

Handläggare
Marita Johansson
Telefon: 08-508 35 562**Till**
Arbetsmarknadsnämnden
den 9 juni 2015**Ärende 6****Yttrande över remiss om Avskaffande av
systemet med etableringslotsar (Ds 2015:26)***Remiss från kommunstyrelsen dnr 000770/2015***Arbetsmarknadsförvaltningens förslag till beslut**

1. Arbetsmarknadsnämnden hänvisar till förvaltningens tjänsteutlåtande som sitt yttrande över remissen.
2. Arbetsmarknadsnämnden beslutar att paragrafen justeras omedelbart.

Thomas Lundberg
tf arbetsmarknadsdirektörKarin Eriksson Bech
utvecklingschef**Sammanfattning**

Enligt lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska Arbetsförmedlingen tillhandahålla ett eller flera valfrihetssystem som ger nyanlända rätt att välja en etableringslots. Arbetsmarknadsdepartementet föreslår att detta krav ska upphöra att gälla den 1 januari 2016. Arbetsmarknadsdepartementet bedömer att ingen särskild insats behövs som ersätter tjänsten etableringslots och att det inte är nödvändigt med ytterligare lagändringar i samband med avskaffandet av etableringslotsar.

Arbetsmarknadsförvaltningen tillstyrker arbetsmarknadsdepartementets förslag om att avskaffa systemet med etableringslotsar och borttagande av paragrafer 11-13 §§ i lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Förvaltningen ställer sig även positiv till att Arbetsförmedlingen ges möjlighet att avgöra vilken arbetsmarknadsinsats som är lämplig utifrån den enskildes behov och inte utifrån en i förväg upphandlad tjänst.

Förvaltningen anser dock att det bör göras en analys över hur behovet av socialt stöd bland nyanlända ska tillgodoses. Ansvaret mellan olika aktörer och myndigheter som ska stödja nyanlända i praktiska frågor relaterade till hur de ordnar sitt liv i Sverige bör förtydligas, till exempel vad gäller nyanländas behov av myndighetskontakter med bland annat vårdgivare, barnomsorg och skola. Förvaltningen understryker vikten av att det även fortsättningsvis ska finnas en aktör som har ansvaret för samordningen av olika insatser och för en sammanhållen planering för individen. Den föreslagna analysen bör också omfatta en analys och förslag gällande eventuella kostnader som kan följa av förslagen.

Bakgrund

Stockholms stad har fått möjlighet att lämna synpunkter på ovan nämnda remiss. Arbetsmarknadsnämnden har av kommunstyrelsen beretts tillfälle att inkomma med ett yttrande.

Den 1 december 2010 infördes lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Syftet med etableringsreformen var att underlätta och påskynda nyanländas etablering i samhälls- och arbetslivet. Staten fick genom Arbetsförmedlingen det samordnande ansvaret för vissa nyanländas etablering. I samband med etableringsreformens ikraftträdande infördes en ny arbetsförberedande insats – etableringslots.

I Riksrevisionen granskning (RiR 2014:14) konstateras flera brister i lotstjänsten. Liknande synpunkter har delvis också framförts av Statskontoret (2012:22).

I budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1, utg.omr.13) aviserade regeringen en översyn av rätten till etableringslots med syfte att tjänsten från och med den 1 januari 2016 skulle göras till en behovsprövad insats och att översynen skulle resultera i förslag att avskaffa etableringslotsarna. I arbetsmarknadsutskottets betänkande (bet. 2014/15: AU2) välkomnade utskottet förslaget att göra etableringslotsarna till en behovsprövad insats.

Den 20 februari 2015 avslutade Arbetsförmedlingen sina avtal med etableringslotsar. Samtliga kontrakterade leverantörers avtal sades upp. Beslutet motiverades med att säkerhet och kvalitet inte längre kunde garanteras med hänvisning till den eskalering av klagomål som hänförde sig till oegentlig/brottslig verksamhet inom etableringslotstjänsten.

I Arbetsmarknadsdepartementets remiss föreslås en lagändring som innebär att Arbetsförmedlingens krav på att tillhandahålla ett eller flera valfrihetssystem som ger nyanlända rätt att välja en etableringslots ska upphöra att gälla 1 januari 2016.

Ärendet

Etableringsuppdraget

Den 1 december infördes lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare med syfte att underlätta och påskynda nyanländas etablering i samhälls- och arbetslivet. Staten fick genom Arbetsförmedlingen det samordnande ansvaret för vissa nyanländas etablering. Arbetsförmedlingen ska upprätta en etableringsplan med insatser för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering. Etableringsplanen omfattar längst 24 månader och ska minst innehålla utbildning i svenska för invandrare, samhällsorientering och arbetsförberedande insatser. Etableringsplanen ska som huvudregel omfatta aktiviteter på heltid.

Den målgrupp som omfattas av lagen är flyktingar, andra skyddsbehövande med flera som har beviljats uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföringen och deras anhöriga som ansöker om uppehållstillstånd inom sex år från det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun. Målgruppen är begränsad till personer i åldern 20-64 år men kan också omfatta personer i åldern 18-19 år om de saknar föräldrar i Sverige.

Valfrihet med etableringslotsar

En ny aktör som infördes i samband med etableringsreformens ikraftträdande var etableringslots. Utifrån ett valfrihetssystem gavs de nyanlända rätt att välja en av Arbetsförmedlingens godkänd och kontrakterad leverantör av tjänster, en etableringslots. Syftet var att etableringslotsen skulle ge de nyanlända stöd så att de kan etablera sig i arbets- och samhällslivet.

Av regeringens prop. 2009/10:60 Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd framgår att etableringslotsens var tänkt att fungera som en länk mellan den nyanlände och det svenska samhället och att komplettera den nyanländes kontaktnät under dennes första tid i landet. Etableringslotsen ska vara en fristående aktör som skulle stödja individen utifrån hela dennes livssituation. Lotsen skulle vara stödjande och pådrivande i förhållande till den nyanlände och ha den huvudsakliga kontakten med den nyanlände. Lotsens arbete var tänkt att bidra till att syftet med etableringsinsatserna, att underlätta

och påskynda nyanlända invandrares etablering i arbets- och samhällslivet, uppfylldes.

Uppgifter som lotsen enligt propositionen skulle kunna erbjuda var råd och stöd vid studie- och yrkesval, matchning, coachning, jobbsökaraktiviteter, anskaffning av praktikplatser och fungera som socialt stöd. Lotsen skulle även kunna se till att den nyanlände fick information så att han eller hon kunde fatta relevanta beslut för sin framtid. En utgångspunkt för ersättningen till etableringslotsarna var att den skulle vara prestations- och resultatbaserad.

I december 2014 hade, enligt uppgift från Arbetsförmedlingen, 82 procent av de nyanlända en etableringslots, totalt 31 800 personer. Färre kvinnor än män hade stöd av en lots, 73 procent kvinnor och 89 procent män. Lotsen träffade personen i genomsnitt 3,5 timmar i månaden. Vid samma tidpunkt fanns 353 leverantörer som erbjöd lots på 1455 platser. Marknaden utgjordes till 73 procent av aktiebolag. Aktörer inom civila samhället utgjorde 7 procent av marknaden.

Kostnaden för ersättning till etableringslotsar uppgick till 608 mnkr år 2014. Enligt Arbetsförmedlingens prognos för utbetalningar från 20 februari 2015 beräknas kostnaderna för etableringslotsar uppgå till 850 mnkr för 2015, 880 mnkr för 2016 och 1620 mnkr för 2017. I beräkningarna har inte tagits hänsyn till att alla avtal med samtliga lotsföretag sades upp den 20 februari 2015.

Behov av förändring, etableringslotsarna avskaffas

Riksrevisionen konstaterade i rapporten Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden? (RiR2014:14) brister i lotstjänsten bland annat:

- Tjänsten indikerade att den inte är en effektiv insats för att påskynda etableringen i arbetslivet.
- Tjänsten har för låg arbetsmarknadsfokus då detta har blivit underordnat det sociala stödet till de nyanlända
- Tjänsten har en för bred utformning i förhållande till omfattningen av tjänsten vilket bidrar till ett för lågt arbetsmarknadsfokus
- Brister i valfrihetssystemet
- Ifrågasättande om ersättningssystemets konstruktion är lämplig för tjänsten.

I budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1, utg.omr.13) aviserade regeringen:

- en översyn av rätten till etableringslots med syfte att tjänsten från och med den 1 januari 2016 skulle göras till en behovsprövad insats
- att översynen skulle resultera i förslag att avskaffa etableringslotsarna.

I arbetsmarknadsutskottets betänkande (bet. 2014/15: AU2) välkomnade utskottet förslaget att göra etableringslotsarna till en behovsprövad insats.

Erfarenheterna av lotssystemet visade att det inte är lämpligt att reglera en insats i en fastställd form hos en kompletterande aktör. I stället bör Arbetsförmedlingen få avgöra vilken insats som är lämplig utifrån den enskildes behov. Två aktörer innebär en otydlig ansvarsfördelning med risk för ineffektivitet och dubbelarbete.

Den 20 februari 2015 avslutade Arbetsförmedlingen samtliga avtal med etableringslotsar. Motiven för beslutet var

- Att säkerhet och kvalitet inte längre kunde garanteras
- Eskalerande klagomål om oegentligheter/brottslig verksamhet
- Brister i systemet som motverkar syftet med etableringsinsatserna och riskerar att undergräva legitimiteten för hela etableringsuppdraget.
- Att offentliga medel bör användas på ett mer effektivt och ändamålsenligt sätt.

Inga behov av ytterligare ändringar då etableringslotsarna avskaffas

Arbetsmarknadsdepartementet gör bedömningen att det inte finns behov av ytterligare ändringar då etableringslotsarna avskaffas. Som skäl anförs att nyanlända har möjlighet att ta del av alla de generella insatser inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten som står till Arbetsförmedlingen förfogande. Utöver detta finns vissa insatser som är specifika för nyanlända som omfattas av etableringslagen. Arbetsförmedlingen har också möjlighet att anlita kompletterande aktörer. Möjligheten kvarstår att upphandla insatser inom ett eller flera valfrihetssystem. Arbetsförmedlingen ska erbjuda individanpassade etableringsinsatser till den nyanlända. Lotsarna har bara utgjort en begränsad del av etableringsplanen.

Ansvarsfördelning mellan de olika aktörerna i etableringsprocessen
Kommunen har bl a till uppgift att tillhandahålla svenska för invandrare, mottagande och praktisk hjälp i samband med

bosättning samt andra insatser för att underlätta etablering i samhället. För dessa insatser får kommunerna en ersättning från staten. Kommunen är också skyldig att se till att alla nyanlända erbjuds samhällsorientering.

Att stödja och vägleda enskilda i frågor av social och praktisk karaktär är i grunden ett kommunalt uppdrag. Enligt 3 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) ska socialnämnden efter en behovsprövning bl. a. svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomiskt hjälp och annat bistånd till familjer eller enskilda som behöver det.

Enligt § 4 förvaltningslagen (1986:223) har alla myndigheter en serviceskyldighet som innebär att myndigheten ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälptill enskilda i frågor som rör myndigheternas verksamhetsområde. Huvudsyftet med insatsen etableringslots var att den skulle vara en arbetsförberedande insats men har i större omfattning än avsett hanterat frågor av social och praktisk karaktär. Lotsens arbete har till viss del kommit att överlappa både kommunernas och Arbetsförmedlingens uppdrag som har medfört en otydlighet i ansvarsfördelningen mellan de olika aktörerna i etableringsuppdraget. Etableringslotsens avskaffande bör minska den upplevda otydligheten.

Arbetsmarknadsdepartementets sammantagna bedömning är att det inte finns behov av att göra några ytterligare förändringar i regelverket.

Konsekvenser för nyanlända

- De nyanlända kommer fortsättningsvis kunna erbjudas individanpassade insatser som syftar till att påskynda etableringen på arbetsmarknaden.
- Möjligheten kvarstår i vissa situationer att välja utförare av insatser.
- Flera brister i lotstjänsten indikerar att den inte är en effektiv insats för att påverka etableringen på arbetsmarknaden och bedöms därför inte få någon negativ effekt.
- Ansvarsfördelningen mellan olika aktörer förtydligas vilket bedöms som positivt för de nyanlända.

Konsekvenser för leverantörer av tjänsten etableringslots

- Upphörandet av tjänsten etableringslots får konsekvenser för ca 1000 enskilda lotsar

- Flera företag som erbjuder tjänsten etableringslots bedriver även andra av Arbetsförmedlingen upphandlade tjänster och utbildningar som fortsättningsvis kan erbjudas
- Aktörer från civilsamhället har stått för sju procent av etableringslotstjänsterna och kan behöva göra en omorganisation. Förslaget bedöms ha en marginell effekt på civilsamhället i stort.

Konsekvens för Arbetsförmedlingen

- Förslaget innebär att myndigheten ges en större flexibilitet att avgöra vilket stöd som ska erbjudas och hur stödet ska utformas till den nyanlände.
- Minskad administration för Arbetsförmedlingen centralt och för handläggare.
- Nyanländas efterfrågan på stöd kan ökas något i början. Det ingår i myndighetens serviceskyldighet att guida den nyanlände till rätt myndighet eller till kommunen.
- Minskade antal aktörer förväntas minska den upplevda otydligheten i ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och kommunen bedöms underlätta myndighetens arbete.

Konsekvenser för kommunen

- Lotsarna har i viss begränsad utsträckning utfört uppgifter som annars skulle ligga på kommunen.
- Minskade antal aktörer förväntas minska den upplevda otydligheten i ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och kommunen och bedöms underlätta myndigheternas arbete.

Konsekvenser för barn samt jämställdheten

- Insatserna är primärt riktade till vuxna. Barnen påverkas dock indirekt av föräldrarnas etablering men förslaget förväntas inte ha några konsekvenser för barn.
- En mindre antal kvinnor än män har utnyttjat rätten att ta stöd av en etableringslots men förslaget förväntas inte ha några konsekvenser för barn. Arbetsförmedlingen ska enligt förordning (2007:1030) utforma verksamheten bland annat så att den främjar mångfald och jämställdhet samt motverkar diskriminering i arbetslivet och en könsuppdelning på arbetsmarknaden.

Ekonomiska konsekvenser

- Minskade utgifter för etableringslotsar, något ökade utgifter för arbetsförberedande insatser samt minskad administration. Den sammantagna ekonomiska

konsekvensen redovisas i samband med budgetpropositionen för 2016.

Ärendets beredning

Detta ärende har beretts inom förvaltningens utvecklings- och utredningsstab vid enheten för flykting och nationella minoritetsfrågor.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Arbetsmarknadsförvaltningen tillstyrker arbetsmarknadsdepartementets förslag om att avskaffa systemet med etableringslotsar och borttagande av paragrafer 11-13 §§ i lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, och ställer sig positiv till att Arbetsförmedlingen ges möjlighet att avgöra vilken insats som är lämplig för var och en efter den enskildes behov och inte utifrån en i förväg upphandlad tjänst.

I remissen framgår att nyanlända kommer att ha möjlighet att i vissa situationer välja utförare av insatser. Förvaltningen menar att valet bör göras utifrån insatsens innehåll och syfte och inte utifrån vem som är utförare och är därför positiv till att nyanlända inte hänvisas till just etableringslotsar.

Enligt regeringens proposition (prop. 2009/10:60) är etableringslotsen den som ska ha den huvudsakliga kontakten med den nyanlände och tjänsten ska vara en arbetsförberedande insats. Regeringens proposition anger inte hur det är tänkt att lotsarna ska genomföra uppdraget. För att påskynda etableringen är det enligt regeringen dock viktigt att lotsen även kan ta hand om de nyanländas sociala situation och agera stöd åt individen utifrån hela dennes livssituation. Det innefattar behov av hälso- och sjukvård, bostadsituation med mera.

I Riksrevisionens granskning (RiR 2014:14) framgår att närmare hälften av de nyanlända aldrig har fått tagit del av vissa arbetsmarknadsfokuserade aktiviteter. Arbetsmarknadsfokuset i lotstjänsten har blivit underordnat det sociala stödet. Det anförs i remissen som en bidragande orsak till att det finns skäl att ändra systemet.

Remissen belyser dock inte alls de konsekvenser för den enskilde som kan följa av att det sociala stödet upphör när lotstjänsten avslutats. I remissen beskrivs att nyanländas efterfrågan på praktiskt stöd kan öka i början av etableringsprocessen och vidare att det ingår i myndighetens serviceskyldighet enligt förvaltningslagen (1988:223) att i dessa fall guida den nyanlände till rätt myndighet

eller till kommunen. Vidare framgår att det i grunden är ett kommunalt ansvar att stödja och vägleda enskilda i frågor av social och praktisk karaktär med hänvisning till 3 kap. 1 § socialtjänstlagen. Förvaltningens erfarenhet är att flertalet nyanlända är i behov av socialt stöd men att behovet och omfattningen varierar från person till person. Exempel på faktorer som kan påverka behovet av socialt stöd är vistelsetid i landet, utbildningsbakgrund, yrkeserfarenhet, tillgång till nätverk, tidigare upplevelser, hälsa och övrig livssituation. Förvaltningen anser att det därför bör göras en analys över hur behovet av socialt stöd hos de nyanlända ska tillgodoses samt förtydliga ansvaret mellan olika aktörer för att stödja nyanlända i praktiska frågor relaterade till hur de ordnar sitt liv i Sverige och till deras behov av myndighetskontakter exempelvis med vårdgivare, barnomsorg och skola. Analysen bör också omfatta eventuella kostnader som kan följa av förslagen.

Det är av vikt att analysen innefattar ett jämlikhetsperspektiv och bör särskilt belysa kvinnors eventuella behov av särskilt stöd och insatser. Enligt Regeringens budgetproposition för 2015 (prop. 2014/15:1, utg.omr 13) deltar kvinnor och män i ungefär lika stor utsträckning i etableringsuppdraget. Det finns emellertid fortfarande stora skillnader när det gäller innehållet i etableringsplanerna. Färre kvinnor än män deltar i arbetsmarknadsutbildning, förberedande utbildning och arbetspraktik. Kvinnor arbetar mer sällan jämfört med män och färre kvinnor än män har valt en lots. Kvinnor får också vänta längre på att påbörja sina insatser

Nyanlända är en föränderlig och heterogen målgrupp vilket ställer höga krav på ansvariga aktörer, det civila samhället och näringslivet att ständigt utvecklas för att bäst bemöta nyanländas resurser och behov. Flera nyanlända upplever ohälsa och många bär på traumatiska upplevelser vilket ofta medför begränsningar för individen att ta del av och möjlighet att tillgodogöra sig olika insatser som erbjuds. Det är av vikt att kompetens finns för att upptäcka behov av stöd/vård och att det finns adekvata insatser att erbjuda. Det är viktigt att kunna erbjuda en individuell planering som är hållbar och som leder till arbete eller studier. Personer som inte erbjuds tidigt stöd riskerar att fördröja sin etablering på arbetsmarknaden. Mot bakgrund av att den enskilde kan behöva stöd från många olika aktörer vill förvaltningen understryka vikten av att det även fortsättningsvis finns en aktör som har ansvaret för samordningen av samtliga insatser och för en sammanhållen planering för individen.

Bilagor

1. Remiss från Arbetsmarknadsdepartementet om Avskaffande av systemet med etableringslotsar (Ds 2015:26)