



Datum

2023-09-13

Vår referens

Kristian Berghult

Utredningssekreterare

kristian.berghult@malmö.se

Tjänsteskrivelse

(SOU 2023:24) Remiss från Arbetsmarknadsdepartementet - Etablering för fler - jämställda möjligheter till integration **GYVF-2023-2683**

Sammanfattning

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden har fått möjlighet att yttra sig över Arbetsmarknadsdepartementets betänkande Etablering för fler - jämställda möjligheter till integration (SOU 2023:24).

Utredningen lämnar bland annat förslag på åtgärder som särskilt syftar till att skynda på utrikes födda kvinnors etablering på arbetsmarknaden. Utredningen föreslår att vissa anhöriga till flyktingar ska omklassas och därmed erhålla en lägre etableringsersättning än vad motsvarande grupp får idag. Kommunerna kommer med utredningens förslag få en lägre ersättning för anhöriga till flyktingar, men en högre schablonersättning generellt som är tänkt att kompensera för extra kostnader. Utredningen föreslår vidare att den kommunala vuxenutbildningen bör arbeta mer uppsökande och bland annat erbjuda studie- och yrkesvägledning och färdighetsträning i språk för nyblivna föräldrar på öppna förskolor, de som erbjuder detta ska beviljas statsbidrag.

Förvaltningen föreslår att gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden ställer sig positiv till utredningens förslag och bedömer att de förbättrar förutsättningarna för nyanländas etablering. Förvaltningen föreslår att nämnden poängterar att kommunerna måste få full kostnadstäckning för eventuella merkostnader som förslaget innebär. Nämnden föreslås även lyfta fram nämndens nuvarande arbete med den uppsökande verksamheten och arbetet med utåtriktad SFI verksamhet.

Förslag till beslut

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

Beslutsunderlag

- Delbetänkandet Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. (SOU 2023:24)
- Remiss av delbetänkandet Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration (SOU 2023:24)
- Betänkandet Samverkande krafter - för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk (SOU 2020:66)

Beslutsplanering

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens arbetsutskott 2023-09-20

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden 2023-09-29

Beslutet skickas till

Kommunstyrelsen

Ärendet

Bakgrund

Regeringen beslutade den 25 maj 2022 att tillsätta 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). I den så kallade Kliva-utredningen *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk* (SOU 2020:66), utreds flera av de frågor kring etableringsinsatser för nyanlända som fördjupas i det aktuella betänkandet (SOU 2023:24). I detta delbetänkande avrapporteras den del av uppdraget som gäller anpassningar av etableringsprogrammet.

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.

Förslagen föreslås träda i kraft från den 1 januari 2025.

Utredningens förslag och bedömningar

Utvidgad målgrupp för etableringsinsatser

En mycket stor grupp anhöriginvandrare, särskilt kvinnor, står idag utanför både arbete och studier och deltar inte heller i sfi eller arbetsmarknadspolitiska insatser.

- Utredningen föreslår att etableringsprogrammets målgrupp bör utvidgas. Den utvidgade målgruppen för etableringsprogrammet föreslås regleras i lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, kallad *Etableringslagen*.

Unga nyanlända som går i gymnasieskola bör inte ingå i den utvidgade målgruppen. Arbetsförmedlingen bedömer om det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat att en arbetssökande som omfattas av den utvidgade målgruppen ska anvisas till etableringsprogrammet. En utvidgning av målgruppen innebär att Arbetsförmedlingen får ett utökat ansvar för att erbjuda fler nyanlända etableringsinsatser.

1. Anpassningar för ett mer enhetligt regelverk

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

- Utredningen föreslår att 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.

Förslaget innebär att vissa anhöriga till flyktingar *omklassas* till att tillhöra den utvidgade målgruppen enligt etableringslagen.

- Utredningen föreslår att 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.

2. Utökat informationsansvar för Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och kommuner

Utredningen bedömer att kvinnor och män som invandrar till Sverige som familjemedlemmar har sin försörjning och bostad ordnad via anknytningspersonen. Det innebär att många anhöriginvandrare, varav en majoritet är kvinnor, inte har någon naturlig kontakt med samhällets institutioner.

- Utredningen föreslår att 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.

Det är viktigt att olika aktörer kommunicerar samma budskap till den som invandrar till Sverige. 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.

- Utredningen föreslår 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.
- Utredningen föreslår att Arbetsförmedlingen bör säkerställa att information om vilka insatser som kan erbjudas nyanlända invandrare ges vid Statens servicecenter i samband med folkbokföringen.
- Utredningen föreslår att kommunernas ansvar för att nå, erbjuda och motivera nyanlända till deltagande i sfi och samhällsorientering behöver förtydligas.
- Utredningen föreslår att 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.

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.

3. 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. Arbetsförmedlingen ska lämna det stöd som den nyanlände behöver för att kunna uppfylla det som framgår av den individuella handlingsplanen.

- Utredningen föreslår att den kartläggning som Arbetsförmedlingen ska göra av nyanlända under den första tiden i etableringsprogrammet ska vara fördjupad och visa vilka aktiviteter den nyanlände behöver för att kunna förkorta vägen till arbete eller utbildning.

För nyanlända under 25 år som sedan tidigare saknar gymnasieutbildning ska slutmålet vara fullgjord utbildning på gymnasial nivå. 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.

- Utredningen föreslår att en individuell handlingsplan 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.
- Utredningen föreslår att sfi, samhällsorientering och arbetsförberedande insatser inom etableringsprogrammet ska påbörjas så snart som möjligt efter det att en individuell handlingsplan har upprättats.

Utbildningsplikten innebär att en deltagare i etableringsprogrammet måste ansöka om utbildning på komvux eller folkhögskola och påbörja studier.

- Utredningen föreslår att en nyanländ får anvisas till utbildningsplikt först efter det att en fördjupad kartläggning har gjorts.

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.

- Utredningen föreslår att det förtydligas att etableringsinsatserna får omfatta motsvarande högst 24 månader på heltid.
- Utredningen föreslår att tiden med etableringsinsatser ska få förlängas med ytterligare högst tolv månader för nyanlända som sedan tidigare saknar utbildning på gymnasial nivå.

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.

- Utredningen föreslår att 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.

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.

- Utredningen föreslår att vuxenutbildningen ska arbeta mer uppsökande för att nå nyanlända föräldrar i större utsträckning. 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.

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.

Kommuner behöver avsätta resurser för att löpande under året kunna hålla sig informerade om vilka nyanlända invandrare som har rätt till samhällsorientering och sfi. 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.

Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen förslag till överväganden till nämnden

Konsekvenser för barn

Utredningens förslag bedöms ha en positiv effekt för barn till nyanlända föräldrar. Sammantaget ger förslagen bättre förutsättningar för nyanlända och nyanländas familjer 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, genom att en utvidgad grupp nyanlända, i synnerhet kvinnor, ska få ta del av det samordnade etableringsstöd som erbjuds inom etableringsprogrammet. Förslagen syftar till ett mer individualiserat, flexibelt och effektivt etableringsprogram, där arbetsnära insatser även ska erbjudas till denna målgrupp.

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.

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. Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen understryker vikten av att kommunen får full kostnadstäckning för de extra insatser som kommer att krävas om utredningens förslag realiserar.

Förslag till yttrande

Förvaltningen föreslår att gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden överlämnar följande yttrande med hänvisning till förvaltningens ovanstående övervägande.

Sammanfattning

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden ställer sig positiv till utredningens förslag att nå en målgrupp nyanlända med olika typer av etableringsinsatser, där insatser från vuxenutbildningen, bland annat sfi och annat språkstöd, får en viktig roll.

Yttrande

Utredningen föreslår att utvidga målgruppen för etableringsinsatser för nyanlända. 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.

Nämnden delar utredningens bild och ställer sig positiv till förslaget.

Utredningen föreslår ett utökat informationsansvar för Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och enskilda kommuner, som syftar till att ge utökad information till nyanlända om förväntningar och möjligheter till självförsörjning.

Nämnden ser vikten av att ytterligare förstärka samverkan mellan kommunen och dessa myndigheter, så utredningens förslag ligger i linje med denna viljeriktning.

Utredningen föreslår att kommunerna får skyldighet att löpande under året hålla sig informerade om vilka nyanlända som folkbokförs i kommunen samt föreslår att förtydliga kommunernas ansvar för att nå, erbjuda och motivera nyanlända till deltagande i sfi och samhällsorientering.

Nämnden understryker vikten av att kommunen får bra förutsättningar att inhämta nödvändig information om nyanlända personer från folkbokföringen och Migrationsverket. Nämnden 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.

Utredningen föreslår att Statskontoret bör få i uppdrag att följa upp arbetet med informationsinsatser och arbetet med den utvidgade målgruppen.

Nämnden ställer sig positiv till förslaget.

Utredningen föreslår att tiden i etableringsinsatser kan förlängas för deltagare som saknar gymnasieutbildning med ytterligare högst tolv månader.

Nämnden anser att detta förslag är bra under förutsättning att deltagaren får tillgång till relevanta individanpassade aktiviteter inom ramen för programmet.

Utredningen föreslår 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. Nämnden ställer sig positiv till utredningens förslag beträffande ett mer individualiserat, flexibelt och effektivt etableringsprogram. Bra är även förslaget om att handlingsplanen ska innehålla slutmål för den nyanländes deltagande i etableringsprogrammet, eftersom det skapar en tydlighet för deltagaren och möjlighet för arbetsförmedlingen att följa upp om arbetet går enligt plan.

Utredningen föreslår att införa överhoppningsbar tid vid föräldraledighet, vilket ger framför allt fler kvinnor större möjligheter att delta i etableringsinsatser under så lång tid de behöver. Utredningen föreslår att vuxenutbildningen ska arbeta mer uppsökande och bland annat erbjuda språkträning och sfi i öppna förskolor. Utredningen föreslår 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.

Nämnden ställer sig positiv till förslaget. Malmö stad har redan verksamhet på tre öppna förskolor. 1 heltidsanställd lärare arbetar med språkträning i dessa verksamheter och det finns beslut i nämnden om att utöka utåtriktad sfi-verksamhet med ytterligare 1 tjänst, vilket stämmer väl överens med utredningens förslag.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden ställer sig positiv till utredningens förslag som helhet. Utredningen beskriver situationen framför allt från ett arbetsmarknadsperspektiv, och de pedagogiska utmaningar som blir en konsekvens av utredningens förslag behandlas i mindre utsträckning.

Nämnden bedömer att förslag som utredningen presenterar kan ge bättre möjligheter att kombinera föräldraskap med deltagande i etableringsinsatser. Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden vill understryka att insatser för föräldralediga är mycket viktiga för att framför allt kvinnors etablering i samhället inte ska fördröjas. Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden understryker även vikten av att kommunen får full kostnadstäckning för de extra insatser som kommer att krävas om utredningens förslag realiserar.

Ansvariga

Elena Zukauskaite Avdelningschef

Anneli Schwartz Förvaltningschef