

Stockholm 15 december 2016

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

Arbetsmarknadsdepartementet har genom remiss via Saco gett Akademikerförbundet SSR möjlighet att yttra sig över rubricerat betänkande.

Betänkandets förslag i korthet:

Regeringen har som sin avsikt att se över regelverket för etableringsuppdraget i syfte att minska onödig administration och skapa förutsättningar för en ökad flexibilitet och effektivitet i uppdraget.

I denna departementspromemoria föreslås bland annat att

- Färre delar av etableringsuppdraget ska regleras i lag och mer i förordning för att vinna flexibilitet. Framförallt ska ansvar och målgrupp regleras i lag.
- Insatsernas innehåll, längd, förändringar i målgruppen och etableringsersättning regleras i förordning.
- Istället för etableringsplan får deltagarna en individuell handlingsplan som harmonierar med övriga arbetsmarknadspolitiska åtgärder efter etableringsinsatsen.
- Etableringsinsatser föreslås ej vara individrättigheter utan fås efter arbetsmarknadspolitisk prövning i samråd med individ, ej tillsammans med.
- Det statliga ansvaret som huvudregel gäller endast så länge ett gällande uppehållstillstånd finns och att tiden för en individuell handlingsplan inte sätts längre än kvarvarande tidsbegränsat uppehållstillstånd. Dock föreslås att den som ansökt om förlängt uppehållstillstånd bör erbjudas etableringsinsatser.
- Alla åtgärder och ersättningar avbryts när avslag på uppehållstillstånd vunnit laga kraft.
- Målgruppen för etableringslagen är nyanlända skyddsbehövande och vissa anhöriga som har fyllt 20 men inte 65 år. Ensamkommande unga mellan 18 och 19 år ingår inte.
- Försäkringskassan tar över ansvaret för handläggningen av etableringsersättningen, inte enbart utbetalningarna. Görs enhetligt med ersättningsregler för andra arbetssökande. Detta sker i en ny ersättningsförordning.
- Förslagen föreslås träda i kraft 1 januari 2018.

Akademikerförbundet SSR
Box 128 00, 112 96 Stockholm
08-617 44 00
kansli@akademssr.se
www.akademssr.se

SSR Direkt
Frågor om anställning och arbetsliv
08-617 44 71
ssrdirekt@akademssr.se

Medlemsservice
Frågor om medlemskap och avgifter
08-617 44 70
medlem@akademssr.se

Våra kommentarer:

Promemorian har som övergripande syfte att göra etableringspolitiken mer anpasslig till olika samhällsförändringar samt att harmonisera bättre med övrig reglering av arbetsmarknadspolitiken. De två utgångspunkterna tycker Akademikerförbundet SSR är kloka och instämmer i. Utgångspunkten är också att staten även fortsatt ska ha huvudansvaret för etableringsinsatser, samordning av insatser och individförsörjning vilket vi tillstyrker. Dock bör man vara tydlig med att ökad flexibilitet för regeringen i att reglera i förordning istället för lag, inte får innebära att stora substantiella förändringar av inriktningen eller målgruppen av etableringsinsatserna görs i förordningsform.

Vi noterar att departementspromemorian tar sin utgångspunkt i den så kallade tillfälliga lag rörande asylrätt i det här landet som gör tidsbegränsade uppehållstillstånd till huvudregel för konventionsflyktingar samt alternativt skyddsbehövande. Med tanke på att det är gällande rätt är det rimligt. Dock är det förvånande att förslaget inte förhåller sig till, och tar höjd för, två påtagliga förändringar av svensk asylrätt som kan komma i närtid. Den ena är att den tillfälliga asyllagstiftningen försvinner 2019. Den andra är den långt gångna process inom EU som innebär införandet av en gemensam asylprocedurförordning och som innebär att tidsbegränsade uppehållstillstånd på max ett år blir huvudregel för alla asylsökande förutom konventionsflyktingar som erbjuds tre år (samt kvotflyktingar som även framledes erbjuds permanent uppehållstillstånd).

Merparten av alla asylsökande i Sverige idag är alternativt skyddsbehövande och därmed skulle ettåriga tidsbegränsade uppehållstillstånd bli huvudalternativet för denna grupp om EUs förordning blir gällande. Det innebär bland annat att merparten då har ett uppehållstillstånd som inte är grund för folkbokföring i Sverige eftersom folkbokföringslagen kräver uppehållstillstånd som är längre än ett år. Införs den EU-förordningen samtidigt som folkbokföringslagen inte ändras innebär den här departementspromemorians förslag att målgruppen krymper väsentligt och att inga alternativt skyddsbehövande kan ingå i etableringsuppdraget. Det kan inte vara meningen.

På sidan 96 i promemorian skriver man i rutan att *"Lagen gäller för nyanlända invandrare som har fyllt 20 år men inte 65 år och som har ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring."* Vi noterar att departementspromemorian inte någonstans aviserar en ändring av folkbokföringslagen vilket betonar att höjd inte tagits för denna risk. I nuvarande asyllagstiftning valde man att ändra huvudregeln för tidsbegränsat uppehållstillstånd för alternativt skyddsbehövande från 12 till 13 månader för att lösa just problemet med att ingen alternativt skyddsbehövande skulle ha ett uppehållstillstånd som kunde ligga till grund för folkbokföring om det bara var 12 månader.

Det går att finna en rad omständigheter där den här departementspromemorian inte förhåller sig till processen i EU vilket framstår som underligt eftersom en så här fundamental förändring av etableringspolitiken rimligen bör vara hållbar över tid, både med avseende på sannolika förändringar av svensk lag, men också av EU-förordningar som blir tvingande för Sverige att följa.

Vi menar att ett klokt förhållningssätt till att reformera etableringspolitiken är att betona att etableringspolitiken är en fortsatt nationell angelägenhet och att den därmed bör, i så stor utsträckning som möjligt, lösa de problem som finns i nyanländas etablering på arbetsmarknaden också beroende på de beslut som tas i EU och som har tvingande rättsverkan i Sverige. Etableringspolitiken i Sverige bör anpassa regelverket så att så effektiva och framgångsrika åtgärder som möjligt kan erbjudas trots att huvudregeln för asyl framöver kan bli tillfälliga uppehållstillstånd på ett år. Vi hade välkomnat om denna riskbedömning fanns med i betänkandet.

Förordning istället för lag i många fall

Akademikerförbundet SSR delar i huvudsak betänkandets resonemang om att mer av det som berör etableringsuppdraget bör regleras i lag istället för i förordning. Det skapar en flexibilitet som vi tror etableringsinsatserna vinner på. Vi menar också att det är välkommet att minska detaljregleringen rörande etableringsuppdraget samt att göra regelverket mer likalydande med regelverket rörande andra arbetsmarknadsåtgärder vilket bör öka transparensen och minska den administrativa bördan för Arbetsförmedlingens personal. Dock är det avgörande att huvuddragen i målgruppsdefinitionen regleras i lag så att den inte dramatiskt kan förändras enbart med en förordningsändring. En avgörande fråga för etableringspolitikens framgång är definitionen av målgruppen i vilka som kan anvisas etableringsinsatser.

Målgruppen

Akademikerförbundet SSR anser, med tanke på förändringarna i asylpolitiken, att etableringen kommer att försvåras väsentligt om målgruppen för etableringsuppdraget är för snäv. Därmed anser vi att det är avgörande för en bättre matchning och etablering att målgruppen generellt **breddas** i etableringsuppdraget:

- Avgränsningen till de nyanlända ”som har ett **uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring**” kan riskera att bli en dramatisk begränsning, eftersom det är sannolikt att den definitionen utesluter alla som är alternativt skyddsbehövande om de nya EU-bestämmelserna implementeras i sin nuvarande form. (se ovan diskussion). Definitionen måste göras på annat sätt för att undvika detta eller också bör folkbokföringslagen göras om.
- Avgränsningen till att **heltidsstuderande** inte omfattas av etableringsuppdraget är problematisk. Vad det gäller studerande på gymnasienivå eller där under är avgränsningen rimlig, men för högskolestuderande blir den problematisk. Så länge det inte går att få studiemedel för högskolestudier med tidsbegränsat uppehållstillstånd (kräver varaktig anknytning till landet vilket tidsbegränsade uppehållstillstånd inte anses vara i normalfallet) blir det orimligt att ta bort etableringsersättningen för den som deltar i reguljära högskolestudier. Antingen måste studiemedelsreglerna breddas till att även kunna erbjuda personer med ettåriga tidsbegränsade uppehållstillstånd möjlighet till studiemedel, eller så måste fler och längre kompletteringsutbildningar på högskolenivå erbjudas inom etableringsuppdraget. Det tredje alternativet är att det här undantaget att heltidsstuderande inte omfattas av etableringsuppdraget inte gäller de med examen från annat land som studerar på kompletterande utbildningar på eftergymnasial nivå under begränsad tid.
- Avgränsningen till att **de som har ett arbete** inte omfattas av etableringsuppdraget är problematisk för vissa grupper. Den nuvarande asylrätten tillåter att det går att kvalificera sig för permanent uppehållstillstånd samt få möjlighet till familjeåterförening om man kan försörja sig. Etableringsersättningen anses inte vara egen försörjning. Det har inneburit, och lär framgent än mer innebära, att högutbildade nyanlända väljer att ta arbeten de är överkvalificerade för, men som de kan ta direkt, istället för att delta i längre kompletteringsutbildningar som snabbspår. Att de i ett senare skede inte ska ha möjlighet att komplettera sin utbildning med stöd av olika etableringsinsatser försämrar den långsiktiga etableringen och en god matchning. Fler möjligheter till insatser för **ombyttessökande** bör finnas i såväl etableringsuppdraget som i övriga arbetsmarknadspolitiska åtgärder i syfte att förbättra matchningen på svensk arbetsmarknad som är speciellt dålig för nyanlända med högre utbildning. Inte minst kommer det att vara så för gruppen alternativt skyddsbehövande med enbart ettåriga tidsbegränsade tillstånd. Möjligheterna till **överbrygningsbar tid** samt

återinskrivning räcker inte för att kompensera för detta. De måste i få fall göras betydligt generösare.

- Avgränsningen att de **åtgärder som erbjuds** inom etableringsuppdraget **inte kan vara längre än kvarvarande uppehållstillstånd**, men kan förlängas om ansökan om nytt uppehållstillstånd är inlämnad under giltighetstiden för innevarande uppehållstillstånd, är ett välkommet förtydligande av gällande praxis. Dock innebär det ingen förbättring av nuvarande situation som utgör ett administrativt lapptäcke av korta insatser med brist på långsiktighet i åtgärderna. Åtgärder inom etableringsuppdraget bör erbjudas en nyanländ inom målgruppen icke tidsbegränsat tills avslag på uppehållstillstånd vunnit laga kraft, (förutom om etableringsuppdraget har avslutats, eller jobb eller relevanta andra studier påbörjats). Andra begränsningar av åtgärdernas längd är kontraproduktiva för etablering, administrativt tungt för såväl Arbetsförmedlingen som för Migrationsverket, krångligt för den enskilda och uppnår inga positiva effekter vad det gäller effektivitet eller etablering. För de längre åtgärderna som t.ex. snabbspåren för akademiker är det helt förödande eftersom de i normalfallet är på minst ett år och beviljande av enbart korta moduler skapar osäkerhet för deltagarna, lärosätena, arbetsgivarna och handledarna. Vi delar dock helt utredningens åsikt att insatser och ersättningar inom etableringsuppdraget ska avslutas när avslag på uppehållstillstånd vunnit laga kraft. Risken för övervältring av kostnader för kommuner som utredningen tar upp på sid 99 är också väl värd att undvika.

Matchning och flaskhalsar

När målgruppen för etableringsuppdraget definierats åligger det Arbetsförmedlingen att göra en god matchning mot studier och arbete av de som ingår. I arbetet med snabbspåren har vi som fackförbund identifierat flera påtagliga flaskhalsar i att identifiera rätt deltagare till rätt åtgärder. Det handlar om att tidiga kompetenskartläggningar inte görs, att självskattningsformulären är trubbiga och dåligt använda, att lärosäten inte vill eller kan bedöma reell kompetens, att SSYK-kodningarna ligger långt ifrån vad som är vad de nyanlända har erfarenhet av från sitt tidigare hemlands arbetsmarknad och att de ibland är direkt felkodade till olika åtgärder inom Arbetsförmedlingen. Detta och annat leder till att en bra matchning och etablering försvåras eftersom rätt personer inte identifieras till rätt åtgärder. Vi noterar att förslaget inte innehåller några förslag i denna del, men menar att om målet är en effektivare etablering på svensk arbetsmarknad kan inte identifieringsproblemen negligeras. Därav menar vi att bredare målgrupper för etableringsuppdraget säkerställer att färre sådana fel riskerar att begås. Tidig kompetenskartläggning av alla nyanlända är avgörande för en god etablering på svensk arbetsmarknad. Som regel bör den göras redan under asylfasen, men om så inte har skett är det obligatoriskt att det görs i samband med att personen skrivs in i etableringsuppdraget.

Anvisning till ett etableringsprogram

Akademikerförbundet SSR tillstyrker i huvudsak resonemangen om att åtgärder inom etableringsuppdraget ska anvisas istället för att vara en rätt. Dock måste målet vara en bra matchning och inte vilket arbete som helst. Vi anser även att det är av vikt att Arbetsförmedlingen och därmed arbetsförmedlarna får större handlingsutrymme. Det är välkommet och nödvändigt för högre kvalitet i etableringsuppdraget. Idag har åtgärderna varit låsta på ett sätt som inte gynnar matchning och etablering. En avgränsning som rimligen bör tas bort är att Arbetsförmedlingen inte kan upphandla kompletteringsutbildningar av statlig huvudman inom etableringsuppdraget som är längre än sex månader. Det är ett påtagligt hinder för en god matchning av högutbildade personer vilka ibland kan behöva en komplettering inom högre utbildning som är längre än så.

Vi anser precis som utredningen att det är rimligt att deltagande i aktiviteter är en skyldighet för att bland annat få etableringsersättning.

Individuell handlingsplan istället för etableringsplan

Akademikerförbundet SSR anser att förslaget att ersätta etableringsplaner med individuella handlingsplaner som också kan ligga till grund för arbetsmarknadsåtgärder efter etableringsuppdragets slut är ett välkommet förslag. Även om målet är att många ska etablera sig i ett rätt matchat jobb eller i utbildning redan innan etableringsuppdraget avslutas, kommer det även framöver att vara många som behöver gå in i andra arbetsmarknadsåtgärder. Då är det avgörande att den kartläggning och handlingsplan som gjorts inom etableringsuppdraget kan användas även senare och att inte resurskrävande dubbelarbete behöver göras. Avgörande är då att den individuella handlingsplanen inom etableringsuppdraget görs på ett högkvalitativt sätt och med målet om en bra matchning att den är användbar under en längre tid och stödjer den enskilda på vägen till rätt jobb. Det är avgörande att inse att etableringsuppdraget i normalfallet kräver större utbildningsinsatser än andra arbetsmarknadsåtgärder och att bytet från etableringsplan till individuell handlingsplan inte får innebära att utbildningsinslaget i etableringsåtgärderna försvagas.

Vi anser inte heller att det behöver vara konsensus om vad planen ska innehålla, men att det är avgörande för kvaliteten i, och framgången av, en sådan plan att den är framkommen i dialog med den nyanlända. Bara så kan en bra matchning till rätt jobb istället för vilket jobb som helst lyckas. Man får intrycket av att Arbetsförmedlingen har erbjudit åtgärder historiskt som ligger långt från den nyanländas önskemål, vilket om det stämmer, är ett faktum som bör analyseras vidare. Är det Arbetsförmedlingen eller den nyanlända som har en målbild som ligger för långt ifrån verkligheten?

Vi är som akademikerförbund rädda för en situation där nyanlända pressas in i arbeten de är uppenbart överkvalificerade för som en idé om ”effektivare etablering”. Om Arbetsförmedlingen ensidigt ska besluta om planens innehåll måste det tydligt skrivas in att det ska ske i samarbete med den sökande i syfte att hitta ett arbete i paritet med den utbildnings- och kvalifikationsnivå som den nyanlända har.

Vi har inga invändningar mot att införa aktivitetsrapport även inom etableringsuppdraget. Dock är det avgörande att deltagande i olika utbildningsinsatser meriterar för etableringsersättning på samma sätt som andra mer direkt arbetsmarknadsinriktade insatser.

Ett påtagligt problem inom etableringsuppdraget är de väldigt långa ledtiderna. Utredningen föreslår att individuell handlingsplan ska erbjudas inom 30 dagar istället för ett år. Det är en nödvändig förbättring. Dock kan vi konstatera vid läsning av återrapportering av etableringsuppdraget att det finns långt fler ledtider som behöver kortas, inte minst den mellan etableringsplan och första åtgärd. Vi menar att flera kortare tidsgränser måste sättas för vilka åtgärder Arbetsförmedlingen ska erbjuda deltagarna inom etableringsuppdraget, inte bara den att få en etableringsplan inom 30 dagar, även om den är välkommen.

Ett jobb eller rätt jobb?

Vi delar inte alls bakgrundsbeskrivningen i förarbetena till Etableringslagen att ”tiden för planens genomförande ska vara så kort som möjligt, eftersom korta planer förstärker incitamenten för den nyanlända att snabbt etablera sig på arbetsmarknaden.”

Man bör ha i åtanke att nyanlända i väldigt mycket större utsträckning ska och bör erbjudas utbildningsinsatser än vad som generellt är fallet för andra arbetssökande. Detta är en tydlig olikhet som det måste finnas en medvetenhet om. Det är dessutom en rimlig analys att nyanlända med högre utbildning kan behöva en längre tid för olika utbildningsinsatser för att

kunna arbeta i sitt yrke som kräver akademisk utbildning, än vad som krävs för att kunna ta vilket jobb som helst. Exemplet läkarutbildade visar tydligt att det säkert går att få ut en läkarutbildad i ett lågkvalificerat jobb snabbare än att hen ska komplettera sin utbildning och göra prov och tester som tar flera år för att få legitimation och kunna arbeta som läkare i Sverige. I det fallet är det självklart att en längre etableringsinsats är rimlig att eftersträva trots att den är längre. Så är också fallet med de flesta andra akademiker bland nyanlända som behöver en viss komplettering av sin utländska utbildning för att fullt ut kunna arbeta i sitt yrke i Sverige.

Det bör vara tydligt uttalat i anvisningen till etableringsinsatser att syftet med den individuella handlingsplanen är att den nyanlända i första hand ska komma i arbete som personen är utbildad för och eventuellt har yrkeserfarenhet av. Den svenska arbetsmarknaden präglas idag av att tidigare generationer av nyanlända har kommit i arbete de i mycket större utsträckning än svenskfödda är överkvalificerade för. Det är ett misstag som inte bör göras igen, inte minst med tanke på den påtagliga brist vi har inom många akademikeryrken samt det faktum att många som kommer hit idag har just akademisk utbildning inom de yrken som vi har brist i.

Vi delar utredningens bedömning att åtgärder bör kunna ske såväl på **deltid** som på heltid, vilket inte är fallet idag. Vi menar i etableringsuppdragets längd på i normalfallet 24 månader är en rimlig längd om möjlighet finns till förlängning i vissa fall. Dock vill vi betona att möjligheterna inom de 24 månaderna att erbjuda insatser bör vara friare än idag, vilket vi redovisat bland annat gäller möjligheten att upphandla utbildningar, vilket är begränsat till sex månader med nuvarande reglering. Den gränsen bör höjas väsentligt.

Utbildning är avgörande för en bättre etablering

Utbildningsinslaget måste generellt sett bli mycket tydligare och starkare inom etableringsuppdraget än vad som är fallet idag. Inte minst samarbetet med olika utbildningsarrangörer måste intensifieras. Idag är samverkan med t.ex. högre utbildning och arbetsmarknadspolitiken klart underdimensionerad och av lärosätena nedprioriterade. Vi menar att en allvarlig satsning på bättre etablering på arbetsmarknaden för nyanlända inte enbart borde apostrofera etableringsuppdraget hos Arbetsförmedlingen, utan borde ha en tydlig politik även riktad mot våra reguljära utbildningsanordnare, som idag i mycket liten utsträckning erbjuder kompletterande utbildningar inom t.ex. högre utbildning för personer med examen från annat land. Det borde ingå i det reguljära kursutbudet, istället för att som nu, i stort sett bara erbjudas i en handfull yrken med ett antal platser som inte ens svarar mot en tiondel av det stipulerade behovet med särskilda öronmärkta medel. Vi förstår att detta inte kan vara fokus i denna utredning, men förvånas över att så lite fokus sätts på utbildningsanordnarnas avgörande betydelse för en välfungerande etablering för nyanlända, inte minst akademiker.

Försäkringskassans ytterligare ansvar och arbetet med en ny ersättningsförfordning

Akademikerförbundet SSR anser att de förslag som rör att hela handläggningen av etableringsersättning sköts av Försäkringskassan är rimlig. Idag sköts utbetalningarna därifrån och om rapporteringen från Arbetsförmedlingen rörande deltagande i aktiviteter för den enskilda kan överföras på ett smidigt sätt till Försäkringskassan är det rimligt att den även är ansvarig för handläggningen, precis som är fallet för många ersättningar inom andra arbetsmarknadsåtgärder.

Vi har inget att erinra mot inriktningen av arbetet för en ny ersättningsförfordning som det redogörs för. Dock anser vi att ersättningar för resor, logi, dubbel bosättning, flytt mm ska vara lika tillgängliga för de som deltar i etableringsuppdraget i t.ex. en upphandlad

högskoleutbildning som för de som deltar i andra arbetsmarknadsåtgärder. Snabbspåren inom högre utbildning kommer att finnas på lärosäte som ofta kan befinna sig långt ifrån platsen den nyanlända är kommunplacerad och det är helt avgörande att det finns realistiska möjligheter för den som deltar i ett snabbspår att ta sig till lärosätet och delta i undervisningen. Detta måste vara realistiskt såväl tidsmässigt som geografiskt, men inte minst ekonomiskt. Så är inte fallet idag vilket hindrar många från att delta. En sådan ändring av ersättningsförförordning, alternativt annat regelverk, måste ske skyndsamt, innan arbetet inom Regeringskansliet får en ny ersättningsförförordning är klart. Flera Snabbspår har detta som en mycket tydlig flaskhals i att få fram och igenom många deltagare.

Avslutningsvis

Avslutningsvis vill vi betona att den ökade flexibilitet och effektivitet som eftersökes med förslaget är eftersträvanvärt. Vi anser också att avgörande för att uppnå det är att Arbetsförmedlingen och dess handläggare får större frihet i att bedöma vilka behov av insatser som finns, i dialog med den nyanlända. Mindre måste såväl vara lag- som förordningsstyrt och mindre ska vara detaljreglerat. Även målet att skapa större likhet med andra regleringar av arbetsmarknadspolitiken är önskvärd. Dock vill vi betona att det är avgörande att etableringspolitiken i inledningen av en nyanländs tid här är både ambitiös, individorienterad och har som mål att personer ska komma i jobb de är utbildade för. En effektiv etableringspolitik handlar om att rätt person kommer på rätt jobb. Inte att en person kommer i vilket jobb som helst för då lär personen vara över- eller felkvalificerad för jobbet och tränger därmed förmodligen ut någon annan från de jobb som inte ställer högre kvalifikationskrav.



Heike Erkers
Förbundsordförande
heike.erkers@akademssr.se



Ursula Berge
Samhällspolitisk chef
ursula.berge@akademssr.se