

Datum: 2014-10-21

Dnr: Af-2014/355740

Exp. 2014-10-29 Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

Förtydliganden och förenklingar inom det arbetsmarknadspolitiska regelverket, Ds 2014:29

1. Sammanfattning

Arbetsförmedlingen anser att förslaget uppfyller syftet med regelöversynen på så vis att det ger en bättre struktur av befintligt regelverk, men för att uppnå en än mer effektiv och funktionell reglering av verksamheten krävs det mer omfattande förändringar. Därutöver har Arbetsförmedlingen synpunkter på att myndighetens uppdrag avseende samarbetet med Kriminalvården inte nämns i instruktionen, tydligheten kring kravet på arbetsmarknadspolitisk motivering vid anvisning till insats inom ramen för ett program, tydligheten kring möjligheterna att förlägga program utomlands, användningen av begreppet "omprövning" samt ikraftträdandedatum för ändring av tidsfristen för rekvisering av stöd.

2. Allmänna synpunkter

Arbetsförmedlingen anser att förslaget uppfyller syftet med regelöversynen på så vis att det ger en bättre struktur av det befintliga regelverket och därmed skapar bättre förutsättningar för en tydligare styrning av myndigheten och en grund för ytterligare förändringar. Arbetsförmedlingen begränsar sig i detta remissvar till att kommentera förslaget utifrån att det avser vara ett led i en större bearbetning av de arbetsmarknadspolitiska författningarna och främst avser strukturella förändringar i en begränsad del av regelverket. Arbetsförmedlingen anser dock att för uppnå en mer effektiv och funktionell reglering av verksamheten, så krävs det mer omfattande förändringar både av struktur och i sak än de som lämnas i förslaget.

3. Synpunkter på respektive förordning

3.1 Förslaget till ny instruktion

Strukturen är bra och beskriver Arbetsförmedlingens uppdrag på ett mer relevant sätt än tidigare.

Arbetsförmedlingen

BESÖKSADRESS: Hälsingegatan 38

POSTADRESS: 113 99 Stockholm

Tel: 0771-60 00 00 | Fax: 08-508 801 89

E-post: juridik@arbetsformedlingen.sewww.arbetsformedlingen.se

Arbetsförmedlingens samarbete med Kriminalvården är dock inte omnämnt. Arbetsförmedlingen har ett regeringsuppdrag om samarbete med frivården och kommunerna. Samarbetet, som har pågått under lång tid, finansieras med medel som Arbetsförmedlingen avsätter särskilt för denna verksamhet. För detta finns en särskild intern organisation och särskilda rutiner. Om syftet är att Arbetsförmedlingens hela verksamhet ska avspeglas i förordningen vore det bra att även den här delen av verksamheten lyfts fram.

3.2 Förslaget till ny förordning om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Arbetsförmedlingens verksamhet återspeglas väl i förordningen. Det som möjligen saknas är Arbetsförmedlingens samarbete med Kriminalvården (se ovan under 2.1).

Kommentarer till enskilda paragrafer

33 § Arbetsmarknadspolitiska program och samråd

Ett problem vid regeltolkning har varit att begreppen program och insatser inte har använts konsekvent, vilket skapat en svårighet i förståelsen av vad som särskiljer dessa. Förslaget har kommit en bra bit i att klargöra detta, men är fortfarande inte helt tydligt.

33 § behandlar enbart beslut om anvisning till program och tar inte höjd för att man inom ramen för en anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin, ungdomsgarantin och förberedande insatser även anvisar till insatser inom ramen för programmet. Om man istället formulerar paragrafen "beslut om anvisning till arbetsmarknadspolitiskt program eller insats inom arbetsmarknadspolitiskt program" skulle det tydliggöras att även valet av insats inom ramen för programmet behöver vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad. Dock blir då som en konsekvens anvisningen till insatsen inom programmet ett beslut om anvisning till en insats, vilket blir både omprövningsbart och offentligt. Det skapas då även en struktur av "över- och underprogram" liknande den som fanns inom det tidigare programmet aktivitetsgarantin. Arbetsförmedlingen skulle därför hellre se ett tillägg till paragrafen där det anges att även placeringar i insatser inom ramen för en anvisning till jobb- och utvecklingsgarantin, ungdomsgarantin och förberedande insatser ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverade. Denna lösning kan dock behöva utredas vidare.

Bestämmelsen om samråd är central. Det vore därför önskvärt om 33 § andra stycket där samråd regleras återfinns i en egen paragraf.

En konsekvens av att en anvisning betraktas som ett beslut är att den blir en offentlig handling, till skillnad mot beslut om arbetsgivarstöd eller beslut inom etableringen. Arbetsförmedlingen vill betona vikten av att 28 kap. 11 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ändras så att dessa beslut även fortsättningsvis omfattas av sekretess, vilket kommer att få omfattande konsekvenser för den enskilde arbetssökandes integritet.

34 § Program utomlands

Mot bakgrund av 33 och 45 §§ i förslaget gällande samråd och arbetsgivarkontroll samt 7 § lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program gör Arbetsförmedlingen i dag tolkningen att det i stort sett inte är möjligt att delta i ett arbetsplatsförlagt program eller insats utomlands om inte anordnaren är en svensk juridisk person detta eftersom Arbetsförmedlingen annars inte kan säkerställa kraven i lag och förordning. De föreslagna paragrafernas formulering ändrar inte den uppfattningen särskilt inte mot bakgrund av att det i förslaget införs ett generellt krav på att arbetsgivare som mottar stöd måste vara registrerade som arbetsgivare hos Skatteverket (föreslagen 50 §), om det inte finns särskilda skäl. Utländska arbetsgivare kan registrera sig som arbetsgivare hos Skatteverket under förutsättning att de är skattskyldiga för moms i Sverige, säljer eller för över varor till Sverige från annat EU-land utan att vara skattskyldiga för moms samt att företaget har anställda i Sverige eller har anställda som är socialförsäkrade i Sverige. Arbetsförmedlingen har därför svårt att se att arbetsplatsförlagda program ska kunna förläggas utomlands. I förslaget till ny programförordning finns även ett krav på att en anordnare av praktik ska vara en svensk juridisk person. Arbetsförmedlingen har svårt att se att detta krav endast ska gälla arbetspraktik utifrån de krav på efterlevnad av arbetsmiljölöslagstiftning, avsaknad av skatteskulder m.m. som ställs i förordningen och som det skulle finnas stora svårigheter för Arbetsförmedlingen att följa upp avseende utländska juridiska personer utomlands.

Vad gäller den geografiska begränsningen är Arbetsförmedlingens uppfattning att den bör vidgas så att program får förläggas inom EU/EES. Sveriges närområde är svårt att definiera och upplevs vara en onödig och förlegad begränsning, bland annat med hänsyn till den fria rörligheten inom EU/EES och de ESF- och Euresprojekt som Arbetsförmedlingen deltar i.

Generella regler om ekonomiskt stöd

En generell kommentar är att det är viktigt att det i detta avsnitt är tydligt vilken aktör kraven gäller för respektive bestämmelse. I 48 och 50 §§ används "arbetsgivare" medan 49 och 51 §§ gäller mottagare av ekonomiskt stöd eller stödmottagare. Anordnare nämns inte alls. Verksamheten omfattar exempelvis även kompletterande aktörer. Arbetsförmedlingen uppfattar dock att dessa bestämmelser endast ska gälla stöd som utgår på förvaltningsrättslig grund, dvs. inte ersättning som utgår till avtalsparter.

47 § Rekvirering av stöd

Ändringen av fristen för rekvirering av stöd från 60 till 180 dagar är en förändring som skulle innebära minskad administration. Arbetsförmedlingen bedömer att denna ändring inte kräver några omfattande åtgärder från myndigheten för att säkra ett införande och förslaget. Arbetsförmedlingen anser därför att detta förslag borde brytas ut och få en betydligt tidigare ikraftträdandedatum än resterande förslag.

50 § Arbetsgivarregistrering och omprövning under pågående beslut

Det är oklart om begreppet arbetsgivare i detta sammanhang endast avser arbetsgivare där det finns ett anställningsförhållande. I författningskommentaren anges att paragrafen gäller för alla arbetsgivarstöd vilket innebär att kraven kopplade till skatteskulder m.m. inte gäller för anordnare av t.ex. praktik, som inte är ett arbetsgivarstöd.

I kommentaren anges att ett exempel på särskilda skäl skulle kunna vara att anmälan om arbetsgivarregistrering är inlämnad men ännu inte godkänd. Enligt uppgift från Skatteverket kan en sådan uppgift dock inte lämnas ut till Arbetsförmedlingen.

I dag kontrolleras uppgifterna för en arbetsgivare inför att ett beslut tas. Förslaget om omprövning under pågående beslut innebär att kravet som ska vara uppfyllt vid starten av stödet ska vara uppfyllt under hela stödperioden. Den administration som tillkommer under hela stödperioden bör vara automatiserad så långt det är möjligt. Det skulle ur ett automatiseringshänseende vara positivt om Kronofogdemyndigheten och Bolagsverket hade en skyldighet att lämna uppgift till Arbetsförmedlingen för denna handläggning och att detta regleras i förordning.

Arbetsförmedlingen kan i dag ta del av information från Skatteverket gällande skatteskulder som gått till Kronofogden samt om en arbetsgivare är arbetsgivarregistrerad, vilket görs via en filöverföring en gång i månaden. Detta bedöms vara en tillräcklig åtgärd för att löpande kunna göra utbetalningar. Om regeringen anser att kontrollen ska göras tätare måste Arbetsförmedlingen få information om det för att bygga upp nya överföringsrutiner.

58 § Omprövning

Omprövning ska ske om det begärs av den som beslutet gäller. Det anges inte uttryckligen att beslutet ska ha gått den enskilde emot, vilket emellertid förvaltningsrättsligt är en grundförutsättning för att få ett beslut omprövat. Det händer dock att arbetssökande begär omprövning av beslutade anvisningar (alltså att de erbjuder en viss insats), vilket generellt får anses vara ett beslut som inte gått den enskilde emot. För tydlighets skull bör det anges att beslutet ska ha gått den enskilde emot, om inte något annat är avsikten.

Frågan om vem beslutet gäller har i första hand varit komplicerad vid anvisningar till anställningar med stöd i någon form, exempelvis lönebidrag. Enligt förslaget ska den enskilde vid anställning med lönebidrag anvisas till det övergripande programmet särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Bestämmelsen om att anvisa anställningen med lönebidrag tas bort. En sådan programanvisning bör dock endast komma i fråga om Arbetsförmedlingen också faktiskt beviljar lönebidrag till en arbetsgivare. Ett beslut att inte bevilja lönebidrag har endast ansetts ha arbetsgivaren som part, varför endast arbetsgivaren borde kunna begära omprövning av det beslutet. Enligt nuvarande ordning har den enskilde i sådana fall kunnat begära en nekad anvisning för att få den omprövad. Omprövningen av en nekad anvisning i dag uppfattas dock som problematisk och är snarast av "administrativ"

art. De omständigheter som hänför sig till arbetsgivaren bedöms tillhöra arbetsgivarärendet och omfattas av sekretess. Denna sekretess gäller även mot den arbetssökande, som juridiskt sett inte är part i det ärendet. Beslutsmotiveringen för en nekad anvisning kan således inte bli annat än att "arbetsgivaren inte uppfyller kraven". Förslaget synes dock inte innebära någon förändring i detta avseende, vilket hade varit önskvärt. Det bör övervägas om beslut att (neka) anvisning överhuvudtaget bör vara omprövningsbara av den enskilde. Se även avsnitt 2.7.

En generell reflektion är att användningen av begreppet omprövning leder till viss förvirring i organisationen då det finns tre olika handläggningsåtgärder med benämningen omprövning. Det vore önskvärt om ett annat begrepp kunde användas för den omprövning som ska ske hos enheten central omprövning, för att särskilja den från annan omprövning som ska eller kan göras under pågående beslut samt omprövning enligt 27 § förvaltningslagen.

59 § Överklagande

För att uppnå tydlighet i vilka beslut som är överklagbara eller inte, borde bestämmelsen innehålla tydliga hänvisningar till de paragrafer enligt vilka beslut som är överklagbara fattas. Möjligheten att överklaga beslut om avräkning, men inte beslut om återkrav leder till att arbetsgivare som råkar ha rätt till stöd efter det att beslut om återkrav fattats kan få sin sak prövad i förvaltningsdomstol, medan arbetsgivare där beslutet om stöd fattats efter det att arbetsgivaren inte har någon ytterligare rätt till stöd inte har den möjligheten.

3.3 Förslaget till ny förordning om vissa arbetsmarknadspolitiska program

Generellt har förordningen fått en bättre struktur och är lättare att läsa och förstå.

Kommentarer enskilda paragrafer

13 § mottagare av vissa insatser

Begreppet "invandrare som är långtidsarbetslösa" som används i paragrafens andra stycke är inte ett vedertaget begrepp inom varken myndigheten eller de arbetsmarknadspolitiska programmen. Arbetsförmedlingen ställer sig tveksam till begreppet och skulle vilja att det tydliggörs vad som avses med detta begrepp. Om det t.ex. endast är nyanlända som med en etableringsplan som avses i paragrafen bör detta anges.

20 § Arbetspraktik hos svensk juridisk person

Avseende kravet på att anordnare av arbetspraktik ska vara en svensk juridisk person, se ovan under 34 § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

28 § Statligt stöd

Bestämmelsen hänvisar dels förordning 1407/2013 samt 18-20 §§ i förordningen om statligt stöd till näringslivet (dessa paragrafer hänvisar i sin tur till förordning 1998/2006)

medan det är förordning 651/2014 som reglerar just stöd till nystartade företag och inte förordning 1407/2013.

Arbetsförmedlingen anser att det korrekta vore att istället hänvisa till artikel 22 i förordning 651/2014 eftersom den EU-rättsliga regleringen om statligt stöd till nystartade företag återfinns där, dvs. det är inte förordning 1407/2013 eller de hänvisningar som finns i 18-20 §§ i förordningen om statligt stöd till näringslivet som (numer) är i huvudsak relevanta vid beviljande av stödet.

3.4 Förslaget till ny förordning om jobb- och utvecklingsgarantin

15§ Förberedande insatser inom garantin

Arbetsförmedlingen har tolkat nuvarande regelverk på så sätt att arbetssökande som har haft en etableringsplan i maximal tid och överförs till jobb- och utvecklingsgarantin, har haft möjlighet att få utbildning i svenska för invandrare (sfi) som förberedande insats längre tid än sex månader, vilket det kan finnas behov av. Den föreslagna 15 § förordningen om jobb- och utvecklingsgarantin ger dock inget utrymme för en sådan tolkning. Detta får negativa effekter för nyanlända i garantin med ett fortsatt behov av sfi och leder till att möjligheterna till utbildande insatser är bättre utanför än inom garantin.

3.5 Förslaget till ny förordning om jobbgarantin för ungdomar

Inga synpunkter.

3.6 Förslaget till ny förordning om särskilt anställningsstöd

Inga synpunkter.

3.7 Förslaget till ny förordning om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga

Arbetsförmedlingens inställning om att beslut om de anställningsstöd som regleras i förordningen endast bör ha arbetsgivaren som motpart och att de inte behöver kopplas till någon anvisning eller beslut ställt till den arbetssökande gäller fortfarande. Arbetsförmedlingen har dock förståelse för att det krävs ytterligare utredning för att utforma ett sådant förslag och analysera dess konsekvenser.

Arbetsförmedlingen välkomnar att bestämmelserna avseende lönestöden numera formuleras på ett sätt som förtydligar att det rör sig om en situation där en arbetsgivare faktiskt ingår ett anställningsförhållande med en arbetssökande.

Vid en första granskning förefaller den nya strukturen bättre vad gäller uppdelning i program, insatser och beviljande av ekonomiskt stöd kopplat till en insats. Anvisningen till programmet bör dock rimligen återspegla vilken insats som är aktuell. Inom programmet kan även flera insatser kombineras. Antagligen måste det också fattas ett separat beslut om respektive insats, som är riktat till den enskilde. Om så är fallet kommer antagligen inte förslaget medföra några större förändringar i sak.

Kommentarer enskilda paragrafer

26 § Lönebidrag hos Samhall AB

Arbetsförmedlingen tolkar det som om förbudet avser anställningar inom Samhalls kärnuppdrag, medan det kan finnas anställningar utanför kärnuppdraget som kan vara föremål för stöd. Detta borde förtydligas i paragrafen.

29 § Stöd till allmännyttiga organisationer

Bestämmelsen avser enligt författningskommentaren motsvarande tidigare bestämmelse. Den föreslagna formuleringen "får" ger dock möjlighet till en valmöjlighet i utbetalningen av stödet, som Arbetsförmedlingen inte uppfattat finns i nuvarande lydelse. Arbetsförmedlingen ställer sig frågande till om detta är avsikten.


3.8 Konsekvenser för statens budget

I 6.2 anges att genomförandet av förslaget kommer att innebära kostnadsökning på 40 miljoner för Arbetsförmedlingen, medan besparingar efter ett genomförande kommer att uppgå till 20 miljoner. Arbetsförmedlingen delar denna bedömning.

På Arbetsförmedlingens vägnar



Mikael Sjöberg
generaldirektör



Johan Hultgren
verksjurist

Beslut i ärendet har fattats av generaldirektör Mikael Sjöberg. Ärendet har föredragits av verksjuristen Johan Hultgren. I den slutliga handläggningen av ärendet har chefsjuristen Joanna Berlin deltagit. Ärendet har behandlats vid GD-föredragning den 21 oktober 2014.

