

Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm
Sverige

2016-12-16

Åsa Odin Ekman
0725292448
asa.odinekman@tco.se

REMISSVAR TCO

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

Dnr: A2016/01883/I

TCO har getts möjlighet att yttra sig över förslagen i Ds 2016:35.

TCO instämmer med promemorians huvudsakliga förslag om att i större utsträckning styra etableringsinsatser genom förordning samt att harmonisera dem med övriga arbetsmarknadspolitiska regelverk.

Däremot ställer sig TCO frågande till andra delar av förslaget. TCO efterfrågar i flera fall en fördjupad redogörelse för skälen till regeringens förslag. TCO vill även bland annat se mer långtgående förslag vad gäller etableringsplaners varaktighet för nyanlända med tillfälliga uppehållstillstånd.

TCOs huvudsakliga invändning är att det saknas en tydlig redogörelse för hur en större harmonisering med övriga regelverk påverkar Arbetsförmedlingens ansvar för nyanländas etablering i samhällslivet. Nyanlända har särskilda behov som skiljer dem från övriga arbetssökande, och Arbetsförmedlingen har ett bredare ansvar för denna grupp, då de ansvarar för nyanländas etablering i såväl arbets- som samhällsliv. TCO ser risker för att ansvaret för etablering i samhällslivet kan ytterligare åsidosättas till följd av större harmonisering, och att promemorian inte tillräckligt tydligt redogör för detta. TCO anser att det finns skäl att analysera hur detta fungerar i dag, då det i vissa fall råder otydlighet i ansvarsfördelningen mellan de Arbetsförmedlingen, andra myndigheter, kommuner, osv. Eftersom de övergripande ansvarsområdena regleras i lag och alltså inte kan ingå i de föreslagna förordningarna anser TCO att promemorian borde ha redogjort för detta.

4 Ett nytt regelverk för nyanländas invandrares etablering i arbets- och samhällslivet

Regeringen föreslår en större harmonisering med övriga regelverk för arbetssökande. Därför föreslås dagens så kallade etableringslag ersättas med en lag som reglerar det statliga ansvaret för

etableringsinsatser. Materiella bestämmelser om etableringsinsatser och individersättningar föreslås däremot regleras på förordningsnivå.

TCO instämmer i huvudsak med det förslaget. Det är dock väsentligt att invandrades grundläggande rättigheter för etablering även framöver är lagfästa. TCO anser att det är angeläget att etableringsuppdraget blir mer flexibelt och effektivt. Styrning av etableringsuppdraget genom förordning istället för lag gör att den ambitionen kan uppnås.

Därför tillstyrker TCO förslaget att upphäva etableringslagen och ersätta den med en lag som i huvudsak reglerar det statliga ansvaret för etableringsinsatser samt en ny förordning som reglerar ett arbetsmarknadspolitiskt program för vissa nyanlända invandrare.

Utifrån en likabehandlingsprincip både när det gäller rättigheter och skyldigheter tillstyrker TCO promemorians utgångspunkt att det är viktigt att regelverket för etableringsuppdraget anpassas till det regelverk som gäller för övriga arbetssökande. Det ökar legitimiteten för systemet och kan bidra till enklare och effektivare handläggning genom färre särlösningar.

TCO efterfrågar dock ett mer fördjupat resonemang gällande i vilken utsträckning harmonisering bör genomföras.

Regeringen motiverar bland annat sitt förslag med att dagens system med rätt till etableringsplan har fått till följd att relevanta och viktiga insatser i vissa fall inte kunnat genomföras då den nyanlände har motsatt sig sådana insatser som Arbetsförmedlingen bedömt som lämpliga och relevanta. TCO saknar en tydligare redogörelse för detta, bland annat vilka insatser som inte genomförs och av vilka skäl promemorians förslag utgör den lämpliga lösningen.

De synpunkter som framförts från Arbetsförmedlingen och Riksrevisionen för ett mer harmoniserat regelverk med aktivitetsstödet, och som promemorian hänvisar till, eller de förbättringar som Riksrevisionen pekar på, är inte i sig ett argument för ett harmoniserat regelverk i den utsträckning som föreslås. Dessa synpunkter skulle kunna lösas genom att exempelvis endast administrationen av etableringsersättningen flyttas från Arbetsförmedlingen till Försäkringskassan.

Etableringsersättningen är redan i dag villkorad med ett aktivt deltagande i etableringsinsatserna. Liksom övriga arbetssökande ska en nyanländ redovisa i en aktivitetsrapport vilka åtgärder hon eller han vidtagit för att få ett jobb. Därför hade det varit önskvärt med en djupare analys i promemorian varför det är viktigt med ett annat sanktionssystem än det som råder i dag.

4.4 Rätten till etableringsplan ersätts av anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program

Regeringen föreslår att nyanlända anvisas till arbetsmarknadspolitiska insatser eller program och får en individuell handlingsplan istället för en etableringsplan som i dag.

TCO instämmer i promemorians förslag av de skäl som framförts ovan.

TCO instämmer i promemorians analys att en individuell handlingsplan skulle kunna skapa bättre förutsättningar för långsiktig och sammanhåller planering för nyanlända som har behov av längre tids insatser än 24 månader. Det är särskilt angeläget mot bakgrund av den stora andel som går vidare till Arbetsförmedlingens jobb- och utvecklingsgaranti efter att ha fullföljt sin etableringsplan.

Det är därför oklart varför promemorian, trots detta resonemangföreslår att det nya programmet som huvudregel ska pågå i längst 24 månader (se vidare under TCO:s synpunkter gällande avsnitt 4.10).

TCO anser att det saknas redogörelse för hur viktiga delar av etableringsuppdraget kommer att tas omhand när större harmonisering med övriga regelverk sker. Det bör särskilt beaktas att Arbetsförmedlingen inte bara ansvarar för nyanländas etablering i arbetslivet utan även i samhällslivet. Nyanlända har särskilda behov av stöd, vägledning och samhällsorientering som skiljer sig från andra arbetssökande. Arbetsförmedlingen har även ett ansvar för denna målgrupp som skiljer sig från andra arbetssökande.

Promemorian saknar en redogörelse för dessa behov och detta ansvar, vilka följdbehov av särreglering som uppstår, samt huruvida den föreslagna harmoniseringen av regelverket försvårar eller påverkar detta.

TCO menar att det finns skäl att analysera hur väl stödet, vägledningen och övriga insatser utöver de som syftar till etablering på arbetsmarknaden fungerar redan i dag. TCO ser en risk för att ansvaret för etablering i samhällslivet kan åsidosättas till följd av större harmonisering. Promemorian redogör inte för dessa aspekter och hur väl det fungerar idag.

En utmaning kopplad till detta är behovet av en tydligare ansvarsfördelning. Behovet av bättre och tydligare ansvarsfördelning för att säkra efterlevnad av hela ansvaret inom etableringsuppdraget har uppmärksamats av flera aktörer. Bland annat efterfrågade Riksrevisionen i sin rapport RiR 2015:17 en tydligare ansvarsfördelning mellan inblandade aktörer.

Det är inte önskvärt att genomföra mer omfattande förändringar av ansvarsfördelningen, däremot kan mindre justeringar för att bättre uppfylla ansvaret för nyanländas etablering i samhällslivet vara på sin plats. Eftersom myndigheters och kommuners ansvarsområden regleras i lag och alltså inte kan ingå i de föreslagna förordningarna

anser TCO att promemorian bör ha övervägt om en ny ansvarsfördelning vore lämplig.

Utöver att stöd för etablering i samhällslivet är av stor vikt för den enskilde individen, är det även en förutsättning för fungerande etablering på arbetsmarknaden. Det påverkar individens reella möjligheter att på bästa sätt delta i åtgärder som syftar till etablering i arbetslivet, exempelvis möjligheten att tillgodogöra sig studier.

4.10 En ny förordning om ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program

I promemorian föreslås införandet av en förordning och förslag på den nya förordningens innehåll.

Bland annat föreslås att förordningen bör innehålla bestämmelser om Arbetsförmedlingens ansvar för kartläggning av nyanländas utbildnings- och yrkesbakgrund. Promemorian uppmärksammar även beslutet att tillföra medel till Arbetsförmedlingen för att kunna erbjuda och utveckla kartläggning av kompetenser för asylsökande, och framhåller att utformningen av bestämmelserna bör beakta detta.

TCO instämmer i denna synpunkt, och anser att så stor del av kartläggningen bör göras så tidigt som möjligt. TCO vill även särskilt lyfta behovet av att så tidigt som möjligt identifiera nyanlända som är aktuella för att delta i snabbspåren och kartlägga deras kompetenser.

Regeringen föreslår att en övre gräns för tid i Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag sätts till 24 månader. TCO anser inte att det är självklart att en sådan övre gräns bör sättas. En av fördelarna med promemorians huvudsakliga förslag om harmonisering med övriga regelverk är att det möjliggör större långsiktighet i de åtgärder som planeras för en individ. TCO anser att större tidsmässig flexibilitet vad gäller etableringsinsatsernas längd kan vara befogad då nyanlända har olika förutsättningar (se synpunkter gällande avsnitt 4.4).

4.11 En ny förordning om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser

Regeringen föreslår att förordningen om aktivitetsstöd och förordningen om ersättning till vissa nyanlända invandrare ersätts av en ny enhetlig förordning om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

TCO tillstyrker förslaget.

5 En ny lag om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (5.3, 5.4, 5.6, 5.7)

Med anledning av det som TCO framfört ovan i avsnitt 4.10 anser TCO att det kan finnas behov av ytterligare bestämmelser vad gäller ansvar för nyanländas etablering i samhällslivet. En tydligare ansvarsfördelning är önskvärd, och TCO kan inte se att det är självklart att Arbetsförmedlingen bör behålla hela det ansvar som åligger myndigheten i dag. Förändringar i det ansvar som åligger olika aktörer ska, som framgår av promemorian, regleras i lag.

5.5 Nyanlända som ska omfattas av statens ansvar

Regeringen föreslår som fortsatt huvudregel att etableringsinsatser ska erbjudas under uppehållstillståndets varaktighet. Som undantag föreslås att etableringsinsatser ska kunna erbjudas även under prövningstiden för förlängningsansökan.

Den tillfälliga lagen som begränsar möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige innebär att tillfälliga uppehållstillstånd utfärdas till en stor grupp nyanlända vars skyddsbehov inte bedöms vara tillfälliga. TCO anser därför att det inte är rimligt eller logiskt att begränsa planeringen av etableringsinsatser till uppehållstillståndets längd. TCO instämmer med promemorians bedömning att en begränsning av etableringsinsatser till den föreslagna huvudregeln skulle innebära en fördröjning av många nyanländas etablering på arbetsmarknaden. TCO vill dessutom se en mer långtgående möjlighet att planera etableringsinsatser än den som föreslås.

TCO anser att Arbetsförmedlingen ska ges möjlighet att planera och att nyanlända ska ha möjligheter att påbörja insatser som sträcker sig längre fram än den tid som kvarstår på uppehållstillståndet. Om en förordning införs, i enlighet med promemorians förslag, med 24 månader som huvudregel och en övre gräns för att ingå i Arbetsförmedlingens nya etableringsprogram, bör även nyanlända med uppehållstillstånd på 13 månader ges tvååriga handlingsplaner.

I annat fall försvåras Arbetsförmedlingens uppdrag och möjlighet att långsiktigt och sammanhållet planera insatser som ger bäst möjlighet till etablering på arbetsmarknaden. Viktiga insatser riskerar att fördröjas, avbrytas eller inte alls påbörjas på grund av bestämmelsen.

TCO befarar att Arbetsförmedlingen får svårt att på ett effektivt sätt planera och rekrytera deltagare till snabbspåren för nyanlända med bakgrund inom bristyrken.

Eva Nordmark

Ordförande

Åsa Odin Ekman

Förbundssekreterare