

Arbetsmarknadsdepartementet
Mäster Samuelsgatan 70
111 21 Stockholm

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

Sammanfattning

Östersunds kommun ställer sig i principiell mening positiva till huvudsyftet i departementspromemorians förslag till åtgärder. Att regelverket för etableringsinsatser i större utsträckning anpassas till den övriga arbetsmarknadspolitik kan i delar vara bra. Syftet med det nya regelverket att minska onödig administration och skapa förutsättningar för en ökad flexibilitet och effektivitet i etableringen är också gott. Med tanke på att många förändringar genomförs eller planeras inom flera olika delar av migrations- och integrationsområdet som helhet vill Östersunds kommun dock uttrycka en viss farhåga då det sammantaget i praktiken medför en ineffektivitet i pågående processer då samverkansytorna mellan berörda ideligen förändras. Östersunds kommun vill också poängtera vikten av att föreslagna förändringar ej får medföra övervältringseffekter i form av ökade kostnader på kommunen. Utvidgat ansvar till Försäkringskassan i fråga om beslut om etableringsersättning, förändringar i bedömning av individens prestationsförmåga, ökad befogenhet för Arbetsförmedlingen att avgöra innehåll i plan och krav på bla aktivitetsrapportering från nyanlända är några förslag som skulle kunna medföra effekter i fråga om ökade kostnader för bland annat försörjningsstöd för kommunens del. Detsamma gäller den utökade skyldigheten för kommunen att erbjuda samhällsorientering vid folkbokföring för personer inom etableringen.

Avsnitt 3.3 Behov av förändringar

Östersunds kommun vill understryka Riksrevisionens avrådan om större reformer av etableringsuppdraget. Östersunds kommun delar Riksrevisionens bedömning att förutsägbarhet och stabilitet är viktiga framgångsfaktorer i arbetet. Även om förändringarna som föreslås i departementspromemorian har gott syfte och kan anses som smärre justeringar utifrån ett övergripande perspektiv är det viktigt att ta hänsyn till att varje enskild förändring får ganska stora konsekvenser i det praktiska arbetet med tanke på att systemet inbegriper så många inblandade aktörer. Processen ritas ideligen om i olika delar, så fort inblandade aktörer anpassat sig och börjat hitta effektivitet i den nya processen kastas ansvarsfördelningen om på nytt och en ny process tar därmed fart då alla på nytt ska finna sina roller. Förändringar inom om-

rådet som helhet bör mot bakgrund av det genomföras med stor försiktighet där lokala förutsättningar och behov i högre grad respekteras. Behov av förändringar initieras nästan uteslutande utifrån problemformuleringar med ett storstadsperspektiv. De mer informella och pragmatiska samarbeten som tar form lokalt för att lösa gemensamma utmaningar ges därmed inte den fulla potential de skulle kunna få. Mycket tid och kraft går istället åt till ständig omställning och anpassning till nya förutsättningar.

Att andelen som lämnar etableringsuppdraget för arbete eller studier i genomsnitt endast legat på 21 procent för kvinnor och 35 procent för män under perioden 2013-2015 anges som ett av skälen till att förändringar behöver göras. Samtidigt finns stora skillnader i resultat i olika delar av Sverige. Lokala satsningar med nära och väl fungerande samarbete mellan kommun, Arbetsförmedling och näringsliv bedöms utifrån det vara av primär betydelse för att påverka själva utfallet av etableringsuppdraget. Mycket tyder på att resultatet efter avslutad etablering för inskrivna vid Arbetsförmedlingen inom Östersunds kommun nu ökar. Det tyder bland annat på att de satsningar som initierats lokalt i nära samverkan med berörda aktörer nu också ger effekt på resultatet. Risk finns att ytterligare förändringar inom området gör att den positiva trenden i resultat avstannar under en period då samtliga aktörer på nytt ska ställa om sin verksamhet och samverkansytor utifrån nya förutsättningar. Mot bakgrund av det vill Östersunds kommun som läget ser ut just nu mana till försiktighet i genomförandet av ytterligare förändringar.

Avsnitt 4.3.3 Syftet med förändringarna

Östersunds kommun ställer sig frågande till om förändringarna i regelverket i praktiken kommer innebära att det blir lättare att vid behov anpassa verksamheten i etableringsuppdraget efter ändrade förutsättningar. Utmaningen med flexibel anpassning av verksamheten bedöms i högre grad ligga inom upphandlingsområdet. Upplevelsen är att det här till viss del finns en inbyggd tröghet som försvårar möjligheterna att flexibelt och snabbt kunna möta lokalt uppkomna behov.

Östersunds kommun är i stort positiv till departementspromemorians förslag att ett arbetsmarknadspolitiskt perspektiv blir mer tydligt i insatserna. Hur det ökade handlingsutrymmet för Arbetsförmedlingen att utforma insatser utifrån individens behov i praktiken kommer att tillämpas kan dock komma att få effekter på såväl kommunens verksamhet som den enskilde individen. Det skulle exempelvis kunna innebära ökat antal avbrott i svenskundervisning, vilket kan få negativa effekter på språkinläringen för den enskilde. Det kan också medföra svårigheter i faktisk planering av verksamhet om allt fler elever går in och ut ur undervisningen. Det skulle också kunna inverka negativt på försörjningsstödskostnaderna om borttagandet av rättighetslagstiftningen gör att nyanlända som ej är eniga i Arbetsförmedlarens syn på individens behov av insatser därmed förlorar sin etableringsersättning.

En fråga som bör ställas i sammanhanget är också utifrån vems perspektiv förändringarna i första hand görs? Görs de huvudsakligen för att underlätta Arbetsförmedlingens interna arbete med målgruppen eller görs de för att de i alla delar av Sverige faktiskt leder till bättre förutsättningar för den enskilde individen att etablera sig i arbets- och samhällsliv?

4.5 Målgrupp för etableringsinsatser

Östersunds kommun ställer sig undrande till att målgruppen 18-19 år föreslås undantas från målgruppen för insatser. Vilka samlade insatser står istället till deras förfogande? Med tanke på att arbetslösheten för unga utrikes födda är hög borde rimligen parallella insatser som syftar till att ökade möjligheter att komma ut i arbete och vidare studier ske i högre utsträckning. Gymnasiestudier eller övriga studier skulle rimligen utgöra den huvudsakliga delen i individens plan men i kombination med ytterligare insatser. Det innebär i praktiken att kommunen istället får ett försörjningsansvar för målgruppen. Östersunds kommun ser stora behov av insatser för målgruppen. Att hitta lösningar kommunen och Arbetsförmedlingen emellan hade varit en mer framkomlig väg. Att undanta dem från målgruppen för etableringsinsatser gör att kommunen står ensam med ansvaret.

4.5.3 Personer med nedsatt fysisk eller psykisk prestationsförmåga

Östersunds kommun instämmer i att såväl begreppet prestationsförmåga som hanteringen av frågan bör utredas närmare. Det är viktigt att identifierande av individens resurser och förmågor behöver stå i fokus och att individen ges möjlighet att delta i etableringen utifrån sina förutsättningar. Samtidigt är det viktigt att de individer som är i behov av insatser som kräver medicinsk bedömning och fortsatta sjukvårds- och rehabiliterande insatser tidigt ges möjlighet till detta inom ramen för ordinarie system.

Östersunds kommun ser en farhåga i att av prestationsförmåga i alltför stor utsträckning landar i en snävare tolkning av arbetsförmåga vilket kan komma att medföra att en större grupp nyanlända riskerar att ställas utanför etableringen och istället blir en fråga för kommunen att hantera.

4.6 Försäkringskassan tar över handläggningen av etableringsersättningen

Östersunds kommun ser i sak fördelar med att Arbetsförmedlingen avlastas i den praktiska hanteringen av etableringsersättning. Med tanke på att handläggningstiderna inom Försäkringskassan i hög grad påverkar hur lång tid som kommunen behöver gå in med initialt försörjningsstöd (sk glappet) innan etableringsersättning och andra ersättningar betalas ut är det av största vikt att Försäkringskassan får resurser för effektiv hantering av det utvidgade ansvaret.

Östersunds kommun vill poängtera vikten av att förslaget om utvidgat ansvar på Försäkringskassan vad gäller handläggningen av etableringsersättning inte i praktiken får medföra ökande kostnader för försörjningsstöd för kommunens del. Effekterna av förändringen i fråga om längre väntan på er-

sättning för den enskilde bör noggsamt följas så att det inte medför ett ökande behov för försörjning i det så kallade glappet, och därmed medför ökade kostnader för kommunen.

5.3 En ny lag om det statliga ansvaret för etableringsinsatser

Östersunds kommun ställer sig undrande till de faktiska fördelarna med att upphäva etableringslagen och istället ta fram en ny lag som reglerar det statliga ansvaret för etableringsinsatser och att bestämmelser som reglerar etableringsinsatser, ersättning och överklagande meddelas i förordning. Det syfte som anges är reglering på förordningsnivå medför större flexibilitet för regeringen att göra relativt snabba förändringar. Samtidigt poängterar Riksrevision att just förutsägbarhet och stabilitet är viktiga framgångsfaktorer i arbetet snarare än snabba förändringar.

5.5 Nyanlända som ska omfattas av statens ansvar

Östersunds kommun instämmer i förslaget att nyanlända bör omfattas av Arbetsförmedlingens ansvar att erbjuda etableringsinsatser under hela perioden för prövning av ansökan om nytt uppehållstillstånd. Det är viktigt att det finns långsiktig och sammanhållen planering för den nyanländes behov av insatser även om denne har ett tillfälligt uppehållstillstånd som sedan på nytt behöver prövas.

5.6 Samordning av etableringsinsatser

Östersunds kommun instämmer i vikten av en tydlighet i ansvaret för att samordna de statliga och kommunala insatserna finns. Hur Arbetsförmedlingen i praktiken kommer agera stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter är intressant att följa. I praktiken är detta en roll som kommunen i allt fler delar kommit att åta sig inom detta område för att få till stånd ett fungerande utveckling och samarbete.

6.4 Utökad målgrupp i lagen om samhällsorientering

Östersunds kommun ställer sig principiellt positiva till förslaget om att nyanlända som har folkbokförts i en kommun omfattas av målgruppen för samhällsorientering. De mer enhetliga reglerna för när samhällsorientering ska påbörjas och avslutas ger en tydlighet. Det faktum att många nyanlända folkbokför sig på Migrationsverkets asylboenden efter beviljat uppehållstillstånd då väntan på att hitta ett första boende många gånger är lång innebär dock viss otydlighet vad gäller finansiering av insatsen. Den statliga ersättningen till kommunen (som bland annat inbegriper ersättning för samhällsorientering) betalas ej ut till kommunen förrän personen folkbokfört sig på en adress utanför asylboendet. Östersunds kommun vill därmed framhålla vikten av att finansieringsfrågan för detta utreds närmare. Om detta ej har tagits i beaktande kan det innebära att kommunerna blir skyldiga att erbjuda samhällsorientering så snart som möjligt efter att den nyanlände har folkbokförts i kommunen. Om den nyanlände som folkbokfört sig på ett asylboende sedan hittar boende i en annan kommun går den statliga ersättningen för detta till kommunen som personen i fråga bosätter sig i och ej till

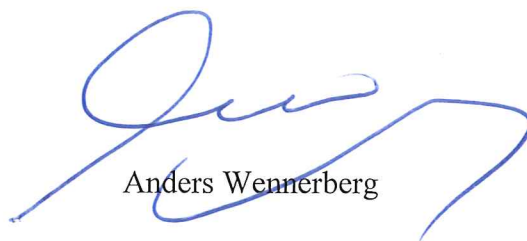
den kommun som i anslutning till första folkbokföring genomfört samhällsorientering.

I detta ärende har kommunstyrelsen beslutat. Anders Wennerberg har varit föredragande.

ÖSTERSUNDS KOMMUN

Kommunstyrelsen


Annsofie Andersson


Anders Wennerberg

Utdrag i tre exemplar till Arbetsmarknadsdepartementet samt via e-post, (se remiss).