

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

Sammanfattning

- Sveriges kommuner och landsting (SKL) bedömer att det är svårt att ta ställning till vissa förslag i departementspromemorian eftersom det inte är tydligt hur regelverket på förordningsnivå kommer att utformas.
- Bestämmelser om målgrupp och etableringsplanens längd ska, enligt SKL, regleras i lagen om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (nedan kallad nya etableringslagen) och inte i förordning.
- SKL avstyrker förslaget om anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program efter en arbetsmarknadspolitisk bedömning.
- SKL anser att Arbetsförmedlingens uppdrag att samverka med kommuner, landsting och regioner ska förtydligas i lagstiftningen.
- Det är angeläget, enligt SKL, att det finnas möjlighet att förlänga tiden i programmet utöver 24 månader under vissa förutsättningar.
- SKL tillstyrker förslaget att möjliggöra utbetalning av etableringsersättning under tiden som ansökan om förlängning av uppehållstillstånd prövas. Det finns dock behov av ändringar även i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA, och socialförsäkringsbalken (2010:110), SFB.
- SKL delar bedömningen i promemorian att begreppet ”prestationsförmåga” är en problematisk term. Ett nytt begrepp måste dock förankras hos berörda aktörer innan det fastställs i lag eller förordning.
- SKL föreslår att reglerna om bistånd enligt LMA ändras för att undgå att den nyanlända behöver söka ekonomiskt bistånd under tiden från utskrivning från Migrationsverkets mottagningsystem till dess att etableringsersättning utges.
- SKL anser att ersättningsnivån för etableringsersättning måste ses över. Även förutsättningarna för att få bostadsersättning måste ändras så att regelverket anpassas till den befintliga bostadssituationen.

Förbundets ställningstagande

Bestämmelser om målgrupp och längd i programmet ska regleras i lag

SKL vill inledningsvis påtala att det som remissinstans är svårt att ta ställning till förslaget när stora delar ska regleras i förordning och det i departementspromemorian inte ges tydliga svar på hur regelverket kommer att utformas på förordningsnivå.

Utgångspunkten, enligt regeringen, är att regelverket för etableringsuppdraget i större utsträckning anpassas till regelverket som gäller för övriga arbetssökande. En ökad samordning av regelverken för nyanlända och övriga arbetssökande kan, enligt SKL, innebära fördelar ur bl.a. administrations- och flexibilitetssynpunkt. Dessa fördelar måste dock vägas mot behovet av ett varaktigt och förutsebart regelverk. Förändringar i regelverket kring etablering kan få stora konsekvenser för såväl landets kommuner, särskilt socialtjänsten, som de nyanlända. Det är därför, enligt SKL, angeläget att bestämmelser kring målgrupp och längden i programmet fastställs i lag. Större förändringar kring dessa bestämmelser bör föregås av en lagstiftningsprocess. Att bestämmelserna finns i lagstiftning innebär även att det finns förarbeten att tillgå om det uppstår tolkningssvårigheter.

SKL ifrågasätter dessutom behovet av flexibilitet gällande frågor om målgrupp och längd i programmet. Flexibilitet vad gäller längden i programmet tillgodoses redan genom att den faktiska längden ska anpassas till vad som är motiverat i det enskilda fallet (se vidare nedan på s. 4). När det gäller målgruppen för etableringsprogrammet skiljer sig förslaget i departementspromemorian inte i något nämnvärt avseende från befintlig lagstiftning. Skälen till att det framöver skulle finnas stora behov av flexibilitet i denna del har SKL svårt att förstå. Ett varaktigt och hållbart regelverk ger förutsebarhet såväl för enskilda som kommuner och andra myndigheter. Regelverket blir dessutom tydligare om målgruppen i sin helhet finns angiven i lag och inte delas upp mellan lag och förordning såsom föreslås i promemorian.

En arbetsmarknadspolitisk bedömning ska inte göras före anvisning

Anvisning ska, enligt förslaget, ske om det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat, dvs. insatsen som den sökande anvisas till ska vara lämplig både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv. En nyanländ som uppfyller förutsättningarna för att anvisas till det nya programmet bör endast i undantagsfall inte anvisas dit.¹

SKL avstyrker förslaget om anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program. Bestämmelsen om anvisning är otydlig och det framstår som motsägelsefullt att en lämplighetsbedömning ska göras samtidigt som i princip alla inom målgruppen ska anvisas. SKL vill betona vikten av ett förutsebart regelverk som är tydligt för alla inblandade

¹ Se s. 75.

aktörer. Det ska därför framgå av regelverket att samtliga nyanlända i målgruppen ska omfattas av etableringsprogrammet, i den mån de inte tillhör någon av de grupper som är särskilt undantagna. Om avsikten är att samtliga inom målgruppen ska omfattas av programmet har SKL svårt att förstå varför bestämmelsen ska formuleras på ett sätt som ger utrymme för en annan tillämpning.

Det kan inte heller uteslutas att den arbetsmarknadspolitiska bedömningen förändras över tid. Lämplighetsbedömningen utgår från såväl den enskilde som ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv. Förändringar vad gäller kompetens och utbildningsbakgrund hos målgruppen samt förändringar i arbetsmarknadspolitiken kan i sig påverka lämplighetsbedömningen. Om bedömningen resulterar i att vissa nyanlända inte anvisas till etableringsprogrammet kan detta få konsekvenser för landets kommuner.

Arbetsförmedlingens uppdrag att samverka ska fastslås i lag

Det är enligt SKL:s uppfattning viktigt att regelverket kring etablering stödjer och stimulerar samverkan mellan berörda aktörer. SKL anser därför att det i lagstiftningen måste klargöras att Arbetsförmedlingen har ett uppdrag att samverka med kommuner, landsting och regioner. SKL föreslår att en sådan bestämmelse införs i 6 § andra stycket i den nya etableringslagen.

I nuvarande lagstiftning finns en bestämmelse om att etableringsplanen ska utformas i samverkan med berörda kommuner, myndigheter, företag och organisationer.² Det saknas dock ett resonemang i promemorian kring varför denna bestämmelse har tagits bort. Den föreslagna bestämmelsen i 6 § nya etableringslagen kan, enligt SKL, tolkas som att Arbetsförmedlingen är en överordnad part i förhållande till andra aktörer och ska driva på övriga aktörer, vilket inte är synonymt med att samverka.

Det finns dessutom redan med nuvarande regelverk vissa brister vad gäller samverkan. Enligt de signaler som SKL får från förbundets medlemmar är omfattningen av samverkan i stor grad personberoende eftersom strukturerna för samverkan inte är tillräckligt väl etablerade. Även Riksrevisionen påpekar i sin rapport om nyanländas etablering att det finns vissa brister vad gäller samverkan.³

Som framhålls i departementspromemorian har kommunerna en central och viktig roll för nyanländas etablering bl.a. genom ansvar för olika insatser. Samverkansbehovet finns på såväl individuell som generell nivå. Genom samverkan på generell nivå kan t.ex. utformningen av de insatser som kommunen tillhandahåller anpassas utifrån målgrupperna i den aktuella kommunen och möjligheterna på den lokala arbetsmarknaden. Kommunerna har en viktig funktion att i samråd med Arbetsförmedlingen söka

² 7 § lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

³ Se Riksrevisionens rapport, RiR 2015:17, Nyanländas etablering – är statens insatser effektiva? s. 126

klarlägga resurserna hos de nyanlända på en generell nivå samt förutsättningarna på den lokala arbetsmarknaden, t.ex. om arbetsgivarna efterfrågar någon särskild kompetens. Utifrån dessa bedömningar kan kommunerna anpassa t.ex. SFI eller samhällsorientering till särskilda behov. Det finns även möjlighet att anpassa kommunens insatser till andra etableringsinsatser och undgå hinder som är kopplade till t.ex. schemaläggning, vilket i sig kan bidra till en effektivare etableringsprocess.

Det ska finnas möjlighet att fortsätta i programmet utöver 24 månader

Enligt förslaget ska en nyanländ inte kunna ta del av etableringsinsatser i programmet längre än under 24 månader. SKL anser att det ska finnas möjlighet till längre tid i programmet, upptill 12-24 månader, om detta är arbetsmarknadspolitiskt motiverat.

Nyanländas förutsättningar och bakgrund vad gäller utbildning, arbete och kompetens skiljer sig åt i mycket stor utsträckning, vilket i sig kan medföra olika goda förutsättningar att etablera sig på arbetsmarknaden. Det måste, enligt SKL, finnas möjlighet till individualisering av såväl insatser som längden på dessa. Arbetsförmedlingen bör i samråd med den enskilde kunna göra bedömningen av om fortsatta etableringsinsatser främjar den enskildes möjlighet till etablering på arbetsmarknaden på ett sådant sätt att den enskilde bör fortsätta i programmet utöver 24 månader.

Den statistik som SKL tagit del av från Arbetsförmedlingen och SCB visar att endast cirka 30 procent av nyanlända i etableringsuppdraget är i arbete eller studier efter 24 månader i programmet. Av redovisad statistik nedan (se s. 7) framgår att en stor andel blir tvungna att ansöka om försörjningsstöd efter att etableringsuppdraget avslutats. För dem som inte har arbete efter denna tid kan ett alternativ vara att påbörja ett annat arbetsmarknadspolitiskt program. Ett sådant byte av program riskerar dock att innebära ett onödigt avbrott i etableringen. Det ifrågasätts även om insatserna i det nya programmet kan fortsätta på samma sätt som i etableringsprogrammet.

I promemorian anges det dessutom att kartläggningen av den nyanländes utbildningsbakgrund, arbetslivserfarenhet och annat av intresse ska ske inom ramen för det nya programmet.⁴ Som anges ovan (s. 2-3) är det enligt SKL inte helt tydligt vilken lämplighetsbedömning och kartläggning som ska göras före respektive efter en anvisning till etableringsprogrammet. Ur ersättningssynpunkt är det positivt att den enskilde kan påbörja programmet och därmed ha rätt till ersättning så fort som möjligt efter att uppehållstillstånd beviljas. Om kartläggningen sker inom ramen för programmet är det dock troligt att den faktiska tiden för insatser i programmet reduceras, vilket ytterligare motiverar en möjlighet till förlängning i programmet utöver 24 månader.

⁴ Se s. 74.

Den som lämnat in en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd ska ha kvar samma förmåner som gällt under tiden för det första tillståndet

SKL tillstyrker att nyanlända som lämnar in en ansökan om fortsatt uppehållstillstånd kan fortsätta i etableringsprogrammet under tiden som ansökan prövas. Utifrån hur 4 § i nya etableringslagen är utformad bör det i förarbetena förtydligas att detta gäller även om den sökande inte ansöker om uppehållstillstånd på samma grund som tidigare tillstånd beviljats på, utan att det räcker att ansökan om fortsatt uppehållstillstånd avser någon av de grunder som anges i 2 eller 3 § samma lag.

Det är enligt SKL viktigt att nyanlända, under tiden som förlängningsansökan prövas, kan uppbära de förmåner och kvarstå i de system som gällt under tiden för det första uppehållstillståndet. Detta innebär att LMA måste ändras så att den enskilde inte omfattas av denna lagstiftning vid ansökan om förlängt uppehållstillstånd pga. skydd. Även bestämmelser i SFB måste ändras så att Försäkringskassan inte är förhindrad att betala ut socialförsäkringsförmåner när ett uppehållstillstånd löper ut.⁵

Den som får uppehållstillstånd pga. verkställighetshinder bör omfattas av etableringen

Den nya etableringslagen ska gälla nyanlända invandrare som fyllt 20 men inte 65 år och som har ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring, om det har beviljats enligt bl.a. 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716), UtIL, eller 12 kap. 18 § i samma lag. Den sistnämnda bestämmelsen tar sikte på uppehållstillstånd pga. vissa verkställighetshinder. Migrationsverket kan dock bevilja uppehållstillstånd pga. verkställighetshinder även med stöd av 5 kap. 11 § UtIL. SKL anser att även denna grupp ska omfattas av den nya etableringslagen, förutsatt att övriga förutsättningar är uppfyllda.

Begreppet ”prestationsförmåga” ska bytas ut till ett nytt begrepp

SKL delar regeringens uppfattning att begreppet *prestationsförmåga* är problematiskt och svårt att förstå för hälso- och sjukvården samt andra berörda aktörer. SKL ser gärna att termen byts ut till ett tydligare begrepp.

Det finns troligen ett stort mörkertal av personer som har en funktionsnedsättning men som inte fått denna bedömd. Sjukvårdens bedömning av arbetsförmåga ifrågasätts allt som oftast av Arbetsförmedling och Försäkringskassa vars bedömning av prestationsförmåga är helt annorlunda. Resultatet blir ett omfattande antal individer som inte får rätt insatser och därmed ställs vid sidan av arbetsmarknaden.

Det begrepp som ska användas i regelverket bör vara synonymt med ”förmågan att delta i etableringsinsatser”. Det är viktigt att begreppet är tydligt för alla aktörer som berörs av regleringen. Ett nytt begrepp måste därför förankras hos berörda aktörer,

⁵ Se Högsta förvaltningsdomstolens dom den 13 juni 2016 i mål nr 3297-15 och 3298-15

däribland landstingen, innan det fastställs i lag eller förordning. De oklarheter som begreppet prestationsförmåga har medfört belyser konsekvenserna av en sådan bristande förankring.

Begreppet arbetsförmåga, som används i flera andra sammanhang, riskerar enligt SKL att medföra att en större andel personer faller utanför målgruppen jämfört med nuvarande reglering, vilket kan få konsekvenser för SKL:s medlemmar. Begreppet arbetsförmåga tar vidare sikte på förmågan att arbeta. Insatserna inom ramen för etableringsprogrammet är inte nödvändigtvis av sådan karaktär även om de syftar till en etablering på arbetsmarknaden på sikt. Det kan vara fråga om aktiviteter av olika slag, såväl rehabiliterande som arbetsförberedande. Begreppet aktivitetsförmåga har diskuterats, men detta begrepp används av hälso- och sjukvården i andra sammanhang och kan därför vara missvisande.

Det finns behov av samordning och samverkan gällande bedömningen av förmågan att delta i etableringsinsatser

Oavsett vilket begrepp som används vill SKL betona vikten av tydliga instruktioner och rutiner i det fall intyg från hälso- och sjukvården efterfrågas. Samordning och samverkan mellan berörda aktörer på lokal nivå är centralt. Sedan tidigare finns en gemensam viljeinriktning av Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Försäkringskassan och SKL, som fungerar som en utgångspunkt.⁶

Det är en utmaning för landstingen generellt att bemöta efterfrågan på olika intyg. Inom ramen för etableringen efterfrågar Arbetsförmedlingen ganska omfattande utlåtanden gällande individer som hälso- och sjukvården ofta saknar uppgifter kring. Det behöver vara tydligt för hälso- och sjukvården vad som efterfrågas och vad som ska bedömas. Förfrågan måste även riktas till rätt yrkesgrupp. Det kan finnas andra yrkesgrupper, såsom arbetsterapeuter, som är bättre lämpade att bedöma funktionsförmåga jämfört med t.ex. läkare. Vidare är ersättningsfrågan för landstingen viktig för att ersätta tiden för samverkan och bidra med utlåtanden av olika slag. Landstingen bör, enligt SKL, få ersättning för den faktiska kostnaden för utfärdande av intyg inom ramen för etableringen.

SKL vill även understryka att hälso- och sjukvårdens resurser är begränsade och att det inte alltid finns möjlighet att utfärda intyg inom de tidsfrister som önskas. Hälso- och sjukvården har inget särskilt uppdrag att prioritera nyanlända inom etableringen framför andra personer inom landstinget. Målet för hälso- och sjukvården är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen. Företräde ska ges till dem med det största behovet av hälso- och sjukvård.⁷

⁶ Se Viljeinriktning, Bedömning av prestationsförmåga hos vissa nyanlända invandrare, dnr 11/0200

⁷ 2 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

Det kan, enligt SKL, vara behövt med en översyn av ansvarsfördelningen i samband med dessa processer. Det kan övervägas om Arbetsförmedlingens specialister i större omfattning kan vara delaktiga i funktionsbedömningar och att hälso- och sjukvårdens expertis efterfrågas mer vid behov. SKL anser att intygen som ska användas inom ramen för etableringen behöver ses över och utvecklas. Det har även en studie gjord av Arbetsförmedlingen under år 2015 visat.⁸ Ett utvecklingsarbete angående detta ska påbörjas där SKL finns med i samarbetet. SKL ser positivt på detta arbete.

Ekonomiskt bistånd före, under och efter etableringen ska undvikas i den mån det är möjligt

SKL har under lång tid påtalat behovet av förändringar i regelverket kring ersättning inom ramen för etableringsprogrammet. Nyanländas behov ska enligt SKL i största möjliga mån tillgodoses genom statliga ersättningar och gruppen ska förskonas från att söka ekonomiskt bistånd innan, under och efter etableringen. När den nu gällande etableringslagen trädde ikraft var det även regeringens utgångspunkt att etableringsersättningen skulle ligga på en sådan nivå och vara konstruerad så att det endast i undantagsfall bör bli aktuellt med kompletterande försörjningsstöd.⁹

Statistiska centralbyrån har på uppdrag av SKL inhämtat statistik kring ekonomiskt bistånd kopplat till etableringsuppdraget under perioden 2011-2015. Det råder viss osäkerhet kring den aktuella statistikens tillförlitlighet men den ger ändå en antydning om bristerna i det statliga ersättningssystemet och i vilken omfattning nyanländas behov tillgodoses genom ekonomiskt bistånd.

Den inhämtade statistiken visar att det, under tiden i etableringen, betalas ut i genomsnitt 10 000 kronor per person i ekonomiskt bistånd. Knappt var tredje deltagare i etableringen får ekonomiskt bistånd någon gång under etableringsperioden. Året efter avslutad etablering ökar beloppet till 30 000 kronor per deltagare och över hälften får ekonomiskt bistånd. Tiden innan etableringsinsatserna är något svårberäknelig, men uppgifter för år 2015 tyder på att det ekonomiska biståndet uppgår till drygt 8 000 kronor per deltagare under det s.k. ”glappet”, dvs. perioden från att en person skrivs ut från Migrationsverkets mottagningssystem till dess att etableringsersättning utbetalas. Beloppet förefaller ha ökat med 60 procent mellan år 2014 och år 2015. Det ska härvid påpekas att det inte enbart är de utbetalda beloppen som utgör en utmaning, eftersom kostnader för handläggning och beslut tillkommer. De signaler som SKL får in från förbundets medlemmar indikerar att ”glappet” kommer att öka för år 2016.

⁸ Se Arbetsförmedlingens förstudier, Arbetsförmedlingens samverkan med hälso- och sjukvården, den 15 februari 2016, dnr Af-2016/094264, s. 43.

⁹ Se prop. 2009/10:60 s. 105 f.

Nyanlända ska inte behöva söka ekonomiskt bistånd under "glappet"

SKL föreslår att regelverket ändras så att Migrationsverkets sista utbetalning av dagsättning innan den enskilde skrivs ut ur mottagningssystemet uppgår till en högre nivå. På så vis kan den enskildes kostnader i det s.k. "glappet" täckas genom dagsättning och denne behöver som regel inte söka ekonomiskt bistånd.

SKL noterar att det av departementspromemorian inte framgår om det finns en avsikt att åtgärda problematiken gällande ekonomiskt bistånd i det s.k. "glappet". De föreslagna reglerna om anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program medför att det för SKL är svårt att förutse inom vilka tidsramar Arbetsförmedlingen kommer att besluta om anvisning till programmet och när den enskilde således har rätt till ersättning. Det bör finnas tydliga riktlinjer kring inom vilken tidsperiod den enskilde ska vara inskriven i programmet och när den enskildes rätt till ersättning träder in.

Ersättningsnivån måste ses över

Det framgår inte tydligt av departementspromemorian om regeringen avser att se över nivån på de ersättningar som den enskilde har rätt till inom ramen för det föreslagna etableringsprogrammet. SKL vill understryka att en sådan översyn är mycket angelägen, vilket även den ovan redovisade statistiken visar.

Nivån på ersättningen har varit densamma sedan regelverket kring etablering trädde ikraft år 2011. En regelbunden översyn av nivån på de ersättningar som utges under etableringen, särskilt etableringsersättning, är helt nödvändig för att undgå ökade kostnader för socialtjänsten vad gäller ekonomiskt bistånd. Det framstår även som olyckligt för den enskilde att tvingas vända sig till olika myndigheter för att hantera sin ekonomiska situation, i stället för att kunna fokusera på insatserna för en ökad etablering i arbetslivet och samhället.

Kraven för rätt till bostadsersättning måste ändras

SKL anser att regelverket kring bostadsersättning måste ses över och anpassas till den befintliga bostadssituationen för nyanlända. Bostadsersättning ska kunna utges även vid andra boendelösningar än dem som anges i det befintliga regelverket¹⁰. Vidare bör bostadsersättningen kvarstå även om den nyanlände bor ihop med en asylsökande familjemedlem.

Utmaningarna på bostadsmarknaden medför stora svårigheter för kommunerna att, inom ramen för det ansvar som följer av den s.k. bostättningslagen¹¹, erbjuda hyreskontrakt i en egen bostad. Bostadslösningar av mer tillfällig karaktär, såsom delade boenden eller uthyrning av rum som inneboende hos privatpersoner, blir allt vanligare. I vissa fall används lösningar av än mer tillfällig och akut karaktär. Kommunerna

¹⁰ Se 11-13 §§ förordning (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare

¹¹ Se 5 § lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning

kommer även framöver att behöva tillgripa många olika lösningar för att möta den stora efterfrågan på bostäder för olika grupper. Relevant ersättning måste, enligt SKL, kunna ges även i de fall den enskilde har kostnader för boenden av mer tillfällig karaktär.

En annan utmaning är att lösningar som kommunen tvingas erbjuda den enskilde inte alltid ger kommunen en reell möjlighet att kräva ersättning för relevanta kostnader. Det förekommer boendelösningar som innebär att nyanlända får full etableringsersättning utan att ha en egen boendekostnad. Detta ger i sig inga incitament att söka boende på egen hand.

Kraven i nuvarande regelverk innebär även utmaningar för de nyanlända vars anhöriga ansöker om asyl i Sverige. Genom den s.k. begränsningslagen inskränks möjligheterna till uppehållstillstånd pga. anknytning.¹² Detta kan innebära ett ökat antal familjemedlemmar som kommer till Sverige som asylsökande och bosätter sig hos en anhörig med uppehållstillstånd under tiden som ansökan handläggs. Om den nyanlända bor med t.ex. en asylsökande make/maka går bostadsersättningen förlorad. Den asylsökande familjemedlemmen kan svårtligen, med det bistånd som utges med stöd av LMA, bidra till bostadskostnaderna. Det finns då en risk för att den nyanlända med uppehållstillstånd tvingas söka ekonomiskt bistånd.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko
Ordförande

Muntlig reservation lämnades av Sverigedemokraterna.

¹² Se t.ex. 7 § lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd