



Datum

2023-08-30

Vår referens

Alexander Blümke

Utvecklingsamordnare

alexander.blumke@malm.se

## Tjänsteskrivelse

### Remiss angående Remiss från Arbetsmarknadsdepartementet -

### Etablering för fler - jämställda möjligheter till integration (SOU

**2023:24)****ASN-2023-13449**

#### Sammanfattning

Kommunstyrelsen har berett Arbetsmarknads- och socialnämnden tillfälle att yttra sig angående remiss från Arbetsmarknadsdepartementet av delbetänkandet Etablering för fler - jämställda möjligheter till integration (SOU 2023:24). Utredningen lämnar förslag på åtgärder som särskilt syftar till att skynda på utrikes födda kvinnors etablering på arbetsmarknaden.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen ställer sig positiv till utredningens förslag och bedömer att de förbättrar förutsättningarna för nyanländas etablering, dels genom att en utvidgad grupp anhöriginvandrare, i synnerhet kvinnor, föreslås få ta del av det samordnade etableringsstöd som erbjuds inom etableringsprogrammet och erhålla etableringsersättning, dels genom förslagen som syftar till ett mer individualiserat, flexibelt och effektivt etableringsprogram där arbetsnära insatser även ska erbjudas till kvinnor.

Utredningen föreslår att vissa anhöriga till flyktingar ska omklassas och därmed erhålla en lägre etableringsersättning än vad motsvarande grupp får idag. Förvaltningen ser en risk för att den lägre ersättningen kommer att innebära att fler hushåll behöver ansöka om ekonomiskt bistånd för att klara sin försörjning. Vidare ser förvaltningen en risk för att kommunens kostnader för insatser till den omklassade gruppen inte kompenseras fullt ut genom utredningens förslag till justerad schablonersättning. Ökade kostnader för kommuner bör kompenseras enligt finansieringsprincipen.

#### Förslag till beslut

1. Arbetsmarknads- och socialnämnden godkänner yttrandet avseende *Remiss angående Remiss angående Remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etablering för fler - jämställda möjligheter till integration (SOU 2023:24 enligt förvaltningens förslag.*
2. Arbetsmarknads- och socialnämnden översänder yttrandet till kommunstyrelsen.

**Beslutsunderlag**

- Delbetänkande av utredningen - Etablering för fler - jämställda möjligheter till integration (SOU 2023:24)
- G-Tjänsteskrivelse - Remiss angående remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etablering för fler - jämställda möjligheter till integration (SOU 2023:24)
- Förslag till yttrande - Remiss angående remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etablering för fler - jämställda möjligheter till integration (SOU 2023:24)

**Beslutsplanering**

ASN beredning 2023-09-06

Arbetsmarknads- och socialnämndens arbetsutskott 2023-09-13

Arbetsmarknads- och socialnämnden 2023-09-26

**Beslutet skickas till**

Kommunstyrelsen

**Ärendet****Ärendets initiering**

Ärendet är initierat genom att stadskontoret har berett Arbetsmarknads- och socialnämnden tillfälle att yttra sig angående remiss från Arbetsmarknadsdepartementet av delbetänkandet Etablering för fler - jämställda möjligheter till integration (SOU 2023:24). Sista svarsdatum är 2023-10-04.

I förvaltningens beredning av ärendet har dialog förts med gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen.

**Bakgrund**

Regeringen beslutade den 25 maj 2022 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda och ta fram förslag på åtgärder som särskilt syftar till att skynda på utrikes födda kvinnors etablering på arbetsmarknaden (dir. 2022:42). Utredningen har tagit namnet Förbättrad arbetsmarknadsetablering för utrikes födda kvinnor (Ju 2022:05).

Den 30 mars 2023 utvidgades uppdraget genom ett tilläggsdirektiv. Utredningen ska nu också bland annat analysera och lämna förslag på hur integrationspolitikens mål ska få större genomslag i den offentliga verksamheten. Det utvidgade uppdraget enligt tilläggsdirektivet ska, tillsammans med uppdraget att föreslå hur jämställdhetsperspektivet kan synliggöras i integrationspolitiken, redovisas senast den 31 januari 2024.

I detta delbetänkande avrapporteras den del av uppdraget som gäller anpassningar av etableringsprogrammet. Arbetsmarknadsdepartementet har skickat ut delbetänkandet på remiss till olika remissinstanser. I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet.

**Utredningens uppdrag**

Utredningens uppdrag är att lämna förslag på åtgärder som särskilt syftar till att skynda på utrikes födda kvinnors etablering på arbetsmarknaden. I utredningens uppdrag ingår bland annat att:

- föreslå om målgruppen för Arbetsförmedlingens etableringsprogram bör utvidgas,
- föreslå hur ramtiden för etableringsprogrammet kan anpassas så att den inte begränsar möjligheten att ta del av insatser,
- föreslå hur etableringsprogrammet kan bli mer flexibelt för nyanlända som står långt från arbetsmarknaden, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### **Fakta - etableringsprogram och etableringsersättning**

Nyanlända invandrare mellan 20-64 år med uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande samt deras anhöriga erbjuds etableringsinsatser inom ramen för Arbetsförmedlingens etableringsprogram.

Programmet syftar till att påskynda nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet och innehåller bland annat kartläggning av utbildning och arbetslivserfarenheter, upprättande av en individuell handlingsplan samt insatserna svenska för invandrare (sfi), arbetsförberedande insatser och samhällsorientering.

Det är Arbetsförmedlingen som har det samordnande ansvaret för etableringsinsatserna, som omfattar 24 månader på heltid. Kartläggning och upprättande av handlingsplan räknas inte in i den tiden. En nyanländ kan som längst ta del av etableringsinsatser till och med 36 månader från första folkbokföringen i en kommun.

Etableringsersättning erbjuds till nyanlända som aktivt deltar i programmet och betalas ut av Försäkringskassan. Under den första kartläggningsperioden är ersättningen 231 kronor per dag på heltid. Sedan uppgår den till 308 kronor per dag på heltid så länge personen deltar i programmet. Ersättningen kan betalas ut för högst fem dagar i veckan.

Den som har hemmavarande barn kan också få etableringstillägg som lämnas per hushåll. För barn som är 0–10 år utgår 800 kronor i månaden. För äldre barn 1 500 kronor i månaden. Etableringstillägg lämnas för högst tre barn. Det betyder att etableringstillägget kan bli högst 4 500 kronor i månaden. Ensamstående utan barn kan få bostadsersättning. (Källa: forsakringskassan.se)

### **Utrikes födda kvinnor behov av stöd och etablering tillgodoses inte idag**

I utredningen konstateras att både sysselsättning och arbetskraftsdeltagande är lågt för gruppen utomeuropeiskt födda kvinnor. Detta gäller både jämfört med utomeuropeiskt födda män och jämfört med kvinnor födda såväl i Sverige som i andra europeiska länder. En förklaring till sysselsättningsgapet mellan kvinnor och män födda utanför EU/EES är att det tar betydligt längre tid för kvinnor än för män att börja arbeta.

Mönstret med betydligt långsammare etablering för kvinnor än för män gäller både flyktingar och deras anhöriga och övriga grupper som invandrat av familjeskäl.

Utredningen visar att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för etablering på arbetsmarknaden i dag inte är jämställt fördelade. Nyanlända kvinnor deltar i mindre utsträckning i olika arbetsförberedande insatser jämfört med nyanlända män. Kvinnor registreras senare och i lägre

grad hos Arbetsförmedlingen, och de påbörjar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) senare än män.

Utredningens analys pekar på tre övergripande orsaker till att kvinnor i lägre grad tar del av insatser som kan främja etablering.

1. Det är i dag bara flyktingar och deras anhöriga som har möjlighet att delta i etableringsprogrammet och få ett samordnat stöd för etablering på arbetsmarknaden. Majoriteten av de nyanlända utomeuropeiskt födda kvinnorna tillhör gruppen övriga anhöriginvandrare och lämnas utan det stödet. En stor grupp anhöriginvandrare, särskilt kvinnor, står idag utanför både arbete och studier och deltar inte heller i sfi eller arbetsmarknadspolitiska insatser.
2. Kvinnor som deltar i etableringsprogrammet möts inte av samma förväntningar som män och får inte ta del av relevanta insatser som kan leda vidare till arbete och självförsörjning i samma utsträckning som män. Nyanlända kvinnor bedöms oftare omfattas av utbildningsplikt och är underrepresenterade när det gäller arbetsnära insatser som subventionerade anställningar och arbetsmarknadsutbildning samt i upphandlade matchningstjänster.
3. Kvinnors etablering missgynnas av etableringsprogrammets utformning. Insatserna i etableringsprogrammet får idag omfatta motsvarande 24 månader på heltid och en nyanländ får ta del av insatser som längst till och med 36 månader från det att han eller hon först folkbokfördes i en kommun. För dem som invandrar tillsammans med barn försenar väntan på förskoleplats framför allt kvinnors start i programmet. Likaså föräldraledighet, som i praktiken främst tas utav kvinnor, inverkar på kvinnors möjligheter att ta del av etableringsinsatserna i samma utsträckning som män.

Utredningens förslag syftar till att fler utrikes födda kvinnor ska ges bättre förutsättningar att etablera sig i arbets- och samhällslivet och därmed bli självförsörjande och få ökad egenmakt. Förslagen förväntas sammantaget bidra till att förbättra möjligheterna för nyanlända invandrare, i synnerhet kvinnor, att snabbare etablera sig på arbetsmarknaden. Förslagen kan även bidra till att möta behoven av kompetensförsörjning på arbetsmarknaden och därmed bidra till sysselsättning och tillväxt. Förslagen föreslås träda i kraft från den 1 januari 2025.

#### **1. Utredningens förslag och bedömningar beträffande en utvidgad målgrupp för etableringsinsatser**

Utredningen framhåller att personer som invandrar till Sverige av familjeskäl från länder utanför EU/EES i dag saknar tillgång till det samordnade etableringsstöd som flyktingar och deras anhöriga får del av inom etableringsprogrammet, trots att behovet av stöd är liknande. Det missgynnar i synnerhet kvinnor, som utgör en klar majoritet i denna grupp. En mycket stor grupp anhöriginvandrare, särskilt kvinnor, står idag utanför både arbete och studier och deltar inte heller i sfi eller arbetsmarknadspolitiska insatser.

- Bedömning: Målgruppen för etableringslagen bör utvidgas. Nyanlända kvinnor och män som invandrar av familjeskäl bör ges möjlighet till ett sammanhållet stöd för etableringen i arbets- och samhällslivet. Invandrare från EES-länder eller Schweiz samt familjemedlemmar till en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för studier bör

inte omfattas av etableringslagen.

- **Förslag:** Etableringslagen ska också gälla för nyanlända invandrare i åldern 20–66 år, som är folkbokförda i en kommun och har beviljats uppehållstillstånd eller uppehållskort som familjemedlem eller anhörig med anknytning till en person som är bosatt i Sverige. Bestämmelser om vilka nyanlända, utifrån grund för uppehållstillstånd, som ska ingå i den utvidgade målgruppen för etableringsprogrammet tas in i etableringslagen. Lagen ska också gälla under tid för prövning av ansökan om ett nytt eller fortsatt uppehållstillstånd eller uppehållskort, om ansökan gjorts inom giltighetstiden för det tidigare uppehållstillståndet eller uppehållskortet. Avslås ansökan ska lagen gälla tills beslutet har fått laga kraft.
- **Bedömning:** Unga nyanlända som går i gymnasieskola bör inte ingå i den utvidgade målgruppen. De närmare förutsättningarna för att nyanlända i den utvidgade målgruppen ska erbjudas etableringsinsatser, samt etableringsinsatsernas innehåll och omfattning bör vara desamma som för nuvarande målgrupp. Arbetsförmedlingen bedömer om det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat att en arbetssökande som omfattas av den utvidgade målgruppen ska anvisas till etableringsprogrammet.

*Kommentar:*

Utredningen föreslår att etableringsprogrammets målgrupp utvidgas till att även omfatta nyanlända kvinnor och män i åldern 20–66 år som är folkbokförda i en kommun och har beviljats uppehållstillstånd eller uppehållskort som familjemedlem eller anhörig med anknytning till en person som är bosatt i Sverige.

Invandrare från EES-länder eller Schweiz föreslås inte omfattas av den utvidgade målgruppen då de i allmänhet inte har sådana svårigheter att etablera sig i samhälls- och arbetslivet att de har behov av särskilda etableringsinsatser. Inte heller familjemedlemmar till en person som har beviljats uppehållstillstånd för studier föreslås omfattas av lagen, eftersom de har en hög benägenhet att utvandra igen.

Unga nyanlända som går i gymnasieskola samt äldre föreslås inte ingå i den utvidgade målgruppen.

En utvidgning av målgruppen innebär att Arbetsförmedlingen får ett utökat ansvar för att erbjuda fler nyanlända etableringsinsatser. Förutsättningarna för deltagande och etableringsinsatsernas innehåll och omfattning föreslås vara desamma som för nuvarande målgrupp.

## **2. Utredningens förslag och bedömningar beträffande ett utökat informationsansvar för Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och kommuner**

Utredningen bedömer att nyanlända behöver nås av information, dels om samhällets förväntningar på deltagande i arbets- och samhällslivet, dels om vilka insatser som kan erbjudas för att underlätta och påskynda etableringen i arbets- och samhällslivet.

- **Förslag:** Det införs en skyldighet för Migrationsverket att informera utlänningar som första gången beviljas uppehållstillstånd eller uppehållskort på någon av de grunder som

anges i etableringslagen. Informationen ska avse vilka insatser som kan erbjudas nyanlända invandrare för att underlätta och påskynda etableringen i arbets- och samhällslivet.

- Bedömning: Arbetsförmedlingen bör säkerställa att information om vilka insatser som kan erbjudas nyanlända invandrare för att underlätta och påskynda etableringen i arbets- och samhällslivet ges vid Statens servicecenter i samband med folkbokföringen.
- Bedömning: Kommunernas ansvar för att nå, erbjuda och motivera nyanlända till deltagande i sfi och samhällsorientering behöver förtydligas. Information till nyanlända om sfi och samhällsorientering bör ges i samband med att en person bosätter sig och folkbokförs första gången i en kommun.
- Förslag: En bestämmelse som upplyser om kommuners ansvar för att erbjuda och aktivt verka för att nå nyanlända invandrare i kommunen och motivera dem att delta i samhällsorientering och i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare bör tas in i etableringslagen.
- Bedömning: Arbetsförmedlingen bör få i uppdrag att i samverkan med Migrationsverket, länsstyrelserna samt Sveriges Kommuner och Regioner ta fram gemensam information till nyanlända om det svenska samhällets förväntningar och krav på deltagande i arbets- och samhällslivet samt möjligheter till stöd för etableringen. Informationen bör även beskriva kraven för att beviljas permanent uppehållstillstånd i Sverige. Informationen bör kunna lämnas skriftligt till individen i samband med beslut om beviljat uppehållstillstånd och vid folkbokföring. Den bör även kunna publiceras på olika myndigheters webbplatser.

### **3. Utredningens förslag beträffande ersättning för den som deltar i etableringsprogrammet**

Utredningen bedömer att en individuell ersättning är viktig för att stärka incitamenten för den utökade målgruppen att delta i etableringsprogrammet och därmed öka kvinnors arbetskraftsdeltagande och sysselsättning. Med ersättning för deltagande följer också tydliga krav på den som deltar, och möjlighet till sanktioner i form av varning, avstängning från rätt till ersättning och återkrav.

- Förslag: Till nyanlända i den utvidgade målgruppen som deltar i etableringsprogrammet på heltid lämnas etableringsersättning med 168 kronor per dag. Etableringstillägg ska inte lämnas till nyanlända i den utvidgade målgruppen.

#### *Kommentar:*

Den föreslagna ersättningsnivån är lägre än dagens etableringsersättning för flyktingar eller skyddsbehövande samt deras anhöriga. Den lägre ersättningen motiveras av att försörjningen av anhöriginvandrare i den utvidgade målgruppen inte är ett statligt ansvar under de första åren i Sverige. Försörjningsansvaret ligger i stället främst på partnern/anknytningspersonen.

Av samma skäl föreslås att etableringstillägg för hemmavarande barn inte lämnas till nyanlända i den utvidgade målgruppen.

#### 4. Utredningens förslag och bedömningar beträffande anpassningar för ett mer enhetligt regelverk

- Förslag: Lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare ska gälla även för familjemedlem till en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för näringsverksamhet.

##### *Kommentar:*

Justeringen innebär att även anhöriga till en utlänning som beviljats uppehållstillstånd för näringsverksamhet ska ingå i målgruppen för samhällsorientering.

- Förslag: Anhöriga till flyktingar och andra skyddsbehövande som ansöker om uppehållstillstånd senare än tre månader efter det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun ska tillhöra den utvidgade målgruppen enligt etableringslagen. Om anknytningspersonen är ett barn ska dock den tidsgräns inom vilken ansökan ska ha gjorts i stället vara två år. Regleringen om att nyanlända undantas från målgruppen för etableringslagen om anknytningspersonen är svensk medborgare tas bort.

##### *Kommentar:*

Nuvarande etableringslag gäller för anhöriga till flyktingar och andra skyddsbehövande i åldern 20–66 år om ansökan har gjorts inom sex år från det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun. Dessa anhöriga kan anvisas till etableringsprogrammet och har rätt till etableringsersättning när de deltar i etableringsinsatser. Om de har barn kan de också få etableringstillägg för dessa.

Utredningen konstaterar att sedan den 20 juli 2016 gäller försörjningskrav som huvudregel vid anhöriginvandring. Försörjningskrav innebär att anknytningspersonen i Sverige ansvarar för att de anhöriga har försörjning och bostad ordnad. Försörjningskravet gäller även för flyktingar och alternativt skyddsbehövande, om ansökan om familjeåterförening lämnas in senare än tre månader efter det att anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd.

Utredningen framhåller att trots försörjningskrav så har staten enligt gällande regelverk ett särskilt ansvar för försörjningen av anhöriga till flyktingar och andra skyddsbehövande under den första tiden i Sverige. Detta ansvar finns dels genom den nuvarande utformningen av etableringsersättningen för den som deltar i etableringsinsatser, dels genom det ersättningsystem till kommuner och regioner för mottagande av flyktingar och deras anhöriga som regleras i förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar. Utredningen anser att detta inte är en tillfredställande ordning.

Förslaget innebär att vissa anhöriga till flyktingar *omklassas* till att tillhöra den utvidgade målgruppen enligt etableringslagen. I likhet med övriga nyanlända anhöriga i den utvidgade målgruppen kommer anhöriga till flyktingar och skyddsbehövande i denna grupp få etableringsersättning på den lägre nivån när de deltar i etableringsinsatser. De kommer inte heller ha rätt till etableringstillägg för hemmavarande barn.

Begränsningen för anhöriga till svenska medborgare tas bort så att även denna grupp omfattas

av etableringslagen och har möjlighet att delta i etableringsprogrammet.

- Förslag: Ersättning till kommuner och regioner enligt förordningen om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar ska inte lämnas för anhöriga till flyktingar och andra skyddsbehövande som ansöker om uppehållstillstånd senare än tre månader efter det att anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande. Om anknytningspersonen är ett barn ska dock den tidsgräns inom vilken ansökan ska ha gjorts i stället vara två år. Regleringen om att nyanlända undantas från målgruppen för förordningen om anknytningspersonen är svensk medborgare tas bort.
- Bedömning: För anhöriga till flyktingar och andra skyddsbehövande som omklassas bör kommunerna tillföras ersättning för vissa kostnader för sfi, samhällsorientering och vuxenutbildning genom en generell höjning av schablonersättningen.

#### *Kommentar*

Utredningen anser att ersättning till kommuner för bland annat kostnader för mottagande och praktisk hjälp vid bosättning och för ekonomiskt bistånd inte är rimligt för anhöriga som omfattas av försörjningskravet eftersom det är anknytningspersonerna i Sverige som har det huvudsakliga ansvaret för både försörjning och bostad för dessa anhöriga under den första tiden i Sverige.

Utredningen anser dock att kommunerna bör kompenseras för vissa kostnader för sfi, annan vuxenutbildning och samhällsorientering för de anhöriga till flyktingar som omklassas.

Den borttagna schablonersättningen till kommunerna för den omklassade gruppen föreslås kompenseras genom en generell höjning av schablonersättningen för de flyktingar och anhöriga som även fortsättningsvis omfattas av flyktingmottagandet.

### **5. Utredningens bedömning beträffande uppföljning av informationsinsatser och arbetet med den utvidgade målgruppen**

- Utredningen bedömer att Statskontoret bör få i uppdrag att följa upp hur berörda myndigheter når ut med information till nyanlända om förväntningar och möjligheter att delta i etableringsinsatser, sfi och samhällsorientering. Statskontoret bör även få i uppdrag att analysera i vilken utsträckning den utvidgade målgruppen för etableringsinsatser deltar i programmet. I uppdraget bör även ingå att analysera skillnader och likheter mellan den utvidgade och den ursprungliga målgruppen vad gäller bland annat de nyanländas behov av stöd, genomförande av etableringsinsatser och arbetsmarknadsutfall.

### **6. Utredningens förslag och bedömningar beträffande information och personuppgiftsbehandling**

- Förslag: I syfte att aktivt verka för att nå, erbjuda och motivera nyanlända till deltagande i sfi och samhällsorientering får kommunerna en skyldighet att löpande under året hålla sig informerade om vilka nyanlända invandrare som folkbokförs i kommunen. Med



nyanländ enligt skollagen avses i detta sammanhang en person som inom de senaste 36 månaderna för första gången folkbokförts i en kommun.

*Kommentar:*

Utredningen bedömer att kommunernas ansvar för att nå, erbjuda och motivera alla nyanlända till deltagande i sfi och samhällsorientering inte fullgörs och att kommunerna behöver arbeta mer systematiskt och strategiskt med att inhämta information om vilka dessa personer är i syfte att nå ut till dem med information om sfi och samhällsorientering.

Förslaget medför ändringar i skollagen (2010:800) och lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

De uppgifter från folkbokföringen som kommunerna behöver för att kunna identifiera vilka personer som kan ha rätt till sfi är tillgängliga för kommunerna redan i dag.

- Förslag: Migrationsverket ska på begäran av en kommun lämna uppgift om en person har beviljats uppehållstillstånd på någon av de grunder som anges i lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

*Kommentar:*

Förslaget innebär att kommunen efter begäran kan få information om vilka personer som har rätt till samhällsorientering. Utredningen bedömer att denna uppgiftsskyldighet lämpligen bör tas in i förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare där bland annat regler om stöd, uppföljning och redovisning regleras.

- Bedömning: Befintlig reglering på personuppgiftsområdet är tillräcklig för den behandling av personuppgifter som kan komma att ske hos kommunerna och Migrationsverket med anledning av förslagen ovan. Utbytet av uppgifter kan ske i elektronisk form.

## **7. Utredningens förslag och bedömningar beträffande ett mer individualiserat, flexibelt och effektivt etableringsprogram**

Etableringsprogrammet ska ge nyanlända invandrare stöd att så snabbt som möjligt lära sig svenska, hitta ett jobb och klara sin försörjning. Utredningen visar dock att det finns brister i etableringsprogrammets upplägg och grad av individualisering som i synnerhet missgynnar kvinnors möjligheter att få ett effektivt och relevant stöd.

### Utredningens förslag och bedömningar beträffande kartläggning, bedömning, mål och insatser i etableringsprogrammet

- Förslag: Den kartläggning som Arbetsförmedlingen ska göra av nyanlända under den första tiden i etableringsprogrammet ska vara fördjupad och visa vilka aktiviteter den nyanlända behöver för att kunna förkorta vägen till arbete eller utbildning. Den ska avse utbildningsbakgrund, tidigare arbetslivserfarenhet, informell kompetens och intressen, behov av utbildning och andra insatser, förmåga och förutsättningar att delta i insatser inom programmet och andra förhållanden som är av betydelse för den nyanländes etablering i arbets- och samhällslivet. Arbetsförmedlingen ska lämna det stöd som den

nyanlände behöver för att kunna uppfylla det som framgår av den individuella handlingsplanen.

*Kommentar:*

Utredningen bedömer att en fördjupad kartläggning behövs för ökad individualisering och effektivare etableringsinsatser och att kartläggningen kan minska risken för inläsningseffekter.

- Förslag: En nyanländ får anvisas till utbildningsplikt först efter det att en fördjupad kartläggning har gjorts. Kartläggningen ska beaktas vid bedömningen av om en nyanländ som har kort utbildning kan matchas mot arbete under tiden i etableringsprogrammet eller inte. Vidare ska de skäl som ligger till grund för bedömningen dokumenteras hos Arbetsförmedlingen.

*Kommentar:*

Utbildningsplikt innebär att en deltagare i etableringsprogrammet måste ansöka om utbildning på komvux eller folkhögskola och påbörja studier. Deltagare kan anvisas till utbildningsplikt om de har en kort utbildning och om de inte bedöms kunna få jobb under tiden i etableringsprogrammet.

Förslaget syftar till ökad träffsäkerhet i bedömningen om utbildningsplikt. Utredningen konstaterar att Arbetsförmedlingens bedömning om deltagaren ska anvisas till utbildningsplikt idag ofta görs tidigt när deltagaren skrivs in i etableringsprogrammet.

Kvinnor med kort utbildning bedöms tillhöra utbildningsplikten oftare än män med samma utbildningsnivå.

Män med kort utbildning blir i större utsträckning än kvinnor med samma utbildningsnivå bedömda som matchningsbara, och får därigenom i större utsträckning möjlighet att ta del av arbetsnära insatser.

- Förslag: Den individuella handlingsplanen ska innehålla slutmål för den nyanländes deltagande i programmet. Slutmålet för nyanlända som sedan tidigare minst har utbildning på gymnasial nivå ska vara att han eller hon ska kvalificera sig till högre utbildning eller arbete. För nyanlända under 25 år som sedan tidigare saknar gymnasieutbildning ska slutmålet vara fullgjord utbildning på gymnasial nivå. Ett annat slutmål får dock anges om Arbetsförmedlingen bedömer att det med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet inte är ett realistiskt slutmål. Slutmålet för övriga nyanlända ska vara att den enskilde kommer i arbete eller fullgör en del av eller en hel utbildning på grundskolenivå eller gymnasial nivå.

*Kommentar:*

Förslaget syftar bland annat till att skapa tydlighet om förväntningarna på den nyanlände och möjlighet för Arbetsförmedlingen att följa upp progressionen.

- Förslag: Sfi, samhällsorientering och arbetsförberedande insatser inom etableringsprogrammet ska påbörjas så snart som möjligt efter det att en individuell handlingsplan har upprättats.

- Bedömning: Etableringsinsatserna bör så långt som möjligt pågå parallellt för att påskynda etableringen.
- Bedömning: Arbetsförmedlingen bör ges i uppdrag att ta fram indikatorer för uppföljning av intermediära resultat, som mäter den nyanlände individens progression mot arbete eller studier.

*Kommentar:*

Utredningen bedömer att Arbetsförmedlingen på ett regelbundet och strukturerat sätt behöver kunna stämma av deltagarnas framsteg och vilka insatser som behövs för att den nyanlände ska uppfylla det individuella slutmålet. Det behöver därför finnas mätpunkter eller liknande under tiden i programmet.

Utredningens förslag beträffande tid i etableringsprogrammet

- Förslag: Det förtydligas att etableringsinsatserna får omfatta motsvarande högst 24 månader på heltid.

*Kommentar:*

Utredningen bedömer att den utökade målgruppen i genomsnitt kommer att ha behov av etableringsinsatser under kortare tid än nuvarande deltagare i etableringsprogrammet. Utredningen föreslår därför att det i etableringsförordningen förtydligas att etableringsinsatserna som huvudregel får omfatta motsvarande högst 24 månader på heltid.

- Förslag: Tiden med etableringsinsatser ska få förlängas med ytterligare högst tolv månader för nyanlända som sedan tidigare saknar utbildning på gymnasial nivå. En förlängning får bara göras om Arbetsförmedlingen bedömer att deltagaren kan förväntas uppnå sitt slutmål med programmet. En sådan bedömning får göras tidigast 18 månader efter det att etableringsinsatserna påbörjats. För den som får förlängd tid ska ramtiden förlängas med motsvarande tid.

*Kommentar:*

Utredningen konstaterar att de särskilda insatser som kan erbjudas nyanlända inom etableringsprogrammet inte finns inom ramen för andra arbetsmarknadspolitiska program. Utredningen anser därför att tiden med etableringsinsatser bör kunna förlängas för de som har störst behov av ytterligare insatser inom programmet.

Utredningens förslag och bedömningar för att ge bättre möjligheter att kombinera föräldraskap med deltagande i etableringsinsatser

- Förslag: Vid beräkningen av den tid som den nyanlände får ta del av insatser (ramtiden) ska det bortses från tid som den nyanlände har varit förhindrad att delta på grund av vård av eget barn som är under 18 månader (överhoppningsbar tid). Den överhoppningsbara tiden får högst uppgå till två år.

*Kommentar:*

Förslaget om att införa överhoppningsbar tid vid föräldraledighet syftar till att bidra till mer

jämlika möjligheter till egen försörjning. Dagens reglering kring ramtid innebär att en nyanländ får ta del av insatser som längst till och med 36 månader från det att han eller hon första gången folkbokfördes i en kommun.

Utredningen konstaterar att detta begränsar föräldraledigas möjligheter att ta del av etableringsinsatser, vilket i synnerhet drabbar nyanlända kvinnor som tar ut mer föräldraledighet än män.

- **Bedömning:** Inför utskrivning från etableringsprogrammet på grund av föräldraledighet bör Arbetsförmedlingen informera om möjligheten att studera sfi under föräldraledigheten. Utgångspunkten bör vara att den som skrivs ut från etableringsprogrammet på grund av föräldraledighet kan vara fortsatt inskriven hos Arbetsförmedlingen. Den som skrivits ut från etableringsprogrammet på grund av föräldraledighet bör inom tolv månader efter utskrivningen erbjudas en möjlighet att återinträda i programmet.

*Kommentar:*

Utredningen anser att den information som Arbetsförmedlingen enligt handläggargrunden ska ge till den som går på föräldraledighet är bra. Den bör dock kompletteras med information om möjligheten för föräldralediga nyanlända att delta i sfi med bibehållen föräldrapenning på grund- och lägstnivå.

Utredningen föreslår att ett erbjudande om återinträde i programmet ska införas i Arbetsförmedlingens handläggargrunden för att minska risken för att nyanlända kvinnor inte återvänder efter att de skrivits ut.

- **Bedömning:** Skolverket bör få i uppdrag att besluta om och fördela statsbidrag till den kommunala vuxenutbildningen för att bedriva verksamhet i öppen förskola där nyanlända föräldrar ges möjlighet till språkträning och studie- och yrkesvägledning.

*Kommentar:*

Utredningen förespråkar att föräldralediga kvinnor behöver ges möjlighet att upprätthålla och fortsätta utveckla sina kunskaper i svenska under sin föräldraledighet, och att knyta viktiga kontakter med olika samhällsfunktioner.

- **Bedömning:** Arbetsförmedlingen behöver säkerställa att resurser och kompetens finns på plats i myndigheten för att samverka med andra aktörer och samordna etableringsinsatserna på både strategisk och operativ nivå.

*Kommentar:*

Utredningen konstaterar att Arbetsförmedlingen ska samordna etableringsinsatserna men att brister har uppmärksammats i samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna. Arbetsförmedlingen bör enligt utredningen säkerställa att samverkan om nyanländas etablering tas in i överenskommelserna med kommuner.

### **Utredningens beskrivning av konsekvenserna av förslagen**

Utredningens förslag förväntas bidra till att fler nyanlända kvinnor kommer att kunna ta del av etableringsinsatser och därmed ges bättre förutsättningar att etablera sig i arbets- och

samhällslivet. Förslagen förväntas bidra till att färre barn till utrikes födda växer upp i familjer med låg inkomststandard och att uppväxtvillkoren för barn med utländsk bakgrund förbättras. Förslagen förväntas öka arbetskraftsdeltagandet och på några års sikt även sysselsättningen vilket i sin tur ger positiva effekter på den offentliga sektorns finanser.

Sammantaget beräknas utredningens förslag innebära ökade bruttokostnader för staten med 570 miljoner kronor per år. Den största delen utgörs av kostnaden för att utvidga målgruppen för etableringsprogrammet. Cirka 5 000 nyanlända från den nya målgruppen beräknas påbörja etableringsinsatser varje år. Nettokostnaden bedöms dock vara lägre. Dels arbetar redan Arbetsförmedlingen i andra former med vissa i den utvidgade målgruppen, dels kan insatser för nyanlända förhindra långtidsarbetslöshet och därmed framtida kostnader.

Kommunerna kommer med utredningens förslag få ersättning för en mindre grupp anhöriga till flyktingar, men också en höjd schablonersättning för flyktingar och de anhöriga som även fortsättningsvis omfattas av flyktingmottagandet.

Baserat på genomsnittssiffror för flyktingmottagandet under åren 2020-2022 beräknar utredningen att kommunerna kommer att få 270 miljoner kronor mindre per år i schablonersättning för kostnader för bosättning och försörjning för den omklassade gruppen. Samtidigt kommer 85 miljoner kronor att tillföras kommunerna avseende höjd schablonersättning baserat på antalet flyktingar och anhöriga som även fortsättningsvis omfattas av flyktingmottagandet. Den höjda schablonersättningen avser dock ersättning för sfi, samhällsorientering och komvux till den grupp som omklassas.

Vidare beräknas kommunernas kostnader för kompletterande försörjningsstöd minska till följd av möjligheterna till förlängd tid i etableringsprogrammet med etableringsersättning.

När det gäller förslagen om att införa en skyldighet för kommunerna att löpande under året hålla sig informerade om vilka nyanlända invandrare som har rätt till samhällsorientering och sfi behöver kommuner avsätta resurser för detta. Enligt utredningens bedömning är detta uppgifter som redan ålagts kommunerna och den kommunala finansieringsprincipen bedöms därför inte gälla för de eventuella merkostnader som förslaget kan medföra.

### **Arbetsmarknads- och socialförvaltningens överväganden**

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen ställer sig positiv till utredningens förslag och vill särskilt belysa följande:

Utredningen beskriver att en stor grupp anhöriginvandrare, i synnerhet kvinnor, står utan både arbete och studier och inte heller deltar i arbetsmarknadspolitiska insatser eller sfi. Förvaltningen delar utredningens bild och ställer sig positiv till utredningens förslag att utvidga målgruppen för etableringsinsatser.

Förvaltningen ser också att förslaget att införa en etableringsersättning för den utvidgade gruppen kan vara ett viktigt medel för att stärka incitamenten för enskilda att delta i etableringsprogrammets aktiviteter.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen är positiv till utredningens förslag och bedömningar om ett utökat informationsansvar för Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och kommuner som syftar till att ge utökad information till nyanlända om förväntningar och möjligheter till

självförsörjning.

När det gäller förslaget att kommunerna får skyldighet att löpande under året hålla sig informerade om vilka nyanlända som folkbokförs i kommunen samt förslaget att förtydliga kommunernas ansvar för att nå, erbjuda och motivera nyanlända till deltagande i sfi och samhällsorientering vill förvaltningen understryka vikten av att kommunen får bra förutsättningar att inhämta nödvändig information om nyanlända personer från folkbokföringen och Migrationsverket.

Förvaltningen vill också lyfta att det är viktigt att det finns ett fungerande system för att inhämta information om vilka personer som flyttar till Malmö från andra kommuner och som tillhör målgruppen för sfi och samhällsinformation.

Förvaltningen är positiv till utredningens bedömning att Statskontoret bör få i uppdrag att följa upp arbetet med informationsinsatser och arbetet med den utvidgade målgruppen.

Förvaltningen ställer sig positiv till utredningens förslag och bedömningar beträffande ett mer individualiserat, flexibelt och effektivt etableringsprogram.

Utredningens förslag avseende fördjupad kartläggning som grund för mer individualiserade planeringar för att förkorta vägen till arbete och utbildning och ett tydligt fokus på att erbjuda kvinnor arbetsnära insatser är bra. Bra är även förslaget om att handlingsplanen ska innehålla slutmål för den nyanländes deltagande i etableringsprogrammet, då det skapar en tydlighet för deltagaren och möjlighet för arbetsförmedlingen att följa upp om arbetet går enligt plan.

Utredningens förslag om att tiden i etableringsinsatser kan förlängas för deltagare som saknar gymnasieutbildning med ytterligare högst tolv månader är bra under förutsättning att deltagaren får tillgång till bra individanpassade aktiviteter inom ramen för programmet.

Förvaltningen bedömer att utredningen presenterar bra förslag för att ge bättre möjligheter att kombinera föräldraskap med deltagande i etableringsinsatser. Förslaget om att införa överhoppningsbar tid vid föräldraledighet ger framför allt fler kvinnor större möjligheter att delta i etableringsinsatser under så lång tid de behöver.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen vill understryka att insatser för föräldralediga är mycket viktiga för att framför allt kvinnors etablering i samhället inte ska fördröjas. Förvaltningen ställer sig därför positiv till utredningens bedömning att Skolverket bör få i uppdrag att besluta om och fördela statsbidrag till komvux för att erbjuda språkträning och studie- och yrkesvägledning i öppen förskola.

Statsbidraget skapar nya möjligheter att hålla språkkunskaper och diskussionen kring enskildas planering för framtiden levande. Förvaltningen efterlyser också möjligheter att bedriva insatser för föräldralediga på kvällar och helger både fysiskt och digitalt.

#### Konsekvenser för barn

Utredningens förslag bedöms ha en positiv effekt för barn till nyanlända föräldrar. Sammantaget ger förslagen bättre förutsättningar för nyanlända att etablera sig i arbets- och i samhällslivet vilket främjar uppväxtvillkoren för deras barn.

### Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Utredningens förslag syftar till att tillgodose nyanlända kvinnors behov av stöd och etablering, dels genom att en utvidgad grupp nyanlända, i synnerhet kvinnor, föreslås få ta del av det samordnade etableringsstöd som erbjuds inom etableringsprogrammet, dels genom förslagen som syftar till ett mer individualiserat, flexibelt och effektivt etableringsprogram där arbetsnära insatser även ska erbjudas till kvinnor.

### Ekonomiska konsekvenser

Förvaltningen bedömer att utredningens förslag på sikt kan förbättra och skynda på nyanländas och utrikes födda kvinnors möjligheter att etableras och bidra i arbets- och samhällslivet. En effektivare etablering minskar på sikt behovet av ekonomiskt bistånd.

Utredningen beräknar att kommunernas kostnader för kompletterande försörjningsstöd kommer att minska till följd av möjligheterna till förlängd tid i etableringsprogrammet med etableringsersättning. Förvaltningen delar utredningens bedömning. Det är dock svårt att bedöma hur många deltagare som kommer att få förlängd tid i etableringsprogrammet och hur stor effekten blir för förvaltningens kostnader.

När det gäller utredningens förslag och bedömningar beträffande anpassningar för ett mer enhetligt regelverk vill förvaltningen uppmärksamma utredningens förslag till omklassning av en grupp anhöriga till flyktingar till att tillhöra den utvidgade gruppen för etableringsinsatser. Förslaget innebär att gruppen kommer att få en lägre dagersättning vid deltagande i etableringsinsatser och inget etableringstillägg för hemmavarande barn.

Trots att anknytningspersonen har ett försörjningsansvar för anhöriga som får uppehållstillstånd ser förvaltningen en risk för att den lägre statliga deltagarersättningen kommer att innebära att fler hushåll behöver ansöka om ekonomiskt bistånd för att klara sin försörjning.

Utredningen föreslår vidare att staten inte längre ska ge schablonersättning till kommuner för den omklassade gruppen och att kommunernas kostnader för sfi, vuxenutbildning och samhällsorientering för den omklassade gruppen ska kompenseras genom höjd schablonersättning för flyktingar och anhöriga som även fortsättningsvis omfattas av flyktingmottagandet.

Förvaltningen ställer sig tveksam till konstruktionen att schablonersättningen föreslås baseras på antalet individer i en grupp men även avser ersätta kostnader rörande en annan grupp.

Förvaltningen ser en risk för att kommunens kostnader för insatser till den omklassade gruppen inte kompenseras fullt ut genom förslaget konstruktion.

Sammantaget anser förvaltningen att kommuner bör kompenseras enligt finansieringsprincipen både när det gäller ökade kostnader för ekonomiskt bistånd och ersättning för insatser.

### **Ansvariga**

Avdelningschef Truls Hallin