dagsläget är myndighetens tolkning att det inte är arbetsmarknadspolitiskt motiverat att gå in med programinsatser för denna grupp. Detta eftersom de förväntas att flytta inom kort och att de kommer att erbjudas sammanhållna och effektiva insatser när de väl blivit kommunmottagna. Om Arbetsförmedlingen ska erbjuda dem insatser utöver möjlighet till tidig kompetenskartläggning så vill myndigheten betona att det skulle vara kostnadsdrivande och därmed påverka myndighetens anslagsbehov.

⁶ Se: Skatteverket, 2016, *Samordningsnummer till asylsökande. Bilaga till 2016-04-25 Dnr 1 31 176575-16/113* och Arbetsförmedlingen, 2016, *Remissyttrande: Skatteverkets promemoria Samordningsnummer till asylsökande (dnr Fi2015/0487/S3)*, Dnr Af-2016/0008 4087

⁷ 3 a § *Förordningen (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare*

⁸ Se: Ds 2016:21 och prop. 2015/16:100

Datum
2016-12-15

Tid i programmet, utskrivning och återinskrivning

Enligt departementsskrivelsen bör det finnas bestämmelser om hur länge en nyanländ kan ta del av insatser i det nya programmet. Som huvudregel bör en nyanländ, liksom i dag, inte kunna ta del av etableringsinsatser längre än under 24 månader. En utgångspunkt för utformningen av bestämmelserna bör vara att det finns en bortre gräns för hur länge en nyanländ kan vara inskriven i det nya programmet. Sådana bestämmelser bör emellertid kompletteras med bestämmelser om överhoppningsbar tid för t.ex. arbete, sjukdom, vård av barn med föräldrapenning och vissa studier.

Förutom en tidsgräns bör det enligt departementsskrivelsen även finnas bestämmelser om utskrivning från programmet då en nyanländ på heltid påbörjar ett arbete, studier, en period med föräldrapenningförmån eller sjukfrånvaro. Dessa regler bör kompletteras med regler om när återinskrivning i programmet kan ske då ett arbete eller reguljära studier upphör eller då föräldraledigheten eller sjukperioden avslutas.

Arbetsförmedlingen tillstyrker denna inriktning för det kommande regelverket. Myndigheten ser också behov av att personer ska kunna delta i etableringsprogrammet under 24 månader på heltid. Den som på grund av föräldraledighet eller sjukdom är helt förhindrad att delta i upp till 12 månader bör som idag kunna tillgodogöra sig den tiden senare. Förslagsvis bör även föräldraledighet på 25 och 50 procent kunna ligga till grund för överhoppningsbar tid i programmet. Detta för att underlätta för deltagare att kunna kombinera föräldraskap med ett aktivt deltagande i programmet. Det senare skulle också möjliggöra för föräldrar som bägge deltar i programmet att samtidigt kunna dela lika på föräldraledigheten, vilket är viktigt ur ett jämställdhetsperspektiv. I nuvarande regelverk för etableringsuppdraget utgör föräldraledighet på 25 procent, men inte på halvtid, överhoppningsbar tid.

Arbetsförmedlingen tycker det är viktigt att skapa sömlösa övergångar mellan programdeltagande och till och från arbete eller studier. Det är viktigt att personer som påbörjar arbete eller studier fram till en viss tid ska kunna återinträda i programmet om personen åter blir arbetslös. Det är särskilt viktigt vid studier där personen prövar eftergymnasiala studier men inte klarar av att fullfölja dem.

Frånvaro med och utan ersättning

Inom etableringsuppdraget finns ingen generell rätt till ledighet eller semester. Endast kortare frånvaro kan beviljas och ska då gälla flytt, läkarbesök eller särskild familjeangelägenhet och liknande. Nuvarande regelverk tillåter inte Arbetsförmedlingen att återkalla etableringsplanen om personen av någon anledning är frånvarande en längre tid. Ingen ersättning utbetalas dock eftersom personen inte närvarar på sina aktiviteter. Följden blir att personer som exempelvis reser utomlands för

Datum
2016-12-15

att hjälpa familjemedlemmar att ansöka om uppehållstillstånd inte skrivs ut från etableringsuppdraget. Tiden de är frånvarande är inte överhoppningsbar men de kan ändå komma tillbaka och delta den tid av etableringsplanen som återstår. Enligt nuvarande regelverk för jobb- och utvecklingsgarantin finns inte någon möjlighet att frånvara på detta sätt utan att deltagaren tappar rätten till återinträde eller får en sanktion.

Frånvaro i arbetsmarknadspolitiska program med bibehållen ersättning regleras av 8 § i aktivitetsstödsförordningen. Där regleras ingen rätt till ledighet eller frånvaro utan ersättning. I Jobb- och utvecklingsgarantin finns idag en möjlighet att vara frånvarande med bibehållet aktivitetsstöd i maximalt 20 dagar per år. Ett krav är dock att det uppstått ett tillfälligt uppehåll i aktiviteterna, exempelvis en utbildning som tagit slut och en ny insats börjar först en tid efteråt, samt att deltagaren under uppehållet ska vara beredd att ta aktiv del av myndighetens service i fråga om platsförmedling. Det är Arbetsförmedlingen som bedömer om det uppstår ett tillfälligt uppehåll.

Som beskrivs ovan förekommer det att deltagare i etableringsuppdraget reser utomlands en tid för att bland annat hjälpa anhöriga. Det är viktigt att regelverket för det nya programmet inte utformas så att dessa personer helt förlorar möjligheten att återinträda i programmet. I övrigt bör regelverken kring frånvaro så långt som möjligt harmoniseras med övriga arbetsmarknadspolitiska program.

Aktiviteter i programmet

Idag kan deltagare i etableringsuppdraget ta del av Arbetsförmedlingens samtliga insatser och program. De kan också studera sfi samt på grundläggande och gymnasial nivå i den kommunala vuxenutbildningen.

Arbetsförmedlingen vill betona vikten av att kommunen och det civila samhället även i det nya programmet erbjuder aktiviteter som ligger utanför Arbetsförmedlingens uppdrag. Myndigheten anser att aktiviteter som stödjer personens etablering i samhällslivet även främjar etableringen i arbetslivet.

Arbetsförmedlingen konstaterar att det är många inom målgruppen som har behov av vuxenutbildning. Det nya regelverket bör därför underlätta för deltagarna att först kunna studera vuxenutbildning inom etableringsprogrammet och därefter utan avbrott kunna fortsätta studierna med det kommande studiestartsstödet.⁹ Kommunernas ansvar för att utifrån den enskildes behov anpassa undervisningen och miljön där den bedrivs bör också kvarstå.

I det nuvarande etableringsuppdraget innebär påbörjade studier på högskolenivå för vilka det kan lämnas studiemedel enligt studiestödslagen (1999:1395) att etableringsplanen upphör. Vid

⁹ Studiestartsstöd – ett nytt rekryterande studiestöd, Utbildningsdepartementet 2016/02685/SF

Datum
2016-12-15

utformningen av regelverket för det nya etableringsprogrammet bör det klargöras vad som avses med högskolestudier, exempelvis om det endast är utbildning som omfattas av högskolelagen (1992:1434). Det bör prövas om inte det inom utbildningsväsendet mer vedertagna begreppet eftergymnasiala studier kan användas. I samband med detta förordar Arbetsförmedlingen att det också bör regleras att studier på yrkeshögskolan kan ingå som en aktivitet i programmet.

Avskaffande av etableringsplan och införande av handlingsplan

Enligt departementsskrivelsen är intentionen att etableringsplanen avskaffas och att nyanlända, precis som övriga arbetssökande, istället får en individuell handlingsplan.

Arbetsförmedlingen ställer sig positiv till förslaget. Det innebär en administrativ förenkling, möjliggör en mer långsiktig planering och underlättar eventuella övergångar från etableringsprogrammet till andra program.

I departementsskrivelsen står att en anvisning till etableringsprogrammet ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad. Det framgår att de nyanlända bör få en individuell handlingsplan som ska ligga till grund för anvisningen. Arbetsförmedlingen vill påpeka att för denna grupp så kommer handlingsplanen initialt inte att kunna ligga till grund för en arbetsmarknadspolitisk bedömning. Enligt departementsskrivelsen kommer kartläggningen av deltagarna i etableringsprogrammet att som huvudregel ske inom ramen för programmet. Det kommer därmed troligen bli så att de flesta som anvisas till det nya programmet får sina handlingsplaner efter anvisningen och att de initiala aktiviteterna kommer att handla om kartläggning. Den arbetsmarknadspolitiska bedömningen kommer därmed inte att kunna ta sin utgångspunkt i personens handlingsplan.

För deltagare i andra arbetsmarknadspolitiska program är en handlingsplan oftast framtagen innan en eventuell anvisning till programmet görs. I de fallen har det ofta gått en tid från inskrivning till anvisning och myndigheten har under denna tid kartlagt personens arbetsmarknadspolitiska situation och utifrån den upprättat en handlingsplan med lämpliga aktiviteter.

Utformningen av övergångsregler

I samband med att det nya regelverket träder i kraft kommer de som påbörjar det nya etableringsprogrammet i hög grad att omfattas av samma regler som övriga arbetssökande, det vill säga villkor för anvisning, aktivitetsrapportering och sanktioner med mera. För de programdeltagare som påbörjade sin etableringsplan innan ikraftträdandet kommer dock de nuvarande reglerna att fortsätta att gälla. Arbetsförmedlingen kommer under en övergångsperiod att ha två

Datum
2016-12-15

helt olika regelverk att förhålla sig till för samma målgrupp vilket innebär ett administrativt merarbete och därmed ökade kostnader.

Arbetsförmedlingen ser betydande risker med detta, inte minst ur ett likabehandlings- och legitimitetsperspektiv. Ett beteende som för den ena gruppen leder till sanktioner eller återkallelser kommer för den andra gruppen inte att leda till någon åtgärd alls. Personer som ingår i samma hushåll kan få helt olika regelverk att förhålla sig till beroende på när de kom till Arbetsförmedlingen. Det ställer stora krav på Arbetsförmedlingen att ge korrekt information till de nyanlända beroende på vilken målgrupp de tillhör.

Arbetsförmedlingen vill därför tydligt påtala behovet av en så kort övergångsperiod som möjligt. Det är viktigt att beakta att det nuvarande regelverket för etableringsuppdraget ger en maximal överhoppningsbar tid på 20 månader utöver den normala tiden på 24 månader. Det skulle innebära att det kan finnas två parallella system i som längst 44 månader, det vill säga fram till augusti 2021.

Beroende på hur övergångsreglerna kommer att utformas är det därför viktigt att beakta att de effektiviseringsvinster som Arbetsförmedlingen ser med förslaget inte kommer att realiseras genast utan först efter en längre period. Därmed är det viktigt att eventuella överföringar av resurser från Arbetsförmedlingen analyseras noggrant. En sådan överföring måste ske i samma takt som antalet nyanlända som omfattas av det gamla regelverket minskar.

Under tiden med två parallella system kan det förekomma att en deltagare i etableringsuppdraget på egen begäran vill avbryta sin etableringsplan för att gå över i det nya etableringsprogrammet. Likaså kan det förekomma att personer med etableringsplan har tillfälliga uppehållstillstånd som löper ut efter 1 januari 2018. Arbetsförmedlingen ser helst att båda dessa grupper ska kunna anvisas till det nya programmet. Även de vars etableringsplaner löper ut efter 1 januari 2018 men som har överhoppningsbar tid kvar bör kunna anvisas till programmet. Det är då viktigt att i övergångsreglerna klargöra att tiden med etableringsplan räknas av från tiden i etableringsprogrammet.

Utreda avskaffande av prestationsförmåga till förmån för arbetsförmåga

Arbetsförmedlingen välkomnar att frågan om användning av begreppet prestationsförmåga utreds ordentligt. Utgångspunkten bör vara att så långt som möjligt uppnå en enhetlig hantering för nyanlända och övriga arbetssökande. Begreppet prestationsförmåga bör därför mönstras ut och ersättas av det myndigheten idag använder för övriga arbetssökande, det vill säga arbetsförutsättningar och arbetsförmåga. Det blir då tydligare för alla parter att Arbetsförmedlingen tillämpar samma begrepp och metoder för att bedöma en persons förmåga att delta i aktivitet eller

Datum
2016-12-15

arbeta. Arbetsförutsättningar och arbetsförmåga är också begrepp som är väl kända hos hälso- och sjukvården, Försäkringskassan och kommuner.

Idag skrivs individer med oklar arbetsförmåga in i andra arbetsmarknadspolitiska program och de får möjlighet att pröva och utveckla sina förutsättningar för arbete upp till heltid. Arbetsförmedlingen ser därför positivt på att utgångspunkten är att de flesta nyanlända ska skrivas in på heltid i det nya programmet.

I den arbetsmarknadspolitiska bedömningen tar arbetsförmedlaren ställning till om en anvisning är lämplig. Skulle det i detta skede vara helt uppenbart att personen inte kan tillgodogöra sig insatserna i programmet på grund av ohälsa eller funktionsnedsättning bör en anvisning inte vara aktuell. Detta kommer dock troligen att inträffa i undantagsfall med tanke på att kartläggningen som huvudregel ska ske inom ramen för det nya programmet. I de fall en arbetssökande efter genomförd utredning och anpassning av aktiviteter fortfarande inte bedöms ha förutsättningar att delta och tillgodogöra sig insatserna så initieras vid behov det förstärkta samarbetet med Försäkringskassan.

Arbetsförmedlingen vill därför påtala vikten av att i det förstärkta samarbetet tydliggöra myndigheternas gemensamma ansvar för att även inkludera de arbetssökande som saknar sjukpenningsgrundande inkomst (SGI) eller ett pågående sjukpenningärende.

Uppföljning och utvärdering

Enligt departementsskrivelsen bör det vara möjligt att följa vilka insatser individen deltar i inom ramen för programmet, liksom att utvärdera insatsernas effekter.

Arbetsförmedlingen instämmer i att det är viktigt att kunna se vilka aktiviteter som en person har och har haft.

Försäkringskassan övertar handläggningen av etableringsersättningen

Enligt departementsskrivelsen ska Försäkringskassan både besluta om och betala ut etableringsersättningen. Arbetsförmedlingen tillstyrker förslaget och bedömer att förändringen kommer att minska myndighetens administration samt leda till ökad tydlighet i ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

Förändringar i reglerna kring anspråk

I departementsskrivelsen föreslås de nya reglerna utformas så att nyanlända ska göra samma anspråk på ersättning som övriga programdeltagare. Det ska tydliggöras på vilket sätt anspråk på ersättning ska göras samt att uppgifterna bör lämnas på heder och samvete och att programdeltagaren måste anmäla ändrade förhållande som kan påverka rätten till ersättning.

Datum
2016-12-15

Arbetsförmedlingen är positiv till att anspråksförfarandet tydliggörs och harmoniseras men har svårt att bedöma vilka effekter ett förändrat anspråksförfarande kommer att få. Ett ändrat anspråksförfarande kan ställa krav på Arbetsförmedlingens rutiner och informationsskyldigheten mot Försäkringskassan.

Den enskildes skyldighet att anmäla ändrade förhållanden

I departementsskrivelsen föreslås att den enskildes ansvar att anmäla ändrade förhållanden ska tydliggöras. Arbetsförmedlingen är positiv till förslaget.

Arbetsförmedlingen vill samtidigt lyfta fram att det inte enbart är Försäkringskassan som fattar beslut som påverkar programdeltagarens ersättning. Arbetsförmedlingen fattar beslut om sanktioner, om återkallelse av anvisning, utskrivning ur program samt vilken omfattning som en deltagare ska anvisas programmet. Även dessa beslut får en mer eller mindre direkt effekt på programdeltagarens rätt till ersättning. Om en deltagare får ändrade förhållanden som kan påverka programanvisningen men inte anmäler detta till Arbetsförmedlingen kan denne få aktivitetsstöd utan att ha rätt till det.

Förtydligande av villkor för rätt till ersättning

I departementsskrivelsen föreslås att det nya regelverket kring ersättning ska innehålla tydliga kriterier för rätten till ersättning.

Arbetsförmedlingen är positiv till att det tydligt framgår vilka krav som ställs på en deltagare för att programdeltagaren ska ha rätt till ersättning. Detta blir särskilt viktigt om möjligheten att hålla inne ersättning och en utökad uppgiftsskyldighet för programdeltagare införs.

Arbetsförmedlingen har dock svårt att ta ställning till kriterierna då dessa inte är tillräckligt tydligt formulerade i departementsskrivelsen. Här önskar Arbetsförmedlingen ett förtydligande kring vilka kriterier som avses.

Innehållande av ersättning

I departementsskrivelsen föreslås att tillämpande myndighet bör ges möjlighet att hålla inne ersättningen om programdeltagaren inte uppfyller villkoren för att få ersättning. Bestämmelsen införs för att undvika att ersättning betalas ut felaktigt och där det kan vara svårt för Försäkringskassan att kräva tillbaka ersättning som betalats ut felaktigt. Exempel på situationer när ersättning kan hållas inne är om deltagaren är olovligt frånvarande från programmet.

Utifrån målet att motverka felaktiga utbetalningar och svåra återkravsutredningar stödjer Arbetsförmedlingen syftet med möjligheten att innehålla ersättning. Arbetsförmedlingen vill dock påtala behovet av att definiera de situationer då det kan vara aktuellt att innehålla

Datum
2016-12-15

ersättningen och som inte redan omfattas av sanktionssystemet och möjligheten att fatta interimistiska beslut. Frågan hänger tätt samman med arbetet att närmare definiera villkoren för rätt till ersättningen.

Nedsättning av ersättning

Som nämndes ovan kan olovlig frånvaro redan omfattas av det befintliga sanktionssystemet. Om en programdeltagare utan godtagbara skäl uteblir från ett besök hos Arbetsförmedlingen eller kompletterande aktör så är detta olovlig frånvaro. Denna frånvaro utgör en grund för en sanktion. Detta system fungerar för besök hos Arbetsförmedlingen och verksamhet hos anordnare där avtal kräver att de meddelar Arbetsförmedlingen om deltagares frånvaro.

Det finns dock anordnare som inte har någon skyldighet att meddela Arbetsförmedlingen om en deltagare frånvarar. Idag inleds utredningar om eventuellt sanktionsbeslut därför endast om Arbetsförmedlingen ändå får kännedom om att programdeltagaren har varit frånvarande. Ett införande av en skyldighet för den arbetssökande att på heder och samvete intyga att lämnade uppgifter är sanna skulle underlätta i dessa situationer. Vid efterhandskontroller skulle det kunna slås fast att en programdeltagare oriktigt har mottagit ersättning och då förbättra möjligheterna att återkräva det felaktigt utbetalda beloppet.

Begreppet olovlig frånvaro är som tidigare konstaterats ett otydligt begrepp som ger upphov till många frågor. En är exempelvis vem eller vilken myndighet som ska bedöma om en frånvaro är olovlig. Att kontrollera och bedöma om en konstaterad frånvaro var olovlig eller inte är myndighetsutövning och kan inte överlätas på anordnare.

En annan fråga är om det ska räcka med ett tillfälle av olovlig frånvaro för att generera både ett sanktionsbeslut och att ersättningen inte betalas ut. Arbetsförmedlingen anser att det är svårt att ta ställning till begreppet i relation till regelverket för sanktioner.

I departementspromemorian beskrivs att möjligheten till att sätta ned ersättningen vid deltagande på deltid framförallt ska ske genom en nedsättning av anvisningsgraden. Arbetsförmedlingen är positiv till att ersättningsnivån fastställs utifrån anvisningens omfattning.

Införande av sanktioner för deltagare i etableringsprogrammet

Departementsskrivelsen föreslår att deltagare i det nya etableringsprogrammet ska omfattas av samma sanktioner som övriga programdeltagare. Arbetsförmedlingen är positiv till förslaget då det främjar en mer sammanhållen, förenklad och transparent regeltillämpning. Sammantaget bör förändringen även kunna bidra till en bättre legitimitet för arbetsmarknadspolitiken i allmänhet och dess insatser gentemot nyanlända i synnerhet.

Datum
2016-12-15

Aktivitetsrapportering

Deltagare i det nya etableringsprogrammet bör enligt förslaget aktivitetsrapportera på samma sätt som övriga programdeltagare. Aktivitetsrapporterna syftar till att underlätta Arbetsförmedlingens kontrollarbete och att bidra till att Arbetsförmedlingen kan identifiera deltagare i behov av extra stöd. Dessa syften är lika giltiga för nyanlända som för övriga programdeltagare och Arbetsförmedlingen tillstyrker därför förslaget. Förslaget är dessutom en naturlig följd av ambitionen att harmonisera regelverken.

Det ligger dock flera utmaningar i att bättre tillgängliggöra systemet med aktivitetsrapporter för denna grupp. Det handlar exempelvis om språkhantering och effektivare processer för att hantera manuellt inlämnade aktivitetsrapporter.

Arbetsförmedlingens uppgiftsskyldighet till Försäkringskassan

Enligt departementsskrivelsen ska Försäkringskassan ha tillräckliga uppgifter för att bedöma rätten till ersättning. Arbetet med en reglering av myndigheternas uppgiftsskyldigheter pågår inom Regeringskansliet.

Arbetsförmedlingen ser positivt på denna ambition men bedömer att beskrivningen av den föreslagna uppgiftsskyldigheten ännu är för otydlig för att myndigheten ska kunna analysera eventuella konsekvenser. Uppgiftsskyldighetens utformning skulle kunna innebära en stor administrativ belastning för Arbetsförmedlingen.

Anordnarens uppgiftsskyldighet till Försäkringskassan

Enligt departementsskrivelsen ska anordnare av aktiviteter åläggas att lämna uppgifter till Försäkringskassan om exempelvis frånvaro. Arbetsförmedlingen kan konstatera att det skulle avvika från de bestämmelser som gäller, och föreslås gälla, övriga programdeltagare. Många anordnare arbetar både med nyanlända och andra deltagare. Det skulle därför bli svårt att efterleva bestämmelserna om reglerna skiljer sig åt mellan olika deltagare. Att ha olika hantering beroende på om deltagaren är nyanländ eller inte strider även mot målet om en harmonisering av regelverken. Det finns heller inga sakliga skäl till att anordnares upplysningsskyldighet ska skilja sig åt för olika grupper.

Idag ska vissa anordnare meddela Arbetsförmedlingen om all frånvaro i en så kallad avvikelserapport. Det är sedan Arbetsförmedlingens sak att värdera den informationen och besluta om eventuell åtgärd. Det kan då resultera i ett sanktionsbeslut, ett beslut om att återkalla anvisningen eller ingen åtgärd alls. Anordnaren och Arbetsförmedlingen sparar dessa uppgifter och lämnar på begäran ut dem till Försäkringskassan om de behöver dem. Detta system fungerar huvudsakligen väl och borde utan justeringar kunna användas även för deltagare i etableringsprogrammet.

Datum
2016-12-15

En del anordnare har idag inte en skyldighet att skicka avvikelserapporter till Arbetsförmedlingen, exempelvis de flesta praktikanordnare och leverantörer av sfi. Myndigheten ser inte heller här skäl till att avvika från vad som idag gäller inom det övriga arbetsmarknadspolitiska regelverket. Det gäller i synnerhet ett införande av ett ändrat anspråksförfarande. I och med det blir programdeltagaren skyldig att på heder och samvete intyga riktigheten i lämnade uppgifter och anmäla ändrade förhållanden. Genom denna förändring tydliggörs programdeltagarens eget ansvar att lämna korrekta uppgifter till utbetalaren av ersättningen. Om deltagaren inte efterlever dessa regler bör det precis som för övriga ersättningar kunna betraktas som bidragsbrott. Om Arbetsförmedlingen på annat sätt får kännedom om frånvaro utan godtagbara skäl ska myndigheten utreda ärendet och kunna fatta beslut om sanktion.

Slutligen vill Arbetsförmedlingen påtala att om anordnare får alltför betungande administrativa uppgifter så kan följden bli att färre är intresserade av att bli anordnare, vilket skulle göra det svårare att hitta lämpliga insatser till deltagare. Arbetsförmedlingen avstyrker därför förslaget att anordnare av insatser för deltagare inom etableringsprogrammet ska ha en utökad skyldighet att lämna uppgifter om frånvaro till Försäkringskassan.

Migrationsverkets uppgiftsskyldighet till Arbetsförmedlingen

Myndigheten får idag uppgifter om de som tillhör målgruppen för etableringsuppdraget från Migrationsverket. Det är viktigt att denna informationsöverföring kan fortsätta även när det nya regelverket träder i kraft. Detta för att Arbetsförmedlingen ska kunna kalla nyanlända som omfattas av målgruppen för programmet och få de uppgifter som behövs för att fatta beslut om anvisning.

Försäkringskassans uppgiftsskyldighet till Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen vill i frågan om uppgiftsskyldigheter mellan myndigheter peka på behovet för myndigheten att kunna få tillgång till viss information från Försäkringskassan. Det handlar om uppgifter som behövs för att kunna anvisa på deltid och att få fram uppgifter om rätt till återinträde i programmet då en person varit föräldraledig eller sjuk. Det gäller då främst uppgifter kring utbetalning av föräldrapenning och sjukpenning.

Skyddande av sjukpenninggrundande inkomst vid avstängning från ersättning

Arbetsförmedlingen är positiv till att SGI-skyddet förstärks i samband med sanktioner men att det bör gälla samtliga programdeltagare och inte endast nyanlända. Detta skulle också gå i linje med den generella ambitionen om en harmonisering av regelverken.

Datum
2016-12-15

Förslaget till lag om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

Arbetsförmedlingen konstaterar att begreppet nyanländ invandrare inte definieras i den nya lagen. Begreppet definieras inte heller i nuvarande regelverk. Det är Arbetsförmedlingens bild att begreppet tolkas olika beroende på sammanhang och vem som gör tolkningen.

Arbetsförmedlingen vill därför allmänt påtala behovet av en samsyn kring begreppet nyanländ i alla regelverk som på något sätt omfattar målgruppen. Det gäller exempelvis regelverken kring olika anställningsstöd.

Arbetsförmedlingen noterar också att med den nya lagen så kommer inte längre nyanlända 18- och 19-åringar som saknar föräldrar i landet att tillhöra målgruppen. I november 2016 var det 670 personer med etableringsplan som var 18-19 år. Det finns idag ett ekonomiskt incitament för dessa ungdomar att söka sig till Arbetsförmedlingen då de kan få etableringsersättning. Det är dock inte det bästa för individen på längre sikt då en fullföljd gymnasieutbildning ofta är krav för att få ett arbete. Arbetsförmedlingen ser därför positivt på förslaget att utesluta 18- och 19-åringar från etableringsprogrammet.

I och med denna förändring så skulle ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna bli tydligare då målgruppen förväntas studera på gymnasiet. Arbetsförmedlingen vill dock påpeka att några av dessa nyanlända ungdomar, precis som andra i samma ålder, kanske inte vill studera på gymnasiet och kan då komma att skrivas in i Ungdomsgarantin.

Arbetsförmedlingen välkomnar vidare förtydligandet att även de som tillhör målgruppen och vars tillfälliga uppehållstillstånd löpt ut, ska kunna fortsätta delta i programmet, om de ansökt om förlängt uppehållstillstånd. Myndigheten vill endast påtala vikten av att alla aktörer i arbetet med etablering av nyanlända gör samma tolkning, något Arbetsförmedlingen pekade på i remissvaret på förslaget till tillfälliga utlänningslag.¹⁰ Det handlar om att klargöra gruppens tillgång till sfi, eventuella familjebaserade socialförsäkringsförmåner och att de inte ska gå tillbaka till att omfattas av lagen om mottagande av asylsökande.

Förslaget till ändring i skollagen

Arbetsförmedlingen välkomnar att det finns en fortsatt lagstyrd målsättning om att kommunerna ska erbjuda nyanlända sfi inom en månad. Det är myndighetens erfarenhet att denna målsättning redan idag för många kommuner är svår att uppfylla eftersom antalet nyanlända ökat kraftigt.

¹⁰ Arbetsförmedlingens remissyttrande över utkast till lagrådsremiss *Begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige*

Datum
2016-12-15

Förslaget om sekretess i ärenden rörande etableringsprogrammet

Enligt departementsskrivelsen ska den nuvarande ordningen med beslut om rätt till etableringsplan ersättas med anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program för nyanlända.

Personliga uppgifter rörande arbetssökande omfattas i dag av sekretess enligt 28 kapitlet 11 § i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Enligt 28 kapitlet 11 § 2 stycket omfattas inte uppgifter som förekommer i beslut av denna sekretess.

Uppgift om en enskilds personliga förhållanden som förekommer i ärende om etableringsplan och i ärende om ersättning omfattas i dag av sekretess enligt 28 kapitlet 12 a § i OSL där det inte finns något undantag från sekretess för uppgifter som förekommer i beslut. Anvisningar till arbetsmarknadspolitiska program är enligt praxis att betrakta som beslut och personliga uppgifter som förekommer i anvisningar omfattas alltså inte av sekretess.

De ändringar som departementsskrivelsen föreslår i 28 kapitlet 12 a § innehåller dock inget motsvarande undantag rörande beslut som i 28 kapitlet 11 § i OSL. Ändringen är endast en anpassning till följd av att lagen (2010:197) om etableringsinsatser upphör.

Uppgifter som förekommer i anvisningar till arbetsmarknadspolitiska program kommer således att behandlas olika beroende på vilket program anvisningen sker till vilket också innebär en risk för sammanblandning då omfattningen av sekretessen i 28 kapitlet 11 § OSL har sin grund i utvecklingen av praxis snarare än regelns lydelse. Arbetsförmedlingen konstaterar att det inte framförs några skäl för denna åtskillnad i departementsskrivelsen.

Förslaget om ändring av lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Enligt departementsskrivelsen ska lagen (2005:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ändras. Arbetsförmedlingen kommer inte få behandla uppgifter för att tillhandahålla information som behövs för Migrationsverkets verksamhet som underlag för beslut om bistånd enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Även Migrationsverkets möjlighet till direktåtkomst till uppgifter hos Arbetsförmedlingen föreslås tas bort.

Möjligheten för myndigheter att på ett enkelt sätt utbyta information är viktig för att effektivisera handläggningen och för att motverka felaktiga beslut och utbetalningar. Möjligheten att behandla uppgifter för att tillhandahålla till Migrationsverket och till direktåtkomst är vidare inte till sin formulering knuten till just inhämtande av uppgifter om just etableringsersättning.

Datum
2016-12-15

Arbetsförmedlingen har inte inom ramen för arbetet med detta remissvar kunnat analysera effekterna av förslaget. Frågan är beroende av hur utformningen av de nya regelverken slutligen blir. Även tillämpningen av regelverken gentemot de nyanlända med tidsbegränsade uppehållstillstånd kan komma att påverka behovet av fortsatt informationsutbyte myndigheterna emellan. Det kan därmed komma att finnas skäl för Migrationsverket att ha direktåtkomst till Arbetsförmedlingens system och för Arbetsförmedlingen att lämna ut uppgifter till Migrationsverket.

Möjligheten att flytta anslag i och med de förändringar som föreslås

Huvudsyftet med de förslag som presenteras i departementsskrivelsen är att harmonisera reglerna för vissa nyanlända arbetssökande med de regelverk som gäller för övriga arbetssökande.

Idag finansieras programkostnader för deltagare inom etableringsuppdraget via utgiftsområde 13, anslag 1:4, anslagspost ett - *ersättning för insatser för vissa nyanlända invandrare*. Om etableringsinsatser blir ett arbetsmarknadspolitiskt program anser Arbetsförmedlingen att även dess kostnader bör flyttas över från utgiftsområde 13 till utgiftsområde 14, anslag 1:3, anslagspost ett - *kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser*. Det skulle leda till en mer enhetlig hantering av samtliga arbetsmarknadspolitiska program.

Idag finansieras ersättning till deltagare i etableringsuppdraget av utgiftsområde 13, anslag 1:3, anslagspost ett - *etableringserättning till vissa nyanlända invandrare*. Ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program finansieras under utgiftsområde 14, anslag 1:2, anslagspost ett - *Aktivitetsstöd*. Arbetsförmedlingen anser att om det skapas en ny enhetlig förordning om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program så bör även anslagen slås samman. Alla ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program skulle då finansieras under Utgiftsområde 14, anslag 1:2, anslagspost ett. Det skulle vara i linje med ambitionen att få mer enhetliga regler med färre särlösningar för de arbetssökande. Det skulle också bidra till en enklare och mer effektiv handläggning för myndigheten.

Datum
2016-12-15

På Arbetsförmedlingens vägnar



Mikael Sjöberg
generaldirektör



Emil Buskas
kvalificerad handläggare

Beslut i ärendet har fattats av generaldirektör Mikael Sjöberg. Ärendet har föredragits av kvalificerad handläggare Emil Buskas. I den slutliga handläggningen av ärendet har direktören för Förmedlingsavdelningen Marie Linell-Persson, enhetschef för Integration och etablering Roy Melchert, enhetschef för Enheten Ersättningar Åse-Marie Linderö samt kvalificerad handläggare Karin Wolski deltagit.