



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-09-08

Diarienummer 1197/23

Handläggare

Anette Åke

Telefon: 031-365 00 00 (växel)

E-post: anette.ake@arbvux.goteborg.se

Yttrande till kommunstyrelsen om Etablering för fler - jämställda möjligheter till integration (SOU 2023:24)

Förslag till beslut

1. Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning tillstyrker remissen från Arbetsmarknadsdepartementet om Etablering för fler - Jämställda möjligheter till integration (SOU 2023:24)
2. Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning översänder förvaltningens tjänsteutlåtande som nämndens eget yttrande till kommunstyrelsen.

Sammanfattning

Göteborgs Stad har fått delbetänkandet Etablering för fler - Jämställda möjligheter till integration (SOU 2023:24) på remiss. Inför kommunstyrelsens remissvar för stadens räkning har stadsledningskontoret gett nämnden möjlighet att yttra sig.

Utredningens uppdrag är att lämna förslag på åtgärder som särskilt syftar till att skynda på utrikes födda kvinnors etablering på arbetsmarknaden. Förvaltningen ser positivt på utredningens förslag i sin helhet som kommer att ge fler, särskilt kvinnor, tillgång till tidigt stöd under etableringsfasen. Ur ett jämlikhets och integrationsperspektiv är det mycket positivt och förvaltningen ser att förslagen kommer skapa goda förutsättningar för målgruppen att komma i arbete eller studier.

Förvaltningen har begränsat sina bedömningar till de förslag och bedömningar som berör förvaltningens uppdrag och där förvaltningen ser konsekvenser för dessa delar enskilt eller i kombination: kommuninvånare, huvudmannaskapet, Göteborgs Stad, förvaltningen arbetsmarknad och vuxenutbildning.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Utredningen föreslår att 100 miljoner avsätts till statsbidrag för språkträning på öppen förskola och att Skolverket bör få i uppdrag att besluta om och fördela statsbidraget till den kommunala vuxenutbildningen. Förvaltningen har sedan två år tillbaka språkträning på fem öppna förskolor som förvaltningen finansierar för en kostnad på omkring 950 000 kronor per år. Förvaltningen bedömer att om nuvarande volym på språkträning fortsätter så bör det täckas av statsbidraget framöver. Behovet av insatsen bedöms vara det dubbla och skulle en sådan utökning göras är det svårt att säga hur långt statsbidraget räcker i sådana fall. Det som tillkommer med utredningens förslag är studie- och yrkesvägledning. Det blir en ökad arbetsinsats för förvaltningen. Hemkommunen har

dock ett ansvar att tillhandahålla vägledning för individer inför deras val av framtida utbildnings- och yrkesverksamhet.

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 och kommer därför att omklassas.

Schablonersättningen för de anhöriga till flyktingar som omklassas försvinner och i stället höjs schablonersättningen till sfi. Förvaltningen bedömer att den höjda schablonersättningen bör täcka bortfallet från de som omklassas. Bedömningen i utredningen är att det rör sig om ungefär 700 vuxna i landet som kommer att omklassas. Förvaltningen redovisade tidigare flyktingar till stadsledningskontoret då förvaltningen endast ersattes för hälften av kostnaden för elever som läste sfi och omfattades av etableringsprogrammet. Den kostnaden ingår i kommunbidraget numera. Det kommer inte utgå någon schablonersättning för den utvidgade målgruppen där anhöriga till flyktingar kommer ingå enligt förslag.

Utredningen bedömer att fler kommer läsa kurser på grundläggande och gymnasial nivå på komvux som en följd av att fler kommer att omfattas av etableringslagen. Utredningen menar att de minskande kostnaderna för försörjningsstöd utjämnar den ökning av kostnader som då kan uppstå för ett ökat antal studerande inom komvux i stället. Förvaltningen kan inte bedöma hur stor ökning det kan röra sig om just nu.

Förvaltningen menar att kommunbidraget till den kommunala vuxenutbildningen bör anpassas efter eventuell ökning för att kompensera för bortfall, gäller sfi, grundläggande och gymnasial vuxenutbildning.

Förvärvsgraden är låg bland anhöriga, särskilt kvinnor trots att många har gymnasieutbildning. Att fler anhöriga snabbare når studier och arbete ger positiva ekonomiska effekter för hela familjen och samhället i stort. Det finns evidens för att barn till arbetslösa föräldrar och som inte går i förskola i mycket lägre grad själva kommer arbeta som vuxna. I synnerhet döttrar ökar sina chanser till att vara i arbete som vuxna om deras mödrar har visat den vägen för dem.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Många i gruppen anhöriga står idag utanför arbetsmarknaden trots att många har gymnasial utbildning eller eftergymnasial utbildning. Kvinnor inom etableringsprogrammet kommer i studier eller arbete i högre grad än kvinnor som räknas till gruppen anhöriga trots att de har lägre utbildning. Samtidigt missgynnas kvinnor i etableringsprogrammet eftersom de kan få kortare tid i programmet på grund av vård av barn.

OECD lyfter i sin rapport "Triple disadvantage" fram att tidiga insatser i form av språkträning och utbildning under etableringstiden är framgångsfaktorer för att underlätta och påskynda arbetsmarknadsetableringen för nyanlända kvinnor. Ett viktigt resultat som lyfts fram är att utrikes födda kvinnors etablering har visat sig ha betydelse för arbetsmarknadsetableringen bland deras barn, främst döttrar, som föds i Sverige. Barn som gått i förskola utbildar sig längre och har högre sysselsättning och lön som vuxna

jämfört med barn som inte deltagit i förskola. Mammor som deltagit i språkträning på öppen förskola går i stor utsträckning vidare till ordinarie sfi och barnen börjar i förskolan. Sammantaget innebär förslagen i utredningen att fler utrikes födda kvinnor ges bättre förutsättningar för att kunna integreras i samhället på ett jämlikt sätt.

Samverkan

Förvaltningens samverkansgrupp (FSG) den 19 september 2023.

Beslutet skickas till

Stadsledningskontoret (dnr 0652/23) senast den 27 september 2023.

Bilagor

1. Etablering för fler - jämställda möjligheter till integration (SOU 2023:24),
Delbetänkande av utredningen om

Ärendet

Göteborgs Stad har fått delbetänkandet Etablering för fler - Jämställda möjligheter till integration (SOU 2023:24) på remiss. Inför kommunstyrelsens remissvar för stadens räkning har stadsledningskontoret gett nämnden möjlighet att yttra sig. Yttrandet ska vara stadsledningskontoret tillhanda senast den 27 september 2023.

Beskrivning av ärendet

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. Utredningen bedömer att förslagen sammantaget ska 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.

Utredningens uppdrag har varit 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
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Genom tilläggsdirektiv den 30 mars 2023 utvidgades uppdraget till att även föreslå hur jämställdhetsperspektivet kan synliggöras i integrationspolitiken. I ytterligare tilläggsdirektiv den 29 juni 2023 fick utredaren även följande uppdrag:

- föreslå ett nytt mål för integrationspolitiken där samhällets insatser utgår ifrån att den som långvarigt befinner sig i Sverige ska ta ansvar för att bli en del av det svenska samhället,
- analysera om regelverket för etableringsersättning, etableringstillägget och bostadsersättning innehåller tillräckligt starka incitament för att den nyanlände ska börja arbeta eller utöka sin arbetstid,
- utifrån analysen lämna förslag på hur regelverket för ersättningarna bör förändras,
- oavsett resultatet av analysen lämna förslag på hur etableringstillägget och bostadsersättning kan avskaffas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 maj 2024. Den del av uppdraget som avser att föreslå ett nytt mål för integrationspolitiken ska dock redovisas senast den 31 januari 2024.

Nu aktuellt delbetänkande som nu är ute på remiss är utredningen avrapportering av den del av uppdraget som gäller anpassningar av etableringsprogrammet. Det arbetsmarknadspolitiska programmet etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

syftar till att underlätta och påskynda vissa nyanlända invandrares etablering i arbets- och samhällslivet. Arbetsförmedlingen är ansvarig myndighet för etableringsprogrammet.

Delbetänkandets förslag är att de föreslagna författningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2025. Den nya bestämmelsen om utvidgad målgrupp i etableringslagen föreslås tillämpas på nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd eller uppehållskort efter utgången av december 2023. För den som före ikraftträdandet har beviljats ett uppehållstillstånd på grund av anknytning till en flykting eller annan skyddsbehövande ska äldre bestämmelser gälla. Äldre bestämmelser ska gälla för den som vid ikraftträdandet deltar i etableringsinsatser till dess att han eller hon skrivs ut från etableringsprogrammet. Äldre bestämmelser ska gälla för statlig ersättning till kommuner och regioner som avser en utlännings som har tagits emot i en kommun före ikraftträdandet.

En utvidgad målgrupp för etableringsinsatser

Personer som invandrar till Sverige av familjeskäl från länder utanför EU/EES saknar i dag 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. Utredningen föreslår därför 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.

Utredningen beräknar att det rör sig om 5 000 nya deltagare till etableringsprogrammet per år av de 10 000 som bedöms ha behov av etableringsinsatser. Den som omfattas av etableringslagen och är anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen kan anvisas till etableringsprogrammet. En anvisning till ett program ska dock alltid vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad. Det betyder att en anvisning får göras endast om den framstår som lämplig både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv. De som tillhör den utvidgade målgruppen får en lägre ersättning om de väljer att delta i etableringsprogrammet.

Överhoppningsbar tid får högst uppgå till två år

Dagens reglering av ramtiden, som innebär att en nyanländ får ta del av insatser som längst till och med 36 månader från folkbokföring, begränsar föräldraledigas möjligheter att kombinera föräldraskap med deltagande i etableringsinsatser. Utredningen föreslår därför att det införs så kallad överhoppningsbar tid, alltså en möjlighet att vid beräkningen av ramtiden kunna bortse från tid för den som är förhindrad att delta i insatser på grund av vård av eget barn som är under 18 månader. Den överhoppningsbara tiden får maximalt uppgå till två år.

Öppen förskola med språkträning och studie- och yrkesvägledning för föräldralediga

Utredningen anser att ett statsbidrag bör införas till den kommunala vuxenutbildningen för att bedriva verksamhet i öppen förskola där nyanlända föräldrar ges möjlighet till språkträning i svenska och studie- och yrkesvägledning. Öppna förskolan är viktig också för att vidga nyanländas nätverk och bygga tillit och förtroendenhet med för skolan, sfi och andra verksamheter som är viktiga för etableringen i arbets- och samhällslivet.

Verksamheten kan även underlätta kommunernas uppsökande arbete för att nå ut med

erbjudande om förskoleplats till barn som har behov av förskola för en bättre språkutveckling i svenska. Skolverket bör ges i uppdrag att besluta om och fördela statsbidraget.

Inom ramen för en överenskommelse mellan Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och regeringen drevs 2018–2020 projektet Öppen förskola för språk och integration med syftet att påskynda etableringen för utrikes födda kvinnor och öka deltagandet i förskolan för deras barn. Under dessa år ökade antalet kommuner som använder öppna förskolan som arena för att nå utrikes födda föräldrar och erbjuda insatser som främjar integration i samhället.

I Göteborg erbjuds språkträning på fem av stadens 21 öppna förskolor sedan två år tillbaka, alla ligger i särskilt prioriterade områden. Det är finansierat av förvaltningen, insatsen förväntas fortsätta under 2023 i samma omfattning, vilket innebär en total kostnad omkring 950 000 kronor. Arbetsmarknad och vuxenutbildning tillsammans med förskoleförvaltningen samordnar insatsen och avtal är skrivet med utbildningsförvaltningen som tillhandahåller behöriga lärare i svenska som andra språk. Det är i nuläget ungefär 70 individer som är med i någon språkträningsgrupp. Studie och yrkesvägledning har ingått som en del i insatsen. Utöver den språkträning som förvaltningen ansvarar för finns det fler som anordnar språkträning i Göteborg såsom kyrkor och föreningar.

Språkträningen syftar till att främja integration av småbarnsföräldrar till studier och arbete samt att bidra till goda och jämlika uppväxtvillkor för barn i aktuella områden, genom fler barn i förskola och stöd i föräldraskapet.

I mars 2023 undertecknade regeringen en ny överenskommelse med SKR om fortsatt utveckling av verksamhet för integration inom öppna förskolan med fokus på utrikes födda kvinnor med barn i åldern 0–6 år. I samarbete med kommuner som redan arbetar med denna målsättning kommer SKR under de kommande tre åren att ta fram stöd som sedan ska spridas till andra kommuner. Erfarenheter och lärdomar kommer att spridas kontinuerligt till andra kommuner. SKR ska även föra en dialog med andra aktörer som arbetar med olika pågående nationella initiativ för att öka utrikes födda kvinnors etablering på arbetsmarknaden. Förvaltningen har skrivit en avsiktsförklaring för att delta i SKR:s projekt.

Kommunernas ansvar för att nå, erbjuda och motivera nyanlända till deltagande i sfi och samhällsorientering förtydligas

Utredningen föreslår att kommunerna ges en skyldighet att löpande under året hålla sig informerade om vilka nyanlända invandrare som folkbokförs i kommunen. Förslaget medför ändringar i skollagen och lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare. För att kommunerna regelmässigt ska kunna inhämta information om vilka nyanlända invandrare som har rätt till samhällsorientering föreslår utredningen att det införs en författningsreglerad uppgiftsskyldighet mellan Migrationsverket och kommuner.

Förvaltningens bedömning

Förvaltningen ser positivt på utredningens förslag i sin helhet. Fler kommer omfattas av etableringslagen och kan ingå i programmet men även möjligheter att vara i programmet under längre tid för de som har behov av det. Förslagen innebär ett mer jämlikt kravställande och bemötande av män och kvinnor inom etablering. Det ökar möjligheten för fler, särskilt kvinnor, till tidigt stöd under etableringsfasen och ökar därmed deras chanser att etablera sig på arbetsmarknaden.

Arbetsförmedlingen får i förslaget ansvaret för att hålla ihop samverkan mellan de berörda myndigheterna. Flera av förslagen i utredningen förutsätter en förstärkt samverkan för att lyckas med intentionerna i utredningen.

Förvaltningen begränsar nedan sina bedömningar till de förslag och bedömningar som berör förvaltningens uppdrag och där förvaltningen ser konsekvenser för dessa delar enskilt eller i kombination: kommuninvånare, huvudmannaskapet, Göteborgs Stad, förvaltningen arbetsmarknad och vuxenutbildning.

Fler som omfattas av etableringsprogrammet kan innebära ett ökat antal elever på komvux

Förvaltningen menar att kommunbidraget till den kommunala vuxenutbildningen bör anpassas efter eventuell ökning för att kompensera för bortfall, gäller sfi, grundläggande och gymnasial vuxenutbildning. Utredningen bedömer att 5000 fler kommer delta i programmet årligen och att det kommer bli fler som kommer studera inom komvux på alla nivåer. Flera i den föreslagna utvidgade målgruppen kan ha läst en eller flera kurser på sfi redan.

Kommunernas ansvar för att nå, erbjuda och motivera nyanlända till deltagande i sfi och samhällsorientering förtydligas

Alla nyanlända kommer kunna informeras tidigt om sina rättigheter och skyldigheter eftersom den skärpta lagstiftningen medför att kommunen får kännedom om vilka personer i målgruppen som bosatt sig i kommunen. Ur ett jämlikhets- och integrationsperspektiv är det centralt att nå alla nyanlända med samma information. Ambitionsnivån i staden för att nå fler att delta i sfi och samhällsorientering behöver ses över inom staden. Idag kan det vara oklart vad begreppen nå, erbjuda och motivera i praktiken innebär i landets kommuner och vilken nivå som kan anses vara godtagbart nationellt.

Öppen förskola med språkträning och studie- och yrkesvägledning för föräldralediga

SKR har ingått en överenskommelse med regeringen om Öppen förskola för att öka utrikes födda kvinnors inträde på arbetsmarknaden 2023–2025.

Göteborgs Stad har valt att medverka i SKR:s projekt Öppen förskola – tillsammans för jobb och integration. Avsiktsförklaringen gäller från och med hösten 2023 till och med den 31 december 2025. De kommuner som ingår i projektet bidrar till att öka kunskaperna såväl lokalt som nationellt om vad som behövs för att korta vägen till arbete för utrikes födda kvinnor med små barn.

Syftet med projektet är att främja en ökad etablering på arbetsmarknaden för utrikes födda kvinnor med barn i åldern 0–6 år. Detta vill SKR uppnå genom att erbjuda ett tjugotal kommuner processtöd för att stärka sin varaktiga förmåga att:

- Bygga hållbara samverkansformer utifrån målgruppens behov och lokala organisatoriska förutsättningar,
- nå ut till gruppen kvinnor som överenskommelsen avser,
- erbjuda lämpliga insatser med öppen förskola som arena samt
- slussa besökare på öppen förskola vidare till lämpliga samhällsaktörer. SKR erbjuder därigenom ett tjugotal kommuner processtöd.

Förvaltningen bedömer att det är språkträning som ska ges ute på de öppna förskolorna. Språkträningen är inte lämplig att genomföra som SFI-undervisning.

7.4.1 Information om förväntningar och möjligheter till självförsörjning

Utredningens bedömning: 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.

Förvaltningens bedömning: Förvaltningen ser positivt på att nyanlända informeras om hur de kan etablera sig i samhället och på arbetsmarknaden. Förvaltningen ser även positivt på att det blir tydligt vilken myndighet som ansvarar för de olika insatserna som kan erbjudas den nyanlända. Kommunerna har tagit ett stort ansvar hitintills att informera och motivera nyanlända så mycket positivt att det ansvaret nu fördelas till alla berörda myndigheter.

7.4.5 Kommunernas ansvar bör framgå av etableringslagen

Utredningens 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.

Förvaltningens bedömning: Förvaltningen ser positivt på förslaget.

7.4.6 Enhetlig myndighetsinformation ska tas fram

Utredningens 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.

Förvaltningens bedömning: Bra med enhetlig myndighetsinformation och tydligt ansvar vilken myndighet som ansvarar för vad. Förvaltningen ser positivt på att alla berörda aktörer får informationsskyldighet till nyanlända på ett samlat och enhetligt sätt.

7.6.3 Justering av målgruppen för särskild ersättning till kommuner och regioner

Utredningens 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.

Utredningens 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.

Förvaltningens bedömning: Den föreslagna höjningen av schablonersättningen bedömer förvaltningen täcker bortfallet för den schablonersättning som försvinner i och med omklassningen av anhöriga till flyktingar. Förvaltningen menar att kommunbidraget till den kommunala vuxenutbildningen bör anpassas efter eventuell ökning för att kompensera för bortfall, gäller sfi, grundläggande och gymnasial vuxenutbildning.

8.5.1 Kommunernas ansvar förtydligas

Utredningens 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.

Förvaltningens bedömning: Förvaltningen ser positivt på att kommunen ansvar för att nå nyanlända och för att motivera dem till att delta i sfi och samhällsorientering förtydligas. Det går inte att säga hur många som får informationen idag trots informationsinsatser och aktivt uppsökande från kommunens sida på olika sätt. Särskilt de kvinnor som står utanför de registerbaserade systemen kommer att gynnas av att de tidigt nås av relevant information. Förvaltningen ser även att det är idag inte tillräckligt tydligt vilken ambitionsnivå som förväntas av kommunerna för att ha uppfyllt sitt ansvar.

9.4.3 Öppen förskola med språkträning och studie och yrkesvägledning för föräldralediga

Utredningens 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.

Förvaltningens bedömning: Förvaltningen ställer sig positiv till förslaget. Förvaltningen bedriver språkträning på fem förskolor sedan några år tillbaka och Göteborgs kommun har valt att medverka i SKR projekt Öppen förskola – tillsammans för jobb och integration.

Förvaltningen bedömer att det är språkträning som ska ges ute på de öppna förskolorna. Språkträningen är inte lämplig att genomföra som SFI-undervisning. Styrdokument som reglerar sfi inom komvux behöver i sådana fall appliceras om det ska vara sfi. Sfi följer kursplan, innefattar nationella prov och betygssätts. Omfattningen på sfi och språkträningen skiljer sig också åt. Språkträningen är på tre timmar i veckan medan sfi

dagtid är på mellan 15 – 25 timmar i veckan beroende på individernas behov av antal timmar i sfi.

Andreas Lökholt
Förvaltningsdirektör

Etablering för fler

– jämställda möjligheter till integration

*Delbetänkande av utredningen om
Förbättrad arbetsmarknadsetablering
för utrikes födda kvinnor*

Stockholm 2023



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2023:24

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0617-2 (tryck)

ISBN 978-91-525-0618-9 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Johan Pehrson

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). Till särskild utredare förordnades den 1 juli 2022 chefsutredaren Marika Lindgren Åsbrink. Utredningen har tagit namnet Förbättrad arbetsmarknadsetablering för utrikes födda kvinnor (Ju 2022:05).

Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 31 maj 2023. Den 30 mars 2023 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv som innebär att utredningens uppdrag utvidgats och förlängts (dir. 2023:42). Samma dag entledigades Marika Lindgren Åsbrink. I hennes ställe förordnades departementsrådet Elin Landell, som sedan den 1 juli 2022 varit anställd som huvudsekreterare i utredningen. Det utvidgade uppdraget enligt tilläggsdirektivet ska, tillsammans med uppdraget att föreslå hur jämställdhetsperspektivet kan synliggöras i integrationspolitiken, redovisas senast den 31 januari 2024. Utredningstiden för övriga delar av uppdraget ligger fast. I detta delbetänkande avrapporteras den del av uppdraget som gäller anpassningar av etableringsprogrammet.

Den 15 september 2022 förordnades följande experter att ingå i utredningen: den kvalificerade handläggaren Pernilla Andersson Joona (Arbetsförmedlingen), undervisningsrådet Michaela Blume (Skolverket), utredaren Lotta Dahlerus (Sveriges Kommuner och Regioner), experten Sara Knutsson (Migrationsverket), enhetschefen Jens Sandahl (Jämställdhetsmyndigheten), utvecklaren Daniel Uddling (Länsstyrelsen i Västra Götaland), samt professor Eskil Wadensjö (Stockholms universitet). Samma dag förordnades följande sakkunniga att ingå i utredningen: departementssekreteraren Anita Carlstedt (Utbildningsdepartementet), departementssekreteraren Josefin Claesson (Justitiedepartementet), kanslirådet Maria Hansson

(Arbetsmarknadsdepartementet), departementssekreteraren Sofia Karlsson (Finansdepartementet), kanslirådet Georg Marthin (Finansdepartementet), kanslirådet Olof Sundberg (Socialdepartementet) och departementssekreteraren Ewa Wiberg (Arbetsmarknadsdepartementet).

Den 21 mars 2023 entledigades Josefin Claesson och Maria Hansson. I deras ställe förordnades departementssekreteraren Per Ibertsson och departementssekreteraren Caroline Renås (båda Arbetsmarknadsdepartementet). Den 28 mars 2023 entledigades Sofia Karlsson. I hennes ställe förordnades departementssekreteraren Alice Wastegård.

Kanslirådet Christine Wälikangas anställdes den 1 augusti 2022 som sekreterare i utredningen. Departementssekreteraren Ulrika Helldén anställdes som sekreterare i utredningen den 5 september 2022 och entledigades den 9 januari 2023. Ämnesrådet Monir Dastserri anställdes den 1 oktober 2022 på deltid som sekreterare i utredningen och entledigades den 31 december 2022. Kanslirådet Maria Hansson anställdes som sekreterare den 20 februari 2023.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration* (SOU 2023:24).

Stockholm i maj 2023

Elin Landell

/ Christine Wälikangas
Maria Hansson

Innehåll

Sammanfattning	15
Summary	31
1 Författningsförslag.....	47
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare	47
1.2 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	51
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare	52
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlännningar.....	54
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare	57
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser	58
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare	61
2 Utredningens uppdrag och genomförande	67
2.1 Utredningens direktiv.....	67

2.2	Utredningens utgångspunkter.....	68
2.3	Avgränsningar.....	69
2.4	Utredningsarbetet	70
2.5	Definitioner och förklaringar av vissa begrepp.....	71
2.6	Betänkandets disposition	73
3	System och regelverk för etableringen av invandrare i arbets- och samhällslivet	75
3.1	Etableringsinsatser för nyanlända flyktingar och deras anhöriga.....	76
3.1.1	Kort historik från 2010 till i dag.....	76
3.1.2	Nuvarande regelverk för nyanländas etablering....	79
3.1.3	Etableringsprogrammets innehåll	81
3.1.4	Omfattning och tid med etableringsinsatser	86
3.1.5	Ersättning till deltagare i etableringsprogrammet	87
3.2	Kommunernas ansvar för etableringen av nyanlända flyktingar.....	88
3.2.1	Statlig finansiering för ett nationellt åtagande	88
3.2.2	Ett gemensamt ansvar för bosättning av nyanlända flyktingar	90
3.3	Insatser för etablering för både flyktingar och andra grupper av nyanlända.....	91
3.3.1	Kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare	91
3.3.2	Kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå	91
3.3.3	Samhällsorientering.....	93
3.3.4	Bedömning av utbildning och validering av kompetens.....	95
3.3.5	Subventionerade anställningar.....	98
3.4	Arbetsförmedlingens insatser för långtidsarbetslösa	101
3.4.1	Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.....	101
3.4.2	Jobb- och utvecklingsgarantin.....	102
3.4.3	Jobbgarantin för ungdomar.....	103

3.4.4	Förmedlingsinsatser	105
3.4.5	Ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program	106
3.5	Kommunala arbetsmarknadsinsatser	106
3.6	Arbetsmarknadsfrämjande insatser inom idéburen sektor	108
4	Regler om anhöriginvandring	111
4.1	Allmänt om anhöriginvandring.....	111
4.1.1	Ansökan om uppehållstillstånd görs före inresan till Sverige.....	112
4.1.2	Vem kan vara anknytningsperson?.....	112
4.1.3	Tidsbegränsade uppehållstillstånd är huvudregeln	113
4.1.4	Försörjningskrav vid anhöriginvandring.....	113
4.2	Vilka är de olika anhöriggrupperna?	115
4.2.1	Makar, sambor och ogifta barn samt föräldrar till ensamkommande flyktingbarn.....	115
4.2.2	Blivande makar och sambor samt andra nära anhöriga.....	116
4.2.3	Familjemedlemmar till EES-medborgare med uppehållsrätt	117
4.2.4	Familjemedlemmar till en person som är varaktigt bosatt i en annan EU-stat.....	118
4.2.5	Familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare	118
4.2.6	Familjemedlemmar till studerande	119
5	Behov av en förbättrad arbetsmarknadsetablering för utrikes födda kvinnor.....	121
5.1	Situationen på arbetsmarknaden för utrikes födda.....	122
5.1.1	Var fjärde person i yrkesverksam ålder är född utanför Sverige.....	122
5.1.2	Lägre sysselsättning och högre arbetslöshet.....	124
5.1.3	Tidsbegränsade anställningar i lågkvalificerade jobb är vanligt	129
5.2	Etableringen på arbetsmarknaden ur ett könsperspektiv ...	131

5.2.1	Upplägg av analysen.....	131
5.2.2	Kvinnor har främst invandrat av familjeskäl.....	134
5.2.3	Individegenskaper hos befolkningen född utanför EU/EES.....	136
5.2.4	Skillnaden i sysselsättning mellan kvinnor och män minskar med tid i landet.....	142
5.2.5	Risk för långvarigt utanförskap.....	146
5.3	Integrationsprogram främjar nyanländas etablering	154
5.3.1	Utvärderingar visar positiva resultat av etableringsreformen.....	154
5.3.2	Ökat deltagande och förbättrad etablering för kvinnor.....	155
5.3.3	Effekter av integrationsprogram i andra länder ..	156
5.3.4	Insatser som förbättrar chansen till arbete	157
5.4	Ojämsställda utfall i etableringsprogrammet	162
5.4.1	Många deltagare under de senaste tio åren	162
5.4.2	Kvinnor går till arbete i betydligt lägre utsträckning än män.....	162
5.4.3	Uppdrag med sikte på jämsställda utfall	163
5.4.4	Varför skiljer sig resultaten mellan kvinnor och män som deltar i etableringsinsatser?	165
5.5	Normer, värderingar och attityder påverkar kvinnors arbetsmarknadsutfall	167
5.5.1	Invandringen sammanfaller i tiden med familjebildning och barnafödande.....	167
5.5.2	Omgivningens attityder till utrikes födda kvinnor.....	170
6	Erfarenheter från jämförbara länder	173
6.1	Åtta lärdomar för integration av anhöriginvandrare	174
6.2	Integrationen av nyanlända flyktingar – en jämförelse mellan Norge, Danmark och Sverige	176
6.3	Integrationen av nyanlända i Norge.....	180
6.3.1	En ny integrationslag infördes 2021	181
6.3.2	Målgrupp för introduktionsprogrammet.....	182
6.3.3	Flexibel längd och individualiserat innehåll.....	183

6.3.4	Särskilda insatser för hemmavarande invandrarkvinnor	185
6.3.5	Beröm från OECD för flexibilitet och fokus på kompetenshöjning	187
6.4	Integrationen av nyanlända i Danmark	188
6.4.1	Tydligt fokus på att snabbt bli självförsörjande ..	188
6.4.2	Bred målgrupp för integrationsprogram	188
6.4.3	Självförsörjnings- och hemreseprogram respektive introduktionsprogram	189
6.4.4	Effekter av politikförändringar i Danmark	191
7	En utvidgad målgrupp för etableringsinsatser	193
7.1	Stöd för etableringen kan motverka utanförskap och bidra till kompetensförsörjningen	193
7.2	Fler nyanlända har behov av särskilda etableringsinsatser	194
7.3	Nyanlända som ska kunna anvisas till etableringsprogrammet	201
7.4	Hur och vem bör informera om möjligheten att delta i etableringsprogrammet?	208
7.4.1	Information om förväntningar och möjligheter till självförsörjning	208
7.4.2	Information i samband med beslut om uppehållstillstånd	210
7.4.3	Information i samband med folkbokföringen	210
7.4.4	Kommunerna ska nå, erbjuda och motivera till deltagande i sfi och samhällsorientering	213
7.4.5	Kommunernas ansvar bör framgå av etableringslagen	218
7.4.6	Enhetlig myndighetsinformation ska tas fram	219
7.5	Ersättning för den som deltar i etableringsprogrammet	221
7.6	Anpassningar för ett mer enhetligt regelverk	227
7.6.1	Justering av målgruppen för samhällsorientering	227

7.6.2	Omklassning av vissa anhöriga till flyktingar i etableringslagen	228
7.6.3	Justering av målgruppen för särskild ersättning till kommuner och regioner	235
7.7	Uppföljning av reformen	240
8	Informationsöverföring och personuppgiftsbehandling ..	243
8.1	Regler som styr informationsutbytet mellan myndigheter	244
8.1.1	Offentlighet och sekretess	244
8.1.2	Utlänningssekretess	245
8.1.3	Sekretess hos Migrationsverket.....	246
8.1.4	Sekretess i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.....	248
8.1.5	Sekretess i folkbokföringen.....	248
8.1.6	Sekretessbrytande bestämmelser.....	249
8.2	Nuvarande uppgiftsskyldighet mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen är tillräcklig	250
8.3	Behandlingen av personuppgifter	252
8.3.1	Dataskyddsförordningen och dataskyddslagen ..	252
8.3.2	Grundläggande principer för behandlingen av personuppgifter.....	254
8.3.3	Behandlingen av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten	256
8.4	Befintlig reglering av personuppgiftshanteringen hos Arbetsförmedlingen är tillräcklig	257
8.5	Kommunernas ansvar att nå nyanlända med information om sfi och samhällsorientering.....	258
8.5.1	Kommunernas ansvar förtydligas.....	258
8.5.2	Uppgiftsskyldighet mellan Migrationsverket och kommuner	262
8.5.3	Befintlig reglering på personuppgiftsområdet är tillräcklig.....	267

9	Ett mer individualiserat, flexibelt och effektivt etableringsprogram	273
9.1	Utgångspunkter för jämställda möjligheter till etablering.....	273
9.2	Ökad individualisering.....	278
9.2.1	Alla som skrivs in i etableringsprogrammet bör få en fördjupad kartläggning	278
9.2.2	Ökad träffsäkerhet i bedömningen om utbildningsplikt	284
9.2.3	Individuella slutmål bör tas in i handlingsplanen	287
9.2.4	Etableringsinsatserna ska påbörjas så snabbt som möjligt	294
9.2.5	Arbetsförmedlingen bör följa upp individens progression.....	296
9.3	Möjlighet till förlängd tid med etableringsinsatser	298
9.3.1	Förlängd tid kan bidra till en långsiktigt hållbar arbetsmarknads-etablering	298
9.3.2	Tiden med etableringsinsatser ska vara individuell.....	301
9.3.3	Tiden med insatser ska kunna förlängas med högst tolv månader	302
9.4	Bättre möjligheter att kombinera föräldraskap med att delta i etableringsinsatser	304
9.4.1	Föräldralediga bör ges likvärdiga möjligheter till etableringsinsatser	304
9.4.2	Information inför och under föräldraledighet	309
9.4.3	Öppen förskola med språkträning och studie- och yrkesvägledning för föräldralediga	312
9.5	Samverkan för nyanländas etablering	316
9.6	Två typfall om föräldraledighet, slutmål och förlängd tid i etableringsprogrammet	321

10	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	329
11	Konsekvenser av utredningens förslag och bedömningar	333
11.1	Krav på konsekvensanalysen.....	333
11.2	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	333
11.3	Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrations- och segregationspolitiska målen	335
11.4	Konsekvenser för jämställdheten	336
11.5	Konsekvenser för barn	338
11.6	Ekonomiska konsekvenser för staten	339
11.6.1	Utvidgad målgrupp för etableringsprogrammet	339
11.6.2	Omklassning av vissa anhöriga till flyktingar.....	342
11.6.3	Möjlighet till förlängd tid med etableringsinsatser	344
11.6.4	Överhoppningsbar tid för föräldraledighet	345
11.6.5	Statsbidrag till öppen förskola för integration....	346
11.6.6	Sammanfattning av kostnadskonsekvenserna för staten.....	347
11.7	Ekonomiska konsekvenser för kommunerna	348
11.8	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	350
11.9	Konsekvenser för berörda myndigheter	351
11.9.1	Konsekvenser för Arbetsförmedlingen	351
11.9.2	Konsekvenser för Migrationsverket	353
11.9.3	Konsekvenser för länsstyrelserna.....	354
11.9.4	Konsekvenser för Skolverket	355
11.9.5	Konsekvenser för Försäkringskassan	355
11.9.6	Konsekvenser för Skatteverket	355
11.10	Förenlighet med EU-rätten	356
11.11	Konsekvenser för den personliga integriteten	356
11.12	Övriga konsekvenser.....	357

12 Författningskommentar 359

- 12.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2017:584)
om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända
invandrare 359
- 12.2 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800) 365
- 12.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2013:156)
om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare 366

Referenser 369

- Bilaga 1 Kommittédirektiv 2022:42 381
- Bilaga 2 Kommittédirektiv 2023:42 391
- Bilaga 3 Inkomstkällor för kvinnor och män födda utanför
EU/EES 397
- Bilaga 4 Regressionsresultat 407

Sammanfattning

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.

Genom tilläggsdirektiv den 30 mars 2023 utvidgades uppdraget. Utredningen ska nu också bland annat analysera och lämna förslag på hur integrationspolitikens mål ska få större genomslag i den offentliga verksamheten. Uppdraget enligt tilläggsdirektiven ska, tillsammans med uppdraget från ursprungsdirektivet att föreslå hur jämställdhetsperspektivet kan synliggöras i integrationspolitiken, redovisas senast den 31 januari 2024.

Arbete är viktigt för både individ och samhälle

Den svenska välfärdsmodellen bygger på att alla som kan arbeta också gör det. Att människor arbetar och betalar skatt är en förutsättning för att kunna upprätthålla starka trygghetssystem och en välfärd av hög kvalitet. Ett högt arbetskraftsdeltagande är också centralt från ett kompetensförsörjningsperspektiv. Bristen på arbetskraft med rätt kompetens var rekordhög hösten 2022, och trots en vikande konjunktur bedöms svårigheterna att rekrytera rätt kompetens bestå de

kommande åren. Nyanlända utgör ett viktigt tillskott till arbetskraften som med rätt utformade etableringsinsatser kan bidra till att minska obalanserna på arbetsmarknaden.

Arbete spelar även en viktig roll för att bryta segregation och stärka den enskilda individens egenmakt. En egen inkomst möjliggör frihet att självständigt forma sitt liv. Arbete kan också vara en källa till gemenskap och känsla av att höra till i samhället. Det finns även ett tydligt stöd för att utrikes föddas integration har stor betydelse för deras barns integration på arbetsmarknaden och i samhället. Ett aktivt deltagande i arbets- och samhällslivet minskar således risken för att ett utanförskap hos föräldrarna går i arv till barnen.

Utrikes födda kvinnors behov av stöd för etablering tillgodoses inte i dag

Utomeuropeiskt födda kvinnor har särskilt svårt att etablera sig på arbetsmarknaden

Olika människor har olika förutsättningar att få ett jobb. Bland dem som invandrat till Sverige finns individer som snabbt börjar arbeta och lär sig svenska utan stöd från samhället. Omvänt finns det också människor som är födda i Sverige som trots många försök har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden.

På gruppnivå finns dock tydliga skillnader som samvarierar med kön och bakgrund. 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. År 2020 var drygt hälften av alla utomeuropeiskt födda kvinnor i åldern 20–64 år sysselsatta, vilket kan jämföras med två tredjedelar av de utomeuropeiskt födda männen.

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. Skillnaden mellan könen är störst under de första åren i Sverige och minskar därefter långsamt. Efter 10–15 år i landet förvärvsarbetar dock kvinnor i nästan lika hög grad som män. Mönstret med betydligt långsammare etablering för kvinnor än för män gäller både flyktingar och deras anhöriga och övriga grupper som invandrat av familjeskäl.

Kvinnors möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden begränsas genom bristande tillgång till insatser

Kvinnor och män ska mötas av samma förväntningar och krav på att jobba, men också ges lika möjligheter till stöd från samhällets sida. 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. *För det första* har nuvarande regelverk lämnat majoriteten av de nyanlända utomeuropeiskt födda kvinnorna utanför det samordnade stöd som vissa nyanlända kan få för etablering på arbetsmarknaden. Det är i dag bara flyktingar och deras anhöriga som har möjlighet att delta i etableringsprogrammet. Den stora gruppen övriga anhöriginvandrare, bland vilka kvinnor är överrepresenterade, är tänkt att få stöd för etablering inom ramen för de generella insatser som erbjuds alla arbetssökande, samt genom sfi och samhällsorientering. Utredningen visar dock att dessa grupper i låg utsträckning tar del av detta stöd i dag. Mellan 30 och 40 procent av kvinnorna som bott i Sverige i upp till tre år varken arbetade, studerade eller deltog i insatser 2020. Många saknar helt inkomst, från såväl förvärvsarbete som andra försörjningskällor.

För det andra visas att kvinnors möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden försämras av att kvinnor som deltar i etableringsprogrammet inte möts av samma förväntningar som män. De får heller 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.

För det tredje missgynnas kvinnors etablering av etableringsprogrammets utformning. Enligt gällande regelverk får insatserna i etableringsprogrammet 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. Möjligheten att ta del av insatser under denna tid skiljer sig dock mellan olika grupper. För dem som invandrar tillsammans med barn försenar väntan på förskoleplats framför allt kvinnors start i programmet. Likaså föräldraledighet, som i praktiken främst tas ut av kvinnor, inverkar på kvinnors möjligheter att ta del av etableringsinsatserna i samma utsträckning som män.

Skillnaderna i sysselsättning beror inte på att kvinnor har lägre utbildning

Utredningen pekar på att kvinnors långsammare etablering på arbetsmarknaden inte kan förklaras av skillnader i utbildningsnivå. Det är, oavsett grund för bosättning, vanligare att kvinnor har en eftergymnasial utbildning än att män har det. Bland övriga anhöriginvandrare och anhöriga till arbetskraftsinvandrare, som främst utgörs av kvinnor, är det många som har hög utbildningsnivå. Bland flyktingar och anhöriga till flyktingar är det en relativt stor andel som har mycket kort utbildning, cirka 30 procent har utbildning som motsvarar högst nio års grundskola. Mycket kort utbildning är dock inte vanligare bland kvinnor än bland män.

Danska och norska erfarenheter pekar på värdet av ett individanpassat program inriktat mot varaktig etablering

Etableringen av nyanlända invandrare är en utmaning som inte är unik för Sverige. Som underlag för utredningens förslag har erfarenheter inhämtats från Norge och Danmark. De visar att etableringsprogram som fokuserar på snabb övergång till arbete lyckas sämre jämfört med program som ger möjlighet till kompetenshöjning när det gäller nyanländas varaktiga etablering på arbetsmarknaden. De norska erfarenheterna pekar vidare på att nyanländas etablering gynnas av om programmets innehåll och längd är flexibelt i relation till deltagarnas utbildningsbakgrund, ålder och ambitioner.

De danska erfarenheterna rymmer också lärdomar kring ersättningsnivåer och ekonomiska incitament. I Danmark har ersättningen till nyanlända flyktingar sänkts så att den i dag är betydligt lägre än det ekonomiska biståndet som övriga invånare kan få.

Utvärderingar visar att sänkningen lett till ökad sysselsättning för män, men ett varaktigt minskat arbetskraftsdeltagande för kvinnor.

Utredningens förslag och bedömningar

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.

En utvidgad målgrupp för etableringsinsatser

Personer som invandrar till Sverige av familjeskäl från länder utanför EU/EES saknar i dag 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. Utredningen föreslår därför 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. De har i allmänhet inte 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 bör omfattas av lagen, eftersom de har en hög benägenhet att utvandra igen.

Särskilda etableringsinsatser bör riktas till dem som har behov av stöd för sin etablering i Sverige

Anhöriginvandrare är i stor utsträckning försörjda av sin partner under de första åren i landet. En mycket stor grupp, särskilt kvinnor, står emellertid utanför både arbete och studier och deltar inte heller i sfi eller arbetsmarknadspolitiska insatser. Var femte kvinna som invandrat som övrig anhörig hörde 2020 till gruppen som varken arbetar eller studerar. Antalsmässigt handlar det om drygt 40 000 kvinnor som stod helt utanför både arbete och utbildning och som detta år inte heller deltog i arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller i sfi. De stramare reglerna om att kunna försörja sig själv för att beviljas permanent uppehållstillstånd, gör det angeläget att kvinnor tidigt får kontakt med samhällsaktörer som kan stödja inträdet på arbetsmarknaden. Annars kan konsekvensen bli att ett stort antal kvinnor fastnar i en mångårig beroendeställning till den partner som de invandrat till.

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 bör vara desamma som för nuvarande målgrupp. Den utvidgade målgruppen för etableringsprogrammet föreslås regleras i lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, kallad etableringslagen.

Nyanlända i den utvidgade målgruppen får etableringsersättning på en lägre nivå

Utredningen föreslår att nyanlända i den utvidgade målgruppen som deltar i etableringsprogrammet på heltid får etableringsersättning med 168 kronor per dag. En individuell ersättning är viktig för att stärka incitamenten att delta i programmet. 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. Den lägre ersättningsnivån motiveras av att försörjningen av anhöriginvandrare i den utvidgade målgruppen inte är ett statligt ansvar under de första åren i Sverige. Ansvaret ligger i stället främst på anknytningspersonen. Av samma skäl ska inte heller etableringstillägg för hemmavarande barn lämnas till nyanlända i den utvidgade målgruppen.

Anpassningar för ett mer enhetligt regelverk

Utredningens förslag om en utvidgad målgrupp för etableringsinsatser medför behov av justeringar i vissa andra delar av regelverket för nyanländas etablering. Detta för att säkerställa ett mer konsekvent, likvärdigt och enhetligt regelverk för nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet.

Omklassning av vissa anhöriga till flyktingar i etableringslagen

Sedan den 20 juli 2016 gäller försörjningskrav vid anhöriginvandring som huvudregel även flyktingar och skyddsbehövande, om ansökan om familjeåterförening lämnas in senare än tre månader efter det att anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd. Trots försörjningskrav, som innebär att anknytningspersonen i Sverige ansvarar för att de anhöriga har försörjning och bostad ordnad, så har staten enligt gällande regelverk fortfarande kvar ett särskilt ansvar för försörjningen av anhöriga till flyktingar under den första tiden i Sverige. Anhöriga som omfattas av ett försörjningskrav bör dock behandlas likvärdigt.

Utredningen föreslår därför 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. Om anknytningspersonen är ett barn ska dock den tidsgräns inom vilken ansökan ska ha gjorts i stället vara två år. Förslaget innebär ingen förändring vad gäller dessa personers tillgång till etableringsinsatser. I likhet med övriga nyanlända i den utvidgade målgruppen kommer de dock att få den lägre etableringsersättningen när de deltar i etableringsinsatser. De kommer inte heller ha rätt till etableringstillägg för hemmavarande barn.

Justering av målgruppen för särskild ersättning till kommuner och regioner

Även det nuvarande statliga ekonomiska ansvaret kopplat till bosättning och försörjning av anhöriga till flyktingar och skyddsbehövande, som i dag omfattas av flyktingmottagandet, behöver föränd-

ras mot bakgrund av försörjningskravet vid anhöriginvandring samt utredningens förslag om en utvidgad målgrupp för etableringslagen. Utredningen föreslår att ersättning till kommuner och regioner enligt förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar inte ska lämnas för anhöriga till flyktingar och andra skyddsbehövande som ansöker om uppehållstillstånd senare än tre månader efter det att anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd. Detta eftersom anknytningspersonerna i Sverige har det huvudsakliga ansvaret för både försörjning och bostad för dessa anhöriga under den första tiden i Sverige. Om anknytningspersonen är ett barn ska dock den tidsgräns inom vilken ansökan ska ha gjorts i stället vara två år. För anhöriga till flyktingar som omklassas bör kommunerna tillföras ersättning för vissa kostnader för sfi, samhällsorientering och vuxenutbildning genom en generell höjning av schablonersättningen.

Utökad information till nyanlända om förväntningar och möjligheter till självförsörjning

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. För att utvidgningen av etableringslagens målgrupp i praktiken ska leda till att dessa personer får ta del av ett samordnat etableringsstöd, behöver information om samhällets förväntningar och vilka insatser som finns nå ut till fler nyanlända. Information behöver ges av olika aktörer och via olika kanaler.

Migrationsverket ska informera om etableringsprogrammet i samband med att beslut om uppehållstillstånd beviljas

Migrationsverket är den myndighet som invandrare först kommer i kontakt med. Utredningen föreslår att Migrationsverket ges en skyldighet att informera utlänningar som första gången beviljas uppehållstillstånd eller uppehållskort på någon av de grunder som anges i etableringslagen. Informationen ska bland annat avse vilka insatser

som erbjuds nyanlända invandrare för att underlätta etableringen i det svenska arbets- och samhällslivet.

Information om etableringsprogrammet bör ges i samband med folkbokföring

Arbetsförmedlingen har en serviceskyldighet i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde och bör säkerställa att den som inte har ett arbete får relevant information och hjälp med inskrivning som arbetssökande. Besöket på ett servicekontor i samband med att en utlänning flyttar till Sverige och ska folkbokföras bör användas till att också ge information om vilka insatser för att underlätta och påskynda etableringen i arbets- och samhällslivet som finns och som kan erbjudas den som inte har ett arbete vid inflyttning till Sverige.

Enhetlig myndighetsinformation ska tas fram

Det är viktigt att olika aktörer kommunicerar samma budskap till den som invandrar till Sverige. Utredningen föreslår därför att Arbetsförmedlingen ges 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.

Kommunernas ansvar för att nå, erbjuda och motivera nyanlända till deltagande i sfi och samhällsorientering förtydligas

Kommunerna har en viktig roll i etableringen av nyanlända genom det ansvar som de har för sfi och samhällsorientering. De har också en skyldighet att aktivt nå, erbjuda och motivera till sfi och samhällsorientering. Tidigare utredningar har dock konstaterat att kommunerna inte fullgör sitt ansvar att motivera till deltagande i sfi. Kommunerna når inte heller ut med erbjudande om samhällsorientering. Kommunernas möjligheter att aktivt nå ut och motivera nyanlända att delta i sfi och samhällsorientering begränsas av att de saknar kun-

skap om vilka personer i målgruppen som bosätter sig i den egna kommunen.

Utredningen föreslår därför att kommunerna ges en skyldighet att löpande under året hålla sig informerade om vilka nyanlända invandrare som folkbokförs i kommunen. Förslaget medför ändringar i skollagen (2010:800) och lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

En författningsreglerad uppgiftsskyldighet införs mellan Migrationsverket och kommuner

De uppgifter som kommunerna behöver för att kunna identifiera vilka personer som har rätt till sfi och samhällsorientering är uppgifter som kommunerna redan i dag kan få ta del av via Skatteverket och Migrationsverket. För att kommunerna regelmässigt ska kunna inhämta information om vilka nyanlända invandrare som har rätt till samhällsorientering föreslår utredningen att det införs en författningsreglerad uppgiftsskyldighet mellan Migrationsverket och kommuner.

Statskontoret bör få i uppdrag att följa upp reformen med utökad målgrupp

Som stöd för vidareutveckling av informationsarbetet bör Statskontoret ges i uppdrag att följa upp hur berörda myndigheter och kommuner når ut med information till nyanlända om förväntningar, krav och möjligheter att delta i etableringsinsatser, sfi och samhällsorientering.

Statskontoret bör även få i uppdrag att analysera i vilken utsträckning personer i 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.

Ett mer individualiserat 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.

Alla som skrivs in i etableringsprogrammet ska få en fördjupad kartläggning

Arbetsförmedlingens arbete med individuella handlingsplaner behöver vidareutvecklas för att säkerställa individualiserade och effektiva etableringsinsatser. Kartläggningen av nyanländas kompetenser behöver vara grundlig redan från början så att en korrekt och individuell bedömning kan göras av vilka insatser som är lämpliga för den enskilde. Utredningen föreslår därför att den kartläggning som Arbetsförmedlingen ska göra av nyanlända under den första tiden i etableringsprogrammet ska vara fördjupad. Arbetsförmedlingen ska lämna det stöd som den nyanlände behöver för att kunna uppfylla det som framgår av den individuella handlingsplanen.

Ökad träffsäkerhet i bedömningen om utbildningsplikt

Många nyanlända har behov av att höja sin kompetens, men utbildningsplikten kan innebära en risk för inlåsning. Kvinnor med kort utbildning bedöms oftare än män med samma utbildningsnivå tillhöra utbildningsplikten. Män får därigenom i större utsträckning möjlighet att ta del i arbetsnära insatser än kvinnor. Utredningen föreslår därför att 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.

Individuella slutmål tas in i handlingsplanen

För att motverka inläsningseffekter och stärka förutsättningarna för progression föreslår utredningen att den fördjupade kartläggningen resulterar i ett konkret slutmål för den nyanländes deltagande i programmet. Slutmålet ska bestämmas av Arbetsförmedlingen och den enskilde tillsammans. 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 som huvudregel vara fullgjord utbildning på gymnasial nivå. 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.

Möjlighet till förlängd tid med etableringsinsatser

Nyanländas förutsättningar för etablering varierar. Tiden med etableringsinsatser bör därför vara individuell och bestämmas med utgångspunkt i den enskildes möjligheter att uppnå sitt slutmål under programtiden. Som utgångspunkt bör tiden i programmet vara så kort som möjligt för att motverka risken för inläsningseffekter. Utredningen föreslår därför att det förtydligas att etableringsinsatserna får omfatta motsvarande *högst* 24 månader på heltid.

Samtidigt är det många som efter avslutad tid i etableringsprogrammet har ett fortsatt behov av insatser för att komma i arbete eller kunna påbörja reguljära studier. Utredningen föreslår att tiden med etableringsinsatser ska kunna förlängas med ytterligare högst tolv månader för nyanlända som sedan tidigare saknar en gymnasieutbildning. 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.

Arbetsförmedlingen bör följa upp individens progression mot ökad anställningsbarhet

Arbetsförmedlingens uppföljning av etableringsinsatserna fokuserar på övergångar till arbete och studier. För nyanlända med kort utbildningsbakgrund eller som av andra skäl står längre från arbetsmarknaden kan dock vägen till arbete vara lång. Andra indikatorer behövs för att löpande följa progressionen, det vill säga deltagarnas utveckling och framsteg under programtiden. Arbetsförmedlingen bör därför få i uppdrag att ta fram indikatorer för uppföljning av intermediära resultat, som mäter deltagarnas progression mot arbete eller studier. Indikatorerna bör baseras på forskning om vilka faktorer som stärker en individs anställningsbarhet.

Stärkt samverkan kring nyanländas etablering

Arbetsförmedlingen ansvarar för att samordna etableringsinsatser och ska vara stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter. Det finns dock brister i samverkan med andra aktörer, som leder till försämrad kvalitet i det samlade etableringsstödet till nyanlända. 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.

Bättre möjligheter att kombinera föräldraskap med att delta i etableringsinsatser

Ett jämställt föräldraskap och möjlighet att kombinera familjeliv och arbetsliv är ett etablerat förhållningssätt i Sverige. Nyanlända kvinnor påbörjar etableringsinsatser i ungefär lika hög utsträckning som män, men de skriver in sig senare än män. Det är också betydligt vanligare att kvinnor avbryter etableringsprogrammet för att vara föräldralediga än att män gör det. Det behöver därför säkerställas att nyanlända kvinnor får möjlighet att ta del av etableringsinsatser, oavsett om de är småbarnsföräldrar eller inte under de första åren i Sverige.

Föräldralediga bör ges möjlighet till etableringsinsatser likvärdigt andra deltagare

Dagens reglering av ramtiden, som innebär att en nyanländ får ta del av insatser som längst till och med 36 månader från folkbokföring, begränsar föräldraledigas möjligheter att kombinera föräldraskap med deltagande i etableringsinsatser. Kvinnor med små barn riskerar att gå miste om insatser som de behöver för att kunna etablera sig i arbets- och samhällslivet och bli självförsörjande. Utredningen föreslår därför att det införs så kallad överhoppningsbar tid, alltså en möjlighet att vid beräkningen av ramtiden kunna bortse från tid för den som är förhindrad att delta i insatser på grund av vård av eget barn som är under 18 månader. Den överhoppningsbara tiden får maximalt uppgå till två år.

Information inför och under föräldraledighet

Arbetsförmedlingen bör vidta ytterligare åtgärder för att fånga upp föräldralediga så att de återgår till etableringsprogrammet efter sin föräldraledighet. I samband med utskrivningen av en deltagare som ska vara föräldraledig bör handläggaren tillsammans med den nyanlände planera för tiden efter föräldraledigheten så att deltagaren återinträder i programmet. Utgångspunkten bör vara att den föräldralediga kan vara fortsatt inskriven hos Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen bör även informera om möjligheten att studera sfi under föräldraledigheten med bibehållen föräldrapenning på grund- och lägstannivå. Den som skrivits ut från etableringsprogrammet på grund av föräldraledighet bör inom tolv månader efter utskrivningen erbjudas en möjlighet att återinträda i programmet.

Öppen förskola med språkträning och studie- och yrkesvägledning för föräldralediga

Utredningen anser att ett statsbidrag bör införas till den kommunala vuxenutbildningen för att bedriva verksamhet i öppen förskola där nyanlända föräldrar ges möjlighet till språkträning i svenska och studie- och yrkesvägledning. Öppna förskolan är viktig också för att vidga nyanländas nätverk och bygga tillit och förtroget med för-

skolan, sfi och andra verksamheter som är viktiga för etableringen i arbets- och samhällslivet. Verksamheten kan även underlätta kommunernas uppsökande arbete för att nå ut med erbjudande om förskoleplats till barn som har behov av förskola för en bättre språkutveckling i svenska. Skolverket bör ges i uppdrag att besluta om och fördela statsbidraget.

Ekonomiska konsekvenser

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

Summary

The inquiry's remit

The inquiry's remit is to propose initiatives specifically aimed at accelerating the establishment in the labour market of women born abroad. The inquiry's remit includes:

- proposing whether the target group for the introduction programme of Arbetsförmedlingen (the Swedish Public Employment Service) should be expanded,
- proposing how the framework period for the introduction programme can be adapted so that it does not limit the possibility of taking part in initiatives,
- proposing how to make the introduction programme more flexible for newly arrived immigrants who are far from the labour market, and
- submitting necessary proposals for legislation.

The remit was expanded by supplementary directives of 30 March 2023. The inquiry will now also analyse and make proposals for how the objectives of integration policy can have a greater impact on public activities. The remit under the supplementary directives, together with the remit from the original directive proposing how the gender equality perspective can be highlighted in integration policy, must be presented no later than 31 January 2024.

Work is important both to individuals and society

The Swedish welfare model is based on the assumption that everyone who is able to work does so. People working and paying taxes is a prerequisite for maintaining strong social security systems and high-quality welfare. A high rate of labour force participation is also crucial from a skills supply perspective. There was a record-high shortage of labour with the right skills in autumn 2022, and despite a slowing economy, the difficulties in recruiting people with the right skills are expected to persist in the years ahead. Newly arrived immigrants are an important addition to the labour force, and, with properly designed introduction measures, can help reduce imbalances in the labour market.

Work also plays an important role in breaking down segregation and empowering individuals. Having your own income gives you the freedom to shape your own life. Work can also be a source of a sense of belonging in society. There is also clear evidence that the integration of people born abroad is important for the integration of their children in the labour market and society. Active participation in society and the labour market thus reduces the risk of social exclusion of parents being passed on to their children.

Needs of women born abroad for introduction support are not currently met

Women born outside Europe find it particularly difficult to establish themselves in the labour market.

Different people have different chances of getting a job. Among those who have immigrated to Sweden are individuals who quickly start working and learn Swedish without support from society. Conversely, there are also people born in Sweden who, despite many attempts, find it difficult to establish themselves in the labour market.

At group level, however, there are clear differences that co-vary with sex and background. Both employment and labour force participation are low among non-EU born women. This is true both in comparison with non-EU born men and with women born in Sweden and in other European countries. In 2020 just over half of all non-

EU born women aged 20–64 were employed, compared to two thirds of non-EU born men.

One explanation for the employment gap between women and men born outside the EU/EEA is that it takes much longer for women than for men to start working. The gap is greatest during the first few years in Sweden and then slowly shrinks. However, after 10–15 years in the country, women are gainfully employed to almost the same extent as men. The pattern of significantly slower establishment for women than for men applies to refugees and their relatives, as well as to other groups who have immigrated for family reasons.

Women's ability to establish themselves in the labour market is limited by lack of access to introduction measures

Women and men should face the same expectations and requirements when it comes to work, but also be given equal opportunities to obtain support from society. The inquiry shows that the labour market policy activities regarding establishment in the labour market are not currently distributed equally between men and women. Newly arrived women participate to a lesser extent in various job preparation activities compared to newly arrived men. Women are registered later and to a lesser extent with Arbetsförmedlingen, and they begin municipal adult education in Swedish for Immigrants (SFI) later than men.

The inquiry's analysis indicates three general reasons why women are less likely to take part in measures that can support establishment. *Firstly*, the current regulatory framework has left the majority of newly arrived non-EU born women outside the scope of the coordinated support that some newly arrived immigrants can receive to help them establish themselves in the labour market. At present, only refugees and their relatives can participate in the introduction programme. The intention is for the large group of other family migrants, among whom women are over-represented, to receive support for establishment within the scope of the general measures offered to all jobseekers, as well as through SFI and civic orientation. However, the inquiry shows that these groups take little advantage of this support today. In 2020 between 30 and 40 per cent of women who had lived in Sweden for less than three years were not working, studying or participating in labour market activities. Many of them

had no income at all, whether from employment or from other sources.

Secondly, the inquiry shows that women's opportunities to establish themselves in the labour market are impaired by the fact that women participating in the introduction programme do not face the same expectations as men. They also do not benefit from relevant measures that can lead to work and self-sufficiency to the same extent as men. Newly arrived women are assessed to be more often in need of compulsory education and are underrepresented in work-related measures such as subsidised employment and labour market training, as well as in procured matching services.

Thirdly, women's establishment is disadvantaged by the design of the introduction programme. According to current regulations, the measures in the introduction programme may amount to the equivalent of 24 months of full-time activities, and newly arrived immigrants may take part in activities up to a maximum of 36 months from when they were first registered in a municipality. However, the ability to participate in activities during this period differs between different groups. For those immigrating with children, the wait for pre-school places means that women in particular start the programme late. Similarly, parental leave, which in practice is mainly taken by women, has an impact on women's ability to benefit from the introduction initiatives to the same extent as men.

The employment gap is not due to women being less educated

The inquiry points out that women's slower establishment in the labour market cannot be explained by differences in education levels. Women are more likely than men to have a post-secondary education, regardless of the reason for settling in Sweden. Among other family member immigrants and family members of labour immigrants, who are mainly women, many have a high level of education. A relatively large proportion of refugees and relatives of refugees have very little education, with around 30 per cent having the equivalent of no more than nine years of compulsory schooling. However, a low level of education is not more common among women than among men.

Danish and Norwegian experiences indicate the value of an individualised programme aimed at long-term integration

The integration of newly arrived immigrants is a challenge that is not unique to Sweden. Details of experiences from Norway and Denmark have been obtained as a basis for the inquiry's proposals. They show that introduction programmes that focus on a rapid transition to work are less successful than programmes that provide opportunities for skills enhancement when it comes to the long-term establishment of newly arrived immigrants in the labour market. The Norwegian experience also indicates that the establishment of newly arrived immigrants is promoted by the content and duration of the programme being flexible in relation to the participants' educational background, age and ambitions.

The Danish experience also provides lessons on benefit levels and financial incentives. In Denmark, the benefit for newly arrived refugees has been reduced so that it is now significantly lower than the financial assistance available to other residents. Evaluations show that the reduction has led to increased employment for men, but a sustained reduction in labour force participation for women.

The inquiry's proposals and assessments

The inquiry's proposals aim to give more women born abroad better conditions to establish themselves in society and the labour market and thus become self-sufficient and more empowered. Overall, the proposals are expected to help improve the chances of newly arrived immigrants, especially women, to establish themselves more quickly in the labour market. The proposals can also help to address the needs of the labour market for skills, thus contributing to employment and growth. It is proposed that the proposals enter into force as of 1 January 2025.

An expanded target group for introduction measures

People who immigrate to Sweden from non-EU/EEA countries for family reasons do not currently have access to the coordinated establishment support that refugees and their relatives receive in the introduction programme, even though the need for support is similar. This particularly disadvantages women, who are a clear majority in this group. The inquiry therefore proposes that the target group of the introduction programme be expanded to include newly arrived women and men aged 20–66 who are registered in a municipality and have been granted a residence permit or residence card as a family member or relative with a connection to a person residing in Sweden (their ‘sponsor’).

Immigrants from EEA countries or Switzerland are not proposed to be included in the expanded target group. They generally do not have such difficulties in establishing themselves in society and the labour market that they need special introduction measures. Family members of a foreign national who has been granted a residence permit for studies should also not be covered by the legislation, as they have a high propensity to emigrate again.

Special introduction measures should be aimed at those who need support to become established in Sweden

Family migrants are largely financially dependent on their partners during their first few years in Sweden. However, a very large group, particularly women, are excluded from work and study and do not participate in SFI or labour market policy activities either. In 2020 one in five women who had immigrated as family member of someone who is not a refugee fell within the category that was neither working nor studying. In terms of numbers, there were more than 40,000 women who were completely outside the labour market and education and did not participate in labour market policy activities or SFI either that year. The stricter rules on being able to support yourself in order to be granted a permanent residence permit make it important for women to have early contact with social actors who can support their entry into the labour market. Otherwise, the consequence may be that a large number of women become trapped in long-term dependency on their sponsor.

Expansion of the target group means that Arbetsförmedlingen will bear greater responsibility for offering introduction measures to a larger number of newly arrived immigrants. The conditions for participation and the content and scope of the introduction initiatives should be the same as for the current target group. It is proposed that the expanded target group for the introduction programme be governed by the Act (2017:584) on the responsibility for establishment contributions for newly arrived immigrants, known as the Establishment Act.

Newly arrived immigrants in the expanded target group will receive introduction benefit at a lower level

The inquiry proposes that newly arrived immigrants in the expanded target group who participate in the introduction programme full time receive an introduction benefit of SEK 168 per day. An individual benefit is important to boost the incentive to participate in the programme. The benefit for participation also comes with clear demands in relation to the participant and the possibility of sanctions in the form of a warning, suspension of the right to a benefit and recovery of the benefit. The lower level of introduction benefit is justified by the fact that financial support for family migrants in the expanded target group is not a state responsibility during their first few years in Sweden. Instead, the responsibility lies primarily with the sponsor. For the same reason, introduction supplements for children living at home should not be granted to newly arrived immigrants in the expanded target group.

Adaptations for a more harmonised regulatory framework

The inquiry's proposal for an expanded target group for introduction measures entails the need to adjust certain other parts of the regulatory framework for the establishment of newly arrived immigrants. This is to ensure a more consistent, equal and uniform regulatory framework for the establishment of newly arrived immigrants in society and the labour market.

Reclassification of certain family members of refugees in the Establishment Act

Since 20 July 2016, as a general rule, income requirements for family immigration also apply to refugees and persons in need of protection if the application for family reunification is submitted later than three months after the sponsor has been granted a residence permit. Despite income requirements, which mean that the sponsor in Sweden is responsible for arranging financial support and housing for them, the state still has a special responsibility under the current regulations to support the family members of refugees during their initial period in Sweden. However, family migrants subject to an income requirement should be treated equally.

The inquiry therefore proposes that family members of refugees and other persons in need of protection who apply for a residence permit later than three months after the sponsor was first received in a municipality should be included in the expanded target group under the Establishment Act. However, if the sponsor is a child, the time limit within which the application must be made is two years instead. The proposal does not change these individuals' access to introduction measures. Like other newly arrived immigrants in the expanded target group, however, they will receive the lower introduction benefit when they participate in introduction measures. They will also not be entitled to an introduction supplement for children living at home.

Adjustment of the target group for special compensation for municipalities and regions

The current financial responsibility of the state linked to the settlement and financial support of family members of refugees and persons in need of protection, which is currently covered by refugee reception, also needs to be changed in light of the income requirement in family immigration and the inquiry's proposal for an expanded target group for the Establishment Act. The inquiry proposes that compensation for municipalities and regions under the Ordinance (2010:1122) on state compensation for activities for certain foreign nationals should not be granted for family members of refugees and other persons in need of protection who apply for a residence permit

later than three months after the sponsor has been granted a residence permit. This is because sponsors in Sweden bear the main responsibility for financial support and housing for these family members during their initial period in Sweden. However, if the sponsor is a child, the time limit within which the application must be made is two years instead. For family members of refugees who are reclassified, the municipalities should receive compensation for certain costs for SFI, civic orientation and adult education through a general increase in the standard compensation for refugee reception.

Increased information for newly arrived immigrants on expectations and opportunities for self-sufficiency

Women and men who immigrate to Sweden as family members have their financial support and housing organised by the sponsor. This means that many family member immigrants, the majority of whom are women, have no natural contact with social institutions. In order for the expansion of the Establishment Act target group to result in these people benefiting from coordinated establishment support in practice, information on society's expectations and the measures available needs to reach out to newly arrived immigrants. Information needs to be provided by different actors and in different channels.

The Swedish Migration Agency must provide information on the introduction programme when a residence permit is granted

The Swedish Migration Agency is the agency that immigrants first come into contact with. The inquiry proposes that the Swedish Migration Agency be obliged to inform foreign nationals who are granted a residence permit or residence card for the first time on one of the grounds specified in the Establishment Act about the measures offered to newly arrived immigrants to facilitate their integration in Swedish society and the labour market.

Information about the introduction programme should be provided on registration in the population register

Arbetsförmedlingen is obliged to provide service in matters relating to its area of activity and should ensure that those who do not have a job receive relevant information and help with registering as jobseekers. When a foreign national visits a service office when they move to Sweden and are to be registered in the population register, this visit should be used to also provide information on what activities to facilitate and accelerate their integration in society and the labour market are available and can be offered to those who do not have a job on moving to Sweden.

Harmonised agency information must be produced

It is important that different actors communicate the same message to immigrants to Sweden. The inquiry therefore proposes that Arbetsförmedlingen be commissioned, in collaboration with the Swedish Migration Agency, the county administrative boards and the Swedish Association of Local Authorities and Regions, to produce joint information for newly arrived immigrants about Swedish society's expectations and requirements for participation in society and the labour market, as well as opportunities for integration support.

Clearer municipal responsibility for reaching out to newly arrived immigrants regarding participation in SFI and civic orientation

The municipalities have an important role to play in the integration of newly arrived immigrants due to their responsibility for SFI and civic orientation. They are also obliged to actively reach out to newly arrived immigrants regarding participation in SFI and civic orientation programmes offered and motivating them to participate. However, previous inquiries have found that the municipalities do not fulfil their obligation to motivate people to participate in SFI. Also, the municipalities do not reach out with offers of civic orientation. The municipalities' ability to actively reach out to newly arrived immigrants and motivate them to participate in SFI and civic orienta-

tion is limited by their lack of knowledge about which people in the target group have settled in their own municipality.

The inquiry therefore proposes that municipalities be obliged to keep themselves informed throughout the year about newly arrived immigrants who are registered in the municipality. The proposal entails amendments to the Education Act (2010:800) and the Act (2013:156) on civic orientation for newly arrived immigrants.

Statutory obligation for the Swedish Migration Agency to provide municipalities with information

The information that the municipalities need to identify which individuals are entitled to SFI and civic orientation is information that the municipalities can already access via the Swedish Tax Agency and the Swedish Migration Agency. In order for municipalities to be able to regularly obtain information on which newly arrived immigrants are entitled to civic orientation, the inquiry proposes that a statutory obligation be introduced for the Swedish Migration Agency to provide municipalities with information.

Statskontoret should be tasked with monitoring participation in the expanded target group

To support further development of the work on information, Statskontoret (the Swedish Agency for Public Management) should be commissioned to follow up on how the relevant agencies and municipalities reach out with information to newly arrived immigrants about expectations, requirements and opportunities to participate in introduction initiatives, SFI and civic orientation.

Statskontoret should also be given the task of analysing the extent to which people in the expanded target group participate in the introduction programme. The remit should include analysing differences and similarities between the expanded and the original target group in terms of the newly arrived immigrants' need for support, participation in introduction measures and labour market outcomes.

A more personalised and effective introduction programme

The introduction programme aims to provide newly arrived immigrants with support in learning Swedish, finding a job and making a living – as quickly as possible. However, the inquiry shows that there are deficiencies in the structure of the introduction programme and the degree of personalisation, which particularly puts women at a disadvantage in terms of opportunities to receive effective and relevant support.

Everyone enrolled in the introduction programme should be subject to in-depth skills mapping

Arbetsförmedlingen's work with individual action plans needs to be further developed to ensure personalised and effective introduction measures. The skills of newly arrived immigrants need to be mapped thoroughly from the outset to enable a correct and individual assessment to be made of which activities are suitable for the individual. The inquiry therefore proposes that Arbetsförmedlingen map newly arrived immigrants in more depth during the initial period of the introduction programme. Arbetsförmedlingen must provide the support that the newly arrived immigrant needs to meet the requirements set out in their individual action plan.

Improving accuracy when assessing the need for compulsory education

Many newly arrived immigrants need to improve their skills, but compulsory education can create a risk of lock-in. Women with a low level of education are more likely than men with the same level of education to be considered in need of compulsory education. As a result, men are more likely to take part in work-related activities than women. The inquiry therefore proposes that a newly arrived immigrant may only be assigned to compulsory education after in-depth skills mapping has been carried out. This mapping should be taken into account when assessing whether or not a newly arrived immigrant with a low level of education can be matched with work during the introduction programme.

Individual end goals are included in the action plan

In order to counteract lock-in effects and improve the conditions for progress, the inquiry proposes that the in-depth mapping results in a specific end goal for the newly arrived immigrant's participation in the programme. This end goal should be determined by Arbetsförmedlingen and the individual together. The end goal for newly arrived immigrants who already have completed at least upper-secondary education should be to qualify for higher education or work. For newly arrived immigrants under the age of 25 who lack upper-secondary education, the end goal should, as a general rule, be completion of an educational programme at upper-secondary level. The end goal for other newly arrived immigrants should be for the individual to enter employment or complete all or part of an educational programme at compulsory or upper-secondary level.

Option to extend the duration of introduction measures

The conditions for establishment vary among newly arrived immigrants. The duration of introduction measures should therefore be individual and determined on the basis of the individual's opportunities to achieve their end goal during the programme period. As a starting point, the duration of the programme should be as short as possible to counteract the risk of lock-in effects. The inquiry therefore proposes that it be clarified that the introduction measures may cover the equivalent of a *maximum of 24 months* of full-time activities.

At the same time, there are many people who, after completing their time in the introduction programme, still need measures in order to get a job or to begin regular studies. The inquiry proposes that it should be possible for the period with introduction measures to be extended by a maximum of a further 12 months for newly arrived immigrants who lack an upper-secondary education. An extension may only be granted if Arbetsförmedlingen assesses that the participant can be expected to achieve their end goal through the programme. Such an assessment may be made no earlier than 18 months after the start of the introduction measures.

Arbetsförmedlingen should monitor the individual's progress towards greater employability

Arbetsförmedlingen's follow-up of the introduction initiatives focuses on transitions to work and studies. However, for newly arrived immigrants with a low level of education or who are further away from the labour market for other reasons, the trajectories to work can be long. Other indicators are needed to continuously monitor progress, i.e. the development and progress of participants during the programme period. Arbetsförmedlingen should therefore be commissioned to develop indicators for monitoring intermediate results, which measure the participants' progress towards work or regular studies. The indicators should be based on research concerning the factors that enhance an individual's employability.

Greater cooperation on the establishment of newly arrived immigrants

Arbetsförmedlingen is responsible for coordinating introduction measures and for providing support and encouragement to the parties affected. However, there are deficiencies in the collaboration with other actors, which leads to poorer quality in the overall establishment support provided to newly arrived immigrants. Arbetsförmedlingen needs to ensure that resources and expertise regarding collaborating with other actors and coordinating introduction measures are in place in the agency at both strategic and operational levels.

Better opportunities to combine parenthood with participation in introduction measures

Equal parenting between the sexes and the ability to combine family and working life is an established approach in Sweden. Newly arrived women start introduction measures at about the same rate as men, but they enrol later than men. It is also much more common for women to interrupt the introduction programme to take parental leave than for men to do so. There is therefore a need to ensure that newly arrived women are provided with the opportunity to take part in introduction measures, regardless of whether or not they are parents of young children during their first few years in Sweden.

Parents should be given the opportunity to participate in introduction measures to the same extent as other participants

The current regulation of the framework period, which means that a newly arrived immigrant can take part in measures up to a maximum of 36 months from the date of registration in the population register, limits the opportunities for people on parental leave to combine parenthood with participation in introduction measures. Women with young children are at risk of missing out on activities needed to establish themselves in society and the labour market and become self-sufficient. The inquiry therefore proposes that what is known as 'skippable time' be introduced, i.e. an opportunity to disregard time when calculating the framework period for those prevented from participating due to caring for their child who is under 18 months old. Skippable time can be a maximum of two years.

Information prior to and during parental leave

Arbetsförmedlingen should take additional steps to identify those on parental leave to ensure that they return to the introduction programme after their leave has ended. When a participant who is to be on parental leave is unenrolled, the case officer should, together with the newly arrived immigrant, plan for the period after parental leave to ensure that the participant re-enters the programme. The starting point should be that the person on parental leave can remain registered with Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen should also provide information on the possibility of studying SFI during parental leave while receiving a flat-rate parental benefit. A person who has been unenrolled from the introduction programme due to parental leave should be offered an opportunity to re-enter the programme within 12 months of being unenrolled.

Open preschool with language training and study and career counselling for those on parental leave

The inquiry assess that a government grant should be introduced for municipalities' adult education to facilitate language training in Swedish and study and career guidance to newly arrived parents at open

preschools. Open preschool is also important for expanding newly arrived immigrants' networks and building trust and familiarity with preschool, SFI and other activities crucial to integration in society and the labour market. The organisation can also facilitate the municipalities' outreach work, enabling them to reach out with offers of preschool places for children who need preschool to improve their Swedish language development. The Swedish National Agency for Education should be given the task of making decisions on and distributing the government grant.

Economic impact

The proposals are expected to increase labour force participation and, within the space of a few years, employment, which in turn will have a positive impact on public finances.

All in all, the inquiry's proposals are estimated to increase gross costs for the state by SEK 570 million per year. The largest portion relates to the cost of expanding the target group for the introduction programme. Approximately 5,000 newly arrived immigrants from the new target group are expected to start introduction measures each year. However, the net cost is estimated to be lower. On the one hand, Arbetsförmedlingen already works in other forms with parts of the expanded target group, and on the other, initiatives for newly arrived immigrants can prevent long-term unemployment and thus future costs.

Under the inquiry's proposal, municipalities will receive compensation for a smaller group of family members of refugees, but also increased standard compensation for refugees and their relatives, who will continue to be included in the refugee reception programme. Furthermore, the municipalities' costs for supplementary income support are expected to decrease as a result of the possibility of an extended period in the introduction programme.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

dels att 2 och 3 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 2 a, 5 a och 6 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Lagen gäller också för nyanlända invandrare som har fyllt 20 men inte 66 år och som har

1. ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring på grund av anknytning till en person som har ett uppehållstillstånd med stöd av någon av bestämmelserna i 1 §, och

2. ansökt om uppehållstillstånd inom *sex år* från det att den person som den nyanlände har anknytning till först togs emot i en kommun.

2. ansökt om uppehållstillstånd inom *tre månader* från det att den person som den nyanlände har anknytning till först togs emot i en kommun.

Första stycket gäller inte om den person som den nyanlände har anknytning till var svensk medborgare vid tidpunkten för den nyanländes ansökan om uppehållstillstånd.

¹ Senaste lydelse 2022:895.

Om anknytningspersonen är ett barn ska den nyanlände, i stället för vad som anges i första stycket 2, ha ansökt om uppehållstillstånd inom två år från det att den person som den nyanlände har anknytning till först togs emot i en kommun.

2 a §

Lagen gäller även för nyanlända invandrare som har fyllt 20 men inte 66 år, är folkbokförda i en kommun och har beviljats

1. uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket utlänningslagen (2005:716),

2. uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 a § första stycket 1–4, andra eller tredje stycket utlänningslagen,

3. uppehållskort efter ansökan enligt 3 a kap. 10 § utlänningslagen,

4. uppehållstillstånd på grund av stark anknytning enligt 5 kap. 15 a § första stycket 2 utlänningslagen,

5. uppehållstillstånd som familjemedlem eller anhörig enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 23 § tredje, fjärde eller, när det gäller familjemedlem till en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för arbete eller näringsverksamhet, femte stycket utlänningslagen,

6. uppehållstillstånd som familjemedlem enligt 6 a kap. 10 § utlänningslagen, eller

7. uppehållstillstånd som familjemedlem enligt 6 b kap. 14 § utlänningslagen.

Första stycket gäller inte den som omfattas av 2 §.

3 §

Lagen gäller även för nyanlända invandrare som har haft ett uppehållstillstånd som avses i 1 eller 2 § och som inom giltighetstiden för uppehållstillståndet ansökt om ett nytt eller fortsatt tillstånd som avses i 1 eller 2 §. Om ansökan avslås gäller lagen fram tills beslutet har fått laga kraft.

Lagen gäller även för nyanlända invandrare som har haft ett uppehållstillstånd *eller uppehållskort* som avses i 1, 2 *eller 2 a* § och som inom giltighetstiden för uppehållstillståndet *eller uppehållskortet* ansökt om ett nytt eller fortsatt tillstånd som avses i 1, 2 *eller 2 a* §. Om ansökan avslås gäller lagen fram tills beslutet har fått laga kraft.

5 a §

Bestämmelser 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 finns i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare respektive skollagen (2010:800).

6 a §

Migrationsverket ska informera den som första gången beviljas ett uppehållstillstånd eller uppehållskort med stöd av någon av bestämmelserna i 1 eller 2 a § om vilka insatser för att underlätta och påskynda etableringen i arbets- och samhällslivet som kan erbjudas nyanlända invandrare.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.
 2. Bestämmelsen i den nya 2 a § tillämpas på nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd eller uppehållskort efter utgången av december 2023.
 3. För den som före ikraftträdandet har beviljats ett uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av någon av bestämmelserna i 1 § gäller 2 § i den äldre lydelsen.

1.2 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs att 20 kap. 29 § skollagen (2010:800) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 kap.

29 §²

Varje kommun ska aktivt verka för att nå dem i kommunen som har rätt till utbildningen och för att motivera dem att delta i utbildningen.

Varje kommun ska aktivt verka för att nå dem i kommunen som har rätt till utbildningen och för att motivera dem att delta i utbildningen. *Kommunen ska i detta syfte löpande under året hålla sig informerad om vilka nyanlända invandrare som folkbokförs i kommunen. Med nyanländ avses här en person som inom de senaste 36 månaderna för första gången folkbokförts i en kommun.*

Utbildningen ska finnas tillgänglig så snart som möjligt efter det att en rätt till utbildning i svenska för invandrare inträtt. Om det inte finns särskilda skäl ska utbildningen kunna påbörjas inom tre månader.

Varje kommun ska aktivt verka för att en nyanländ som omfattas av lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare kan påbörja utbildningen inom en månad från det att den nyanlände anmält sig till utbildning i svenska för invandrare hos kommunen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

² Senast lydelse 2017:595.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare

Härigenom föreskrivs att 2 och 5 §§ lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §³

Lagen gäller även för nyanlända invandrare som har fyllt 18 men inte 66 år, är folkbokförda i en kommun och har beviljats

1. uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket utlänningslagen (2005:716),

2. uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 a § första stycket 1–4, andra eller tredje stycket utlänningslagen,

3. uppehållskort efter ansökan enligt 3 a kap. 10 § utlänningslagen,

4. uppehållstillstånd på grund av stark anknytning enligt 5 kap. 15 a § första stycket 2 utlänningslagen,

5. uppehållstillstånd som familjemedlem eller anhörig enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 23 § tredje, fjärde eller, när det gäller familjemedlem till en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för arbete, *sjätte* stycket utlänningslagen,

5. uppehållstillstånd som familjemedlem eller anhörig enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 23 § tredje, fjärde eller, när det gäller familjemedlem till en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för arbete *eller näringsverksamhet*, *femte* stycket utlänningslagen,

6. uppehållstillstånd som familjemedlem enligt 6 a kap. 10 § utlänningslagen,

7. uppehållstillstånd som familjemedlem enligt 6 b kap. 14 § utlänningslagen, eller

8. uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av någon av bestämmelserna i 1 a §.

³ Senaste lydelse 2022:893.

5 §

Kommunen ska aktivt verka för att nå de nyanlända i kommunen som har rätt till samhällsorientering och motivera dem att delta i samhällsorienteringen.

Kommunen ska aktivt verka för att nå de nyanlända i kommunen som har rätt till samhällsorientering och motivera dem att delta i samhällsorienteringen.
Kommunen ska i detta syfte löpande under året hålla sig informerad om vilka nyanlända som folkbokförs i kommunen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar

dels att nuvarande 5 b § ska betecknas 5 c §,

dels att 5 a och den nya 5 c §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 5 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 a §⁴

Ersättning enligt 3 och 4 §§ lämnas för utlänningar som har ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av någon av de bestämmelser som anges i 5 §.

*Ersättning enligt 3 och 4 §§
lämnas även för en utlänning som
är ett ogift barn och som har ett
uppehållstillstånd som kan ligga
till grund för folkbokföring på
grund av anknytning till en
person som i sin tur har beviljats
uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 §
första stycket 4 utlänningslagen
(2005:716) på grund av anknyt-
ning till en person som avses i 5 §.*

*Ersättning enligt första eller
andra stycket lämnas under förut-
sättning att*

*1. utlänningen har ansökt om
uppehållstillstånd inom sex år
från det att den person som ut-
länningen har anknytning till*

*Ersättning lämnas under för-
utsättning att utlänningen har
ansökt om uppehållstillstånd inom
tre månader från det att den
person som utlänningen har
anknytning till först togs emot i
en kommun.*

⁴ Senaste lydelse 2017:487.

först togs emot i en kommun,
och

*2. den person som utlänningen
har anknytning till inte var svensk
medborgare vid tidpunkten för ut-
lännings ansökan om uppehålls-
tillstånd.*

*Om anknytningspersonen är
ett barn ska den nyanlände, i
stället för vad som anges i andra
stycket, ha ansökt om uppehålls-
tillstånd inom två år från det att
den person som den nyanlände har
anknytning till först togs emot i en
kommun.*

5 b §

*Ersättning enligt 3 och 4 §§
lämnas även för en utlänning som
är ett ogift barn och som har ett
uppehållstillstånd som kan ligga
till grund för folkbokföring på
grund av anknytning till en person
som i sin tur har beviljats uppe-
hållstillstånd enligt 5 kap. 3 §
första stycket 4 utlänningslagen
(2005:716) på grund av anknýt-
ning till en person som avses i 5 §.*

*Ersättning enligt första stycket
lämnas under förutsättning att ut-
länningen har ansökt om uppe-
hållstillstånd inom två år från det
att den person som utlänningen
har anknytning till först togs emot
i en kommun.*

5 b §

Ersättning enligt 3 och 4 §§ lämnas även för utlänningar som har haft ett uppehållstillstånd som avses i 5 *eller* 5 a § och som inom giltighetstiden för det uppehållstillståndet har ansökt om ett nytt eller fortsatt tillstånd som avses i 5 *eller* 5 a §. Om ansökan avslås lämnas ersättning fram tills beslutet har fått laga kraft.

5 c §⁵

Ersättning enligt 3 och 4 §§ lämnas även för utlänningar som har haft ett uppehållstillstånd som avses i 5, 5 a *eller* 5 b § och som inom giltighetstiden för det uppehållstillståndet har ansökt om ett nytt eller fortsatt tillstånd som avses i 5, 5 a *eller* 5 b §. Om ansökan avslås lämnas ersättning fram tills beslutet har fått laga kraft.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för ersättning som avser en utlänning som före ikraftträdandet har tagits emot i en kommun.

⁵ Senaste lydelse av tidigare 5 b § 2017:487.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare ska införas en ny paragraf, 14 §, av följande lydelse

14 §

Migrationsverket ska på begäran av en kommun lämna uppgift om en person har beviljats uppehållstillstånd på någon av de grunder som anges i 1 a eller 2 § lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser

dels att 2 kap. 13 § och 3 kap. 10 och 13 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 2 kap. 14 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

13 §

Etableringsersättning lämnas med 308 kronor per dag.

Till den som deltar i kartläggning och medverkar till upprättandet av en individuell handlingsplan lämnas dock etableringsersättning med 231 kronor per dag.

Etableringsersättningens storlek enligt paragrafen gäller för program som pågår på heltid.

Till den som omfattas av 1 eller 2 § lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare lämnas etableringsersättning med 308 kronor per dag.

Till den som avses i första stycket och som deltar i kartläggning och medverkar till upprättandet av en individuell handlingsplan lämnas dock etableringsersättning med 231 kronor per dag.

14 §⁶

Till den som omfattas av 2 a § lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare lämnas etableringsersättning med 168 kronor per dag.

⁶ Tidigare 14 § upphävd genom 2018:14.

Etableringsersättningens storlek enligt paragrafen gäller för program som pågår på heltid.

3 kap.

10 §

Etableringstillägg får lämnas till *den* som är anvisad till det arbetsmarknadspolitiska programmet etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare enligt förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, och *som* har hemmavarande barn.

Etableringstillägg får lämnas till *en nyanländ som*

1. *omfattas av 1 eller 2 § lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare,*

2. *är anvisad till det arbetsmarknadspolitiska programmet etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare enligt förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, och*

3. *har hemmavarande barn.*

Med hemmavarande barn avses barn som

- är under 20 år,
- är bosatta och folkbokförda hos den nyanlände,
- står eller har stått under den nyanländes vårdnad, och
- inte är självförsörjande.

13 §

Bostadsersättning får lämnas till *den* som är anvisad till det arbetsmarknadspolitiska programmet etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare enligt förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och *som* är ensamstående utan hemmavarande barn.

Bostadsersättning får lämnas till *en nyanländ som*

1. *omfattas av 1 eller 2 § lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare,*

2. *är anvisad till det arbetsmarknadspolitiska programmet etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare enligt förordningen (2017:820) om eta-*

bleringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, och

3. är ensamstående utan hemmavarande barn.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för den som vid ikraftträdandet deltar i det arbetsmarknadspolitiska programmet etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare enligt förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare till dess att han eller hon skrivs ut från programmet.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

dels att 11, 12, 14 och 15 §§ och rubriken närmast före 11 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 11 a, 15 a och 15 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Etableringsprogrammets innehåll

Etableringsprogrammets innehåll och slutmål

11 §

En nyanländ ska under den första tiden i etableringsprogrammet delta i kartläggning och medverka till upprättandet av en sådan individuell handlingsplan som avses i 6 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Kartläggningen ska avse utbildningsbakgrund, tidigare arbetslivserfarenhet, 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. Vid kartläggningen ska kartläggning som Arbetsförmedlingen har gjort före anvisningen till etableringsprogrammet beaktas.

En nyanländ ska under den första tiden i etableringsprogrammet delta i kartläggning och medverka till upprättandet av en sådan individuell handlingsplan som avses i 5 a § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Kartläggningen ska vara fördjupad och visa vilka aktiviteter den nyanlände 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 samhälls-

livet. Vid kartläggningen ska kartläggning som Arbetsförmedlingen har gjort före anvisningen till etableringsprogrammet beaktas.

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

11 a §

I den individuella handlingsplanen ska även slutmål för den nyanländes deltagande i programmet anges.

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.

12 §

En nyanländ ska inom ramen för etableringsprogrammet ta del av kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) eller motsvarande utbildning vid folkhögskola enligt 24 kap. skollagen (2010:800) och samhällsorientering enligt lagen (2013:156) om samhällsorientering *så snart som möjligt efter det att en individuell handlingsplan har upprättats.*

Vad som sägs i första stycket gäller dock inte om Arbetsförmedlingen bedömer att det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat att den nyanlände i stället deltar i andra insatser inom etableringsprogrammet.

En nyanländ ska inom ramen för etableringsprogrammet ta del av kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) eller motsvarande utbildning vid folkhögskola enligt 24 kap. skollagen (2010:800) och samhällsorientering enligt lagen (2013:156) om samhällsorientering.

Insatser enligt första och andra stycket ska påbörjas så snart som möjligt efter det att en individuell handlingsplan har upprättats.

14 §

En nyanländ som har kort utbildning och som *därför* inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden i etableringsprogrammet ska inom ramen för programmet i huvudsak ta del av sfi eller motsvarande utbildning vid folkhögskola enligt 24 kap. skollagen (2010:800), samhällsorientering enligt lagen (2013:156) om samhällsorientering och utbildning enligt 13 § första stycket 2.

En nyanländ som har kort utbildning och som inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden i etableringsprogrammet ska inom ramen för programmet i huvudsak ta del av sfi eller motsvarande utbildning vid folkhögskola enligt 24 kap. skollagen (2010:800), samhällsorientering enligt lagen (2013:156) om samhällsorientering och utbildning enligt 13 § första stycket 2.

Vid bedömningen enligt första stycket ska den kartläggning som har gjorts enligt 11 § andra stycket beaktas. Vidare ska de skäl som ligger till grund för bedömningen dokumenteras hos Arbetsförmedlingen.

15 §

Utöver deltagande i kartläggning och medverkan till upprättandet av en individuell handlingsplan enligt 11 §, får insatserna i programmet omfatta motsvarande 24 månader på heltid.

Utöver deltagande i kartläggning och medverkan till upprättandet av en individuell handlingsplan enligt 11 och 11 a §§, får insatserna i programmet omfatta motsvarande högst 24 månader på heltid.

Vid beräkningen av tiden med insatser enligt första stycket ska bortses från tid i programmet före det att en individuell handlingsplan har upprättats.

Insatserna i programmet får dock förlängas med ytterligare högst 12 månader för deltagare som omfattas av 11 a § tredje eller fjärde stycket.

En förlängning får bara göras om Arbetsförmedlingen bedömer att den nyanlände kan förväntas uppnå sitt slutmål med programmet. En sådan bedömning får göras tidigast efter 18 månader med etableringsinsatser.

Den nyanlände får ta del av insatser som längst till och med 36 månader från det att han eller hon första gången folkbokfördes i en kommun. För en nyanländ som folkbokförs i en kommun första

gången medan han eller hon vistas i ett anläggningsboende hos Migrationsverket, ska denna tid i stället räknas från det att han eller hon först togs emot i en kommun.

Vid beräkningen av tiden med insatser enligt andra stycket ska bortses från tid i programmet före det att en individuell handlingsplan har upprättats.

15 a §

Den nyanlände får ta del av insatser som längst till och med 36 månader från det att han eller hon första gången folkbokfördes i en kommun (ramtid). För en nyanländ som folkbokförs i en kommun första gången medan han eller hon vistas i ett anläggningsboende hos Migrationsverket, ska ramtiden i stället räknas från det att han eller hon först togs emot i en kommun.

Vid beräkningen av 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 (överbopningsbar tid).

Den överbopningsbara tiden får högst uppgå till två år.

15 b §

Ramtiden enligt 15 a § får förlängas utöver 36 månader för den som enligt 15 § tredje stycket får förlängd tid med insatser. Ramtiden ska i sådana fall utökas med motsvarande antal månader.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för den som deltar i etableringsinsatser vid förordningens ikraftträdande till dess att han eller hon skrivs ut från etableringsprogrammet.

2 Utredningens uppdrag och genomförande

2.1 Utredningens direktiv

Den 25 maj 2022 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare som skulle utreda och ta fram förslag på åtgärder som särskilt syftar till att skynda på utrikes födda kvinnors etablering på arbetsmarknaden (dir. 2022:42), se *bilaga 1*. Enligt direktiven ska utredaren bland annat

- 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 göras mer flexibelt för nyanlända som står långt från arbetsmarknaden,
- föreslå hur jämställdhetsperspektivet kan synliggöras i integrationspolitiken, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 31 maj 2023. Den 30 mars 2023 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv (dir. 2023:42), se *bilaga 2*. Utredaren fick då även i uppdrag att

- analysera och lämna förslag på hur det riksdagsbundna målet för integrationspolitiken ska få större genomslag i den offentliga verksamheten,

- utifrån den föreslagna styrmodellen, föreslå ytterligare och/eller justerade resultatindikatorer som ändamålsenligt och effektivt kan användas för att följa upp om det riksdagsbundna målet uppfylls och som ska utgå från en analys av det offentliga åtagandet samt kunna ingå i nuvarande modell för mål- och resultatstyrning, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska enligt tilläggsdirektiven, tillsammans med uppdraget att föreslå hur jämställdhetsperspektivet kan synliggöras i integrationspolitiken, redovisas senast den 31 januari 2024.

2.2 Utredningens utgångspunkter

I dag står alltför många utrikes födda, särskilt kvinnor, långt från arbetsmarknaden. För att bryta segregationen samt främja integration och jämställdhet mellan kvinnor och män behöver fler komma i arbete och försörja sig själva. Fler som arbetar behövs även för att kunna möta behoven av kompetensförsörjning på arbetsmarknaden, vilket kan bidra till ökad sysselsättning och tillväxt. Arbete och egen inkomst ger både kvinnor och män den ekonomiska friheten som kan ha stor betydelse för att själv kunna bestämma hur och var man vill leva och med vem.

Utrikes födda kvinnor har en särskilt svag förankring på arbetsmarknaden. Förvärvsgraden är lägre bland utrikes födda kvinnor, både i förhållande till inrikes födda kvinnor och i förhållande till utrikes födda män. Nyanlända kvinnor deltar i mindre omfattning i olika arbetsförberedande insatser jämfört med nyanlända män. De registreras senare hos Arbetsförmedlingen och påbörjar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) senare än män.

Kvinnor som är födda i länder utanför EU/EES invandrar främst av familjeskäl till en person som är stadigvarande bosatt i Sverige. De får uppehållstillstånd som anhöriga. Majoriteten av dessa kvinnor hör inte till gruppen flyktingmottagna. Det är en stor grupp som i hög grad stannar långsiktigt i Sverige och som riskerar långvarigt utanförskap. En bättre integration av anhöriginvandrare har också stor betydelse för deras barns integration på arbetsmarknaden och i samhället. Detta gäller i synnerhet om föräldrarna har kort utbild-

ning och saknar grundläggande kunskaper och kompetenser som behövs på den svenska arbetsmarknaden.

För att komma till rätta med de utmaningar som samhället står inför när det gäller integration och arbetet med att motverka och minska segregation är det avgörande att fler utrikes födda kvinnor kommer in på arbetsmarknaden. Det finns stora sociala och ekonomiska vinster för såväl individen som samhället att fler utrikes födda kvinnor deltar i arbets- och samhällslivet.

Det är under de första åren i Sverige som grunden läggs för etableringen på den svenska arbetsmarknaden och integrationen i samhället. Det finns tydliga samband mellan att tidigt delta i etableringsinsatser och sannolikheten att vara sysselsatt fem år senare (se t.ex. SOU 2012:69; Bratu m.fl. 2023). En tydligare individualisering och målstyrning av etableringsprogrammet kan förbättra möjligheterna för nyanlända invandrare, i synnerhet kvinnor, att snabbare etablera sig på arbetsmarknaden.

2.3 Avgränsningar

Utredningens analyser och överväganden i detta delbetänkande avser förslag på åtgärder som särskilt syftar till att påskynda utrikes födda kvinnors arbetsmarknadsetablering. Av direktiven följer att uppdraget är avgränsat till att avse förslag som rör regelverket för vissa nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering.

Utredningen har valt att definiera nyanlända invandrare som utrikes födda personer som har varit folkbokförda i Sverige kortare tid än tre år. Definitionen tar sin utgångspunkt i lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Enligt dessa författningar får nyanlända flyktningmottagna som anvisas till etableringsprogrammet ta del av insatser som längst till och med 36 månader från första folkbokföringsdatum. Även kommuners skyldighet att erbjuda samhällsorientering enligt lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare upphör tre år från första folkbokföringsdatum.

Det innebär att utredningen inte behandlar frågor om arbetsmarknadsetablering av utrikes födda kvinnor och män som står utanför arbetsmarknaden trots relativt lång tid i Sverige. Utredningen

anser dock att det är angeläget att också främja etableringen i arbets- och samhällslivet för dessa personer. Åtgärder behövs även för dem som inte längre är nyanlända för att Sverige ska komma till rätta med de utmaningar som samhället står inför när det gäller integration, kompetensförsörjning och ekonomisk jämställdhet.

Nuvarande regelverk för nyanlända invandrades arbetsmarknads-etablering omfattar personer som har ett beslut om uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring. Den som har uppehållstillstånd genom EU:s massflyktsdirektiv¹ med tillfälligt skydd och vistas i Sverige kortare tid än tre år, ska inte folkbokföras i Sverige.² Det innebär att personer som beviljats tidsbegränsade uppehålls- och arbetstillstånd med stöd av massflyktsdirektivet inte heller omfattas av utredningens förslag.

2.4 Utredningsarbetet

Utredningens arbete har bedrivits med stöd av en expertgrupp med medverkan av forskare, företrädare för myndigheter med ansvar och uppdrag inom viktiga områden för utrikes födda kvinnors etablering, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) samt sakkunniga från berörda departement inom Regeringskansliet. Expertgruppen har haft tre möten sedan vi påbörjade arbetet i augusti 2022. Utredningen har även haft möten med de myndigheter som haft i uppdrag att ta fram en myndighetsgemensam plan för att öka utrikes födda kvinnors inträde på arbetsmarknaden.

Som underlag för den kvantitativa analysen har utredningen använt registerdata sammanställd av Statistiska centralbyrån (SCB) i databasen STATIV. STATIV omfattar samtliga personer som är bosatta (folkbokförda) i Sverige den 31 december respektive år. Här används STATIV för 2020, som är det senaste år med tillgång till data. Närmare beskrivning av analysens upplägg finns i avsnitt 5.2.1. Vid sidan av egna analyser har utredningen tagit del av ett stort antal forskningsartiklar, studier och rapporter som använts som underlag för utredningens arbete.

Studiebesök har genomfört hos verksamheter som på olika sätt arbetar för att stödja utrikes födda personers etablering, med särskild

¹ Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.

² Skatteverket.

inriktning mot verksamheter som vänder sig till kvinnor. Studiebesöken har syftat till att ge en fördjupad bild av förutsättningar, hinder och goda exempel. Exempel på verksamheter som utredningen har besökt är Etableringslyftet i Sollentuna, Alma folkhögskola och Öppna förskolan i Rågsved. Tillsammans med Yrkesvuxutredningen (U 2022:05) har utredningen också gjort ett studiebesök hos vuxenutbildningen i Södertälje. Vi har även haft möten med företrädare för olika kommuners arbetsmarknadsförvaltningar, med Arbetsförmedlingen samt Länsstyrelsen i Västra Götalands län.

Utredningen har vidare varit i kontakt med Skatteverket samt genomfört möten med Folkbildningsrådet, LO, TCO, SKR och Almega samt medverkat i ett antal konferenser om etablering och integration. Möten har även genomförts med företrädare för norska *Arbeids- og inkluderingsdepartementet* samt danska *Udlændinge- og Integrationsministeriet* och danska *Styrelsen for International Rekruttering og Integration* (SIRI). Vi har även varit i kontakt med *International Migration Division* vid OECD:s direktorat för sysselsättning, arbetsmarknad och sociala frågor (DELSA).

Vidare har utredningen samrått med utredningar med närliggande uppdrag i syfte att utbyta erfarenheter och preliminära resultat. Bland annat har vi haft kontakter med Utredningen om språk- och samhällskunskapskrav för permanent uppehållstillstånd (Ju 2022:06), Utredningen om drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet (S 2022:16) samt den särskilda utredaren som fått i uppdrag att analysera och föreslå hur ett tillägg om aktivitetsplikt kan införas i socialtjänstlagen.³

2.5 Definitioner och förklaringar av vissa begrepp

Arbetskraftsdeltagande: Andelen av befolkningen i arbetsför ålder som antingen är sysselsatt eller som för tillfället befinner sig arbetslöshet.

Etableringsprogrammet: Det arbetsmarknadspolitiska programmet etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare som syftar till att underlätta och påskynda vissa nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet. Arbetsförmedlingen är ansvarig myndighet för etableringsprogrammet.

³ Regeringskanslibeslut den 28 april 2022, S2022/02323.

Flyktingmottagna: Personer som beviljats uppehållstillstånd som flyktingar, andra skyddsbehövande samt deras anhöriga som ansökt om uppehållstillstånd inom sex år från det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun. Flyktingmottagna i åldern 20–66 år utgör den nuvarande målgruppen för etableringsprogrammet.

Folkbokförd: Upphållstillstånd eller registrerad uppehållsrätt (för EU-medborgare) på längre tid än ett år utgör grund för folkbokföring.

Grund för bosättning: Beslutsgrunden (skälet) för uppehållstillstånd i samband med att en person första gången folkbokförs i Sverige. Fyra huvudkategorier är asyl/flykting, familjeband, arbete och studier.

Invandrad: Utrikes född person som har för avsikt att bosätta sig i Sverige minst ett år och har folkbokfört sig i landet.

Nyanländ utrikes född: En utrikes född person som har varit folkbokförd i Sverige kortare tid än tre år.

Sfi: Kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare. En grundläggande utbildning i svenska språket för vuxna folkbokförda i Sverige som saknar grundkunskaper i svenska.

Sysselsättningsgrad: Kvoten mellan antalet sysselsatta och det totala antalet personer i arbetsför ålder i en viss åldersgrupp.

Tredjelandsmedborgare: En person som är medborgare i ett land utanför EU/EES eller Schweiz.

Upphållstillstånd: En utländsk medborgare (inte EU/EES-medborgare) som vill stanna i Sverige mer än tre månader måste ha uppehållstillstånd. Beslut om uppehållstillstånd fattas av Migrationsverket och är som regel tidsbegränsade.

Utländsk bakgrund: En person född i Sverige med två utrikes födda föräldrar.

2.6 Betänkandets disposition

Betänkandets efterföljande kapitel är disponerade som följer. Kapitel 3–6 är bakgrundskapitel och kapitel 7–10 innehåller utredningens förslag och bedömningar.

I *kapitel 3* redovisas nuvarande system och regelverk för nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. I kapitlet beskrivs de olika insatser som nyanlända kvinnor och män kan erbjudas som stöd för etableringen i det svenska arbets- och samhällslivet.

I *kapitel 4* redovisas nuvarande regler för anhöriginvandring. I kapitlet beskrivs bland annat försörjningskravet och vilka de olika anhöriggrupperna är.

I *kapitel 5* analyseras arbetsmarknadsetableringen för kvinnor och män med olika grund för bosättning och vilka faktorer och förutsättningar som påverkar nyanlända kvinnors arbetsmarknadsutfall. Kapitlet syftar till att ge en bild av vad som behöver utvecklas och förändras för att öka sysselsättningen för nyanlända kvinnor. I *bilaga 3* redovisas även uppgifter om nyanlända kvinnors och mäns inkomster.

I *kapitel 6* beskrivs hur andra länder arbetar med integration av nyanlända, med fokus särskilt på utrikes födda kvinnor. I kapitlet redovisas bland annat hur integrationsprogrammen är utformade i Norge och Danmark och i vilken utsträckning anhöriginvandrare erbjuds särskilda insatser i de länderna.

I *kapitel 7* presenteras utredningens förslag till utvidgad målgrupp, hur och vem som bör informera om möjligheten att delta i etableringsprogrammet samt ersättning för den som deltar. I kapitlet finns även förslag till justeringar i andra delar av regelverket för nyanländas etablering.

I *kapitel 8* presenteras utredningens slutsatser och förslag rörande informationsutbyte mellan myndigheter och personuppgiftsbehandling.

I *kapitel 9* presenteras utredningens förslag till ökad individualisering och målstyrning av etableringsprogrammet. Förslagen syftar till att skapa ett mer individuellt, flexibelt och effektivt etableringsprogram som kan förbättra utrikes födda kvinnors arbetsmarknadsetablering.

I *kapitel 10* lämnas förslag på ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.

I *kapitel 11* redovisas ekonomiska och andra konsekvenser av utredningens förslag och bedömningar.

Det avslutande *kapitel 12* innehåller en författningskommentar till de lagförslag som utredningen lämnar.

3 System och regelverk för etableringen av invandrare i arbets- och samhällslivet

Detta kapitel innehåller en redovisning av befintliga system och regelverk för etableringen av invandrare i arbets- och samhällslivet. I avsnitt 3.1 och 3.2 beskrivs nuvarande regelverk och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, däribland flyktingar och andra skyddsbehövande samt deras anhöriga.

Övriga anhöriginvandrare som är tredjelandsmedborgare, såsom anhöriga till svenska medborgare, anhöriga till personer som är stadigvarande bosatta i Sverige och familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare, omfattas inte av det regelverket. De kan i stället vid behov få stöd i sin etablering genom de generella insatser och stöd som erbjuds alla bosatta i Sverige. I avsnitt 3.3 beskrivs regelverket för sådant stöd som särskilt riktar sig till dem som är nyanlända invandrare, som t.ex. kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi), samhällsorientering, validering av kompetens och subventionerade anställningar.

Arbetsförmedlingens program och insatser för långtidsarbetslösa beskrivs i avsnitt 3.4, medan regleringen om kommunala arbetsmarknadsinsatser riktade till personer som på grund av arbetslöshet är i behov av ekonomiskt bistånd (försörjningsstöd) beskrivs i avsnitt 3.5. I avsnitt 3.6 beskrivs avslutningsvis hur aktörer inom idéburen sektor bidrar i systemet för etablering av invandrare i arbets- och samhällslivet.

Av kapitlet framgår sammanfattningsvis att systemet för att stödja nyanländas etablering omfattar flera olika typer av insatser. Insatserna syftar till att stärka nyanländas anställningsbarhet, men också deras kunskap om och kontakt med det svenska samhället i stort. Kapitlet visar vidare att systemet ställer stora krav på att nyanlända, inte minst de som inte omfattas av etableringslagen, själva kan navigera i systemet.

3.1 Etableringsinsatser för nyanlända flyktingar och deras anhöriga

3.1.1 Kort historik från 2010 till i dag

Syftet med etableringsreformen

Nuvarande system för mottagande av nyanlända bygger på den så kallade etableringsreformen som infördes i slutet av 2010.¹ Reformen innebar att staten genom Arbetsförmedlingen tog över det samordnande ansvaret från kommunerna för introduktionen av flyktingar och andra skyddsbehövande samt deras anhöriga. Genom reformen tog staten också över ansvaret för de nyanländas försörjning under introduktionstiden. Det nya systemet reglerades i lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, i det följande kallad etableringslagen.

Av propositionen Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd (prop. 2009/10:60) framgår att syftet med reformen var att skapa incitament och ökade förutsättningar för etablering på arbetsmarknaden genom att villkora den nyanländes ersättning med aktivt deltagande i etableringsinsatser. I propositionen lyftes särskilt behovet av incitament för att kvinnor skulle delta i insatser och därmed få förutsättningar att komma in på arbetsmarknaden. En individuell etableringsersättning som inte påverkas av inkomsterna hos andra personer i hushållet skulle skapa starkare ekonomiska incitament för båda makarna i en familj att delta i de aktiviteter som erbjuds. Det ansågs kunna medföra bättre förutsättningar för nyanlända kvinnor att etablera sig på arbetsmarknaden (prop. 2009/10:60 s. 107–108).

Ett ytterligare syfte med reformen var att minska de inläsnings effekter som gjorde att det för många nyanlända inte lönade sig att arbeta.² Reformen var också avsedd att öka individens egenmakt genom att ge individerna ett mer reellt inflytande och eget ansvar att göra egna val inför framtiden.

Etableringslagen innehöll bestämmelser om ansvar och insatser som syftade till att underlätta och påskynda de nyanländas etablering

¹ Prop. 2009/10:60, bet. 2009/10/AU7, rskr. 2009/10:208.

² Den introduktion som kommunerna erbjöd hade kritiserats för att skapa inläsningseffekter, dvs. att många nyanlända blev kvar i kommunala introduktionsinsatser under lång tid vilket fördröjde etableringen på arbetsmarknaden. Införandet av de så kallade etableringslotsarna avsåg att motverka problemet med inläsning, se prop. 2009/10:60 s. 35 och 77.

i arbets- och samhällslivet. Målgruppen var flyktingar och andra skyddsbehövande i åldern 20–64 år. Även anhöriga till sådana personer omfattades av målgruppen, under förutsättning att ansökan om uppehållstillstånd gjordes inom två år från det att den utlänning som den nyanlände hade anknytning till först togs emot i en kommun. Lagen omfattade även nyanlända i åldern 18–19 år om de saknade föräldrar i Sverige. Etableringsinsatser enligt lagen skulle endast erbjudas dem som beviljats permanent uppehållstillstånd eller uppehållstillstånd för en längre tid. Lagen gällde därför endast för nyanlända som hade beviljats ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring (prop. 2009/10:60 s. 44).

Enligt etableringslagen hade en nyanländ rätt till en individuell plan med insatser för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering (etableringsplan). Den som deltog i insatserna hade också rätt till etableringsersättning. Insatserna, som bestod av språkutbildning, samhällsorientering och arbetsmarknadsrelaterade insatser, syftade till att ge de nyanlända förutsättningar för egenförsörjning och stärka deras aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet. Enligt lagen skulle Arbetsförmedlingen även tillhandahålla ett eller flera valfritetssystem som gav nyanlända rätt att välja en etableringslots. Detta upphörde att gälla den 1 januari 2016.

Etableringslagen kompletterades av förordningar med föreskrifter om bland annat ersättning till nyanlända, etableringssamtal och etableringsinsatser samt om statlig ersättning till kommuner, lands- ting (numera regioner) och kommunalförbund för mottagande av och insatser för vissa utlänningar.

Målgruppen för etableringslagen utvidgas

Etableringslagens målgrupp omfattade bland annat anhöriga till flyktingar och andra skyddsbehövande under förutsättning att ansökan om uppehållstillstånd gjordes inom två år från det att den utlänning som den nyanlände hade anknytning till först togs emot i en kommun. Den 1 januari 2013 utvidgades målgruppen genom att det infördes ett tillfälligt undantag från denna tvåårsgräns i vissa fall. Undantaget infördes till följd av ändrad praxis från Migrationsöverdomstolen samt nya rättsliga ställningstaganden från Migrations-

verket angående kraven på pass och klarlagd identitet i ärenden om uppehållstillstånd (prop. 2012/13:26 s. 8–12).

Den 1 januari 2014 infördes sedan en permanent utvidgad målgrupp för etableringslagen. Utvidgningen innebar att tidsgränsen inom vilken en anhörig ska ha ansökt om uppehållstillstånd för att omfattas av lagen sattes till sex år från det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun. Av förarbetena framgår bland annat att med en längre tidsgräns än två år skulle regelverket vara mer flexibelt i förhållande till oförutsedda situationer som kan fördröja en återförening i Sverige. En förlängd tidsgräns skulle även innebära att villkoren för kommunernas mottagande av flyktingar och andra skyddsbehövande skulle bli mer förutsebara. Detta bedömdes även kunna bidra till en större beredskap och kapacitet från kommunernas sida att ta emot flyktingar och andra skyddsbehövande i framtiden (prop. 2012/13:188 s. 9–10).

Till följd av att målgruppen utvidgades infördes även en bestämmelse om att en nyanländ inte ska omfattas av etableringslagen om han eller hon ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som var svensk medborgare vid tidpunkten för den nyanländes ansökan om uppehållstillstånd.³ Skälet för att undanta nyanlända om anknytningspersonen är svensk medborgare var enligt regeringen att svenska medborgare som utgångspunkt bör behandlas lika, oavsett grunden för det svenska medborgarskapet och att detta även bör gälla i fråga om deras anhöriga (prop. 2012/13:188 s. 11–12).

Regelverket för nyanlända harmoniseras med regelverket för övriga arbetssökande

Den 1 januari 2018 infördes ytterligare förändringar i regelverket för att effektivisera mottagandet av nyanlända. Etableringslagen upphävdes och ersattes av en ny lag, lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, i det följande kallad nuvarande etableringslag. Ändringarna innebar att regelverket för vissa nyanländas etablering i större utsträckning harmoniserades

³ En utlänning kan bli svensk medborgare efter fyra års hemvist i Sverige om utlänningen är statslös eller är att bedöma som flykting enligt 4 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716). För andra utlänningar, som inte är nordiska medborgare, krävs fem års hemvist i Sverige. Därutöver krävs att utlänningen har haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt för att beviljas medborgarskap. Villkoren i övrigt angående svenskt medborgarskap efter ansökan framgår av 11–13 §§ lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap.

med det regelverk som gäller för övriga arbetssökande. Förändringarna syftade till att minska den administrativa bördan, framför allt för Arbetsförmedlingen, och skapa bättre förutsättningar för en ökad flexibilitet och effektivitet i etableringsuppdraget (prop. 2016/17:175 s. 32).

Harmoniseringen av regelverket innebar bland annat att den nuvarande etableringslagen endast innehåller bestämmelser om målgrupp, hur ansvaret är fördelat mellan myndigheter, bestämmelser om tystnadsplikt samt upplysningsbestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om etableringsinsatser och ersättning till vissa nyanlända.

Bestämmelser om vilka förutsättningar som ska gälla för att vissa nyanlända invandrare ska erbjudas etableringsinsatser, etableringsinsatsernas innehåll och omfattning samt bestämmelser om individ-ersättningar för nyanlända regleras således numera på förordningsnivå i stället för i lag. Rätten till etableringsplan togs också bort och ersattes med anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program (etableringsprogrammet). Vidare infördes ett proportionerligt sanktionssystem för nyanlända motsvarande det som gäller för övriga arbetssökande. En ytterligare förändring var att handläggningen av etableringsersättningen flyttades från Arbetsförmedlingen till Försäkringskassan.

3.1.2 Nuvarande regelverk för nyanländas etablering

Arbetsförmedlingen ansvarar för att erbjuda nyanlända etableringsinsatser

Enligt den nuvarande etableringslagen har Arbetsförmedlingen ansvar för att nyanlända erbjuds etableringsinsatser. Syftet med insatserna är att underlätta och påskynda deras etablering i arbets- och samhällslivet (4 §). Arbetsförmedlingen ska samordna etableringsinsatser och vara stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter (5 §). Länsstyrelserna ska främja samverkan om etableringsinsatser mellan berörda kommuner, myndigheter, företag och organisationer (6 §). Lagen innehåller också upplysningsbestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om etableringsinsatser och om ersättning till vissa nyanlända (4 § andra stycket och 8 §).

Föreskrifter om etableringsinsatser finns i förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, i det följande kallad etableringsförordningen. Förordningen innehåller bland annat bestämmelser om de förutsättningar som ska gälla för att nyanlända invandrare ska erbjudas etableringsinsatser och etableringsinsatsernas innehåll. Föreskrifter om ersättning till nyanlända finns i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser (nedan kallad ersättningsförordningen).

Målgrupp för etableringsinsatser

Den nuvarande etableringslagen gäller för flyktingar och andra skyddsbehövande i åldern 20–66 år⁴ som har beviljats uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring och deras anhöriga som ansöker om uppehållstillstånd inom sex år från det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun. Lagen gäller dock inte om den person som den nyanlände har anknytning till var svensk medborgare vid tidpunkten för den nyanländes ansökan om uppehållstillstånd (1 och 2 §§).

Anvisning till etableringsprogrammet

En nyanländ som omfattas av målgruppen för den nuvarande etableringslagen och som är anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen får enligt etableringsförordningen anvisas till det arbetsmarknadspolitiska programmet etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringsprogrammet). En anvisning till etableringsprogrammet ska dock inte göras för en nyanländ som har ett förvärvsarbete på heltid, går i gymnasieskola eller gymnasiesärskola, är föräldraledig på heltid, får hel sjukpenning eller vistas i ett anläggningsboende hos Migrationsverket (5 § etableringsförordningen).

Det är Arbetsförmedlingen som prövar om en nyanländ ska anvisas till etableringsprogrammet. Vid prövningen ska Arbetsförmedlingen göra en arbetsmarknadspolitisk bedömning enligt 9 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (6 § etableringsförordningen). Det innebär att en anvisning

⁴ Från och med 1 januari 2026 knyts åldersgränserna i stället till riktåldern för pension (prop. 2021/22:181, bet. 2021/22:SfU25, rskr. 2021/22:331).

får göras endast om den framstår som lämplig både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv.

3.1.3 Etableringsprogrammets innehåll

Kartläggning och individuell handlingsplan

En nyanländ ska under den första tiden i etableringsprogrammet delta i en kartläggning och medverka till upprättandet av en individuell handlingsplan. Kartläggningen ska avse utbildningsbakgrund, tidigare arbetslivserfarenhet, behov av utbildning och andra insatser inom programmet och andra förhållanden som är av betydelse för den nyanländes etablering i arbets- och samhällslivet (11 § etableringsförordningen).

Enligt förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska en individuell handlingsplan för en nyanländ som anvisats till etableringsprogrammet upprättas så snart som möjligt efter att den nyanlände första gången har folkbokförts i en kommun. Den upprättade handlingsplanen ska vidare hållas aktuell och förnyas vid behov, dock senast sex månader från det att den upprättades eller senast förnyades (6 §).

Sfi och samhällsorientering

Så snart som möjligt efter det att en individuell handlingsplan har upprättats ska den nyanlände som huvudregel ta del av sfi eller motsvarande utbildning vid folkhögskola och samhällsorientering, som ska ge en grundläggande förståelse för det svenska samhället.⁵ Om det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat kan Arbetsförmedlingen dock göra bedömningen att sfi och samhällsorientering inte ska ingå i etableringsprogrammet och att den nyanlände i stället ska delta i andra insatser inom programmet (12 § etableringsförordningen). Enligt Arbetsförmedlingens handläggarstöd kan det till exempel vara aktuellt om deltagaren redan är färdig med sfi eller samhällsorientering. Det kan också vara aktuellt om deltagaren har möjlighet att

⁵ Innehållet i samhällsorienteringen regleras närmare i förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

delta i en annan insats som bedöms väsentligen påskynda hans eller hennes etablering i arbetslivet.⁶

Insatser som kan påskynda den nyanländes etablering

Efter det att en individuell handlingsplan har upprättats, och om det bedöms arbetsmarknadspolitiskt motiverat, kan en nyanländ även få ta del av Arbetsförmedlingens olika insatser för att underlätta etableringen. Det kan bland annat handla om platsförmedling, vägledning, arbetsplatsintroduktion, utbildning inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå, kommunal vuxenutbildning som särskild utbildning eller motsvarande utbildning inom folkhögskolan, eftergymnasial utbildning, jobbsökaraktiviteter, arbetsträning, förstärkt arbetsträning, bristyrkesutbildning och intensiv praktik (som främst är avsett för personer som deltar i intensivåret, se nedan). Det kan även finnas möjlighet att delta i insatser inom ramen för projekt som medfinansieras av Europiska socialfonden (ESF). En nyanländ får dock inte inom ramen för programmet delta i jobb- och utvecklingsgarantin eller jobbgarantin för ungdomar. En nyanländ får inte heller inom ramen för programmet ha ett förvärvsarbete med subvention (13 § etableringsförordningen). Det är dock möjligt att arbeta parallellt med att man deltar i olika etableringsinsatser.⁷

En nyanländ kan även delta i andra insatser som kan påskynda etableringen i arbets- och samhällslivet. Enligt Arbetsförmedlingens handläggarstöd avses olika aktiviteter som finns tillgängliga och som inte är upphandlade eller projektfinansierade av Arbetsförmedlingen. Aktiviteterna utförs antingen hos en extern aktör (föreningsliv, kommun, region eller annan anordnare) eller av Arbetsförmedlingen lokalt. Aktiviteterna återfinns inom tre områden:⁸

⁶ Arbetsförmedlingens handläggarstöd Etableringsprogrammet, AFHS 8/2017, version 10.0, s. 29.

⁷ En person som deltar i etableringsprogrammet kan arbeta på lediga dagar (helger) utan att etableringsersättningen sätts ner. Om personen arbetar och får lön under samma dag som den får etableringsersättning, ska ersättningen sättas ner, 5 kap. 4 § förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

⁸ Arbetsförmedlingens handläggarstöd Etableringsprogrammet, AFHS 8/2017, version 10.0, s. 33–35.

- Aktiviteter som kan ingå i kategorin *språkutveckling* syftar till att främja deltagarens språkutveckling vid sidan av sfi eller annan vuxenutbildning. Exempel på aktiviteter som ingår är språkcafé och mentorskap för språkutveckling.
- I kategorin *nätverk och socialt stöd* syftar aktiviteterna till att skapa nätverk för att stödja deltagarens sociala och samhälleliga resurser att etableras i samhälls- och arbetslivet. Exempel på aktiviteter är föräldrastödsprogram (som bland annat kommuner och aktörer inom det civila samhället anordnar), insatser via förningssliv och idéburen verksamhet, hälsokommunikation (erbjuds av vissa kommuner som en utökad del av samhällsorienteringen), hälsoskola och studiecirkel.
- Aktiviteter i kategorin *studie- och arbetsförberedande* syftar till att förbereda deltagaren för studier och arbetsliv. Exempel på aktiviteter är arbetsmarknadsinformation, körkortsstudier, cykelskola, läxhjälp, studiebesök på arbetsplatser och kommunens studie- och yrkesvägledning.

Deltagare i etableringsprogrammet kan också delta i så kallade lokala jobbspår eller i snabbspår mot bristyrken.

Nyanlända med kort utbildning kan ha utbildningsplikt

För nyanlända som har kort utbildning och som därför inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden i etableringsprogrammet ska etableringsinsatserna i huvudsak bestå av reguljära studier på heltid (14 § etableringsförordningen). Denna så kallade utbildningsplikt⁹ innebär att nyanlända som tar del av Arbetsförmedlingens etableringsinsatser, och som bedöms vara i behov av utbildning för att få ett arbete, kan anvisas att söka och ta del av utbildning. Etableringsprogrammet består i sådana fall huvudsakligen av sfi eller motsvarande utbildning vid folkhögskola, samhällsorientering enligt lagen om samhällsorientering och utbildning inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå, kommunal vuxenut-

⁹ Utbildningsplikten aviserades i budgetpropositionen för 2018 och infördes den 1 januari 2018, dvs. samtidigt som det nya regelverket för nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet infördes, se prop. 2017/18:1 utgiftsområde 13, s. 38.

bildning som särskild utbildning¹⁰ eller motsvarande utbildning inom folkhögskola.

Det är Arbetsförmedlingen som gör bedömningen av om en person ska omfattas av utbildningsplikt eller inte. Arbetsförmedlingen har gjort tolkningen att den som saknar avslutad svensk gymnasieutbildning eller motsvarande ska anses ha kort utbildning. Tolkningen baseras på att Arbetsförmedlingen sedan tidigare identifierat att en fullföljd gymnasieutbildning är avgörande för att en individ ska etablera sig långsiktigt på den svenska arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen har vidare slagit fast att utbildningsplikt är aktuellt om kompetensen inte svarar mot arbetsmarknadens krav och behov vid bedömningstillfället och den arbetssökande inte heller bedöms kunna matchas mot arbete inom tiden för etableringsprogrammet efter att ha tagit del av övriga kompetenshöjande insatser som myndigheten kan erbjuda (Arbetsförmedlingen 2020b).

I Arbetsförmedlingens handläggarstöd beskrivs att arbetsförmedlaren i samband med kartläggningen ska ta ställning till om en person omfattas av utbildningsplikt eller inte. Om en deltagare bedöms vara matchningsbar, trots en kort utbildningsbakgrund, ska han eller hon inte omfattas av utbildningsplikten. En sådan bedömning ska motiveras i en daganteckning i ärendehanteringssystemet. Motiveringen ska vara individuell och baseras på den arbetsmarknadspolitiska bedömningen.

Bedömningen om utbildningsplikt ska enligt Arbetsförmedlingens handläggarstöd kontinuerligt revideras och ändras om nya uppgifter framkommer som gör att den arbetssökande bedöms kunna matchas mot arbete. Exempelvis kan en person som omfattats av utbildningsplikt ingå i intensivåret (se nedan) efter en ny bedömning. En förutsättning för detta är att ny information framkommer i den fördjupade kartläggningen inför intensivåret. Denna information i kombination med de nya möjligheterna med intensiva insatser och stöd kan medföra en revidering av den tidigare bedömningen.¹¹

¹⁰ Från 2 juli 2023 benämns utbildningen kommunal vuxenutbildning som anpassad utbildning (SFS 2022:1315).

¹¹ Arbetsförmedlingens handläggarstöd Etableringsprogrammet, AFHS 8/2017, version 10.0, s. 26, 59 och 60.

Ett intensivår kan erbjudas vissa nyanlända

Arbetsförmedlingen har fått i uppdrag att införa ett intensivår inom etableringsprogrammet (A2020/02108).¹² Från och med den 15 april 2021 har Arbetsförmedlingen möjlighet att erbjuda nyanlända att delta i ett intensivår. Genom intensivåret ska nyanlända som har rätt förutsättningar och motivation i upp till ett års tid få ta del av insatser som sker parallellt eller i tät följd med högt tempo.

Syftet med intensivåret är att deltagarna ska komma i arbete inom ett år efter påbörjat intensivår. Intentionen är att deltagarna ska få ett arbete inom det yrke eller bransch som insatserna individen erbjuds är kopplade till. Intensivåret fokuserar särskilt på jämställdhet med målet att både kvinnor och män ska få arbete i lika stor utsträckning.

Ett intensivår ska bestå av språkintensiva och arbetsplatsnära insatser. Insatserna ska kombineras så att de understödjer varandra. Syftet är att deltagaren stegvis ska närma sig ett arbete, företrädesvis ett bristyrke. Insatserna ska utformas utifrån arbetsgivares behov, individens förutsättningar och behov samt utbudet av insatser.

Deltagande i intensivåret ska ske på heltid, med möjlighet till ytterligare studier och deltagande i exempelvis mentorskapsprogram och insatser som främjar lärande i svenska språket på fritiden. De insatser som kan ingå i intensivåret är bland annat de som är tillgängliga inom ramen för etableringsprogrammet, intensiv praktik, lokala jobbspår, projekt som finansieras genom Europeiska socialfonden och frivilliga aktiviteter utöver heltid som exempelvis andra studier, mentorskapsprogram eller andra insatser som främjar lärande i svenska språket.¹³ Arbetsförmedlingen får utfärda ett kunskapscertifikat till en nyanländ som, genom deltagande under minst ett år i språkintensiva och arbetsplatsnära insatser, har uppnått grundläggande kunskaper i det svenska språket och tillgodogjort sig yrkeskunskaper i ett visst yrke eller en viss bransch. Av certifikatet ska det framgå vilka insatser som den nyanlände har deltagit i och under vilken tidsperiod.¹⁴

Alla arbetsförmedlare som kommer i kontakt med arbetssökande kan markera en arbetssökande som kandidat till intensivåret. Det är

¹² Regeringsbeslut 2020-10-14, Uppdrag till Arbetsförmedlingen att införa ett intensivår.

¹³ Arbetsförmedlingens handläggarstöd Etableringsprogrammet, AFHS 8/2017, version 10.0, s. 26–27 och Arbetsförmedlingens handläggarstöd Intensivår inom etableringsprogrammet, AFHS 1/2022, version 1.0, s. 5–10.

¹⁴ 16 a § etableringsförordningen.

dock bara vissa arbetsförmedlare med inriktning intensivåret som kan göra bedömningen om en arbetssökande är lämplig för att påbörja intensivåret. För att bli kandidat behöver den nyanlände ha möjlighet att delta i intensivåret under tolv månader inom ramen för etableringsprogrammet och ha en anvisning till etableringsprogrammet på heltid.

De kandidater som uppfyller kriterierna kallas till en fördjupad kartläggning i syfte att få fram deltagarens profil för att därefter hitta ett yrke eller en arbetsgivare som passar personens egenskaper, kompetens, önskemål och färdigheter. Den fördjupade kartläggningen ska resultera i att en lämplig kedja av insatser kan tas fram. Vidare syftar kartläggningen till att säkerställa att intensivåret är den mest lämpliga vägen mot arbete för den arbetssökande. Efter den fördjupade kartläggningen görs en bedömning av om den arbetssökande ska ingå i intensivåret.

3.1.4 Omfattning och tid med etableringsinsatser

Etableringsinsatserna ska som regel bedrivas på heltid

En anvisning till etableringsprogrammet ska avse verksamhet på heltid, men det går att anvisa på deltid med ett antal förbehåll. En anvisning på deltid får exempelvis göras om den nyanlände inte kan delta på heltid på grund av vård av barn med föräldrapenning enligt 12 kap. socialförsäkringsbalken eller om den nyanländes barn ännu inte har erbjudits förskola. Även en person som har ett arbete på 50 procent kan delta i etableringsprogrammet på 50 procent. Detta gäller både subventionerade och osubventionerade arbeten (7 och 8 §§ etableringsförordningen).

Tid med etableringsinsatser

Etableringsinsatserna får omfatta motsvarande 24 månader på heltid. Deltagande i kartläggning och medverkan till upprättandet av en individuell handlingsplan räknas inte in i denna tid. Möjligheten att ta del av insatser är dock begränsad av en så kallad ramtid som 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 (15 § etableringsförordningen). Insatserna kan dock avslutas och den nyanlände skrivs ut från etableringsprogrammet dessförinnan om den nyanlände påbörjar ett förvärvsarbete, en utbildning på heltid som inte berättigar till etableringsersättning eller är föräldraledig på heltid. Insatserna kan även avslutas om den nyanlände påbörjar en period med sjukfrånvaro på heltid eller inte längre kan delta i programmet på grund av ett annat hinder som anmälts till och godtagits av Arbetsförmedlingen samt i de fall som den nyanlände bedöms helt sakna förmåga att delta i insatser inom programmet (17 § etableringsförordningen).

Arbetsförmedlingen får avvakta med utskrivning vid frånvaro som kan antas vara kortvarig tills frånvaron varat mer än 30 dagar. Vid sjukfrånvaro ska utskrivning ske först när frånvaron varat mer än 30 kalenderdagar i följd (17 och 18 §§ etableringsförordningen).

Det finns möjlighet för en nyanländ som har skrivits ut från programmet att återinträda (20 § etableringsförordningen). Ett återinträde förutsätter dock att ramtiden för etableringsinsatser inte har löpt ut.

Om den nyanlände missköter sig eller stör verksamheten, inte längre omfattas av den nuvarande etableringslagen eller det i övrigt finns särskilda skäl ska Arbetsförmedlingen återkalla anvisningen till etableringsprogrammet. Under vissa förutsättningar kan den nyanlände senare få en ny anvisning till programmet (21 och 22 §§ etableringsförordningen).

3.1.5 Ersättning till deltagare i etableringsprogrammet

Enligt förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser lämnas etableringsersättning till den som deltar i etableringsprogrammet och till den som deltar i kartläggning och medverkar till upprättandet av en individuell handlingsplan (2 kap. 12 §). Den som har hemmavarande barn kan även få etableringstillägg som lämnas per hushåll (3 kap. 10–12 §§). Den som är ensamstående utan hemmavarande barn kan få bostadsersättning (3 kap. 13–16 §§).

På samma sätt som gäller för deltagande i andra arbetsmarknadspolitiska insatser kan Arbetsförmedlingen besluta om sanktioner i form av varning och avstängning från rätten till ersättning (6 kap. 2

och 3 §§). Det som kan föranleda sanktioner är om en nyanländ inte medverkat till att upprätta en individuell handlingsplan, eller om han eller hon inte har deltagit i en insats, aktivitet eller annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd inom programmet. Sanktioner kan även vara aktuella om en nyanländ inte har sökt anvisat lämpligt arbete eller utbildning, eller om en nyanländ har avvisat ett erbjudet lämpligt arbete eller en utbildning som han eller hon har anvisats att söka och är antagen till.

3.2 Kommunernas ansvar för etableringen av nyanlända flyktingar

Även kommunerna har ett ansvar för att förbättra de nyanländas etablering på arbetsmarknaden och i samhällslivet. De ansvarar dels för centrala delar i etableringsprogrammet såsom kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå, i svenska för invandrare (sfi) och samhällsorientering, dels för bostadsförsörjning, tillgång till skola, förskoleverksamhet och äldreomsorg.

Kommunernas ansvar omfattar ofta bredare grupper av nyanlända kommuninvånare än enbart dem som tagits emot som flyktingar och andra skyddsbehövande eller som anhöriga till sådana personer. Kommunernas ansvar att erbjuda sfi och samhällsorientering beskrivs därför närmare i avsnitt 3.3. Där behandlas även de särskilda bestämmelser som avser nyanlända flyktingar och andra skyddsbehövande samt deras anhöriga som finns i regelverket för sfi och för samhällsorientering.

3.2.1 Statlig finansiering för ett nationellt åtagande

Staten har det huvudsakliga ansvaret för mottagande av asylsökande och nyanlända flyktingar och andra skyddsbehövande samt deras anhöriga. Utgångspunkten är att staten ska ersätta kommunerna för de kostnader som de har för insatser som de är skyldiga att tillhandahålla. Bestämmelser om kommunernas rätt till ersättning finns i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA), förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. och förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlännningar (kommunersättningsförordningen).

Kommunerna får enligt kommunersättningsförordningen bland annat ersättning för kostnader för mottagande och praktisk hjälp vid bosättning, sfi, annan vuxenutbildning, samhällsorientering, tolkning samt särskilda introduktionsinsatser inom till exempel skola. Viss ersättning ges även för kostnader för ekonomiskt bistånd. Dessa kostnader ersätts genom en särskild schablonersättning (10 §). Schablonersättningen uppgår till 165 000 kronor för en person som inte har fyllt 66 år och 92 600 kronor för en person som har fyllt 66 år (11 §). Schablonersättningen betalas ut över en period av 24 månader. Ersättningen betalas ut till den kommun där den nyanlände är folkbokförd vid utgången av respektive ersättningsperiod under 24-månadersperioden (12–14 §§).

Schablonersättning lämnas för vissa utlänningar som har ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring, bland annat flyktingar och andra skyddsbehövande samt deras anhöriga. När det gäller anknytningspersonerna så krävs dessutom att utlänningen har ansökt om uppehållstillstånd inom sex år från det att den person som utlänningen har anknytning till först togs emot i en kommun. Den person som utlänningen har anknytning till får inte heller vara svensk medborgare vid tidpunkten för utlänningens ansökan om uppehållstillstånd (5 och 5 a §§).

Den kommun som först tar emot en utlänning har rätt till 10 procent av en schablonersättning. Beloppet betalas ut vid utgången av månaden efter den månad då utlänningen togs emot i kommunen. Den kommun i vilken utlänningen är folkbokförd vid utgången av andra månaden efter den månad då utlänningen först togs emot i en kommun, har rätt till 20 procent av schablonersättningen. Beloppet betalas då ut vid utgången av månaden därefter. Resterande del av schablonersättningen betalas ut för perioder som omfattar tre kalendermånader (ersättningsperiod). Utbetalning med 10 procent av schablonersättningen ska göras månaden efter utgången av varje ersättningsperiod. Om utlänningen flyttar till en ny kommun har den nya kommunen i vissa fall rätt att få 10 procent av schablonersättningen som extra ersättning (13 och 14 §§).

Utöver schablonersättningen har kommunerna också enligt kommunersättningsförordningen rätt till ersättning för ekonomiskt bistånd för bland annat dem som inte kan delta i etableringsinsatser eller som deltar på deltid i sådana insatser, stöd och service för äldre och funktionshindrade samt vissa kostnader kopplat till mottagan-

det av ensamkommande barn och unga. För dessa ersättningar görs särskilda ansökningar till Migrationsverket.

3.2.2 Ett gemensamt ansvar för bosättning av nyanlända flyktingar

Under 2016 reformerades anvisningssystemet för mottagandet av nyanlända genom införandet av lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (bosättningslagen). Syftet med lagen är att alla kommuner ska vara med och ta ansvar för mottagandet av nyanlända för att förbättra de nyanländas etablering på arbetsmarknaden och i samhällslivet (prop. 2015/16:54). Lagen gäller mottagande av nyanlända invandrare som har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande enligt vissa bestämmelser i utlänningslagen (2005:716) och anhöriga till sådana personer (2 §).

Enligt bosättningslagen är en kommun skyldig att efter anvisning ta emot vissa nyanlända för bosättning i kommunen (5 §). En anvisning omfattar i första hand nyanlända som är registrerade och vistas vid Migrationsverkets anläggningsboenden och s.k. kvotflyktingar. Vid fördelningen av anvisningar mellan kommuner ska hänsyn tas till kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek, sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen (7 §). Beslut om anvisning fattas av Migrationsverket.¹⁵

Riksrevisionen (2021) har följt upp om reformen har levt upp till intentionerna. Myndighetens bedömning är att bosättningslagen bidrar till ett jämnare fördelat mottagande mellan kommuner samt kortare väntetider och bättre etablering för nyanlända på arbetsmarknaden.

¹⁵ Se vidare förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

3.3 Insatser för etablering för både flyktingar och andra grupper av nyanlända

3.3.1 Kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare

Kommunernas skyldighet att tillhandahålla sfi regleras i 20 kap. skollagen (2010:800). Hemkommunen är skyldig att se till att sfi erbjuds dem som har rätt att delta i utbildningen (28 § första stycket). En person har rätt att delta i sfi från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 16 år, om han eller hon är bosatt i landet, och saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge (31 § första stycket).

Varje kommun ska aktivt verka för att nå dem i kommunen som har rätt till sfi och för att motivera dem att delta i utbildningen. Utbildningen ska finnas tillgänglig så snart som möjligt efter det att en rätt till sfi inträtt. Om det inte finns särskilda skäl ska utbildningen kunna påbörjas inom tre månader. När det gäller en nyanländ som omfattas av den nuvarande etableringslagen ska varje kommun aktivt verka för att en sådan person kan påbörja utbildningen inom en månad från det att han eller hon anmält sig till utbildningen hos kommunen (29 §).

3.3.2 Kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå

Behörighet till komvux

En vuxen som är bosatt i landet har rätt att delta i kommunal vuxenutbildning (komvux) på *grundläggande nivå* från och med andra kalenderhalvåret det år då han eller hon fyller 20 år, om han eller hon saknar sådana kunskaper som normalt uppnås i grundskolan, och har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen (20 kap. 11 § skollagen). Behörig att delta i utbildning på *gymnasial nivå* är en vuxen som är bosatt i landet från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år, om han eller hon saknar sådana kunskaper som utbildningen syftar till att ge, har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen, och i övrigt uppfyller föreskrivna villkor. Behörig till utbildning på gymnasial nivå är också den som är yngre, men har slutfört utbildning på ett nationellt program i gymnasieskolan eller

likvärdig utbildning och uppfyller övriga behörighetsvillkor (20 kap. 20 § skollagen).

Inledande kartläggning och studie- och yrkesvägledning

En prövning av skollagens villkor för deltagande i komvux förutsätter att huvudmannen har kännedom om den sökandes kunnande. Sedan den 1 januari 2021 är hemkommunen därför skyldig att se till att den som vill få sitt kunnande kartlagt inför utbildning eller prövning inom komvux erbjuds en inledande kartläggning (20 kap. 7 a § skollagen). Bestämmelsen är ett förtydligande av hemkommunens ansvar när det gäller att tillhandahålla vägledning för individer inför deras val av framtida utbildnings- och yrkesverksamhet, att se till att den som avser att påbörja komvux på grundläggande nivå eller sfi erbjuds studie- och yrkesvägledning samt att upprätta en individuell studieplan för varje elev med uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna (2 kap. 29 § och 20 kap. 8, 10 a och 30 §§ skollagen).

Skyldigheten att erbjuda en inledande kartläggning avser alla personer som står inför valet att ta del av komvux, oavsett om de sökt en utbildning eller inte. Den inledande kartläggningen är av översiktlig karaktär och gör det möjligt att utan begränsningar överblicka tidigare förvärvat kunnande inför vägvalet att börja studera eller att genomgå prövning eller validering. Den kan även bidra till en mer realistisk studieplanering som utgår från individens mål för utbildningen. Kommunen kan också behöva kartlägga en sökandes tidigare förvärvade kunnande för att kunna avgöra om den sökande är behörig att delta i utbildningen. Det kan i så fall göras inom ramen för den inledande kartläggningen.

Bestämmelsen innebär att kommunen är skyldig att erbjuda även den som vill få sitt kunnande kartlagt inför en validering en inledande kartläggning, eftersom validering kan genomföras inom ramen för en utbildning.¹⁶ När det gäller validering, se vidare avsnitt 3.3.4.

¹⁶ Prop. 2021/22:123 s. 14–15 och 40.

Sammanhållen utbildning för elever med utbildningsplikt

För nyanlända som deltar i etableringsprogrammet och som på grund av kort utbildning inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden i programmet (alltså dem som Arbetsförmedlingen har bedömt ska omfattas av utbildningsplikt, se avsnitt 3.1.3) ska kommunerna sedan den 1 augusti 2022 tillhandahålla en sammanhållen utbildning inom den kommunala vuxenutbildningen (20 kap. 3 a § skollagen). I förarbetena anges som skäl för införandet av den nya regleringen bland annat att kommunerna inte alltid har anpassat sitt utbildningsutbud efter de nyanländas behov och förutsättningar och inte heller i tillräckligt hög grad erbjudit andra kurser i komvux kombinerat med sfi till den som ännu inte har tillräckliga kunskaper i svenska. Regeringen ansåg vidare att kommunerna behöver ha en tydligare roll när det gäller att se till att nyanlända med utbildningsplikt utöver sfi kan ta del av annan utbildning inom komvux som är anpassad efter deras behov och förutsättningar.¹⁷

Den sammanhållna utbildningen för nyanlända med utbildningsplikt syftar till att i strukturerad form ge deltagarna sådana kunskaper som de behöver för att kunna studera vidare eller etablera sig på arbetsmarknaden (20 kap. 4 a § skollagen). Den ska i genomsnitt under en fyraveckorsperiod omfatta minst 23 timmars undervisning i veckan och följa en plan som beslutas av hemkommunen. Utbildningsplanen ska innehålla uppgifter om utbildningens syfte, organisation och huvudsakliga innehåll. För varje elev ska det upprättas en individuell studieplan (20 kap. 33 a och 33 b §§ skollagen).

3.3.3 Samhällsorientering

Kommunernas ansvar att erbjuda nyanlända samhällsorientering regleras i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare. Varje kommun ska erbjuda samhällsorientering till de nyanlända invandrare som är folkbokförda i kommunen och som omfattas av lagen (3 §). Alla kommuner ska aktivt verka för att nå alla i målgruppen samt erbjuda och motivera dem att delta (5 §).

De som omfattas av lagen är nyanlända som kan anvisas till etableringsprogrammet, det vill säga flyktingar och andra skyddsbehövande i åldern 18–66 år som är folkbokförda i en kommun och

¹⁷ Prop. 2021/22:51 s. 21–22.

deras anhöriga. Lagen omfattar även andra anhöriginvandrare som är tredjelandsmedborgare (1 a och 2 §§). I denna grupp finns nyanlända som har fått uppehållstillstånd på grund av anknytning till en svensk eller nordisk medborgare eller till en person som är varaktigt bosatt i Sverige. Det kan också vara fråga om anhöriga till EES-medborgare, anhöriga till tredjelandsmedborgare med ställning som varaktigt bosatta i en annan EU-stat eller anhöriga till tredjelandsmedborgare som beviljats uppehållstillstånd för arbete. För nyanlända i de sistnämnda grupperna, dvs. de som inte kan anvisas till etableringsprogrammet, är dock deltagandet frivilligt.

Lagen (2013:156) om samhällsorientering gäller inte för nyanlända invandrare som går i gymnasieskola eller är medborgare i ett land som är anslutet till EES eller i Schweiz (2 a §). Inte heller tredjelandsmedborgare som har beviljats uppehållstillstånd för arbete eller för studier har rätt till samhällsorientering.¹⁸

Samhällsorienteringen ska påbörjas så snart som möjligt efter det att den nyanlände har folkbokförts i kommunen. Kommunens skyldighet att erbjuda samhällsorientering upphör tre år efter att den nyanlände första gången folkbokfördes i en kommun (4 §).

Enligt förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare ska kursen omfatta minst 100 timmar (5 §). Den ska ge nyanlända en grundläggande förståelse för det svenska samhället och därigenom underlätta etableringen i arbets- och samhällslivet (2 §). Målet med samhällsorienteringen ska vara att deltagarna utvecklar kunskap om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingarna (2 §1). Det innebär att samhällsorienteringen ska utgå från Sveriges konstitutionella grundvalar. Häri ingår sådana grundläggande principer som alla människors lika värde och jämställdhet. Deltagarna ska även utveckla kunskap om den enskildes rättigheter och skyldigheter i övrigt (2 §2). Med detta avses rättigheter och skyldigheter som, utan att vara grundlagsfästa, är av väsentlig betydelse att känna till för den som lever och deltar i samhället. Vidare ska deltagarna utveckla kunskap om hur samhället är organiserat (2 §3). I detta inbegrips kunskap om såväl offentliga institutioner som näringsliv och det civila samhället. Deltagarna ska dessutom få kunskap om praktiskt vardagsliv (2 §4).

¹⁸ Skälen för målgruppens omfattning redovisas i förarbetena till lagen, se prop. 2012/13:63 avsnitt 4.5 och prop. 2016/17:175 avsnitt 7.2.

Samhällsorienteringen ska innehålla åtta obligatoriska delar: att komma till Sverige, att bo i Sverige, att försörja sig och utvecklas i Sverige, individens rättigheter och skyldigheter, att bilda familj och leva med barn i Sverige, att påverka i Sverige, att vårda sin hälsa i Sverige och att åldras i Sverige. Tyngdpunkten ska ligga på den praktiska aspekten av att leva i Sverige.¹⁹

Undervisningen ska i möjligaste mån bedrivas på modersmålet eller ett annat språk som deltagaren behärskar väl. Vid behov ska tolk anlitas. De personer som ger samhällsorienteringen ska ha lämplig pedagogisk utbildning eller erfarenhet och ämneskunskap (7 §).

Länsstyrelserna ska främja och stödja samarbete mellan kommuner om samhällsorienteringen. Länsstyrelserna ska även följa upp verksamheten och varje år lämna en gemensam redovisning om samhällsorienteringen till regeringen (11–13 §§).

3.3.4 Bedömning av utbildning och validering av kompetens

Bedömning av utländsk utbildning

Alla som har rätt att arbeta i Sverige har möjlighet att få en bedömning av sin utländska utbildning i form av ett utlåtande som visar vad utbildningen motsvarar i det svenska utbildningssystemet. Universitets- och högskolerådet (UHR) är den myndighet som har i uppdrag att bedöma majoriteten av alla utländska utbildningar på gymnasial och eftergymnasial nivå.²⁰ Bedömningen är avgiftsfri.

Antalet ansökningar om bedömning till UHR ökade med 3,6 procent 2022 jämfört med 2021, trots ett minskat antal asylsökande. Det beror enligt rådet troligen på en ökad arbetskraftsinvandring, ökad rörlighet efter pandemin och aktuella oroshärdar i världen. Exempelvis fördubblades antalet ansökningar för högskoleutbildningar från Ukraina. Totalt inkom 23 382 ärenden 2022. Majoriteten av ansökningarna kom från kvinnor, och ungefär hälften avsåg bedömning av akademiska utbildningar (UHR 2023).

En studie av Tibajev (2021) visar på positiva samband mellan ett utlåtande om den utbildning man har läst innan man kom till Sverige och såväl högre sysselsättning som högre lön. Däremot verkar inte

¹⁹ Vad de olika delarna avser anges närmare i förordningsmotiven till förordningen, Fm 2010:1.

²⁰ 5 § förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet.

ett utlåtande hjälpa nyanlända akademiker att få tillträde till mer högbetalda jobb som motsvarar deras utbildningsnivå.

Utbildningar som leder till yrken som är reglerade i Sverige bedöms av respektive förvaltningsmyndighet. Socialstyrelsen är t.ex. den myndighet som ansvarar för bedömning av utländska hälso- och sjukvårdsutbildningar som grund för en svensk legitimation. För den som är utbildad utanför EU/EES består legitimationsprocessen av flera steg. Första steget är att personen ansöker om granskning av den utländska utbildningen. Den som får ett beslut om att utbildningen är godkänd kan sedan gå vidare på Socialstyrelsens väg till legitimation, vilket oftast innebär att den sökande ska göra ett kunskapsprov. Provet är på svenska och det krävs goda svenskkunskaper för att klara det. Den sökande ska också göra en praktisk tjänstgöring och gå en kurs i svenska författningar. Därefter görs ansökan om legitimation. År 2022 inkom 3 947 ansökningar till Socialstyrelsen från personer med utbildning från ett land utanför EU/EES, varav drygt 3 100 avsåg bedömning av utbildning och 833 var ansökan om svensk legitimation. Nära två tredjedelar av dessa ansökningar kom från kvinnor (Socialstyrelsen 2023).

För åtta av legitimationsyrkena inom hälso- och sjukvårdens område (bland annat läkare, tandläkare, sjuksköterskor, apotekare och receptarier) finns en alternativ väg till legitimation, vid sidan av Socialstyrelsens kompletteringsprogram. De som är utbildade inom något av dessa områden kan också söka till en kompletterande utbildning för personer med avslutad utländsk utbildning motsvarande en svensk högskoleutbildning som vissa lärosäten bedriver. Utbildningen syftar till att studenterna ska avlägga en examen som kan ges efter en högskoleutbildning som motsvarar deras utländska utbildning eller kunna få behörighet alternativt kunskaper för att i Sverige utöva ett yrke som den utländska utbildningen är relevant för.²¹

År 2021 fanns kompletterande utbildningar för 13 olika yrken med totalt nära 1 200 helårsstudenter. Drygt hälften av de som studerar på kompletterande utbildningar gör det för att komplettera en utländsk lärarutbildning.²²

²¹ 2 § förordningen (2008:1101) om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning.

²² Budgetpropositionen för 2023, prop. 2022/23:1, utgiftsområde 16, s. 125.

Validering av yrkeskompetens

För den som har yrkeskompetens inom ett område är validering ett verktyg som synliggör kunnandet och kan klargöra vilken komplettering som behövs för att kompetensen ska motsvara yrkeskraven på den svenska arbetsmarknaden.²³ Validering genomförs av ett stort antal branschorganisationer och av olika utbildningsaktörer, bland annat inom komvux. Validering mot branschens krav för anställningsbarhet i yrket fanns 2019 inom 24 olika områden för drygt 60 olika yrkesroller (SOU 2019:69 s. 269). Sedan 2016 är validering ett arbetsmarknadspolitiskt program där Arbetsförmedlingen har upphandlat validering mot olika branschers krav på anställningsbarhet.²⁴ Både deltagare i etableringsprogrammet och andra arbetssökande kan anvisas till validering.

Den 1 juli 2023 införs nya regler i skollagen som innebär att kommunala huvudmän får en skyldighet att se till att en elev erbjuds validering, om eleven behöver det och valideringen görs inom ramen för en eller flera kurser eller nivåer som bekostas av elevens hemkommun. Med validering avses enligt den nya regleringen en strukturerad process som innehåller en fördjupad kartläggning och en bedömning som syftar till ett erkännande av en persons kunnande oberoende av hur det förvärvats (20 kap. 42 § skollagen). Att kartläggningen betecknas som fördjupad syftar på att den ska vara mer utforskande än den inledande kartläggning som ska göras enligt 7 a § (se avsnitt 3.3.2). Efter den fördjupade kartläggningen ska en formell bedömning göras av elevens kunnande. Med kunnande avses resultat av lärande i form av kunskaper, färdigheter, ansvar och självständighet. Resultat av lärande kan sägas vara det en individ vet, förstår och kan göra när en lärandeprocess är avslutad. Det innebär att det är det faktiska resultatet av lärandet som räknas oavsett var, hur eller hur lång tid det har tagit att uppnå det.²⁵

²³ Validering är en strukturerad process som innehåller en fördjupad kartläggning och en bedömning som syftar till ett erkännande av en persons kunnande oberoende av hur det förvärvats, se 2 § valideringsförordningen (2022:1549).

²⁴ Se 13 § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

²⁵ Prop. 2021/22:123 s. 41.

3.3.5 Subventionerade anställningar

Personer som, av olika anledningar, har svårt att hitta ett reguljärt arbete kan erbjudas en subventionerad anställning. Med subventionerad anställning avses en anställning med stöd i form av ekonomisk kompensation till arbetsgivaren där hela eller delar av lönekostnaden subventioneras antingen via bidrag eller skattekreditering. Anställningar med ekonomiskt stöd finns dels för personer med funktionsnedsättning som medför en nedsatt arbetsförmåga, dels för personer som av andra orsaker har svårigheter att få arbete, främst långtidsarbetslösa och nyanlända.

Nystartsjobb

Enligt förordningen (2018:43) om stöd för nystartsjobb lämnar Arbetsförmedlingen stöd till arbetsgivare som anställer vissa personer som uppfyller villkoren för nystartsjobb. Syftet är att stimulera arbetsgivare att anställa personer som har varit utan arbete en längre tid, personer som har deltagit i arbetsmarknadspolitiska program en längre tid och personer som saknar en fast anknytning till arbetslivet (1 och 2 §§).

Stöd lämnas bland annat till en arbetsgivare som anställer en person som vid beslutstillfället är nyanländ invandrare, har fyllt 20 år och är anvisad till etableringsprogrammet. Stöd lämnas även vid anställning av vissa andra nyanlända som inte deltar i etableringsprogrammet. I dessa fall gäller att personen ska vara arbetslös och anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen och under en ramtid om nio månader närmast före den dag då ansökan kom in till Arbetsförmedlingen under minst sex månader på heltid antingen har varit arbetslös eller deltagit i ett arbetsmarknadspolitiskt program, varit arbetslös och fått ekonomiskt bistånd, fått sjukpenning, rehabiliteringspenning, sjuk- eller aktivitetsersättning, eller omfattats av en kombination av de sistnämnda förhållandena. Det ställs dessutom krav på att den nyanlände inom de senaste 36 månaderna ska ha beviljats uppehållstillstånd på vissa särskilt angivna grunder som anges i förordningen. Förutom flyktingar och andra skyddsbehövande (inklusive personer som har fått tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet) kan även personer som fått uppehållstillstånd på grund av anknytning och familjemedlemmar till EES-medborgare med uppe-

hållsrätt uppfylla villkoren för nystartsjobb förutsatt att övriga villkor är uppfyllda (6 §).²⁶

En anställning med nystartsjobb är ett reguljärt arbete som räknas som förvärvsarbete enligt arbetslöshetsförsäkringen. Eftersom nystartsjobb inte är ett program görs inte någon arbetsmarknadspolitisk bedömning. Inför beslut säkerställer Arbetsförmedlingen att villkoren för det ekonomiska stödet är uppfyllda.

Introduktionsjobb

En arbetsgivare kan också få ekonomisk ersättning om arbetsgivaren anställer en person som har anvisats till programmet särskilt anställningsstöd i form av introduktionsjobb enligt förordningen (2018:42) om särskilt anställningsstöd. Introduktionsjobb får kombineras med utbildning eller andra insatser i syfte att stärka den enskildes ställning på arbetsmarknaden på längre sikt, om den enskilde är i behov av det och om det i övrigt är lämpligt (2 §). Det innebär att introduktionsjobb kan kombineras med exempelvis studier inriktade mot yrket, kompletterande gymnasieutbildning eller studier i svenska. Huvuddelen ska dock bestå av arbete.

En anvisning till introduktionsjobb får göras för den som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin, för den som har fyllt 20 år och deltar i jobbgarantin för ungdomar sedan minst 200 dagar som det kan lämnas ersättning för, och för vissa nyanlända invandrare. De nyanlända invandrare som får anvisas till introduktionsjobb är de som har fyllt 20 år och är anvisade till etableringsprogrammet eller är arbetslösa och anmälda som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen och någon gång under de senaste tolv månaderna har varit anvisade till etableringsprogrammet. Även nyanlända som har fyllt 20 år och är arbetslösa och anmälda som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen och inom de senaste 36 månaderna har beviljats uppehållstillstånd enligt vissa angivna grunder får anvisas till introduktionsjobb. Förutom flyktingar och andra skyddsbehövande (inklusive personer som har fått tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet) kan även personer som har fått uppehållstillstånd på grund av anknytning och familje-

²⁶ Anhöriga till tredjelandsmedborgare som beviljats uppehållstillstånd för arbete eller för studier omfattas inte.

medlemmar till EES-medborgare med uppehållsrätt anvisas till introduktionsjobb förutsatt att övriga villkor är uppfyllda (4 §).²⁷

Etableringsjobb

Den 1 september 2022 infördes en ny arbetsmarknadspolitisk insats, statlig ersättning för arbete i etableringsjobb. Etableringsjobben är ett initiativ från arbetsmarknadens parter (Landsorganisationen i Sverige [LO], Unionen och Svenskt Näringsliv) som hösten 2017 kom överens som en ny typ av kollektivavtalad anställning, s.k. etableringsjobb, som riktar sig till nyanlända och långtidsarbetslösa.²⁸ Syftet med insatsen är enligt förordningen (2022:807) om statlig ersättning för arbete i etableringsjobb att stimulera arbetsgivare att anställa vissa nyanlända invandrare och vissa långtidsarbetslösa personer samt att anställningen i normalfallet ska leda till en tillsvidareanställning på heltid (2 §).

Etableringsjobb innebär en helt ny modell för staten att stimulera anställningar. Den statliga ersättning som betalas enligt förordningen är en individersättning som betalas till arbetstagaren. Ersättningen utgör samtidigt ett statligt stöd till arbetstagarens arbetsgivare (2 §). Utformningen skiljer sig alltså från andra subventionerade anställningar på så sätt att subventionen betalas direkt till individen, i stället för att arbetsgivaren betalar hela lönen till arbetstagaren och sedan får ersättning för en del av lönen från staten (Ds 2019:13). Med etableringsjobb avses arbeten som omfattas av ett sådant centralt kollektivavtal om etableringsjobb som uppfyller vissa i förordningen angivna krav (se 3 §).

Ersättning för arbete i etableringsjobb kan beviljas en person som vid beslutstillfället har fyllt 20 år, är arbetslös och anmäld som arbetsökande hos Arbetsförmedlingen och som har varit arbetslös, eller deltagit i ett arbetsmarknadspolitiskt program, på heltid under minst 24 av de 27 månaderna närmast före dagen för ansökan. Ersättning kan också beviljas vissa nyanlända invandrare. Det gäller nyanlända som anvisats till etableringsprogrammet, eller som inom de senaste 36 månaderna före dagen för ansökan har beviljats uppehållstillstånd på vissa grunder. Förutom flyktingar och andra skyddsbehövande

²⁷ Anhöriga till tredjelandsmedborgare som beviljats uppehållstillstånd för arbete eller för studier omfattas inte.

²⁸ Departementspromemorian Etableringsjobb, Ds 2019:13, s. 30.

(inklusive personer som har fått tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet) omfattas även personer som har fått uppehållstillstånd på grund av anknytning och familjemedlemmar till EES-medborgare med uppehållsrätt (5 §).²⁹

3.4 Arbetsförmedlingens insatser för långtidsarbetslösa

3.4.1 Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Arbetsförmedlingen ansvarar för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska enligt förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten utformas och bedrivas bland annat så att kvinnor och män ges förutsättningar att ta del av stöd och insatser på lika villkor. Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten bedrivs i form av bland annat platsförmedling, vägledning, arbetsmarknadspolitiska program och arbetsplatsintroduktion (5 §).

I följande avsnitt beskrivs några av de arbetsmarknadspolitiska programmen som arbetssökande som är långtidsarbetslösa kan anvisas till: jobb- och utvecklingsgarantin, jobbgarantin för ungdomar och förmedlingsinsatser. Nyanlända som deltagit i etableringsinsatser kan under vissa förutsättningar skrivas in i jobb- och utvecklingsgarantin eller jobbgarantin för ungdomar efter det att deras tid i etableringsprogrammet har avslutats.

Individuella handlingsplaner ska upprättas för alla arbetssökande

När en person skrivs in hos Arbetsförmedlingen ska en individuell handlingsplan upprättas tillsammans med den arbetssökande. Detta ska göras senast 30 dagar från det att den enskilde anmäler sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. En handlingsplan för den som inte fyllt 25 år bör dock upprättas tidigare. I handlingsplanen ska anges en bedömning av den arbetssökandes stödbehov, planerade insatser och aktiviteter, den arbetssökandes skyldigheter, och

²⁹ Anhöriga till tredjelandsmedborgare som beviljats uppehållstillstånd för arbete eller för studier omfattas inte.

den arbetssökandes inriktning, särskilt vad gäller yrkesmässigt och geografiskt sökområde.

Planerade insatser och aktiviteter ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverade. Med det avses att de måste framstå som lämpliga både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv. En upprättad handlingsplan ska hållas aktuell och förnyas vid behov, dock senast sex månader från det att den upprättades eller senast förnyades (5 a och 6 §§).

3.4.2 Jobb- och utvecklingsgarantin

Det arbetsmarknadspolitiska programmet jobb- och utvecklingsgarantin (JOB) är det program som långtidsarbetslösa under vissa förutsättningar kan anvisas till. Syftet med programmet är enligt förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin att erbjuda personer som har varit arbetslösa under lång tid individuellt utformade insatser för att de så snabbt som möjligt ska få arbete. Exempel på insatser är arbetspraktik, arbets träning, arbetsmarknadsutbildning, stöd och rådgivning för den som funderar på att starta eget företag, utbildning på komvux eller folkhögskola, validering och vägledning.

En anvisning till JOB får bland annat göras för en person som inte har fått a-kassa, men som under 14 sammanhängande månader varit arbetslös och anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen eller som har deltagit i arbetsmarknadspolitiska program (5 § första stycket 3). En nyanländ som är arbetslös och inskriven som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen och som har deltagit i etableringsinsatser under maximal tid enligt förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare får också anvisas till JOB (5 § första stycket 6).

Inom ramen för JOB ska Arbetsförmedlingen kartlägga vilka ytterligare insatser deltagaren behöver för att kunna stärka sin position på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen ska vidare lämna det stöd som deltagaren behöver för att uppfylla det som framgår av den individuella handlingsplanen och kontinuerligt följa upp dels resultatet av de insatser deltagaren tagit del av inom programmet, dels att deltagaren har både insatser och tid att söka arbete i sådan omfattning som behövs för att uppnå syftet med programmet (2 §).

En anvisning till JOB ska avse verksamhet på heltid. Anvisningen får avse verksamhet på deltid om den enskildes arbetsutbud understiger det arbetsutbud som motsvarar verksamhet på heltid och detta exempelvis beror på sjukdom eller föräldraledighet. En anvisning på deltid får även göras i vissa fall då den enskilde samtidigt arbetar eller studerar på deltid (4 §).

Den som har anvisats till JOB får ta del av insatserna i programmet till dess att han eller hon påbörjar ett arbete eller studier på heltid utanför jobb- och utvecklingsgarantin, blir föräldraledig på heltid, blir sjuk på heltid i mer än en månad och programmet inte kan anpassas, uppfyller ett nytt villkor för att få arbetslöshetsersättning eller tills månaden innan han eller hon fyller 66 år (12 §). När en arbetssökande inte längre får ta del av insatserna i programmet ska han eller hon skrivas ut från programmet. Den som skrivits ut kan komma tillbaka till programmet om han eller hon varit sjukskriven, föräldraledig eller studerat under förutsättning att avbrottet i programmet har varat i högst ett år. En arbetssökande som skrivits ut för att påbörja en utbildning inom skolväsendet eller motsvarande utbildning vid en folkhögskola har dock möjlighet att återinträda under förutsättning att avbrottet har varat i högst tre år.

Att delta i JOB är frivilligt, men den som väljer att inte delta har inte heller rätt till de ersättningar som ges i programmet (se vidare nedan).

3.4.3 Jobbgarantin för ungdomar

Arbetslösa ungdomar kan anvisas till det arbetsmarknadspolitiska programmet jobbgaranti för ungdomar. Syftet med programmet är enligt förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar att erbjuda ungdomar särskilda arbetsmarknadspolitiska insatser på ett tidigt stadium för att de så snabbt som möjligt ska få arbete motsvarande hela sitt arbetsutbud eller påbörja eller återgå till en utbildning som inte berättigar till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning (1 §). Exempel på insatser är arbetspraktik, arbetsträning, studie- och yrkesvägledning, stöd och rådgivning till den som vill starta eget företag, utbildning och förmedlingsinsatser.

En anvisning till programmet får göras för en arbetslös person som har fyllt 16 men inte 25 år och som har varit arbetslös och anmäld

hos Arbetsförmedlingen i sammanlagt 90 kalenderdagar under en ramtid om fyra månader. En anvisning får även göras för en person i samma ålder som är arbetslös och anmäld hos Arbetsförmedlingen och som har deltagit i etableringsinsatser under maximal tid enligt etableringsförordningen (5 §).

För deltagare i jobbgarantin för ungdomar ska Arbetsförmedlingen genomföra en fördjupad kartläggning som kompletterar den individuella handlingsplanen. Den fördjupade kartläggningen ska visa vilka aktiviteter deltagaren behöver för att ytterligare kunna stärka sin position på arbetsmarknaden. Utifrån resultatet av den fördjupade kartläggningen ska Arbetsförmedlingen revidera den individuella handlingsplanen. Sedan handlingsplanen reviderats ska Arbetsförmedlingen lämna deltagaren det intensifierade stöd som han eller hon bedöms behöva för att kunna uppfylla det som framgår av handlingsplanen (2 §).

En anvisning till jobbgarantin för ungdomar ska avse verksamhet på heltid, men får avse verksamhet på deltid om den enskildes arbetsutbud understiger det arbetsutbud som motsvarar verksamhet på heltid och detta exempelvis beror på sjukdom eller föräldraledighet. En anvisning på deltid får även göras i vissa fall då den enskilde samtidigt arbetar eller studerar på deltid (4 §).

Insatserna i programmet kan pågå tills dess att deltagaren påbörjar ett arbete eller studier på heltid utanför jobb- och utvecklingsgarantin, blir föräldraledig på heltid, blir sjuk på heltid i mer än en månad och programmet inte kan anpassas, uppfyller ett nytt villkor för att få arbetslöshetsersättning eller har deltagit i garantin under sammanlagt 15 månader.

Den som inte längre får ta del av insatserna i programmet ska skrivas ut från programmet, men kan komma tillbaka till programmet om han eller hon varit sjukskriven, föräldraledig eller studerat, under förutsättning att avbrottet i programmet har varat i högst ett år (10 och 11 §§).

Om den arbetssökande inte har hittat ett jobb eller påbörjat studier inom 15 månader kan han eller hon i stället få vidare stöd inom jobb- och utvecklingsgarantin.

3.4.4 Förmedlingsinsatser

En person som är anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen, har fyllt 25 år och är arbetslös på heltid och som är inskriven i jobbgarantin för unga, JOB eller i etableringsprogrammet får enligt förordningen (2022:812) anvisas till det arbetsmarknadspolitiska programmet förmedlingsinsatser. I vissa fall kan även den som är under 25 år och är arbetslös på deltid anvisas till programmet. Det gäller bland annat för personer som har deltagit i etableringsinsatser under maximal tid enligt etableringsförordningen och personer som har fyllt 18 år och som står långt ifrån arbetsmarknaden.

En anvisning till programmet förmedlingsinsatser innebär att den enskilde erbjuds att ta del av individuellt utformade aktiviteter hos en extern anordnare (som anskaffas av Arbetsförmedlingen). Aktiviteterna ska stödja den enskildes arbetssökande så att denne kan få och behålla ett arbete eller stödja, vägleda eller motivera den enskilde att påbörja sådan utbildning inom det reguljära utbildningssystemet som stärker deltagarens möjligheter att få och behålla ett arbete. Förmedlingsinsatserna ska innehålla en kartläggning av den enskildes förutsättningar och en tillsammans med den enskilde utarbetad planering av de aktiviteter som ska genomföras. Insatserna ska även innehålla stöd för att hitta lediga arbeten att söka och för att komma i kontakt med relevanta arbetsgivare. Arbetsförmedlingen får besluta om ytterligare obligatoriskt innehåll i programmet.

En anvisning till programmet får avse längst sex månader och får förlängas med ytterligare längst sex månader. Anvisningen ska avse verksamhet på heltid, men får avse verksamhet på deltid om den enskildes arbetsutbud understiger det arbetsutbud som motsvarar verksamhet på heltid och detta beror på t.ex. sjukdom eller föräldraledighet. En anvisning på deltid får även göras i vissa fall då den enskilde samtidigt arbetar eller studerar på deltid inom ramen för jobbgarantin för unga eller JOB.

3.4.5 Ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program

Aktivitetsstöd

Enligt förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser får aktivitetsstöd lämnas till den som har fyllt 25 år och deltar i bland annat jobb- och utvecklingsgarantin (JOB), jobbgarantin för ungdomar eller förmedlingsinsatser (2 kap. 1 §). Till den som inte är eller skulle ha varit berättigad till arbetslöshetsersättning, däribland nyanlända som övergår från etableringsprogrammet, lämnas aktivitetsstöd med 223 kronor per dag (2 kap. 2 §). Till den som deltar i JOB och som inte är eller skulle ha varit berättigad till arbetslöshetsersättning lämnas aktivitetsstöd under längst 450 dagar (2 kap. 8 §). Aktivitetsstödet är skattepliktigt.

Utvecklingsersättning

Enligt samma förordning får utvecklingsersättning lämnas till den som har fyllt 18 men inte 25 år, som inte är eller skulle ha varit berättigad till arbetslöshetsersättning och som deltar i bland annat JOB eller jobbgaranti för ungdomar (2 kap. 10 §). Utvecklingsersättningen är 168 kronor per dag för den som har gymnasieexamen från ett nationellt program, gymnasieintyg eller motsvarande, eller för den som har fyllt 20 år och som deltar på en studiemotiverande folkhögskolekurs. Till övriga lämnas utvecklingsersättning med 57 kronor per dag (2 kap. 11 §). Utvecklingsersättningen är skattefri.

3.5 Kommunala arbetsmarknadsinsatser

Arbetsmarknadspolitiken är ett statligt ansvar, men även kommunerna är viktiga aktörer inom området. Om det inte är möjligt att ge en arbetslös person insatser via Arbetsförmedlingen kan kommunala arbetsmarknadsinsatser vara aktuella.

Enligt socialtjänstlagen (2001:453) har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Den som inte kan försörja sig men som kan arbeta har rätt till försörjningsstöd om han eller hon står

till arbetsmarknadens förfogande, i vilket ingår att vid behov delta i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) eller motsvarande utbildning vid folkhögskola. Om det finns godtagbara skäl har den enskilde rätt till försörjningsstöd även om han eller hon inte står till arbetsmarknadens förfogande (4 kap. 1 §).

Socialtjänsten kan ställa krav på en arbetslös biståndssökande som står till arbetsmarknadens förfogande. Det gäller bland annat att den enskilde ska vara anmäld hos Arbetsförmedlingen, vara aktivt arbetssökande, godta anvisat lämpligt arbete, delta i utbildnings- och arbetssökarverksamhet, fullfölja planering, delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet och vid behov delta i grundutbildning i svenska.

Socialtjänstens insatser får dock inte ersätta de statliga arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Praktiken eller den kompetenshöjande verksamheten ska syfta till att utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv. Verksamheten ska stärka den enskildes möjligheter att komma in på arbetsmarknaden eller, där så är lämpligt, på en fortsatt utbildning. Den ska utformas med skälig hänsyn till den enskildes individuella önskemål och förutsättningar. Innan socialnämnden beslutar om att anvisa en person till praktik eller annan kompetenshöjande insats ska nämnden samråda med Arbetsförmedlingen (4 kap. 4 §).

De personer som kan komma i fråga för krav på deltagande i kommunala arbetsmarknadsinsatser är alltså personer som får ekonomiskt bistånd och inte får ta del av statliga arbetsmarknadsinsatser. Många av deltagarna har varit arbetslösa under en lång period innan de skrevs in i den kommunala arbetsmarknadsverksamheten. Verksamhetsåret 2021 hade 45 procent av deltagarna varit utan arbete i mer än 24 månader, och 31 procent hade varit arbetslösa i 6–24 månader (SKR 2022b).

Bland deltagarna i kommunala arbetsmarknadsinsatser finns även många utrikes födda. Vissa av dem har blivit anvisade dit av Arbetsförmedlingen. Det kan också finnas vissa individer som deltar både i statliga och kommunala insatser samtidigt (Forslund m.fl. 2019).

Kommunerna arbetar på olika sätt, men i många kommuner finns insatser som arbetsträning, jobbsökaraktiviteter inklusive coachning och studievägledning samt olika kurser och utbildningar, exempelvis orienteringskurser, körkortsteori, datakurs och kortare yrkeskurser. Ytterligare insatser som kommuner anordnar är matchning, praktik,

arbetslivsinriktad rehabilitering, kommunala arbetsmarknadsanställningar, språkträning, sfi och validering (Forslund m.fl. 2019).

Den 28 april 2022 gav Socialdepartementet en utredare i uppdrag att analysera och föreslå hur ett tillägg om aktivitetsplikt kan införas i socialtjänstlagen.³⁰ Enligt uppdraget ska aktivitetsplikt riktas till arbetslösa vuxna kvinnor och män som står till arbetsmarknadens förfogande och uppbär försörjningsstöd. Aktiviteterna ska inte ersätta befintliga utbildnings- och arbetsmarknadsinsatser, utan vara ett komplement som medverkar till att individen får en meningsfull heltidssysselsättning. Syftet är att ge individen ytterligare stöd för att närma sig arbetsmarknaden genom aktiviteter som bland annat bidrar till att bryta isolering, förbättra hälsa samt främja integration för utrikes födda kvinnor och män.

3.6 Arbetsmarknadsfrämjande insatser inom idéburen sektor

Vid sidan av staten och kommunerna, erbjuder många idéburna organisationer verksamhet för att stötta människor mot arbete. År 2020 fanns 98 855 ekonomiskt aktiva organisationer i det civila samhället (SCB 2022b). Det saknas uppgifter om hur stor andel av dessa som bedrev verksamhet inom arbetsmarknadsområdet, men flera studier konstaterar att idéburna organisationer tar ett stort ansvar för att främja anställningsbarhet och övergång till arbete och studier. Detta gäller i synnerhet för individer långt från arbetsmarknaden där nyanlända och utrikes födda kvinnor många gånger ingår.

En mångfacetterad verksamhet som delvis finansieras med offentliga medel

Den idéburna sektorns arbetsfrämjande verksamhet finansieras på olika sätt. Ibland står Arbetsförmedlingen, kommuner eller samordningsförbund för hela eller delar av finansieringen genom samarbete med den idéburna organisationen. Detta sker ofta inom ramen för ett idéburet offentligt partnerskap eller en upphandling. I andra fall finansieras verksamheten av organisationens egna intäkter från ex-

³⁰ S2022/02323. Det framgår inte av uppdraget när det ska slutredovisas.

empelvis medlemsavgifter eller insamlade medel. Det finns också idéburna organisationer som möjliggör sin verksamhet genom ideellt arbete. Ett exempel på detta är olika mentorsprogram som bygger på att etablerade personer på sin fritid agerar mentorer åt nyanlända.

Den idéburna sektorns arbetsfrämjande verksamhet är mångfacetterad och omfattar en rad olika typer av insatser. I en forskningsstudie av 75 exempel på arbetsmarknadsfrämjande insatser inom civilsamhället, delas insatserna in i tre kategorier (Lindberg m.fl. 2022). Den första kategorin utgörs av arbetsförberedande insatser, såsom utbildning, arbetsträning och praktik. Den andra kategorin omfattar arbetsintegrerade insatser, där bland annat subventionerade anställningar och matchningsinsatser ingår. Den tredje kategorin utgörs av aktiverande insatser med fokus på att ge deltagarna möjlighet till en aktiv och meningsfull vardag.

Idéburen sektor bidrar med flera olika mervärden

Idéburna organisationers verksamhet kompletterar de statliga och kommunala arbetsmarknadsinsatserna på flera sätt. Ett mervärde handlar om att organisationer i idéburen sektor bedriver verksamhet som offentlig sektor inte kan eller vill erbjuda. Det kan handla om andra typer av insatser gentemot samma målgrupp som offentlig sektor bedriver verksamhet för, såsom individer med försörjningsstöd eller nyanlända. Det kan också handla om verksamhet för nya grupper av människor som i övrigt inte deltar i några insatser, såsom personer utanför arbetskraften som försörjs av en partner.

Ett annat mervärde handlar om idéburna organisationer som sociala innovatörer. Idéburna organisationer har många gånger varit föregångare till sådant som i dag räknas till välfärdens kärna (SOU 2019:56). Det finns flera exempel på sociala innovationer som civilsamhället stått för inom arbetsmarknadsområdet, såsom digitala verktyg för nyanländas språkträning samt arbetsförmedling för unga asylsökande (Sjögren 2021). Det innovativa mervärdet kopplas i studierna till den idéburna sektorns förmåga att identifiera, artikulera och adressera behov som offentliga eller kommersiella aktörer inte förmår fånga upp (Gavelin m.fl. 2010; SOU 2019:56).

Det finns vidare flera studier som beskriver att idéburna organisationer kan hålla en högre kvalitet än motsvarande verksamhet i

offentlig sektor (Lindberg m.fl. 2022; Gavelin m.fl. 2010). I dessa studier kopplas den högre kvaliteten till organisationernas arbetssätt och förhållningssätt, exempelvis i termer av att de har en helhetssyn på deltagarnas livssituation och förflyttar fokus från individuella brister till deltagarnas potential. Ytterligare ett mervärde utgörs av civilsamhällets förmåga att snabbt ställa om och möta nya samhällsutmaningar (SOU 2019:56). Tydliga exempel på detta finns bland annat från hösten 2015 respektive våren 2022, då många flyktingar anlände till Sverige.

4 Regler om anhöriginvandring

4.1 Allmänt om anhöriginvandring

Anhöriginvandring har under lång tid utgjort en betydande del av invandringen till Sverige. Över hälften av kvinnorna i den utomeuropeiskt födda delen av befolkningen har invandrat som anhörig till en person som är bosatt i Sverige. Bland männen är motsvarande andel 32 procent. Sammantaget fanns det nära 500 000 kvinnor och män i åldern 18–64 år i befolkningen 2020 som hade invandrat som anhöriga till en person bosatt i Sverige (se vidare kapitel 5).

Knappt en tredjedel av samtliga som har invandrat av familjeskäl har beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som tagits emot som flykting eller annan skyddsbehövande. Den stora majoriteten av anhöriginvandrarna har alltså inte haft tillgång till de särskilda etableringsinsatserna för vissa nyanlända invandrare som beskrevs i avsnitt 3.1. De har inte heller omfattats av kommunernas ansvar för mottagande och bosättning av flyktingar och andra skyddsbehövande som beskrevs i avsnitt 3.2.

Bestämmelser om vilka utlänningar som kan få uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som är bosatt eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning eller arbete i Sverige finns i 5 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen (2005:716), förkortad UtlL. Bestämmelsen i 3 § bygger på familjeåterföreningsdirektivet¹ medan regleringen i 3 a § inte grundar sig på detta direktiv.

¹ Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening.

4.1.1 Ansökan om uppehållstillstånd görs före inresan till Sverige

Huvudregeln är att det är den person som vill ha ett uppehållstillstånd som ska ansöka om det. En utlänning som vill ha uppehållstillstånd ska som huvudregel ha ansökt och beviljats ett sådant tillstånd före inresan till Sverige. En ansökan om uppehållstillstånd får inte bifallas efter inresan. Detta gäller dock inte om en ansökan avser förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som beviljats en utlänning på grund av familjeanknytning (5 kap. 18 § andra stycket 3 och 8 c UtlL). En ansökan om uppehållstillstånd får även bifallas efter inresan i vissa andra fall, exempelvis om utlänningen har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige och det inte skäligen kan krävas att utlänningen reser till ett annat land för att ge in ansökan där (5 kap. 18 § andra stycket 5 UtlL).

En ansökan om uppehållstillstånd av en utlänning som inte befinner sig i Sverige ska lämnas till en svensk beskickning eller ett svenskt konsulat i utlänningens hemland, där ansökan också ska utredas. Ansökan kan även lämnas via Migrationsverkets e-tjänster. Om en sökande är bosatt i ett annat land, kan ansökan lämnas in och utredas där. Beslut om uppehållstillstånd meddelas normalt av Migrationsverket.

4.1.2 Vem kan vara anknytningsperson?

Såväl svenska som utländska medborgare samt statslösa kan vara anknytningspersoner. En svensk medborgare kan vara anknytningsperson även om han eller hon inte bor här, förutsatt att han eller hon har en konkret avsikt att bosätta sig här inom en nära framtid.²

När det gäller utländska medborgare och statslösa krävs i regel att utlänningen har ett permanent uppehållstillstånd i Sverige för att han eller hon ska kunna vara anknytningsperson. Detta gäller dock inte för medborgare i de nordiska länderna eftersom de är undantagna från kravet på uppehållstillstånd i Sverige. Även EES-medborgare och deras familjemedlemmar är undantagna från kravet på uppehållstillstånd. För EES-medborgare med uppehållsrätt krävs alltså inte att de ska ha ett uppehållstillstånd i Sverige för att kunna vara anknytningspersoner.

² Jfr prop. 2005/06:72 s. 28 och MIG 2007:36.

Det finns också särskilda regler om anhöriginvandring för den som beviljats uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande, och även t.ex. för den som har beviljats uppehållstillstånd för arbete eller studier. I dessa fall gäller inte huvudregeln om att anknytningspersonen ska ha ett permanent uppehållstillstånd. Uppehållstillstånd för vissa familjemedlemmar kan i dessa fall beviljas även när anknytningspersonen har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.³

4.1.3 Tidsbegränsade uppehållstillstånd är huvudregeln

Sedan juli 2021 ska ett uppehållstillstånd på grund av anknytning vara tidsbegränsat vid det första beslutstillfället. Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt 5 kap. 3 eller 3 a § UtlL på grund av anknytning till en utlänning som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som skyddsbehövande eller på grund av synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter eller på grund av verkställighets hinder enligt 12 kap. 18 § UtlL ska gälla för samma tid som uppehållstillståndet för anknytningspersonen.

När det gäller anknytning till flyktingar och andra skyddsbehövande som har permanent uppehållstillstånd ska ett uppehållstillstånd med två års giltighetstid beviljas vid det första beslutstillfället. Detsamma gäller uppehållstillstånd som beviljas anhöriga till personer som är bosatta här, dvs. personer som vistas i Sverige utan krav på uppehållstillstånd såsom svenska och nordiska medborgare (5 kap. 3 g § UtlL).

Familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare och till den som har beviljats uppehållstillstånd för studier får beviljas för samma tid som anknytningspersonen.

4.1.4 Försörjningskrav vid anhöriginvandring

Uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person enligt 5 kap. 3 eller 3 a §§ UtlL får beviljas endast om anknytningspersonen kan försörja sig själv och utlänningen samt har en bostad av tillräck-

³ Uppehållstillstånd för medföljande till den som beviljats uppehållstillstånd för arbete eller studier regleras i 4 kap. 4 a och 4 b §§ utlänningsförordningen (2006:97). Om anknytningspersonen har ett permanent uppehållstillstånd prövas deras ansökan i stället som ett "vanligt" familjeanknytningsärende, dvs. enligt 5 kap 3 § eller 5 kap. 3 a § utlänningslagen.

lig storlek och standard för sig och utlänningen (5 kap. 3 b § UtL). Detta gäller dock inte om anknytningspersonen är ett barn.

Försörjningskravet gäller inte heller för etablerade anknytningar när anknytningspersonen är medborgare i Sverige, annan EES-stat eller Schweiz. Med etablerad anknytning avses att utlänningen är anknytningspersonens make eller sambo och utlänningen och anknytningspersonen har sammanbott utomlands en längre tid eller det på annat sätt står klart att förhållandet är väl etablerat (5 kap. 3 c §).

Om anknytningspersonen är flykting eller alternativt skyddsbehövande gäller försörjningskravet endast om ansökan om uppehållstillstånd görs senare än tre månader efter det att anknytningspersonen beviljats uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande.⁴ Tremånadersfristen gäller dock inte om familjeåterförening är möjlig i ett land utanför EU som familjen har särskild anknytning till, eller om utlänningen och anknytningspersonen inte har sammanbott utomlands en längre tid och det inte heller på annat sätt står klart att förhållandet är väl etablerat. Om sökanden är anknytningspersonens make eller sambo och äktenskapet ingåtts eller samboförhållandet förelegat före anknytningspersonens inresa i Sverige ska det anses stå klart att förhållandet är väl etablerat. Om anknytningspersonen är en kvotflykting ska tremånadersfristen räknas från hans eller hennes inresa i Sverige.⁵

Vidare får undantag från försörjningskravet medges helt eller delvis om det finns särskilda skäl (5 kap. 3 e §). Omständigheter som hänför sig till såväl anknytningspersonen som till sökanden kan beaktas. Det kan finnas skäl att medge undantag med hänsyn till anknytningspersonen, till exempel för att han eller hon är arbetsoförmögen på grund av sjukdom som inte endast är tillfällig eller på grund av annan varaktig fysisk eller psykisk funktionsnedsättning. I de fall en anknytningsperson är delvis arbetsoförmögen kan det finnas skäl att delvis efterge försörjningskravet (prop. 2009/10:77 s. 34). Undantag kan även göras i andra fall där det framstår som orimligt att ett försörjningskrav uppställs, exempelvis om det i ett enskilt fall bedöms stå i strid med Sveriges konventionsåtaganden att

⁴ I utkast till lagrådsremiss Vissa skärpta villkor för anhöriginvandring och begränsade möjligheter till uppehållstillstånd av humanitära skäl föreslås inskränkningar i undantaget från försörjningskrav för anhöriga till alternativt skyddsbehövande. Förslaget har remitterats t.o.m. den 31 mars 2023.

⁵ I det tidigare nämnda utkastet till lagrådsremiss föreslås att bestämmelsen om att tremånadersfristen för kvotflyktingar ska räknas från inresan ska tas bort.

uppställa ett försörjningskrav för att ett barn är involverat. En bedömning får göras i varje enskilt fall av om det finns särskilda skäl att göra undantag (prop. 2020/21:191 s. 109 och 112).

Försörjningskrav gäller även för att uppehållstillstånd ska få beviljas familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare och näringsidkare (5 kap. 15 a och 23 §§ UtlL och 4 kap. 4 a och 4 b §§ utlänningsförordningen [2006:97], förkortad UtlF).

4.2 Vilka är de olika anhöriggrupperna?

De anhöriga som omfattas av etableringslagen är nyanlända i åldern 20–66 år som har ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring på grund av anknytning till en person som är flykting eller annan skyddsbehövande och ansökt om uppehållstillstånd inom sex år från det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun. Lagen gäller dock inte om den person som den nyanlände har anknytning till var svensk medborgare vid tidpunkten för den nyanländes ansökan om uppehållstillstånd (2 §).

Som framgått tidigare så är det stora grupper anhöriginvandrare som inte omfattas av etableringslagen med nuvarande regler. I det följande beskrivs vilka olika grupper av tredjelandsmedborgare som kan beviljas uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning till en person som är bosatt i Sverige.

4.2.1 Makar, sambor och ogifta barn samt föräldrar till ensamkommande flyktingbarn

De anhöriga som omfattas av bestämmelserna i 5 kap. 3 § UtlL och därmed kan beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning är personer som tillhör kärnfamiljen, dvs. make, sambo och ogifta barn till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige.⁶ Uttrycken make och sambo gäller såväl olikkönade som samkönade par. Sambo definieras i 1 § sambolagen (2003:376) som två personer som stadigvarande bor tillsammans i ett parförhållande och som har gemensamt hushåll. Uppehållstillstånd ska också ges till ogifta barn till maken eller sambon till någon som är bosatt i eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i

⁶ Både svenska och utländska medborgare samt statslösa kan vara anknytningspersoner.

Sverige. Uppehållstillstånd ska även ges till en utlänning som är förälder till ett ensamkommande barn som är flykting eller annan skyddsbehövande.

För dessa personer finns det alltså en rätt att beviljas uppehållstillstånd. Bestämmelserna ger rätt till uppehållstillstånd, om det inte finns särskilda skäl mot att bevilja tillstånd, t.ex. om utlänningen utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet eller om det medvetet har lämnats oriktiga uppgifter som är av betydelse för att få uppehållstillstånd (5 kap. 17–17 b §§ UtlL). Uppehållstillstånd får vägras exempelvis om det är fråga om ett skenförhållande. Uppehållstillstånd får även vägras en make eller sambo och ett ogift barn till en make eller sambo, om någon av makarna eller samborna är under 18 år.⁷

4.2.2 Blivande makar och sambor samt andra nära anhöriga

Bestämmelser om uppehållstillstånd på grund av anknytning finns också i 5 kap. 3 a § UtlL. Dessa bestämmelser ger dock inte en rätt utan en möjlighet att beviljas uppehållstillstånd. Uppehållstillstånd får ges till en utlänning som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, om förhållandet framstår som seriöst och inte särskilda skäl talar mot att tillstånd ges.

Uppehållstillstånd får även ges till en utlänning som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande, på grund av synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter eller på grund av verkställighets hinder enligt 12 kap. 18 § UtlL. För att uppehållstillstånd ska få ges i sådana fall krävs dock, förutom att förhållandet ska framstå som seriöst och inte särskilda skäl talar mot att tillstånd ges, även att anknytningspersonen har välgrundade utsikter att beviljas uppehållstillstånd under en längre tid och att förhållandet har etablerats redan i hemlandet.

Uppehållstillstånd kan också ges till en utlänning som på annat sätt är nära anhörig till en person som är bosatt eller som har beviljats

⁷ I det tidigare nämnda utkastet till lagrådsremiss (se not 4) föreslås att uppehållstillstånd på grund av anknytning ska få vägras om någon av makarna eller samborna är under 21 år.

uppehållstillstånd för bosättning i Sverige eller som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande. Detta gäller om han eller hon har ingått i samma hushåll som den personen och det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna som fanns redan i hemlandet.

Vidare kan en utlänning som är förälder till och vårdnadshavare för samt sammanbor med ett barn som är bosatt i Sverige beviljas uppehållstillstånd. En utlänning som ska utöva umgänge, som inte är av begränsad omfattning, med ett barn som är bosatt i Sverige kan också beviljas uppehållstillstånd. Uppehållstillstånd i de sistnämnda fallen ska dock inte beviljas om anknytningspersonen har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande.

4.2.3 Familjemedlemmar till EES-medborgare med uppehållsrätt

I 3 a kap. UtlL finns bestämmelser om uppehållsrätt för EES-medborgare och deras familjemedlemmar. Med uppehållsrätt avses en rätt för EES-medborgare och deras familjemedlemmar att vistas i Sverige mer än tre månader utan uppehållstillstånd för arbete, eget företagande eller studier. Familjemedlem till EES-medborgare är bland annat make, sambo eller en släkting i rakt nedstigande led till EES-medborgaren eller till hans eller hennes make eller sambo, om släktingen är beroende av någon av dem för sin försörjning eller är under 21 år.

En familjemedlem till en EES-medborgare har uppehållsrätt om EES-medborgaren har uppehållsrätt. En EES-medborgares familjemedlem som inte själv är EES-medborgare och som har uppehållsrätt ska dock ansöka om uppehållskort hos Migrationsverket senast tre månader efter det att han eller hon kom till Sverige. Detta gäller dock inte för en utlänning som har ett giltigt uppehållstillstånd eller som inom tre månader från ankomsten till Sverige har ansökt om ett sådant tillstånd.

4.2.4 Familjemedlemmar till en person som är varaktigt bosatt i en annan EU-stat

En person som har vistats i Sverige med uppehållstillstånd i fem år utan avbrott kan enligt 5 a kap. 1 § UtlL ansöka om ställning som varaktigt bosatt i Sverige. Ställning som varaktigt bosatt innebär en särskild rättslig ställning som ger vissa rättigheter.⁸ Den som har beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige får ett permanent uppehållstillstånd (5 kap. 2 b § UtlL). En förutsättning för att beviljas ställning som varaktigt bosatt är att sökanden uppfyller ett försörjningskrav samt att sökanden inte utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet (5 a kap. 2 och 3 §§ UtlL).

En familjemedlem till en utlänning som har ställning som varaktigt bosatt i en annan EU-stat kan få uppehållstillstånd i samma omfattning som för den varaktigt bosatte som utlänningen har anknytning till (5 kap. 23 § fjärde stycket UtlL och 4 kap. 16 a § UtlF).

4.2.5 Familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare

Familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare och till utlänningar som har beviljats uppehållstillstånd för näringsverksamhet samt familjemedlemmar till s.k. spårbytare får beviljas uppehållstillstånd för samma tid som anknytningspersonen, dvs. den person som familjemedlemmen ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning till. Uppehållstillstånd får beviljas endast om anknytningspersonen kan försörja sig och familjemedlemmen (5 kap. 15 a och 23 §§ UtlL och 4 kap. 4 a och 4 b §§ UtlF). Normalt beviljas familjemedlemmar också ett arbetstillstånd (6 kap. 3 § UtlL och prop. 2007/08:147 s. 31).

Liknande regler gäller för familjemedlemmar till utlänningar med s.k. EU-blåkort, dvs. uppehålls- och arbetstillstånd för högkvalificerad anställning i Sverige, och för familjemedlemmar till utlänningar som beviljats tillstånd för företagsintern förflyttning (ICT-tillstånd).

En familjemedlem till den som har ett *EU-blåkort* ska beviljas uppehållstillstånd. Familjemedlemmens uppehållstillstånd ska gälla för samma tid som EU-blåkortet. De familjemedlemmar som kan komma

⁸ Regleringen följer av rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning. Direktivet ändrades genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/51/EU av den 11 maj 2011 i syfte att utöka dess räckvidd till att omfatta även personer som beviljats internationellt skydd.

i fråga för ett uppehållstillstånd är utlänningens make eller sambo samt barn till utlänningen eller till hans eller hennes make eller sambo, under förutsättning att barnet är under 18 år och ogift. För innehavare av EU-blåkort finns inget krav på att kunna försörja medföljande familjemedlemmar.⁹

En familjemedlem till den som har ett *ICT-tillstånd* kan beviljas uppehållstillstånd under samma tid som anknytningspersonen (6 b kap. 14 § UtlL). De familjemedlemmar som kan komma i fråga för ett uppehållstillstånd är utlänningens make eller sambo samt barn till utlänningen eller till hans eller hennes make eller sambo, under förutsättning att barnet är under 18 år och ogift.¹⁰

För att en familjemedlem till en utlänning med ICT-tillstånd ska få beviljas uppehållstillstånd krävs att utlänningen kan försörja sig själv och den anhörige. Undantag från försörjningskravet får medges helt eller delvis, om det finns särskilda skäl.

Upphållstillståndet för en familjemedlem till en utlänning som har ett ICT-tillstånd kan återkallas om anknytningen bryts, t.ex. om ett äktenskap eller ett samboförhållande upphör, eller om ett sådant tillstånd återkallas, eller om familjemedlemmen utgör ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa (6 b kap. 18 § UtlL).

4.2.6 Familjemedlemmar till studerande

Upphållstillstånd kan beviljas familjemedlemmar till studerande inom högre utbildning. Med familjemedlem avses make eller sambo till anknytningspersonen och barn under 18 år till anknytningspersonen eller till anknytningspersonens make eller sambo. Upphållstillstånd beviljas för samma tid som anknytningspersonen och endast om familjemedlemmen har sin försörjning ordnad under vistelsen, och inte utgör ett hot mot allmän ordning, allmän säkerhet eller allmän folkhälsa (5 kap. 23 § UtlL och 4 a kap. 6 § UtlF). Detsamma gäller för familjemedlemmar till en utlänning som beviljats uppehållstillstånd för studier på en uppdragsutbildning eller en specialiseringsutbildning för läkare eller tandläkare (4 kap. 5 c § UtlF). Även familjemedlemmar till forskare kan beviljas uppehållstillstånd.

⁹ Frågan om försörjningskrav behandlas närmare i prop. 2021/22:134 s. 112.

¹⁰ Samma regler gäller för familjemedlemmar till en utlänning med ett ICT-tillstånd för rörlighet för längre vistelse.

Något försörjningskrav uppställs dock inte i sådana fall (5 b kap. 19 § UtlL).

Medföljande medlemmar i kärnfamiljen till en student som ska bedriva övriga studier¹¹ kan beviljas uppehållstillstånd för besök med stöd av 5 kap. 10 § UtlL. Familjemedlemmens uppehållstillstånd gäller för samma tid som anknytningspersonens tillstånd men för högst ett år.

Normalt beviljas familjemedlemmar till studerande också ett arbetstillstånd (6 kap. 3 § UtlL och prop. 2007/08:147 s. 31). Det gäller dock inte familjemedlemmar till en student som ska bedriva övriga studier.¹²

¹¹ Studier som omfattas av begreppet övriga studier är vissa yrkesinriktade utbildningar, elevutbyten, vissa studier på World Maritime University (WMU) och studier på gymnasial nivå. Även vissa förutbildningar inför fortsatta högskolestudier kan ses som övriga studier. Studier på grundskola, grundskolenivå, gymnasieskola eller på eftergymnasial nivå kan som regel inte ligga till grund för uppehållstillstånd för övriga studier.

¹² Migrationsverkets rättsliga ställningstagande Upphållstillstånd för övriga studier, RS/004/2020.

5 Behov av en förbättrad arbetsmarknadsetablering för utrikes födda kvinnor

Utrikes födda, i synnerhet kvinnor och män födda utanför Europa, har en generellt svagare arbetsmarknadsförankring än personer födda i Sverige. Utrikes födda kvinnors arbetsmarknadsutfall är också genomgående sämre än utrikes födda mäns.

En mängd olika faktorer samspelar som förklaringar till arbetsmarknadssituationen för utrikes födda kvinnor och män. I detta kapitel ges inledningsvis en övergripande bild av utvecklingen på arbetsmarknaden de senaste 10–20 åren med fokus på skillnader mellan kvinnor och män med olika födelseregion (avsnitt 5.1).

Därefter analyseras situationen på arbetsmarknaden 2020 för kvinnor och män födda utanför EU/EES i avsnitt 5.2. Denna del syftar framför allt till att belysa skillnader mellan grupper med olika grund för bosättning. Som beskrivs i kapitel 3 så ser stödet för etableringen i arbets- och samhällslivet olika ut beroende på grund för bosättning. För flyktingar, andra skyddsbehövande och deras anhöriga finns sedan lång tid ett relativt omfattande stöd medan övriga grupper av anhöriga i stor utsträckning förväntas klara sitt inträde på arbetsmarknaden på egen hand.

I avsnitt 5.3 sammanfattas forskningen om effekter av program och insatser för att underlätta och påskynda etableringen på arbetsmarknaden. Därefter beskrivs i avsnitt 5.4 resultaten för kvinnor respektive män som deltar i etableringsprogrammet.

I avsnitt 5.5 diskuteras avslutningsvis hur kvinnors ansvar för omsorgen om barnen och normer, värderingar och attityder till utrikes födda kvinnors förvärvsarbete påverkar deras etablering på arbetsmarknaden.

5.1 Situationen på arbetsmarknaden för utrikes födda

5.1.1 Var fjärde person i yrkesverksam ålder är född utanför Sverige

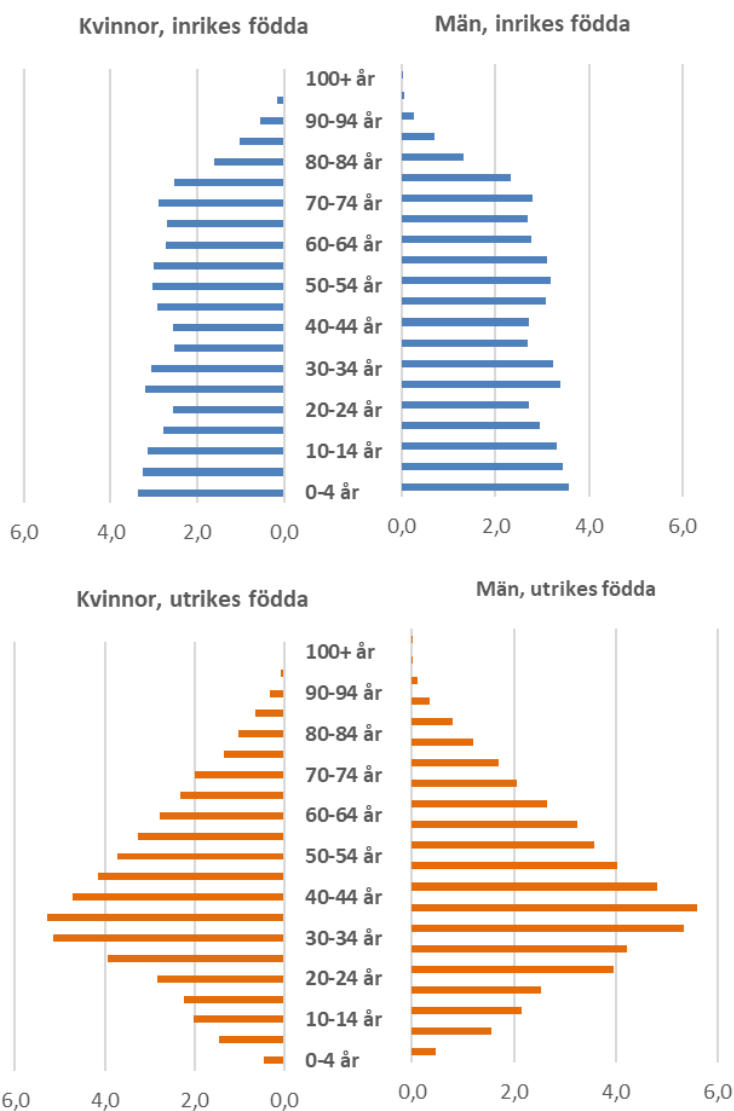
Sedan början av 2000-talet har den utrikes födda befolkningen i Sverige ökat snabbt. År 2020 uppgick antalet utrikes födda till drygt 2 miljoner. Detta motsvarade 19,7 procent av befolkningen som helhet, vilket är en ökning med 8,4 procentenheter från 2000. Åren 2013–2017 dominerade den flyktingrelaterade invandringen, men betydligt fler än hälften av dem som invandrat under de senaste decennierna är varken flyktingar, andra skyddsbehövande eller anhöriga till dessa (Landell 2021; Engdahl m.fl. 2022).

Ålderssammansättningen bland de utrikes födda skiljer sig markant från den del av befolkningen som är född i Sverige (se figur 5.1). De senaste decenniernas stora invandring har inneburit betydande tillskott i de mest förvärvsaktiva åldrarna. Vid invandringstillfället är majoriteten i 20- och 30-årsåldern, medan endast ett par procent är i åldrarna över 60 år. Den inrikes födda befolkningen, däremot, karaktäriseras av en ökande andel äldre och relativt få i förvärvsaktiv ålder.

Invandringen har bidragit med ett stort och potentiellt viktigt tillskott till den svenska arbetskraften. Sveriges demografiska försörjningskvot har påverkats i en gynnsam riktning av de senaste decenniernas stora invandring. Fler i de förvärvsarbetande åldrarna i förhållande till de som är yngre och äldre ger bättre förutsättningar för att fler kan arbeta, betala skatt och bidra till den gemensamma välfärden. Invandringen spelar också en viktig roll från ett kompetensförsörjningsperspektiv, och därmed för Sveriges tillväxt och konkurrenskraft.

För att ta till vara denna potential behöver de som invandrar så snabbt som möjligt komma in på arbetsmarknaden. En väl fungerande arbetsmarknadsetablering är därmed av avgörande betydelse för att mildra konsekvenserna av en åldrande befolkning och skapa förutsättningar för en hållbar ekonomisk tillväxt.

Figur 5.1 Sveriges befolkning 2020 efter ålder och kön.
Procent av den inrikes respektive den utrikes födda befolkningen



Källa: SCB:s befolkningsstatistik.

I de yrkesverksamma åldrarna (18–64 år) är drygt 25 procent födda utanför Sverige, bland såväl kvinnor som män. Ytterligare 4,5 procent är födda i Sverige med två utrikes födda föräldrar. Av de utrikes

födda utgör personer födda i länder utanför Europa den största gruppen, 15,4 procent av männen och 15,1 procent av kvinnorna.

Syrien, Irak och Polen är de tre största födelseländerna för både utrikes födda kvinnor och utrikes födda män. För kvinnor kommer därefter Finland, Iran och Thailand, medan det för männen är Afghanistan, Iran och Somalia som är nummer fyra, fem och sex bland födelseländerna.

Tabell 5.1 Befolkningen 2020 i yrkesverksam ålder (18–64 år) efter födelseregion och kön. Procent

	Kvinnor	Män	Total
Sverige	74,8	74,8	74,8
Norden utom Sverige	2,0	1,6	1,8
EU utom Norden	4,3	4,7	4,5
Övriga Europa	3,8	3,5	3,6
Länder utanför Europa	15,1	15,4	15,3
Total	100	100	100
Antal	2 979 339	3 122 461	6 101 800

Källa: STATIV 2020.

5.1.2 Lägre sysselsättning och högre arbetslöshet

Sysselsättningsgrad

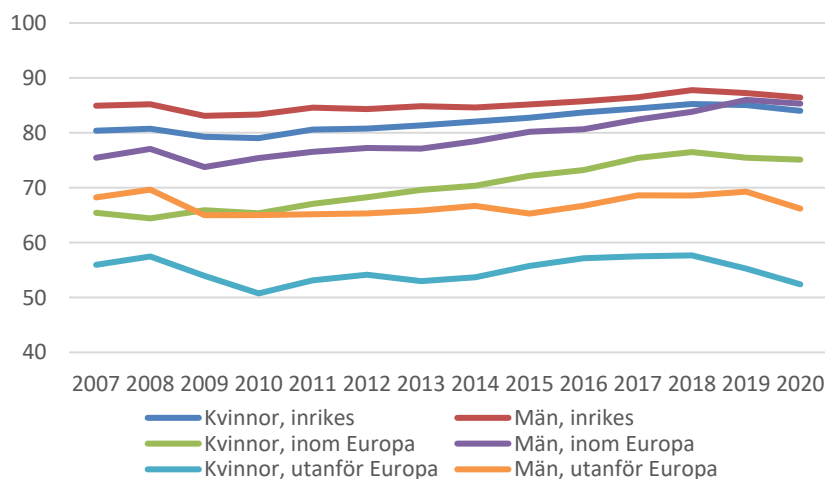
Sedan 2007 har sysselsättningsgraden, dvs. antalet sysselsatta i relation till befolkningen, ökat tydligt bland kvinnor och män födda i övriga Europa, och även bland inrikes födda syns en ökning (se figur 5.2). För utomeuropeiskt födda har dock utvecklingen varit svagare. År 2020 var andelen sysselsatta i åldern 20–64 år 52,4 procent för utomeuropeiskt födda kvinnor och 66,2 procent för utomeuropeiskt födda män.

För kvinnor och män födda utanför Europa har sysselsättningsgraden minskat något sedan 2007. Under samma period märks dock en tydlig ökning av antalet sysselsatta i dessa grupper. Att sysselsättningsgraden ändå minskat förklaras framför allt av att invandringen medfört att den utomeuropeiskt födda befolkningen i yrkesverksamma åldrar har ökat kraftigt under samma tidsperiod. Tid i landet är en viktig förklaringsfaktor till situationen på arbetsmarknaden. En hög invandring medför att många är nyanlända i Sverige, och de som har varit bosatta i Sverige relativt kort tid har generellt en lägre

sysselsättningsgrad än utomeuropeiskt födda i genomsnitt (se vidare avsnitt 5.2.3). Sammansättningseffekter påverkar därmed utvecklingen av sysselsättningsgraden i gruppen utomeuropeiskt födda över perioden som helhet.

Det finns en tydlig skillnad i sysselsättning mellan kvinnor och män både för inrikes födda och för dem som är födda i övriga Europa och för de utomeuropeiskt födda. Skillnaden mellan könen är dock störst för utomeuropeiskt födda. År 2020 var skillnaden i sysselsättningsgrad 13,8 procentenheter mellan utomeuropeiskt födda kvinnor och män, vilket kan jämföras med en könsskillnad på 2,4 respektive 10,2 procentenheter för inrikes födda och födda inom Europa.

Figur 5.2 Andel sysselsatta 2007–2020 efter födelseregion och kön. Procent av befolkningen 20–64 år



Källa: AKU.

I figur 5.2 ser vi också att konjunkturläget har påverkat sysselsättningen i olika hög grad beroende på kön och bakgrund. Svängningarna under perioden har haft större inverkan på sysselsättningen för utrikes födda än för inrikes födda. Efter finanskrisen 2009 minskade sysselsättningen mest bland utomeuropeiskt födda kvinnor och män, medan sysselsättningen för inrikes födda påverkades i betydligt mindre utsträckning. Även följdverkningarna av coronapandemin har drabbat utrikes födda hårdare. Särskilt gäller detta kvinnor och män födda utanför Europa. Sysselsättningsgraden bland utomeuro-

peiskt födda minskade med drygt 3 procentenheter 2020, medan minskningen bland inrikes födda var 0,8 procentenheter.

För 2021 och 2022 indikerar SCB:s AKU-undersökningar¹ en starkt positiv utveckling för utomeuropeiskt födda män. Motsvarande förbättring syns dock inte för utomeuropeiskt födda kvinnor.

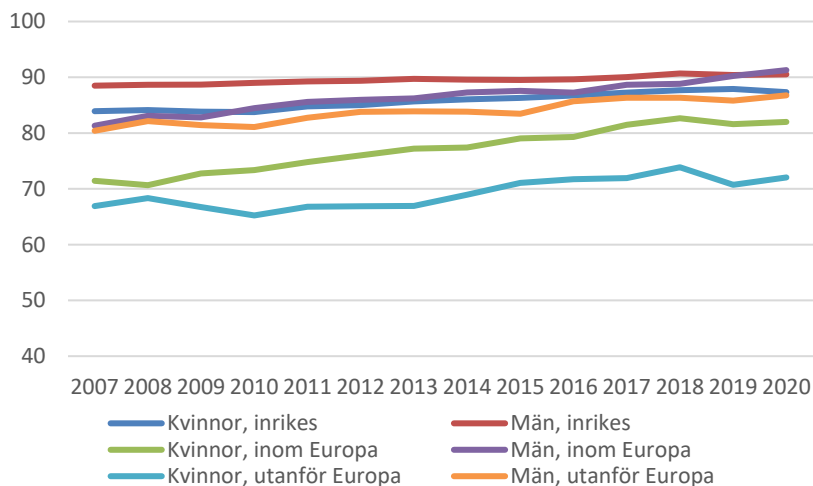
Arbetskraftsdeltagande

I internationell jämförelse är arbetskraftsdeltagandet högt i Sverige, både bland inrikes och utrikes födda. Ett högt arbetskraftsdeltagande är i sig positivt, eftersom det innebär att många står till arbetsmarknadens förfogande och aktivt söker arbete eller deltar i insatser som kan bidra till att de på sikt kan komma i arbete.

Arbetskraftsdeltagandet har ökat i samtliga grupper sedan 2007 (se figur 5.3). Den största ökningen ser vi för kvinnor och män födda inom Europa, men även bland utomeuropeiskt födda har arbetskraftsdeltagandet ökat tydligt. Jämfört med övriga grupper i Sverige är dock arbetskraftsdeltagandet fortfarande lågt bland kvinnor födda utanför Europa. År 2020 stod 28 procent av alla utomeuropeiskt födda kvinnor i åldern 20–64 år utanför arbetskraften, medan motsvarande andel för utomeuropeiskt födda män var 13 procent. Detta kan jämföras med att 13 procent av inrikes födda kvinnor och 9 procent av inrikes födda män stod utanför arbetskraften.

¹ SCB:s arbetskraftsundersökningar beskriver utvecklingen på arbetsmarknaden för Sveriges befolkning och utgör den officiella sysselsättnings- och arbetslöshetsstatistiken.

Figur 5.3 Arbetskraftsdeltagande 2007–2020 efter födelseregion och kön. Procent av befolkningen 20–64 år



Anm.: Utvecklingen efter 2020 visar på en ökning av arbetskraftsdeltagandet för både kvinnor och män födda utanför Europa.

Källa: AKU.

Skillnaden i arbetskraftsdeltagande mellan utomeuropeiskt födda kvinnor och män har ökat de senaste åren. Könsgapet 2020 var det största sedan 2013.

Deltagande i studier är den viktigaste orsaken till utrikes födda kvinnors låga arbetskraftsdeltagande, i synnerhet för kvinnor födda utanför Europa där över hälften av dem som stod utanför arbetskraften 2020 uppgav studier som orsak. Ett annat vanligt skäl är arbete i hemmet – av de utomeuropeiskt födda kvinnorna utanför arbetskraften var det var femte som uppgav att hemarbete var orsaken. Skillnaden i arbetskraftsdeltagande mellan utomeuropeiskt födda kvinnor och män beror alltså främst på att kvinnor studerar och är hemarbetande i högre grad än män.²

² Budgetpropositionen för 2022, prop. 2021/22:1, bilaga 3 Ekonomisk jämställdhet.

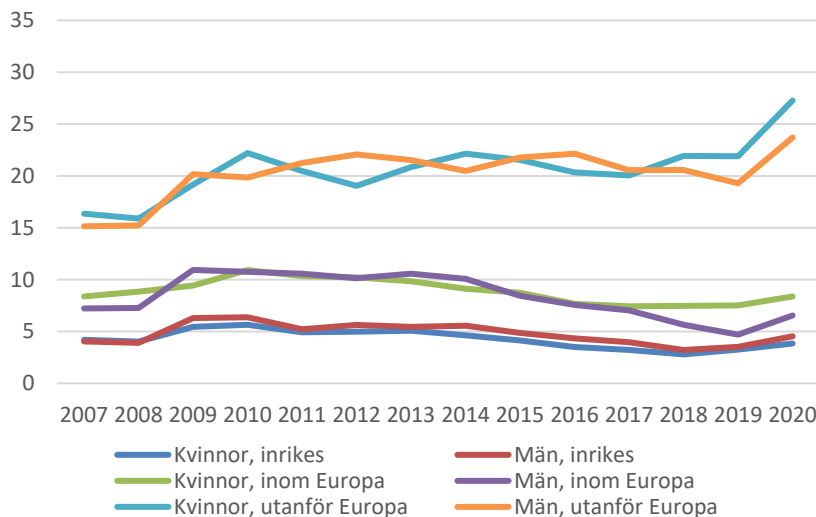
Arbetslöshet

Arbetslösheten är generellt högre bland utomeuropeiskt födda än bland personer födda i Sverige och personer födda i Europa. Trots att arbetskraftsdeltagandet är lägre bland utomeuropeiskt födda kvinnor än i övriga grupper så har kvinnor födda utanför Europa även den klart högsta arbetslösheten. År 2020 var arbetslösheten över 27 procent bland utomeuropeiskt födda kvinnor och nära 24 procent bland utomeuropeiskt födda män. Detta kan jämföras med cirka 4 procent för inrikes födda kvinnor och män.

Bland utomeuropeiskt födda har arbetslösheten ökat tydligt sedan 2007. Stort inflöde till arbetskraften är en bidragande förklaring. Men i figur 4.4 ser vi också att kvinnor och män födda utanför Europa har påverkats starkt av ekonomiska nedgångar. Arbetslösheten ökade påtagligt i dessa grupper både i samband med finanskrisen 2008–2010 och som en följd av coronapandemin 2020.

Även andelen av de arbetslösa som är långtidsarbetslösa, dvs. arbetssökande som har varit utan arbete i över tolv månader, är generellt högre bland utrikes födda än bland inrikes födda. Antalet långtidsarbetslösa (både inrikes och utrikes födda) mer än fördubblades under finanskrisen 2008–2010, från 57 000 till 132 000. Som en konsekvens av coronapandemin uppnådde långtidsarbetslösheten rekordhöga nivåer under 2021. Därefter har gruppen minskat till en lägre nivå än innan pandemin. Minskningen omfattar dock inte gruppen med längst inskrivningstider (Arbetsförmedlingen 2023b).

**Figur 5.4 Arbetslöshet 2007–2020 efter födelseregion och kön.
Procent av arbetskraften 20–64 år**



Källa: AKU.

Hösten 2022 var drygt 50 000 utrikes födda kvinnor långtidsarbetslösa. Detta motsvarar över hälften av de utrikes födda kvinnorna som var inskrivna som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen.³ Bland arbetslösa inrikes födda är det betydligt ovanligare att fastna i långtidsarbetslöshet, drygt 20 procent hade hösten 2022 varit arbetslösa längre än tolv månader.

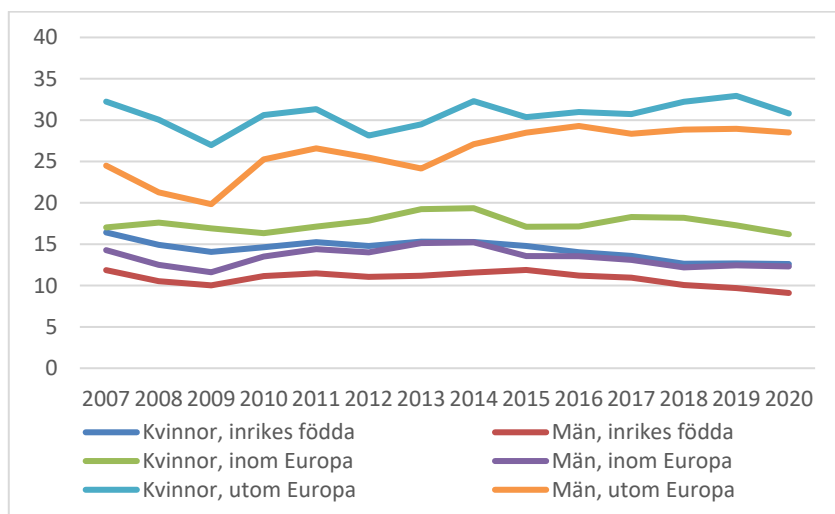
5.1.3 Tidsbegränsade anställningar i lågkvalificerade jobb är vanligt

En stor andel av de utomeuropeiskt födda som har ett arbete har en svag ställning på arbetsmarknaden. När arbetsmarknaden är god ökar jobbchanserna, men när konjunkturen viker löper de utomeuropeiskt födda störst risk att bli arbetslösa. Detta förhållande har redan framkommit i redovisningen av sysselsättnings- och arbetslöshetsutvecklingen.

³ Både öppet arbetslösa och deltagare i olika arbetsmarknadspolitiska program och insatser räknas som arbetssökande. I gruppen långtidsarbetslösa utrikes födda kvinnor ingår alltså även de som deltar i etableringsprogrammet och har varit inskrivna mer än tolv månader.

Den ökade tudelningen på arbetsmarknaden märks även i skillnader vad gäller förekomsten av tidsbegränsade anställningar. Bland utomeuropeiskt födda har det blivit vanligare med tidsbegränsade anställningar under de senaste åren, medan andelen med tidsbegränsade anställningar har minskat bland inrikes födda. År 2020 var det 30,8 procent av de utomeuropeiskt födda kvinnorna och 28,5 procent av männen som hade en tidsbegränsad anställning, vilket är betydligt högre än bland både inrikes födda och personer födda i Europa (se figur 5.5).

Figur 5.5 Andel tidsbegränsat anställda 20–64 år efter kön och födelseregion. Procent



Källa: AKU.

Tidsbegränsade anställningar är särskilt vanligt bland personer som har varit bosatta kortare tid i landet. Bland kvinnor födda utanför Europa som bott i Sverige mindre än tio år var 58 procent tidsbegränsat anställda 2019, vilket kan jämföras med 43 procent av männen. Det är också betydligt vanligare att kvinnor och män födda utanför Europa upplever att deras arbeten är enformiga och att de saknar inflytande över planeringen av arbetet och förläggningen av arbetstiden (SCB 2019).

Utrikes födda är också överrepresenterade i jobb med låga kvalifikationskrav. För utomeuropeiskt födda med kortare vistelsetid än

tio år är städare det vanligaste yrket, följt av undersköterska (SCB 2019). Samma yrken dominerar bland dem med längre vistelsetid, men för denna grupp är undersköterskeyrket störst. Överrepresentationen av utrikes födda inom yrket städare är sammantaget mycket stor, nära 60 procent av alla städare är utrikes födda. Även bland undersköterskor och lager- och terminalpersonal är samtliga grupper av utrikes födda överrepresenterade.

I en studie av betydelsen av enkla jobb för utrikes föddas arbetsmarknadsintegration på längre sikt av Ek m.fl. (2020) visas att andelen som anställs i enkla jobb är något högre bland kvinnorna än bland männen.⁴ Den stora skillnaden finns dock mellan utrikes och inrikes födda oavsett kön (12–13 procent jämfört med 3–4 procent). Författarna drar slutsatsen att enkla jobb ofta fungerar som en väg till varaktig sysselsättning, men att dessa jobb sällan leder vidare till mer kvalificerade jobb och högre löner. Liknande slutsatser har även Calmfors m.fl. (2018) redovisat. Sannolikheten att senare arbeta i ett mer kvalificerat yrke är minst för utrikes födda kvinnor.

5.2 Etableringen på arbetsmarknaden ur ett könsperspektiv

5.2.1 Upplägg av analysen

I föregående avsnitt visades att sysselsättningen är lägre bland utrikes födda än bland inrikes födda. Vi såg också att det finns betydande skillnader mellan kvinnor och män från samma födelseregion och att sysselsättningsgapet mellan utrikes födda kvinnor och utrikes födda män har ökat under senare år.

I detta avsnitt fördjupas analysen för de utomeuropeiskt födda. Vi studerar arbetsmarknadsutfallen för kvinnor och män i yrkesverksamma åldrar (18–64 år) som har invandrat till Sverige från länder utanför EU/EES. För analysen används registerdata sammanställd av Statistiska centralbyrån (SCB) i databasen STATIV. Variabelinnehållet utgörs av nationell statistik på individnivå från ett stort antal olika register. Vi använder bland annat bakgrundsuppgifter om enskilda individer såsom kön, födelseår, grund för bosättning, utbildnings-

⁴ Studien omfattar tidigare arbetslösa personer, både inrikes och utrikes födda, som anställdes i yrken på den lägsta kvalifikationsnivån enligt Statistiska centralbyråns standard för svensk yrkesklassificering (SSYK).

nivå, födelseland och bosättningskommun, samt uppgifter om sysselsättning och olika försörjningskällor.

Två huvudsakliga arbetsmarknadsutfall redovisas i detta avsnitt, dels att vara sysselsatt enligt SCB:s registerbaserade arbetsmarknadsstatistik (RAMS), dels ett mått som konstruerats för att beskriva ekonomisk inaktivitet, dvs. att varken arbeta eller studera. Ett ytterligare sätt att beskriva skillnaderna mellan utrikes födda kvinnors och mäns etablering på arbetsmarknaden är att se hur andelen som har förvärvsarbete som huvudsaklig inkomstkälla utvecklas med tid i landet för olika grupper. Analys av inkomster ger också kompletterande information om andra inkomstkällor, vid sidan av inkomst från arbete. En sådan analys återfinns i *bilaga 3*.

Avgränsningen till personer som är födda i länder utanför EU/EES motiveras av att dessa grupper har en svagare arbetsmarknadsenablering än övriga utrikes födda. Vi vill också kunna analysera skillnader mellan grupper med olika grund för bosättning, och sådana uppgifter saknas för EU/EES-medborgare.⁵ Arbetsmarknadsutfallen redovisas genomgående efter både kön och grund för bosättning.

STATIV är en longitudinell databas som omfattar samtliga personer som är bosatta (folkbokförda) i Sverige den 31 december respektive år. Här används STATIV för en tvärsnittsanalys av den del av befolkningen 2020 som är född utanför EU/EES, som är det senaste år vi har tillgång till data för. Analysen syftar till att komplettera tidigare studier av etableringen på arbetsmarknaden där man i stället följt olika kohorter av invandrare under deras första år i landet (se t.ex. Ruist 2018; Andersson Joona 2020; Landell 2021).

Tid i landet är en viktig förklaringsfaktor till skillnader i arbetsmarknadsutfall. I stället för invandringsår använder vi vistelsetid baserat på totalt antal dagar i Sverige sedan första invandringstillfället. På så sätt kan vi ta hänsyn till att en person som invandrat kan utvandra igen för att sedan återkomma till Sverige. Tid då personen inte varit folkbokförd i Sverige räknas alltså bort.

Det händer också att folkbokförda personer emigrerar eller avlider utan att det anmäls till folkbokföringen. Detta ger upphov till övertäckning i Statistiska centralbyråns register över totalbefolkning

⁵ Fri rörlighet för EU-medborgare är en av EU:s grundläggande principer. Den fastställs i artikel 45 i EUF-fördraget och ger EU-medborgare rätt att söka jobb i ett annat EU-land, arbeta där utan arbetstillstånd, bo där medan man arbetar, stanna kvar även när anställningen har upphört och behandlas på samma sätt som landets egna medborgare när det gäller tillgång till arbete, arbetsvillkor samt alla andra sociala förmåner och skatteförmåner.

(RTB). Övertäckningen uppskattades 2019 till 73 000 personer (SCB 2022a).⁶ Ej rapporterade utvandringar från Sverige är den främsta orsaken. Det innebär att övertäckningen framför allt avser den utrikes födda befolkningen, eftersom de utvandrar i högre utsträckning än personer födda i Sverige (Andersson m.fl. 2023). För grupper med kortare vistelsetid i Sverige kan dock övertäckningen över-skattas, eftersom skattningarna i stor utsträckning grundar sig på ekonomiska faktorer (Monti m.fl. 2020).

Övertäckningen i RTB leder till att andelen sysselsatta underskattas för utrikes födda, eftersom sysselsättningsgraden beräknas som kvoten mellan dem som är sysselsatta och dem som är registrerade som bosatta i landet i den grupp som studeras. Särskilt sysselsättningsgraden för grupper som har en relativt hög benägenhet att återutvandra bör därför tolkas med försiktighet.

Övertäckningen påverkar sannolikt även utfallen för andelen som varken arbetar eller studerar som analyseras i avsnitt 5.2.5. Den svenska registerstatistiken håller hög kvalitet avseende dem som är sysselsatta, men de som finns i registren utan registrerad sysselsättning kan till viss del vara personer som egentligen är utflyttade från Sverige. Denna risk är dock mindre för kvinnor än för män (se faktaruta).

Faktaruta Benägenhet att återutvandra och övertäckning

Övertäckningen för den utrikes födda befolkningen i registret över totalbefolkningen (RTB) hänger samman med (oregistrerad) återutvandring. Övertäckningen är alltså relaterad till hur vanligt det är att återutvandra, dvs. att antingen flytta tillbaka till hemlandet eller flytta vidare till ett annat land. Den registrerade återutvandringen är starkt korrelerad med den faktiska återutvandringen och därmed också med övertäckning för olika befolkningsgrupper (Monti m.fl. 2020; Wadensjö 2013). Övertäckning uppstår alltså framför allt i grupper med högre rörlighet.

⁶ Beräkningen baserades på statistiska modeller som Skatteverket utvecklat tillsammans med SCB i syfte att fungera som ett systematiskt uppföljningsverktyg av folkbokföringens kvalitet. Modellerna utgår från registerbaserade indikatorer som tagits fram genom registerspårningar, med grundantagandet att en person som är bosatt i Sverige även gör avtryck i något eller några av landets administrativa register.

Analyser av återutvandring visar att benägenheten att utvandra bland dem som är födda i länder utanför EU/EES är högst bland dem som kommer från länder med högt värde på HDI (*Human Development Index*)⁷ och lägst bland dem från länder med lågt HDI. Kvinnor har nära 20 procent lägre benägenhet att återutvandra jämfört med män. Benägenheten är också lägre för personer som har barn än för dem som inte har det. Lägst är återutvandringen för personer med barn som är yngre än sex år. Vad gäller olika åldersgrupper är benägenheten att utvandra högst bland dem som är i åldern 20–30 år (Skarman 2011).

Jämförs olika invandringskategorier (grund för bosättning) är benägenheten att återutvandra lägst bland dem som invandrat av flyktinskäl och närmast bland dem som kommer som anhöriga. Benägenheten att utvandra är högst för dem som invandrat för studier. Sedan början av 2010-talet har utvandringstalen för flyktingar och deras anhöriga legat på cirka 10 per 1 000, och varierat mellan 10 och 20 per 1 000 för övriga anhöriga, mellan drygt 20 och 90 per 1 000 för arbetskraftsinvandrare och deras familjemedlemmar och mellan 75 och 200 per 1 000 för studenter. Många utvandringar i de två sistnämnda kategorierna har varit ett resultat av Skatteverkets avregistreringar av personer som inte längre bedömts vara bosatta i Sverige (SCB 2018, bilaga 6).

5.2.2 Kvinnor har främst invandrat av familjeskäl

I den svenska befolkningen i yrkesverksamma åldrar (18–64 år) fanns 2020 totalt drygt 1,15 miljoner kvinnor och män som var födda i ett land utanför EU/EES. Könsfördelningen är jämn totalt sett, 49 procent kvinnor och 51 procent män. När vi tar hänsyn till grund för bosättning finns dock tydliga könsskillnader (se figur 5.6).

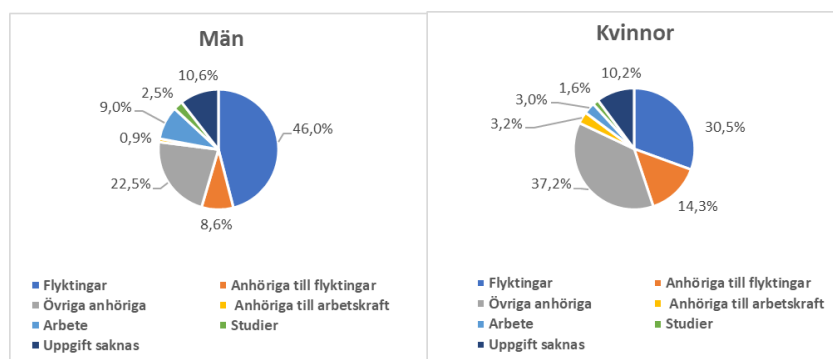
Bland kvinnor är gruppen som invandrat som övriga anhöriga störst, och utgör 37 procent av hela populationen. Gruppen övriga anhöriga är relativt stor också bland män, 22 procent. Sammantaget reflekterar detta att familjeanknytning till en person som är stadigvarande bosatt i Sverige, men inte hör till gruppen flyktingmottagna,

⁷ *Human Development Index* (HDI) är ett mått för länders utvecklingsnivå som betonar människors resurser och förmågor.

under lång tid har varit ett vanligt skäl till invandring för personer födda i länder utanför EU/EES.

Bland män i yrkesverksam ålder som är födda utanför EU/EES är det personer som invandrat som flyktingar eller andra skyddsbehövande som utgör den största gruppen, 46 procent. För kvinnorna är flyktinggruppen i stället den näst största kategorin. Bland både kvinnor och män är andelen anhöriga till flyktingar tydligt mindre än andelen flyktingar, 14,3 respektive 8,6 procent.

Figur 5.6 Befolkningen 2020 i åldern 18–64 år födda utanför EU/EES efter grund för bosättning, fördelade på kön. Procent



Källa: STATIV, egna bearbetningar.

Invandring av arbetsmarknadsskäl från länder utanför EU/EES var relativt ovanligt fram till dess att reglerna för arbetskraftsinvandring ändrades i december 2008.⁸ De senaste tio åren har antalet arbetskraftsinvandrare ökat stadigt, och 2022 utgjorde arbete den vanligaste grunden för uppehållstillstånd i Sverige enligt Migrationsverkets statistik. Könsfördelningen är mycket ojämn i denna grupp. Bland arbetskraftsinvandrare finns en stor övervikt för män, medan andelen kvinnor i stället är mycket hög bland deras medföljande. Män som invandrat för arbete utgjorde 9 procent av samtliga utomeuropeiskt födda män i Sverige 2020.

För cirka 10 procent av både kvinnorna och männen saknas uppgift om grund för bosättning. En majoritet av dessa är medborgare, eller har permanent uppehållstillstånd, i ett annat EU-land och om-

⁸ Se prop. 2007/08:147 Nya regler för arbetskraftsinvandring.

fattas därmed av den fria rörligheten. I gruppen finns också personer som invandrat till Sverige för mer än 30 år sedan.⁹

5.2.3 Individegenskaper hos befolkningen född utanför EU/EES

I tabell 5.2 och 5.3 nedan redovisas deskriptiv statistik för befolkningen 2020 som är född utanför EU/EES. Undantagna är de cirka 2 procent av populationen (1,6 procent av kvinnorna och 2,5 procent av männen) som 2020 hade studier som grund för sin bosättning i Sverige. De som invandrar för studier har hög benägenhet att utvandra efter sina studier, det vanliga är att de endast stannar några år i landet (se avsnitt 5.2.1).

Födelseland

Fördelningen mellan födelseländer är svår att redovisa på ett meningsfullt sätt i en översiktstabell och har därför inte tagits med i tabell 5.2 och 5.3. Det finns emellertid både intressanta likheter och tydliga skillnader mellan grupper med olika grund för bosättning och mellan kvinnor och män.

För kvinnor i gruppen flyktingar är Syrien, Irak, Bosnien-Hercegovina, forna Jugoslavien, Somalia och Iran de vanligaste födelseländerna. Även för män som invandrat som flyktingar hamnar Syrien och Irak högst, men därefter kommer Afghanistan följt av Iran och Eritrea. I gruppen anhöriga till flyktingar är Irak det största födelselandet för både kvinnor och män, följt av Somalia, Syrien, Afghanistan och Iran.

I gruppen övriga anhöriga är Thailand det största födelselandet för kvinnor. På andra plats hamnar dock Irak också i denna grupp, följt av Kina, Turkiet och Iran. För män i samma grupp är det Turkiet, Irak, Thailand, forna Jugoslavien och Iran som är de största födelseländerna.

Bland kvinnor och män som invandrat som arbetskraft och anhöriga till arbetskraftsinvandrare toppar Indien och Kina som födelseländer. Därefter kommer Turkiet och Irak.

⁹ Uppgifter om grund för bosättning saknas delvis för dem som invandrade före 1987.

Vistelsetid

Skilnaderna i tabell 5.2 och 5.3 mellan de olika grupperna av utom-europeiskt födda vad gäller vistelsetid i landet speglar i stor utsträckning invandringens sammansättning över åren. Bland flyktingar och anhöriga till flyktingar ser vi exempelvis relativt höga andelar som har en vistelsetid på tre–fyra år, vilket innebär att de invandrade i samband med den stora flyktingvågen 2015/2016. Andelen som varit bosatta i Sverige kortare tid än tre år är betydligt lägre, vilket reflekterar den kraftiga åtstramningen av migrationslagstiftningen som initierades hösten 2015.

I gruppen övriga anhöriga ser vi å andra sidan en ganska jämn fördelning mellan olika vistelsetider. Detta stämmer väl överens med att invandring med denna grund ligger på en relativt stabil nivå på cirka 12 000 kvinnor och 5 000 män per år (Landell 2021). Intressant att notera är att både bland flyktingar och deras anhöriga och bland övriga anhöriga har majoriteten, 50–60 procent, varit bosatta i landet längre tid än tio år.

Arbetskraftsinvandrare och anhöriga till arbetskraft har en tydligt avvikande fördelning mellan olika vistelsetider. I dessa grupper dominerar kort tid i landet. Mindre än 20 procent av arbetskraftsinvandrarna, och cirka 10 procent av deras anhöriga, har varit bosatta i Sverige längre tid än tio år. Fördelningen är framför allt en följd av den markanta ökningen av antalet arbetskraftsinvandrare från länder utanför EU/EES under det senaste decenniet. Arbetskraftsinvandrare har också en relativt hög benägenhet att återutvandra efter några år (SCB 2018). De som invandrar tillsammans med familjemedlemmar verkar dock stanna i betydligt högre utsträckning än övriga arbetskraftsinvandrare (Riksrevisionen 2016).

Åldersfördelning

I studier där man följer en viss kohort, till exempel de som invandrat ett visst år, framkommer vanligen att 60–70 procent av de vuxna som är födda utanför EU/EES är i åldrarna 20–40 år när de invandrar till Sverige. När vi här beskriver hela den yrkesverksamma befolkningen, oavsett invandringsår, blir fördelningen mellan de olika åldersgrupperna jämnare. Detta beror på att ålderssammansättningen delvis speglar vistelsetiden i Sverige.

Ungefär hälften av alla som invandrat som flykting, anhörig till flykting eller som övrig anhörig återfinns 2020 i åldersgrupperna 25–44 år. För arbetskraftsinvandrare och anhöriga till arbetskraft är 70–80 procent i dessa åldrar.

Utbildningsnivå

Oavsett grund för bosättning är det vanligare att kvinnor har en eftergymnasial utbildning än att män har det. Eftergymnasial utbildning är vanligt bland kvinnor som invandrat som anhöriga till arbetskraft, varannan har en sådan utbildning. Även i gruppen övriga anhöriga är utbildningsnivån hög bland kvinnorna, 45 procent har en eftergymnasial utbildning. Andelen eftergymnasialt utbildade ligger i dessa grupper på samma nivå som i den svenska befolkningen som helhet. För män i samma grupper är andelen 10–20 procentenheter lägre än för kvinnorna. Skillnaden mellan kvinnor och män i andelen eftergymnasialt utbildade är inte lika stor bland flyktingar och anhöriga till flyktingar, men också i dessa grupper är eftergymnasial utbildning vanligare bland kvinnor än bland män (cirka 30 procent av kvinnorna jämfört med 25 procent av männen).

Bland flyktingar och anhöriga till flyktingar är det en relativt stor andel som har mycket kort utbildning, cirka 30 procent av både kvinnor och män har utbildning som motsvarar högst nio års grundskola. I den svenska befolkningen som helhet ligger andelen med högst grundskoleutbildning på 10 procent, medan 42 procent har gått gymnasiet och inte läst vidare.

De små könsskillnaderna i andelen med kort utbildning bland flyktingar och anhöriga till flyktingar är intressant. Studier av nyanlända flyktingar och deras anhöriga brukar visa att det är vanligare att kvinnor har mycket kort utbildning än att män har det. Detta stämmer alltså inte för gruppen som helhet. Delvis kan detta reflektera att sammansättningen av gruppen flyktingar och anhöriga till flyktingar har varierat mellan åren. Men det indikerar också att många kvinnor som hade kort utbildning när de invandrade har vidareutbildat sig och byggt på sin formella kompetens i Sverige. Andelen som studerar på komvux ökar bland både män och kvinnor efter de första två åren i Sverige, men fjärde året efter invandringen studerar kvinnor på komvux i dubbelt så hög grad som män (Landell 2021).

Familjesammansättning

I samtliga grupper är det vanligare bland kvinnor än bland män att ha barn i förskoleåldern. Kvinnor som invandrat som anhöriga till arbetskraft sticker ut, i denna grupp har över 40 procent barn under sex år. Bland kvinnor i de övriga grupperna ligger andelen 10–15 procentenheter lägre. En förklaring till detta är att åldersfördelningen i gruppen anhöriga till arbetskraft avviker från övriga grupper av kvinnor.

Oavsett grund för bosättning är det också betydligt vanligare med ensamstående mödrar än med ensamstående fäder. Den största andelen ensamstående mammor, 15 procent, finns i gruppen anhöriga till flyktingar.

Bostadskommun

Arbetskraftsinvandrare och anhöriga till arbetskraft är i stor utsträckning bosatta i storstadskommuner eller i kommuner nära storstadskommunerna. Ungefär två av tre invandrare i dessa grupper finns i storstadsområden. Även bland övriga anhöriga finns en majoritet av både kvinnor och män i storstadskommunerna.

Koncentrationen till storstäder är inte lika påtaglig för flyktingar och anhöriga till flyktingar. Mindre än 40 procent bor i sådana kommuner, medan en lite större andel bor i större städer eller i kommuner nära en större stad. Av kvinnor och män som invandrat som flyktingar eller deras anhöriga bor en av fem i en mindre stad eller i en glesbygdskommun.

Tabell 5.2 Befolkningen 2020 födda utanför EU/EES i åldern 18–64 år som invandrat som flyktingar, anhöriga till flyktingar eller övriga anhöriga. Procent

	Flyktingar			Anhöriga flyktingar			Övriga anhöriga		
	Kvinnor	Män	Total	Kvinnor	Män	Total	Kvinnor	Män	Total
Vistelsetid									
0–2 år	6,6	8,2	7,6	11,2	8,0	10,0	9,8	8,2	9,2
3–4 år	14,1	18,1	16,5	14,3	10,7	12,9	8,0	7,0	7,6
5–9 år	20,6	23,6	22,4	22,2	22,1	22,1	20,5	20,6	20,5
10– år	58,6	50,2	53,4	52,3	59,3	55,0	61,7	64,2	62,7
Ålder									
18–19 år	2,7	3,1	2,9	6,2	10,3	7,8	1,9	2,6	2,2
20–24 år	8,8	15,0	12,6	14,0	20,6	16,5	6,0	7,5	6,6
25–34 år	25,8	24,7	25,1	24,7	25,4	25,0	23,8	24,3	24,0
35–44 år	25,6	23,0	24,0	24,4	20,5	22,9	31,4	32,1	31,7
45–54 år	19,7	18,3	18,8	19,7	13,3	17,3	24,4	21,4	23,2
55–64 år	17,5	15,9	16,5	11,0	9,8	10,5	12,6	12,1	12,4
Utbildning									
Förgymnasial <9 år	17,5	15,0	16,0	17,9	10,5	15,0	11,2	9,1	10,4
Förgymnasial 9 år	11,5	14,2	13,1	15,1	22,3	17,9	8,6	12,5	10,1
Gymnasium	35,6	37,9	37,0	31,6	37,5	33,9	30,9	37,3	33,4
Eftergymnasial	30,7	27,5	28,8	28,1	23,0	26,1	44,7	36,2	41,4
Uppgift saknas	4,7	5,4	5,1	7,5	6,7	7,2	4,6	4,9	4,7
Familjesituation									
Gift/sambo med hemmaboende barn			42,6			54,2			47,9
Gift/sambo utan hemmaboende barn			7,3			6,0			11,4
Ensamstående mor			9,6			15,1			11,1
Ensamstående far			2,3			2,1			2,1
Ensamboende			38,1			22,6			27,5
Har barn under 6 år	26,3	19,8	22,3	29,2	21,8	26,4	25,2	24,7	25,0
Kommuntyp									
Storstäder	39,1	37,7	38,2	37,0	38,5	37,6	53,3	56,7	54,6
Större städer	41,7	41,3	41,5	43,2	43,7	43,4	32,1	31,0	31,7
Mindre städer/tätorter	19,2	21,0	20,3	19,8	17,8	19,0	14,6	12,2	13,7
Totalt antal (100-tal)	1 722	2 712	4 434	807	504	1 312	2 096	1 324	3 420

Anm.: I kommuntypen storstäder ingår även storstadsnära kommuner, i större städer ingår kommuner nära större stad, och i mindre städer/tätorter ingår landsbygdskommuner.

Källa: STATIV, egna bearbetningar.

Tabell 5.3 Befolkningen 2020 födda utanför EU/EES i åldern 18–64 år som invandrat som arbetskraft, anhöriga till arbetskraft eller som saknar uppgift om grund för bosättning. Procent

	Arbetskraft			Anhöriga arbetskraft			Uppgift saknas		
	Kvinnor	Män	Total	Kvinnor	Män	Total	Kvinnor	Män	Total
Vistelsetid									
0–2 år	38,4	38,5	38,5	56,6	44,3	53,8	12,4	14,9	13,7
3–4 år	18,6	17,2	17,5	14,2	17,1	14,9	5,8	8,2	7,0
5–9 år	25,4	25,5	25,4	20,4	25,6	21,6	6,7	8,7	7,7
10– år	17,6	18,9	18,6	8,8	13,0	9,8	75,1	68,3	71,6
Ålder									
18–19 år	0,1	0,1	0,1	3,1	12,5	5,3	2,2	2,4	2,3
20–24 år	3,1	3,3	3,2	7,6	18,6	10,2	5,4	5,2	5,3
25–34 år	43,8	39,2	40,3	45,1	23,1	40,0	14,9	14,3	14,6
35–44 år	34,6	40,9	39,4	34,7	29,2	33,4	30,2	30,4	30,3
45–54 år	13,1	12,8	12,9	8,0	13,2	9,2	26,9	25,8	26,3
55–64 år	5,3	3,7	4,1	1,4	3,5	1,9	20,4	21,9	21,2
Utbildning									
Förgymnasial <9 år	2,9	3,8	3,6	4,7	2,9	4,3	4,7	4,2	4,4
Förgymnasial 9 år	2,0	3,0	2,8	4,4	11,3	5,9	8,6	11,5	10,1
Gymnasium	9,6	11,4	11,0	13,9	20,7	15,5	37,0	40,5	38,8
Eftergymnasial	66,2	57,7	59,8	51,8	40,2	49,2	42,3	32,5	37,2
Uppgift saknas	19,3	24,0	22,9	25,2	24,9	25,2	7,4	11,3	9,5
Familjesituation									
Gift/sambo med hemmaboende barn			36,8			67,9			42,6
Gift/sambo utan hemmaboende barn			11,5			19,8			10,5
Ensamstående mor			2,2			3,5			8,4
Ensamstående far			1,0			0,7			2,9
Ensamboende			48,5			8,2			35,6
Har barn under 6 år	17,5	24,4	22,8	40,9	21,3	36,4	16,6	15,7	16,1
Kommuntyp									
Storstäder	68,8	64,4	65,5	62,9	62,1	62,7	57,6	59,4	58,5
Större städer	23,5	26,3	25,6	27,7	27,9	27,7	30,8	30,0	30,4
Mindre städer/tätorter	7,7	9,3	8,9	9,4	10,1	9,6	11,6	10,6	11,1
Totalt antal (100-tal)	171	531	702	178	53	231	575	622	1 197

Anm.: I kommuntypenorstäder ingår även storstadsnära kommuner, i större städer ingår kommuner nära större stad, och i mindre städer/tätorter ingår landsbygdskommuner.

Källa: STATIV, egna bearbetningar.

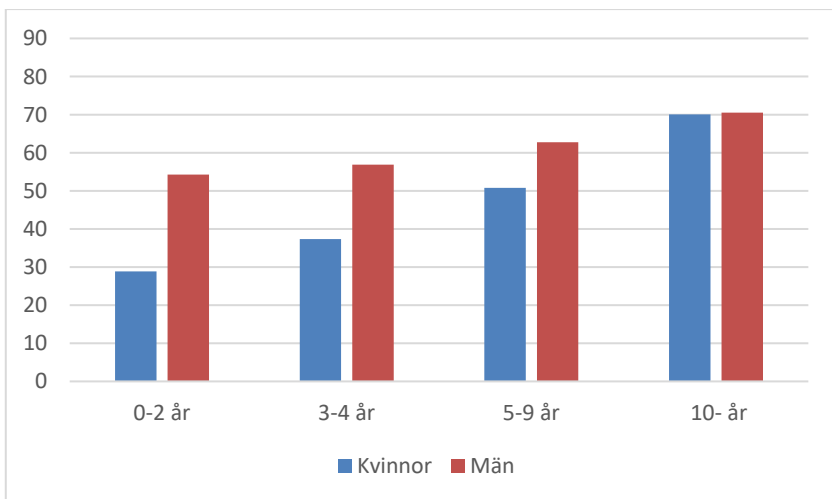
5.2.4 Skillnaden i sysselsättning mellan kvinnor och män minskar med tid i landet

För kvinnor födda utanför EU/EES tar det betydligt längre tid än för män att börja arbeta. Sysselsättningsgapet mellan kvinnor och män är som störst under de första åren i Sverige för att därefter minska (se figur 5.7).

Delvis förklaras denna bild av att kvinnor och män invandrar av olika skäl, och därmed har olika förutsättningar att snabbt ha ett arbete. Som vi såg tidigare är till exempel männen i stor majoritet bland arbetskraftsinvandrare från länder utanför EU/EES. För flyktingar, och för de olika grupperna av anhöriga som framför allt utgörs av kvinnor, tar det naturligen betydligt längre tid att komma in på arbetsmarknaden än för arbetskraftsinvandrare som ska ha ett arbete ordnat i landet för att få arbets- och uppehållstillstånd.

Figur 5.7 Andel sysselsatta 2020, efter kön och vistelsetid. Procent

Födda utanför EU/EES, 18–64 år



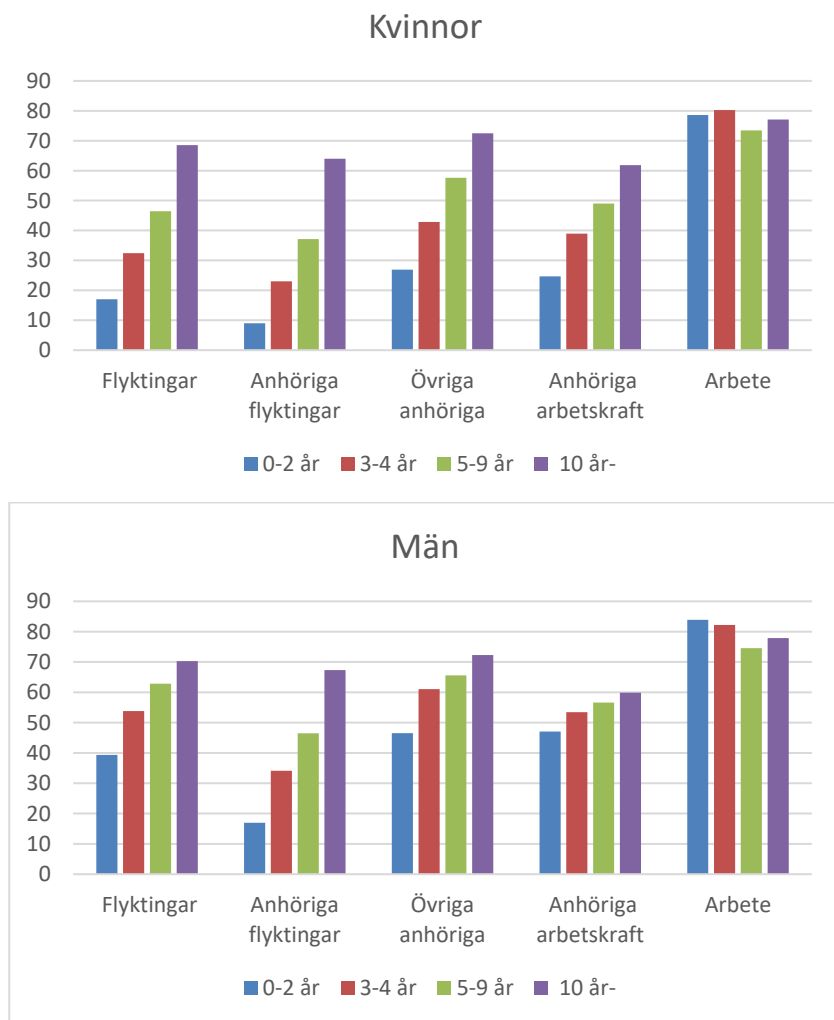
Källa: STATIV, egna bearbetningar.

När hänsyn tas till grund för bosättning modifieras bilden. I figur 5.8 visas hur förvärvsgraden förändras med tid i landet för kvinnor respektive män med olika grund för bosättning. Etableringen på arbetsmarknaden tar längre tid för kvinnor än för män oavsett grund för bosättning, förutom för arbetskraftsinvandrare. Vi ser också att

även män som är flyktingar och anhöriga till flyktingar har en låg sysselsättningsgrad inledningsvis, men att den sedan ökar ganska snabbt med tid i landet. Män som invandrat som övrig anhörig eller som anhörig till arbetskraft verkar ha relativt lätt att snabbt komma i arbete. Andelen sysselsatta för kvinnor i dessa båda grupper liknar dock i hög grad utvecklingen för kvinnor som kommit som flyktingar.

Figur 5.8 Andel sysselsatta kvinnor respektive män 2020, efter grund för bosättning och vistelsetid. Procent

Födda utanför EU/EES, 18–64 år



Källa: STATIV, egna bearbetningar.

Tidigare studier av etableringsmönstren för nyanlända flyktingar och deras anhöriga har visat att tid i landet spelar en stor roll för skillnaderna mellan kvinnors och mäns arbetsmarknadsutfall. Under de första åren efter invandringen är sysselsättningen för kvinnor betydligt lägre än för män, men efter cirka 15 år i landet förvärvsarbetar kvinnor och män i ungefär lika hög utsträckning (Åslund m.fl. 2017; Ruist 2018; Andersson Joona 2020). Samma mönster med en betydligt långsammare arbetsmarknadsanpassning för kvinnor än för män, har också visats för grupperna övriga anhöriga och anhöriga till arbetskraft (Landell 2021).

Förvärvsgraden är tydligt kopplad till utbildningsnivå, där personer med kortare utbildning är sysselsatta i lägre utsträckning än personer med högre utbildningsnivå (se tabell 5.4.). Detta gäller för samtliga grupper av utomeuropeiskt födda, och även för inrikes födda. För personer med förgymnasial utbildning är sysselsättningsgapet stort mellan kvinnor och män. Män verkar alltså komma i arbete trots kort utbildning. För personer med eftergymnasial utbildning är skillnaden mellan könen relativt liten, cirka 5 procentenheter.

Tabell 5.4 Andel sysselsatta 2020 efter kön och utbildningsnivå. Procent

Födda utanför EU/EES, 18–64 år

	Kvinnor	Män	Total
Förgymnasial utbildning <9 år	39,6	54,4	46,5
Förgymnasial utbildning 9 år	41,2	51,0	46,8
Gymnasium	65,7	70,4	68,2
Eftergymnasial utbildning	66,9	72,3	69,4
Uppgift saknas	23,7	46,9	36,8
Total	57,6	64,9	61,3

Källa: STATIV, egna bearbetningar.

För kvinnor är andelen sysselsatta högst i åldersgruppen 45–55 år, det vill säga när kvinnor normalt inte längre föder barn. Skillnaderna mellan kvinnor och män i de yngre åldersgrupperna förklaras därmed troligen delvis av att kvinnor tar huvudansvaret för omsorgen av barnen när de är små. Den största könsskillnaden finns i åldersgruppen 25–34 år.

Figur 5.9 Andel sysselsatta 2020 efter kön och ålder. Procent

Födda utanför EU/EES

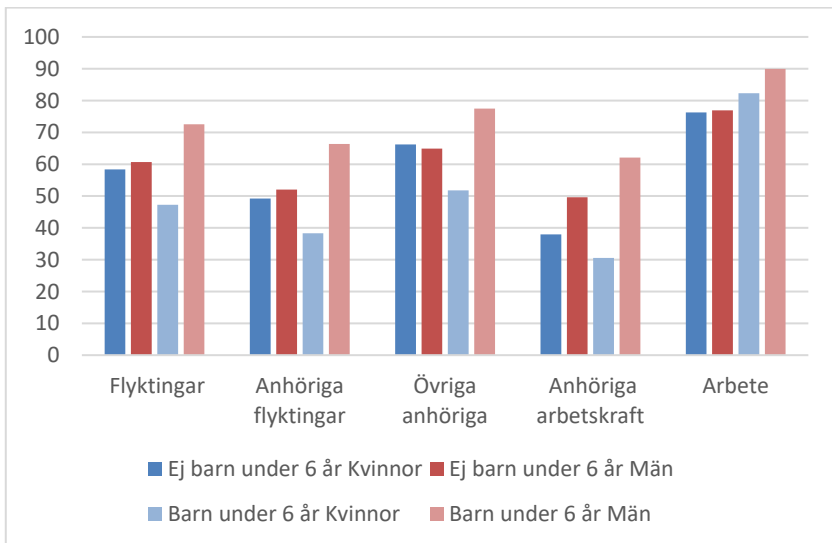


Källa: STATIV, egna bearbetningar.

Att ansvaret för små barn har ett starkt samband med kvinnors arbetsmarknadsutfall visas också i skattningar av chansen för kvinnor respektive män att förvärvsarbeta fyra år efter invandringen (Landell 2021). Kontrollerat för andra faktorer som kan påverka sambandet, till exempel utbildningsnivå, ålder, födelseregion och grund för bosättning, har nyanlända kvinnor som har barn under sex år mer än 50 procents lägre chans att förvärvsarbeta fyra år efter invandringen jämfört med kvinnor som inte har barn i förskoleåldern. För män är däremot sambandet det omvända. Att ha barn under sex år är förknippat med en något högre chans för män att vara sysselsatta fyra år efter invandringen.

Skillnaderna i sysselsättning mellan kvinnor och män som har respektive inte har barn under sex år visas i figur 5.10. Det är i gruppen övriga anhöriga som skillnaden i förvärvsgrad är störst, 14,4 procentenheter, mellan kvinnor som har barn i förskoleåldern och kvinnor som inte har barn under sex år. I övriga grupper är motsvarande skillnad cirka 10 procentenheter.

Figur 5.10 Andel sysselsatta 2020 bland dem som har respektive inte har barn under sex år, efter kön och grund för bosättning. Procent
Födda utanför EU/EES, 18–64 år



Källa: STATIV, egna bearbetningar.

5.2.5 Risk för långvarigt utanförskap

Ett alternativt sätt att beskriva arbetsmarknadsetableringen är att vända perspektivet och i stället analysera gruppen som är ekonomiskt inaktiv och som därigenom kan riskera långvarigt utanförskap. Bland annat OECD redovisar arbetsmarknadsintegrationen med hjälp av uppgifter om såväl utrikes föddas sysselsättning som andelen som är ekonomiskt inaktiva (OECD 2020). I detta avsnitt används ett utfallsmått som anger om individen varken arbetar eller studerar.¹⁰

Gruppen definieras utifrån vad individerna i gruppen *inte* gör. För att tillhöra gruppen ska en person under ett kalenderår inte ha haft en inkomst som överstiger ett prisbasbelopp, inte ha haft studiemedel, inte varit utbildningsregistrerad eller studerat sfi mer än

¹⁰ Se avsnitt 5.2.1 om risken för övertäckning till följd av oregistrerad återutvandring.

60 timmar. Personen ska inte heller ha haft inkomst från deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.¹¹

Över 100 000 kvinnor födda utanför EU/EES varken arbetade eller studerade 2020

År 2020 fanns det i Sverige totalt 744 000 kvinnor och män som varken arbetade eller studerade. Detta motsvarar 12,2 procent av befolkningen i yrkesverksam ålder. Av dessa var 27 procent födda i länder utanför EU/EES. Andelen som varken arbetade eller studerade var högre bland utomeuropeiskt födda (17,5 procent) än bland inrikes födda (10 procent). Kvinnor är överrepresenterade i gruppen som varken arbetar eller studerar, både bland inrikes och utrikes födda.

I befolkningen födda utanför EU/EES (18–64 år) var det totalt 109 000 kvinnor och 93 000 män som varken arbetade eller studerade 2020.¹² Skillnaderna är stora mellan olika grund för bosättning (se figur 5.11). De högsta andelarna för både kvinnor och män finns för gruppen anhöriga till arbetskraftsinvandrare.

Även i gruppen övriga anhöriga står en stor andel av kvinnorna utanför både arbete och studier. Var femte kvinna som invandrat som övrig anhörig hörde 2020 till gruppen som varken arbetar eller studerar. Övriga anhöriga är en stor grupp (se tabell 5.2). Antalsmässigt handlar det om drygt 40 000 kvinnor som 2020 stod helt utanför både arbete och utbildning och som detta år inte heller deltog i arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller i sfi. Eftersom benägenheten att återutvandra är låg bland dem som invandrat som anhöriga, och generellt lägre bland kvinnor än bland män, kan inte denna grupp till någon större del förklaras med att de egentligen inte längre bor i Sverige (se avsnitt 5.2.1). I stället pekar resultaten på att det finns ett stort antal kvinnor i Sverige som står utanför såväl arbete och utbildning som insatser som kan bidra till att de kommer närmare arbetsmarknaden.

¹¹ Måttet är konstruerat på liknande sätt som definitionen av Unga som varken arbetar eller studerar (Uvas), som ofta används för att analysera ungas etablering på arbetsmarknaden. Kartläggningar visar att det finns en särskilt hög andel unga utrikes födda kvinnor i Uvas-gruppen (SOU 2017:9).

¹² Övertäckning i registret över totalbefolkningen medför att gruppen som varken arbetar eller studerar i viss utsträckning även kan omfatta personer som utvandrat utan att anmäla detta till folkbokföringen. Skatteverket genomför återkommande avregistreringar av personer som inte längre bedöms vara bosatta i Sverige (se avsnitt 5.2.1).

Vanligt att varken arbeta eller studera för nyanlända familjeinvandrade kvinnor

Det är mycket vanligt att kvinnor som invandrar som övrig anhörig och som familjemedlem till arbetskraftsinvandrare står utanför både arbete och studier, i synnerhet bland dem som har kortare vistelsetid i landet (se figur 5.11). För dem som varit bosatta i Sverige kortare tid än tre år var det drygt 30 procent av de övriga anhöriginvandrarna, och över 40 procent av medföljande till arbetskraftsinvandrare, som varken arbetade eller studerade 2020. Andelen minskar sedan med längre vistelsetid till ungefär samma nivå som för flyktingar och anhöriga till flyktingar.

Kvinnor som invandrat som anhöriginvandrare är en heterogen grupp. Bland dem som varken arbetar eller studerar finns sannolikt kvinnor som själva valt att göra uppehåll i sitt yrkesliv för att bo i Sverige under några år medan deras partner arbetar här. Gruppen rymmer dock även kvinnor som vill arbeta, men som på grund av låg utbildning, begränsad arbetslivserfarenhet eller liten kontakt med det svenska samhället har fastnat i passivitet. För dessa kvinnor riskerar passiviteten att gå över i ett mer långsiktigt utanförskap.

Andelen som varken arbetar eller studerar varierar alltså med vistelsetid, men på olika sätt beroende på grund för bosättning. För flyktingar och anhöriga till flyktingar är det i stället en låg andel som står utanför arbete och studier bland dem med kort vistelsetid, medan andelen är högst, 15–20 procent, för både kvinnor och män som har varit bosatta i Sverige längre tid än tio år. Att andelen är så låg för dem med kortast vistelsetid i landet beror på att nästan samtliga deltar i etableringsinsatser under sina första år i landet. Skillnaderna kan därmed till stor del förklaras av olika tillgång till etableringsinsatser.

Figur 5.11 Andel kvinnor respektive män som varken arbetar eller studerar 2020, efter grund för bosättning och vistelsetid. Procent

Födda utanför EU/EES, 18–64 år



Anm.: För att tillhöra gruppen som varken arbetar eller studerar ska en person under ett kalenderår inte ha haft en inkomst som överstiger ett prisbasbelopp, inte ha haft studiemedel, inte varit utbildningsregistrerad eller studerat sfi mer än 60 timmar. Personen ska inte heller ha haft inkomst från deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Källa: STATIV, egna bearbetningar.

Att andelen som varken arbetar eller studerar är så hög bland anhängiga till arbetskraftsinvandrare och övriga anhängiga kan ses som särskilt anmärkningsvärt mot bakgrund av att nära hälften av kvinnorna i dessa grupper har eftergymnasial utbildning (se tabell 5.2). Det innebär att en viktig arbetskraftsreserv med potential att bidra till kompetensförsörjning av centrala yrkesområden inte tillvaratas i dag.

Hur försörjer sig kvinnorna som varken arbetar eller studerar?

Inkomster från vård av barn eller nära anhörig, sjukersättning eller ekonomiskt bistånd är den huvudsakliga inkomstkällan för ungefär hälften av kvinnorna i gruppen som varken arbetar eller studerar.¹³ Det är därutöver en stor grupp, 35 procent, som helt saknar egen inkomst. Detta innebär att de varken har inkomst från arbete eller från något bidrags- eller ersättningssystem utan är (troligen) ekonomiskt beroende av sina män. I denna grupp är risken stor att många också har mycket begränsade kontakter med det svenska samhället, och låg kännedom om de olika insatser som de har möjlighet att ta del av som skulle kunna underlätta inträdet på arbetsmarknaden.¹⁴ De riskerar att fastna i ett socialt utanförskap och i ekonomisk otrygghet och ekonomiskt beroende av sin partner.

Tydlig överrisk att varken arbeta eller studera för anhängiga som inte omfattas av etableringslagen

Som visats är det vanligare att kvinnor hör till gruppen som varken arbetar eller studerar än att män gör det. Vi har också sett att andelen är högst bland dem som invandrat som övriga anhängiga och anhängiga till arbetskraft, i synnerhet under de första åren i landet. Förutom grund för bosättning och vistelsetid finns dock en rad andra faktorer som inverkar på risken att hör till gruppen som varken arbetar eller studerar. Till exempel är andelen som varken arbetar eller studerar lägst för både kvinnor och män i de yngsta åldersgrupperna (18–24 år) och högst i den äldsta (55–64 år). För kvinnor är andelen också relativt hög, nära 20 procent, bland dem som är 25–34 år, dvs. i den ålder då många

¹³ Se bilaga 3 för en analys av inkomstkällor för kvinnor och män födda i länder utanför EU/EES.

¹⁴ Det kan också vara så att vissa av dem som helt saknar inkomst har lämnat landet utan att meddela Skatteverket.

får barn. Drygt var fjärde kvinna som varken arbetade eller studerade 2020 hade barn som var yngre än sex år. Var femte kvinna var ensamstående mamma med hemmavarande barn under 18 år.

För att hålla isär olika faktorerers inverkan på risken att ingå i gruppen som varken arbetar eller studerar har vi gjort logistiska regressioner. På så sätt kan vi få en tydligare bild av olika faktorerers isolerade betydelse, eftersom vi kontrollerar för övriga faktorer som är medtagna i analysen. Analysen visar på sambanden mellan att varken arbeta eller studera 2020 och kön, grund för bosättning, ålder, utbildningsnivå, vistelsetid, familjesituation och typ av bosättningskommun.¹⁵

Som förväntat har kvinnor en högre risk än män att höra till gruppen som varken arbetar eller studerar (se figur 5.12). Oddskvoten är 1,24, vilket innebär att kvinnor har 24 procent högre risk än män, när vi kontrollerar för övriga faktorer. Separata regressioner för olika grund för bosättning visar dels att kvinnor har en förhöjd risk jämfört med män oavsett grund för bosättning, dels att överrisken för kvinnor är störst för anhöriga till arbetskraftsinvandrare (se *bilaga 4*, tabell B.5).

Lika förväntat ser vi att kvinnor och män i den äldsta åldersgruppen har en kraftigt förhöjd risk att höra till gruppen som varken arbetar eller studerar. Resultaten visar också att högre utbildningsnivå innebär en lägre risk jämfört med att ha kort utbildning. De separata regressionerna för kvinnor och män visar på starkare samband med högre utbildningsnivå för kvinnor, både vad gäller minskad risk för att höra till gruppen som varken arbetar eller studerar och för chansen att förvärvsarbeta (se *bilaga 4*, tabell B.1 och B.2).

Det som framför allt sticker ut i resultaten i figur 5.1.2 är emellertid den mycket kraftiga överrisken för anhöriga till arbetskraft att varken arbeta eller studera. Referenskategori här är flyktingar. Resultaten för anhöriga till arbetskraft innebär därmed att en kvinna (eller man) som är anhörig till en arbetskraftsinvandrare har mer än tre gånger så hög risk jämfört med en kvinna (eller man) som är flykting att tillhöra gruppen som varken arbetar eller studerar. Även övriga anhöriga har en tydlig överrisk, 28 procents högre risk än flyktingar. Eftersom vi bland annat kontrollerar för vistelsetid i landet indikerar resultaten en långvarigt högre risk för dessa grupper att hamna utanför arbetskraften.

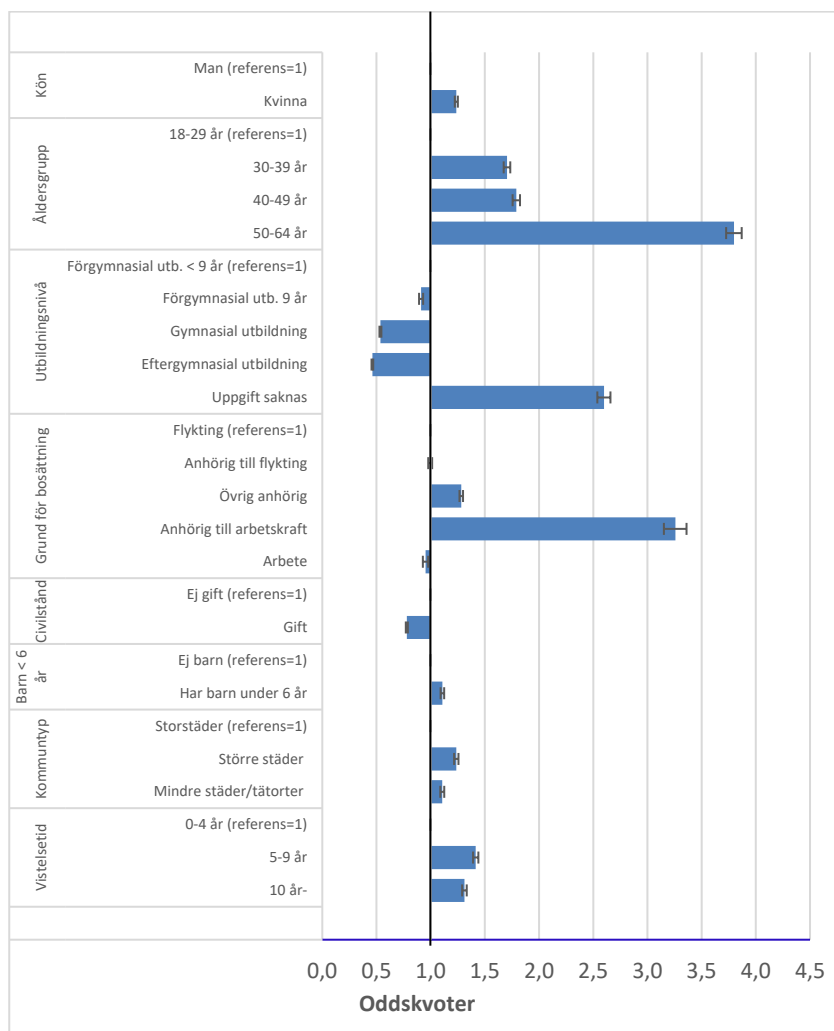
¹⁵ Resultaten avser korrelationer efter kontroll för övriga faktorer som är medtagna i analysen och ska inte tolkas som kausala samband.

För att undersöka sambandet mellan grund för bosättning och vistelsetid närmare har vi även gjort separata regressioner för olika vistelsetid (se bilaga 4, tabell B.4). Resultaten visar att risken för anhöriga till arbetskraft att höra till gruppen som varken arbetar eller studerar inledningsvis är mer än fem gånger så hög jämfört med flyktingar. Överrisken minskar med längre vistelsetid, men de som varit bosatta i Sverige längre tid än tio år har fortfarande 30 procent högre risk jämfört med flyktingar att varken arbeta eller studera. I de separata regressionerna framkommer att också gruppen övriga anhöriga har en mycket hög överrisk, nära fyra gånger så hög risk som flyktingar, under de första fyra åren i landet. Med vistelsetid på fem till nio år är överrisken mindre, knapp 30 procent. För övriga anhöriga som varit bosatta i Sverige mer än tio år är risken att varken arbeta eller studera 13 procent lägre än för flyktingar med lika lång vistelsetid.

Sammantaget indikerar således sambanden för anhöriga till arbetskraftsinvandrare en jämfört med flyktingar långvarigt högre risk att vara ekonomiskt inaktiva. För övriga anhöriga klingar överrisken av med vistelsetid över tio år.

Figur 5.12 Risken att varken arbeta eller studera 2020 för kvinnor jämfört med män födda utanför EU/EES

Oddskvoter och konfidensintervall



Anm. Om konfidensintervallet inte inkluderar 1 är oddskvoten, dvs. skillnaden jämfört med referens-kategorin, statistiskt säkerställd (signifikant) på 95-procentsnivå.

Oddskvoten 1,11 för att ha barn under sex år i figur 5.12 innebär drygt 10 procents förhöjd risk att höra till gruppen som varken arbetar eller studerar om man har barn i förskoleåldern. Att ha barn påverkar dock kvinnors och mäns arbetsmarknadsutfall på olika sätt,

eftersom kvinnor ofta tar ett större omsorgsansvar för barn. De separata skattningarna för kvinnor respektive män (se bilaga 4, tabell B.1) visar att kvinnor som har barn under sex år har 66 procents högre risk att varken arbeta eller studera jämfört med kvinnor som inte har barn i förskoleåldern. För män är i stället risken att höra till denna grupp nästan 40 procent lägre för män som har barn i förskoleåldern jämfört med män som inte har det. Resultatet ligger väl i linje med forskning som påvisat förekomsten av en *motherhood penalty* på arbetsmarknaden, det vill säga att för kvinnor medför barn en lägre sannolikhet att ha ett jobb, och även en lägre löneinkomst för de kvinnor som arbetar jämfört med både kvinnor och män utan barn (se t.ex. Blau och Kahn 2017). För män kan man i stället ofta se en mindre *fatherhood premium*. Forskning har också visat att dessa samband är betydligt starkare för utomeuropeiskt födda kvinnor än för inrikes födda (Bonke och Schultz-Nielsen 2013).

5.3 Integrationsprogram främjar nyanländas etablering

5.3.1 Utvärderingar visar positiva resultat av etableringsreformen

När etableringsreformen infördes i december 2010 övertog Arbetsförmedlingen det samordnande ansvaret för nyanlända flyktingars etablering från kommunerna (se avsnitt 3.1). Syftet med reformen var att åstadkomma ett stärkt fokus på arbetsmarknadsdeltagande och ett mer nationellt likvärdigt stöd. Den individuella etableringsersättningen, som inte påverkas av inkomsterna hos andra personer i hushållet, skulle ge ekonomiska incitament för både kvinnor och män att delta i de aktiviteter som erbjuds och därmed öka förutsättningarna för etablering på arbetsmarknaden.

Reformen är svår att utvärdera eftersom den genomfördes samtidigt över hela landet och för alla nyanlända som omfattades av målgruppen. I dag har fyra olika utvärderingar genomförts av reformens effekter. Samtliga har använt metoden att jämföra utfallen för individer som fick uppehållstillstånd strax före brytpunkten med dem som fick uppehållstillstånd efter införandet, men avgränsat urvalet av kontroll och behandlingsgrupp på lite olika sätt. Utvärderingarna skiljer sig också åt bland annat vad gäller uppföljningstiden. De

senare utvärderingarna möjliggör beräkning av effekter på både kort och lång sikt.

Den första utvärderingen fann inga effekter på sysselsättning, inkomster eller övergång till reguljär utbildning för dem som deltog i det nya programmet jämfört med kontrollgruppen (Andersson Joona m.fl. 2015). Forskarna menade att uppstartsproblem hos Arbetsförmedlingen och att utvärderingen gjordes så kort tid efter införandet av reformen förklarar resultaten.

I den uppföljande studien kunde deltagarnas resultat följas i ytterligare ett år, och då påvisades positiva effekter på både sysselsättning och inkomster (Andersson Joona m.fl. 2017). Den tidigare lagda kontakten med Arbetsförmedlingen kan enligt författarna vara en möjlig förklaring till skillnaden i sysselsättning mellan deltagarna i de tidigare kommunala introduktionsprogrammen och dem som efter reformen deltog i etableringsinsatser. Den nya individualiserade etableringsersättningen nämns som en annan möjlig förklaring. Forskarna fann dock inga signifikanta skillnader mellan kvinnor och män.

En senare utvärdering konstaterar att deltagande i integrationsprogram, både före och efter etableringsreformen, leder till bättre arbetsmarknadsutfall jämfört med att inte delta i ett program (Qi m.fl. 2021). Även i denna studie framkom positiva effekter av reformen, med bättre sysselsättningschanser för dem som deltagit i det reformerade programmet jämfört med dem som deltog i de kommunala introduktionsprogrammen. De positiva effekterna verkar också öka när individerna följs över längre tid efter avslutat program. Forskarna fann en stark positiv effekt för kvinnor. Effekten var dock inte signifikant större än för män, vilket tyder på att sysselsättningsgapet mellan kvinnor och män inte påverkades av reformen.

5.3.2 Ökat deltagande och förbättrad etablering för kvinnor

I den senaste utvärderingen av etableringsreformens effekter studeras särskilt betydelsen av den individualiserade ersättningen som infördes i och med reformen (Bratu m.fl. 2023; Ottosson 2022). Alla analyser gjordes separat för kvinnor och män, och urvalet av individer begränsades inte till dem i målgruppen som faktiskt deltog i det nya respektive det gamla programmet utan avsåg dem som hörde till

målgruppen för insatserna. Däremot exkluderades anhöriga till flyktingar, till skillnad från de tidigare studierna. Arbetsmarknadsutfallen följs i denna studie över nio år.

Forskarna framhåller att den individualiserade ersättningen ledde till starkare incitament för kvinnor att delta i etableringsinsatser. De finner att sannolikheten att delta i programmet ökade för kvinnor, framför allt för kvinnor som var gifta eller sambor. Deltagandet ökade även bland ensamstående kvinnor, vilket drevs av gruppen ensamstående mödrar. Detta kan enligt författarna bero på att det blev svårare att skjuta upp programdeltagande när ersättningen knöts tydligare till deltagande. I studien framkommer positiva effekter på kvinnors löneinkomst (i genomsnitt minst 20 000 kronor per år) och sannolikhet att arbeta (cirka 15 procentenheter per år). Dessa effekter uppkommer relativt sent, fem till sex år efter programstart, men kvarstår de följande åren.

Studien beskriver också intermediära utfall. Forskarna finner bland annat att det nya programmet leder till en bestående ökning av kvinnors sannolikhet att registrera sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen och att delta i insatser (Bratu m.fl. 2023). Det framstår därmed som att den tidiga kontakten med Arbetsförmedlingen som kvinnor får genom att delta i etableringsinsatser leder till en förändring av hur de interagerar med myndigheten även efter att de har avslutat programmet (Ottosson 2022).

I denna studie framkom däremot inte att tillgång till det nya programmet påverkade mäns arbetsmarknadsutfall, vilket de tidigare utvärderingarna har påvisat. Bristen på positiva effekter för män förklaras med att männen även innan reformen deltog aktivt i arbetskraften, kom i kontakt med Arbetsförmedlingen och fick ta del av arbetsmarknadsinriktade insatser.

5.3.3 Effekter av integrationsprogram i andra länder

Få empiriska studier har på ett systematiskt sätt analyserat hur förekomsten av integrationsprogram för nyanlända påverkar etableringen på arbetsmarknaden i olika länder. En komparativ studie av 15 europeiska länder använder enkätdata från European Social Survey¹⁶

¹⁶ European Social Survey (ESS) är en attityd- och beteendeundersökning som genomförs vart annat år i mer än 30 europeiska länder, bland annat Sverige, där 2 000–3 000 individer per land intervjuas.

och finner positiva samband mellan obligatoriska integrationsprogram och ekonomisk integration (Neureiter 2019). En tidigare studie, som använder liknande indikatorer, fann att krav på att delta i samhällsorientering för nyanlända hade betydelse för integrationen (Goodman och Wright 2015).

Danmark har sedan 2002 haft obligatoriska integrationsprogram för nyanlända flyktingar som består av undervisning i danska och arbetsmarknadsinsatser (se vidare avsnitt 6.3). En utvärdering av programmet påvisade negativa effekter på sannolikheten att ha ett reguljärt arbete. Detta förklarades med att de flesta insatserna, utom subventionerade anställningar i privat sektor, minskade utflödet till jobb (inlåsningseffekter). Å andra sidan visades att en avslutad språkkurs innebar att deltagaren fick jobb snabbare. I detta fall menade forskarna att om effekterna var tillräckligt varaktiga så skulle de med råde uppväga inlåsningseffekterna av pågående språkundervisning (Clausen m.fl. 2009).

I Norge reformerades integrationspolitiken 2004 och en rätt och en plikt infördes för nyanlända flyktingar och deras anhöriga att delta i introduktionsprogrammet (se vidare avsnitt 6.3). Skattningar av effekterna av reformen tyder på förbättrade arbetsmarknadsutfall till följd av att ersättningen till nyanlända villkorades med deltagande i programmet (Kavli m.fl. 2007).

En utvärdering av det obligatoriska integrationsprogrammet för flyktingar som infördes i Finland 2009 visar på tydliga positiva effekter för deltagarnas sysselsättning och inkomster, samt ett minskat behov av ekonomiskt bistånd (Sarvimäki och Hämäläinen 2016). Finlands integrationsprogram består av individuellt utformade språk- och utbildningsinsatser i kombination med subventionerade anställningar.

5.3.4 Insatser som förbättrar chansen till arbete

Det finns relativt god kunskap om vilka typer av insatser som fungerar för att nyanlända personer ska förbättra sina chanser att komma in på arbetsmarknaden. Bland annat finns en ny forskningsöversikt från Vetenskapsrådet som har sammanställt svenska och internationella studier av effekter av arbetsmarknadsrelaterade insatser för flyktingar och andra grupper som står långt från arbetsmark-

naden (Engdahl m.fl. 2022). Av sammanställningen framgår att särskilda introduktionsprogram för nyanlända har positiva effekter (se föregående avsnitt), och att det finns stöd i forskningen för att språkutbildning, arbetsnära insatser som subventionerade anställningar, arbetsmarknadsutbildning och praktik ger positiva arbetsmarknadseffekter. Även förstärkta förmedlings- och matchningsinsatser har goda effekter, inte minst för kvinnor med kort utbildningsbakgrund.

Kunskaper i svenska

Det finns belägg i internationell forskning för att utrikes födda som behärskar mottagarlandets språk får bättre jobberbjudanden och att språkinläring därför underlättar arbetsmarknadsetableringen. En sammanställning av olika studier finns i Ek m.fl. (2020), där författarna även diskuterar olika metodproblem med studierna på området. Forskarnas slutsats är att studierna, trots metodproblemen, visar att goda kunskaper i värdlandets språk leder till såväl högre sysselsättning som högre lön för utrikes födda.

Forskningen om effekterna av sfi är emellertid begränsad. Engdahl m.fl. (2022) framhåller att för att vara effektiv bör dels deltagandet i sfi vara högt, dels bör utbildningen ge deltagarna goda språkfärdigheter. Författarna menar att det har funnits brister i båda dessa delar, historiskt sett. En utvärdering av Kennerberg och Åslund (2010) visar dock på positiva effekter som ligger i linje med utvärderingen från Danmark (Clausen m.fl. 2009) om att språkundervisning kan fördröja inträdet på arbetsmarknaden, men att det också bidrar till ökad sysselsättning och högre inkomster på längre sikt.

Språkutbildning kan också kombineras med annan (yrkes)utbildning, och det finns visst stöd för att sådana kombinationsinsatser fungerar bättre än rena språkutbildningar (Karlsdóttir m.fl. 2017). I Sverige finns goda resultat bland annat från ett projekt i Göteborg där intensiv språkträning kombinerades med arbetspraktik och matchning till en arbetsplats (Dahlberg m.fl. 2020). Svenska för yrkesutbildade (sfx) och kombinationsutbildningar som till exempel Yrkesutbildning med integrerad språkutbildning för invandrare (Yfi) är varianter av sfi-utbildningar som har bedrivits av kommuner i Stockholmsområdet. Effektutvärderingar finns inte från dessa satsningar,

men olika uppföljningsrapporter har visat på goda resultat för deltagarna (Oxford Research 2019; Strategirådet 2019).

Kombinationsutbildningar, dvs. yrkesutbildningar på gymnasial nivå i kombination med sfi eller svenska som andraspråk (sva) inom komvux är numera ett nationellt vedertaget begrepp med ett riktat statsbidrag.¹⁷ Syftet med kombinationsutbildningar är att förkorta vägen till arbete för nyanlända genom att eleven lär sig svenska språket och ett yrke samtidigt. Skolverket (2023) har i en uppföljning visat att studieresultaten generellt sett är bättre för elever som läst kombinationsutbildningar jämfört med studieresultaten för andra utrikes födda som läser på komvux. Eleverna som avslutat kombinationsutbildningar är dock etablerade på arbetsmarknaden i lägre utsträckning än utrikes födda som avslutat yrkesutbildningar på komvux.

Uppkvalificering av grundläggande kunskaper och yrkeskunskaper

Det är ont om svenska studier som har analyserat effekterna för utrikes födda av att komplettera sin grundläggande utbildning inom komvux. Positiva effekter av att studera på komvux, för både inrikes och utrikes födda, har dock visats för deltagarnas inkomster på ungefär tio års sikt (Stenberg 2019).

I en studie från Norge visar Bratsberg m.fl. (2017) att gymnasial och eftergymnasial utbildning som utrikes födda förvärvar i Norge är förknippad med signifikant högre sysselsättning för samtliga invandringskategorier (grund för bosättning). Denna positiva inverkan är särskilt stor för kvinnor. Forskarna finner också att för kvinnor från låginkomstländer verkar även grundläggande utbildning öka chansen att få ett arbete.

Liknande resultat har även framkommit i en dansk studie där man visar på positiv avkastning i form av högre sysselsättning och inkomster för flyktingar och familjeinvandrare som skaffar sig en yrkesutbildning i Danmark (Arendt 2018). Avkastningen på den danska utbildningen gäller oavsett om individen har utbildning från hemlandet inom området eller inte. Under tiden i utbildning minskar sysselsättningen, men trots detta finner författaren att åtta år

¹⁷ Se 31 a § förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

efter påbörjad utbildning har de som utbildade sig i genomsnitt haft en högre förvärvsinkomst än de som inte utbildat sig.

Arbetsmarknadsutbildning och kommunal yrkesutbildning för vuxna (yrkesvux) är två liknande vägar till uppkvalificering. Effekten av att delta i arbetsmarknadsutbildning på utflödet från arbetslöshet har studerats i ett antal rapporter och verkar variera mellan olika tidsperioder (Liljeberg 2016). För deltagare i början av 2000-talet visas att den positiva effekten generellt var starkare för personer med kort utbildning och för personer födda i ett utomnordiskt land (de Luna m.fl. 2008). Vad gäller utvärderingar av yrkesvux finns hittills bara en studie, där resultaten i yrkesvux jämförs med liknande arbetsmarknadsutbildningar (Liljeberg m.fl. 2019). Denna studie indikerar att effekterna av arbetsmarknadsutbildning har varit bättre än effekterna av yrkesvux, och att detta gäller både i genomsnitt för samtliga deltagargrupper och för utomeuropeiskt födda deltagare specifikt.

I Skolverkets senaste uppföljning av yrkesvux visas att nästan 78 000 elever läste statsbidragsfinansierade kurser inom regionalt yrkesvux 2021. Fler kvinnor än män läser inom yrkesvux och drygt hälften av eleverna är utrikes födda. Vård och omsorg är den yrkesinriktning som har flest elever. Av de elever som avslutade regionalt yrkesvux 2019 hade 41 procent en etablerad ställning på arbetsmarknaden 2020 (Skolverket 2022).

Subventionerade anställningar

Ett flertal svenska studier har visat att de statliga insatserna som subventionerar arbetsgivare att anställa nyanlända och långtidsarbetslösa (se avsnitt 3.3.5) hjälper nyanlända att komma i arbete snabbare (Forslund 2018; Behrenz och Hammarstedt 2014). Subventionerade anställningar är också den insats som hade signifikant bättre effekt än övriga arbetsmarknadspolitiska insatser som omfattades av en internationell metaanalys av resultat från 33 studier av insatser som riktas till invandrare (Butschek och Walter 2014). Även danska studier har funnit betydande positiva effekter av subventionerade anställningar på övergången till arbete (Clausen m.fl. 2009; Heinessen m.fl. 2013).

Förstärkta förmedlingsinsatser och matchningsinsatser

Nyanlända invandrare kan förväntas ha relativt få kontaktvägar in på den svenska arbetsmarknaden. Insatser som ger personer i gruppen tillgång till ett bredare och bättre kontaktnät har därför en potential att underlätta arbetsmarknadsinträdet. Det finns ett antal empiriska studier som tyder på att förstärkta förmedlingsinsatser och hjälp med intensifierad matchning mot arbetsgivare har positiva sysselsättningseffekter för nyanlända (Åslund och Johansson 2011; Andersson Joona och Nekby 2012; Cheung m.fl. 2019).

Insatserna har nyligen testats i två olika projekt inom Arbetsförmedlingen, som också har riggats på ett sådant sätt att effekterna kunde utvärderas. I det ena projektet ingick matchning till en arbetsplats i det lokala jobbspår för nyanlända flyktingar med kort utbildning som genomfördes i Göteborg 2016–2020. Utvärderingen visar på positiva effekter på andelen sysselsatta, och forskarna framhåller det nära samarbetet med en lokal arbetsgivare som var med i utformningen och genomförandet av insatsen som en förklaring till de goda resultaten (Dahlberg m.fl. 2020).

I det andra utvärderade projektet, *Jämställd etablering*, ingick metoden *Matchning från dag 1*. Projektet finansierades av Europeiska socialfonden (ESF) och riktade sig till deltagare i etableringsprogrammet som hade kort utbildning och bedömdes stå långt från arbetsmarknaden. Metoden innebär en bred kartläggning både av individens formella och informella kompetenser, erfarenheter och intressen, och av arbetsgivares rekryteringsbehov. På så sätt skapas förutsättningar för att matcha individer som saknar arbetslivserfarenhet och formell kompetens och som annars sannolikt skulle ha bedömts som icke matchningsbara.

En utvärdering av matchningsinsatsens första 11 månader visar att sannolikheten att en deltagare fick ett arbete eller började studera var ungefär 30 procent högre om han eller hon hade deltagit i insatsen jämfört med att delta i Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet. Likaså tyder resultaten på att metoden fungerar oavsett kön och avstånd till arbetsmarknaden (Helgesson m.fl. 2020). Kalkyler i rapporten visar att insatsen skulle vara kostnadseffektiv om effekten var lika stor under ytterligare 12 månader.

5.4 Ojämsställda utfall i etableringsprogrammet

5.4.1 Många deltagare under de senaste tio åren

Sedan etableringsreformen infördes i december 2010 har drygt 200 000 personer påbörjat etableringsinsatser.¹⁸ Antalet deltagare ökade successivt fram till 2016–2017 då inflödet var som störst med omkring 35 500 nya deltagare per år. Därefter har antalet nya deltagare minskat för varje år. I slutet av 2022 var drygt 10 000 personer inskrivna i etableringsprogrammet.

Sett över hela perioden är det fler män än kvinnor som deltagit, 55 procent män och 45 procent kvinnor. Männen var i tydlig majoritet 2014–2016, men andelen kvinnor har ökat på senare år. De flesta som påbörjar etableringen är relativt unga. Tre av fyra var under 40 år med många år framför sig att bidra på arbetsmarknaden.

Av dem som hittills deltagit i etableringen har 55 procent saknat en gymnasieutbildning när de påbörjade sina etableringsinsatser. Att sakna en gymnasieutbildning har varit vanligare för kvinnor än för män, 58 jämfört med 52 procent.

I augusti 2021 hade omkring 180 000 av de 200 000 personerna som påbörjat etableringen avslutat densamma. Arbetsförmedlingens kartläggning visar att drygt 100 000 av dem som avslutat etableringen var inskrivna på Arbetsförmedlingen i augusti 2021, medan omkring 80 000 hade lämnat Arbetsförmedlingen för arbete, studier eller av andra orsaker. Av dem som var inskrivna som arbetssökande var fyra av tio inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin, 22 000 kvinnor och 19 000 män.

5.4.2 Kvinnor går till arbete i betydligt lägre utsträckning än män

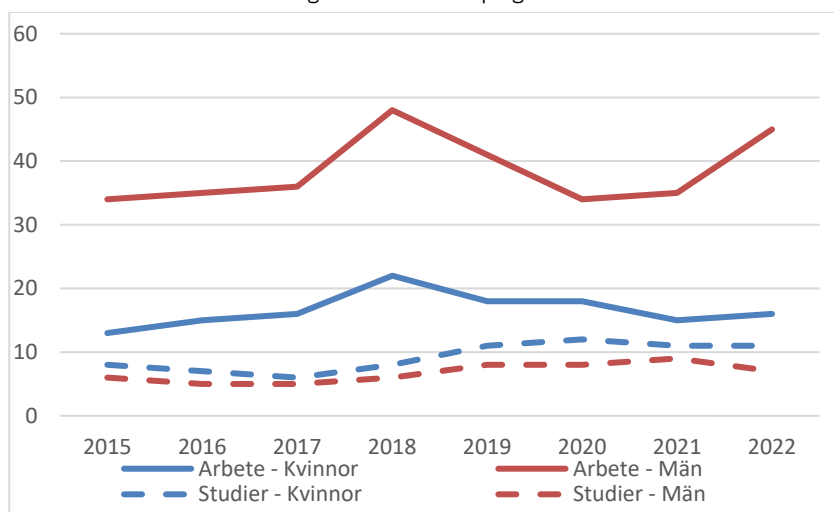
Det har varit vanligare att män lämnar Arbetsförmedlingen än att kvinnor gör det. Vidare lämnar männen främst för arbete medan kvinnorna främst lämnar av andra orsaker än arbete eller studier, såsom föräldraledighet, sjukskrivning eller okänd orsak. Andelen män som lämnat för arbete är tre gånger högre än andelen kvinnor som gjort det (26 jämfört med 9 procent). Det är dock en högre andel kvinnor än män som lämnat Arbetsförmedlingen för att studera.

¹⁸ Avsnittet baseras på Arbetsförmedlingen (2021b).

Detta mönster har präglat etableringsuppdraget från start. Kvinnor får i betydligt lägre grad än män arbete efter att ha deltagit i programmet. Kvinnor i etableringen är också underrepresenterade när det gäller arbetsnära insatser som subventionerade anställningar, arbetspraktik och arbetsmarknadsutbildningar, och även i upphandlade matchningstjänster.

Figur 5.13 Utfall för kvinnor och män som deltagit i etableringsinsatser 2015–2022, procent.

Resultat 90 dagar efter avslutat program.



Källa: Arbetsförmedlingen.

5.4.3 Uppdrag med sikte på jämställda utfall

Arbetsförmedlingen har under de senaste åren fått flera särskilda uppdrag som gäller kvinnor som deltar i etableringsprogrammet. I början av 2017 fick myndigheten till exempel i uppdrag att redovisa en särskild handlingsplan för att öka sysselsättningen bland utrikes födda kvinnor, alltså inte avgränsat enbart till nyanlända kvinnor som deltar i etableringsinsatser. I handlingsplanen framhölls bland annat kunskapsuppbyggnad och andra insatser för att förändra normer inom myndigheten samt att utforma servicen så att utrikes födda kvinnor ska få ta del av insatser, utbildningar och program i samma utsträckning som andra grupper (Arbetsförmedlingen 2017). Ett annat exempel är att Arbetsförmedlingen 2018 fick i uppdrag att

beskriva och analysera progressionen för deltagarna i etableringsuppdraget. Ett jämställdhetsperspektiv skulle integreras i analysen och redovisas till regeringen.

I återrapporeringen om utrikes födda kvinnors deltagande framkommer att könsfördelningen fortfarande är skev i olika insatser och program (Arbetsförmedlingen 2020a). Under 2021 fick myndigheten på nytt i uppdrag av regeringen att analysera etableringsprogrammet utifrån ett jämställdhetsperspektiv och att ta fram åtgärder på området.

Arbetsförmedlingen har fastställt två jämställdhetsmål för etableringsprogrammet:

- att öka kvinnors andelar av arbetsnära insatser, samt
- att öka andelen kvinnor som övergår i arbete markant.

I den senaste återrapporeringen konstateras att de utmaningar som identifierats i föregående rapporter kvarstår (Arbetsförmedlingen 2022a). Mindre förbättringar visas när det gäller könsfördelningen av arbetsnära aktiviteter för inskrivna i etableringsprogrammet. Samtidigt är det en mycket liten andel av alla kvinnor och män som tar del av arbetsnära insatser. Slutsatsen är därför att den förbättrade könsfördelningen sannolikt har en obetydlig påverkan på Arbetsförmedlingens mål att markant öka andelen kvinnor i etableringen som övergår i arbete.

I återrapporeringen tar Arbetsförmedlingen också upp frågan om hur bedömningen av utbildningsplikt skiljer sig för kvinnor och män. Alla deltagare i etableringsprogrammet som saknar gymnasieutbildning och som inte bedöms kunna matchas mot arbete med hjälp av Arbetsförmedlingens insatser kan omfattas av utbildningsplikt (se avsnitt 3.1.3). Arbetsförmedlingens bedömning av kvinnor och män som saknar gymnasieutbildning skiljer sig dock åt. I augusti 2022 omfattades 86 procent av kvinnorna jämfört med 72 procent av männen av utbildningsplikt. Om kvinnors och mäns behov av utbildning bedömdes på samma grunder, skulle 434 färre kvinnor omfattas av utbildningsplikt och i stället utgöra målgrupp för arbetsnära insatser. Skillnaderna jämfört med året innan var marginella (Arbetsförmedlingen 2022a).

5.4.4 Varför skiljer sig resultaten mellan kvinnor och män som deltar i etableringsinsatser?

Det finns ett flertal studier, varav flera från Arbetsförmedlingen, som har visat att utrikesfödda kvinnor, och särskilt nyanlända kvinnor, inte erbjuds ett likvärdigt stöd som män vad gäller arbetsmarknadsinsatser (SOU 2012:69; Cheung 2018; Cheung och Rödin 2018; Larsson 2019; Andersson Joona 2020). Kvinnor får i mindre utsträckning än män ta del av insatser närmast arbetsmarknaden som har störst chans att leda till ett ordinarie arbete (se avsnitt 5.3.4).

Kvinnor verkar missgynnas genom hela kedjan som ska stödja inträdet på arbetsmarknaden. Orsaken till den skeva fördelningen av insatser mellan kvinnor och män verkar både vara att kvinnor inte ses som matchningsbara, det vill säga att arbetssökande inte är redo för arbete eller utbildning (Cheung 2018), och att arbetsförmedlarna bygger sina rekommendationer på stereotypa föreställningar (Larsson 2019).

Tidsaspekten

Kvinnor påbörjar etableringen senare än män. Väntan på förskoleplats för barnen lyftes redan för tio år sedan som en viktig orsak till att nyanländas deltagande i etableringsinsatserna försenas (SOU 2012:69; Statskontoret 2012). Bristen på förskoleplatser utgör främst ett hinder för kvinnors möjlighet att påbörja etableringen, eftersom det vanligen är kvinnorna som tar huvudansvaret för omsorgen om barnen. Även länsstyrelsernas återslaggande om samhällsorientering för nyanlända visar att väntan på förskoleplats försenar starten för kvinnors deltagande i etableringsinsatser (Länsstyrelsen Värmland 2023).

Att kvinnor i genomsnitt påbörjar deltagandet senare än män visas även av Andersson Joona (2020), som följer flyktingar och anhöriga till flyktingar som invandrade 2013. Författaren visar att det är en högre andel bland kvinnor än bland män som skjuter på starten av etableringsinsatserna och påbörjar året efter folkbokföringen i landet. En bidragande förklaring kan vara väntan på barnomsorg.

Samma könsmönster finns även för dem som invandrade 2014. Cirka 95 procent i flyktinggruppen var inskrivna hos Arbetsförmedlingen redan under invandringsåret. Bland anhöriga till flyktingar var det en lägre andel, cirka 80 procent, som skrev in sig samma år de

bosätter sig i landet, men andelen ökade året efter till ungefär samma nivå som för gruppen flyktingar. I båda grupperna finns dock en skillnad mellan kvinnor och män, där en lägre andel kvinnor än män är inskrivna i etableringen samma år de invandrar (Landell 2021).

Drygt 95 procent av de nyanlända, bland både kvinnor och män, skriver dock in sig hos Arbetsförmedlingen för att delta i etableringen någon gång under de tre första åren i Sverige (Andersson Joona 2020). Men kvinnor gör sedan uppehåll i etableringen i betydligt högre utsträckning än män, framför allt på grund av föräldraledighet. Andersson Joona (2020) visar att cirka 20 procent av kvinnorna gjorde avbrott för föräldraledighet under det första inskrivningsåret, och att en lika hög andel gjorde avbrott för föräldraledighet under det tredje året.

Föräldraledighet återkommer också som en orsak för kvinnor som lämnat Arbetsförmedlingen, och som inte längre är inskrivna som arbetssökande efter att de deltagit i etableringsinsatser. Övriga orsaker, där bland annat föräldraledighet ingår, är vanligare för kvinnor än att de lämnar Arbetsförmedlingen för arbete eller studier (Arbetsförmedlingen 2021b).

Handläggarnas bedömning

För dem som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen visas att män får fler och tidigare möten med sin handläggare än kvinnor (Liljeberg och Söderström 2017; Cheung m.fl. 2019). Vid ett bokat möte avsätts tid för matchningsarbete, och den arbetssökande kan få tips om relevanta jobb. Möten tidigt i arbetslöshetsperioden innebär också en högre sannolikhet att den arbetssökande får en insats, och därmed chans till en snabbare progression mot arbete.

Kvinnor med kort utbildning bedöms oftare än män med samma utbildningsnivå tillhöra utbildningsplikten (avsnitt 5.4.3). Män med kort utbildning blir alltså i större utsträckning än kvinnor med samma utbildningsnivå bedömda som matchningsbara, och får därigenom i större utsträckning möjlighet att ta del i arbetsnära insatser.

Redan innan utbildningsplikten infördes visade dock Cheung (2018) att män oftare än kvinnor bedömdes som matchningsbara, och att en bedömning som matchningsbar ledde till att män fick ta del av arbetsnära insatser såsom arbetsmarknadsutbildning, arbets-

praktik, instegsjobb och nystartsjobb. Kvinnor fick i stället i större utsträckning ta del av förberedande utbildningar och extratjänster.¹⁹ De systematiska könsskillnaderna kvarstod även när skillnader vad gäller utbildning, ålder m.m. hade kontrollerats för. I studien framkom liknande könsskillnader också för samtliga arbetssökande, men de var betydligt större bland nyanlända.

Handläggaers stereotypa föreställningar tar sig uttryck i att utrikes födda kvinnor tillskrivs egenskaper som ”svårjobbade” eller ”omotiverade”, och att kvinnor får färre möten, bristfälliga kompetenskartläggningar och i högre grad anvisas till insatser med syfte att uppfylla aktivitetskravet än att de ska leda till jobb (Larsson 2019). Larsson visar också att arbetsförmedlare inte skriver in utrikes födda kvinnor som är gravida eller föräldralediga som arbetssökande i samma utsträckning som andra personer.

5.5 Normer, värderingar och attityder påverkar kvinnors arbetsmarknadsutfall

5.5.1 Invandringen sammanfaller i tiden med familjebildning och barnafödande

Merparten av alla kvinnor och män som invandrar till Sverige är unga vuxna. Den första tiden i landet, då de flesta nyanlända behöver tid och kraft för att lära sig svenska, bygga nya nätverk och etablera sig på arbetsmarknaden och i samhället, sammanfaller därmed med perioden för familjebildning och barnafödande. Kvinnor som har barn i förskoleåldern har en tydligt högre risk att varken arbeta eller studera jämfört med kvinnor som inte har barn under sex år. För män är sambandet omvänt (se avsnitt 5.2.5).

Även för dem som deltar i etableringsinsatser finns olika mönster för kvinnor och män (se avsnitt 5.4). Väntan på barnomsorg försenar kvinnors start i etableringsprogrammet, och avbrott för föräldraledighet medför att kvinnors etablering på arbetsmarknaden försenas.

¹⁹ Extratjänster var subventionerade anställningar i offentlig och ideell sektor som avskaffades under 2022.

Högt barnafödande de första åren i landet

Utrikes födda kvinnor har totalt sett ett högre barnafödande än kvinnor födda i Sverige när det gäller benägenheten att föda barn ett visst år eller en viss period. Detta förklaras bland annat av att fruktsamheten ofta är högre den första tiden i Sverige. Andersson (2004) visar att kvinnliga invandrare har låg fertilitet under åren före ankomst till Sverige men hög fertilitet under åren efter att de bosatt sig här. En högre fruktsamhet de första åren kan bero på att det är vanligt att flytta till Sverige för att bilda familj, eller att familjen har ett uppskjutet barnafödande vid invandringen, exempelvis på grund av att de har varit på flykt. Med tiden når emellertid utrikes födda kvinnor en fruktsamhet som liknar inrikes föddas (Andersson 2004; Andersson och Scott 2005). Ser man till det genomsnittliga antalet barn som kvinnor har fött vid 45 års ålder, är skillnaderna små mellan inrikes och utrikes födda kvinnor (SCB 2014).

Kvinnors arbetsmarknadsetablering påverkas i hög grad av deras omsorgsansvar. Detta gäller dock inte bara utrikes födda kvinnor. I en studie av arbetsmarknadsetableringen för kvinnor och män som invandrat av flyktingskäl visar Grönlund och Nordlund (2022) på ett negativt samband för kvinnor (men ett positivt samband för män) mellan föräldraskap vid 30 års ålder och att vara etablerad, både initialt och över längre tid. För kvinnor som fick ytterligare barn efter 30 års ålder minskade chansen att få fotfäste på arbetsmarknaden ytterligare. Författarna påvisar dock ett slående likartat mönster för inrikes födda kvinnor och män som, i likhet med den grupp flyktingar som studeras, inte var etablerade på arbetsmarknaden när de fick barn vid 30 års ålder.

I likhet med flera tidigare studier visas också att kvinnor på lång sikt kommer i kapp män vad gäller andelen som förvärvsarbetar. Föräldraskapet innebär således inte en permanent exkludering från arbetsmarknaden. Författarna pekar på betydelsen av utbildning för att motverka långsiktiga effekter av de initiala svårigheterna kvinnor som har små barn möter i sin etableringsprocess (Grönlund och Nordlund 2022).

Normer och värderingar om kvinnors förvärvsarbete

Det relativt höga barnafödandet de första åren inverkar således på nyanlända kvinnors möjligheter att arbeta, och det påverkar även deras möjligheter att delta i insatser som kan underlätta etableringen på arbetsmarknaden. Det finns även forskning som framhåller att utrikes födda kvinnors arbetskraftsdeltagande påverkas av normer kring könsroller och kvinnors förvärvsarbete som finns i deras ursprungsland (Antecol 2000; Blau 2015; Khoudja och Fleischmann 2018; Neuman 2018). I dessa studier används kvinnlig förvärvsfrekvens i födelselandet som ett uttryck för värderingar om kvinnors yrkesarbete. Studierna visar på starka korrelationer mellan kvinnors arbetskraftsdeltagande i ursprungslandet och gruppens sysselsättning i mottagarlandet. Att kvinnors sysselsättning ökar över tid, tolkas i dessa studier som att det sker en successiv anpassning till normerna i det nya landet.

Kvinnor från samma ursprungsland förvärvsarbetar dock i olika hög grad beroende på i vilket land de är bosatta. Detta indikerar att institutionella förutsättningar, som t.ex. tillgång till subventionerad barnomsorg och möjlighet till föräldraledighet, har betydelse för kvinnors sysselsättning och arbetskraftsdeltagande. Liebig och Tronstad (2018) visar att sambandet är svagt mellan sysselsättningsgraden i födelselandet och sysselsättningsgraden i Sverige för kvinnor från ett antal stora ursprungsländer. Kvinnors sysselsättning är därmed inte förutbestämd av deras ursprung.

Normer och värderingar som betonar traditionella familjeroller, där kvinnor ansvarar för omsorgen om hem och barn medan mannen är försörjaren, kan alltså vara en bidragande förklaring till utrikes födda kvinnors långsamma etablering på arbetsmarknaden. Norska studier där kvinnor och män som invandrat från olika länder intervjuats om inställningen till att kvinnor förvärvsarbetar visar att en mindre positiv inställning framför allt gäller när barnen är små (Kavli och Nadim 2009; Kavli 2015).

5.5.2 Omgivningens attityder till utrikes födda kvinnor

Diskriminering och stereotypa föreställningar

Etnisk diskriminering förekommer på den svenska arbetsmarknaden, vilket försvårar arbetsmarknadsetableringen för både utrikes födda kvinnor och utrikes födda män. Förekomsten av diskriminering har belagts i ett flertal fältexperiment med fingerade jobbansökningar (se bl.a. Carlsson och Rooth 2007). Studierna visar genomgående på stora effekter, där personer med svenskklingande namn får betydligt fler svar än personer med arabiskklingande namn, trots likvärdiga meriter. Kvinnor verkar dock diskrimineras av arbetsgivare i lägre grad än män (Bursell 2014; Arai m.fl. 2016).

I mötet med arbetsförmedlare och andra samhällsaktörer verkar emellertid kvinnor missgynnas jämfört med män. Handläggares stereotypa föreställningar om utrikes födda kvinnor påverkar inte bara vad som händer i mötet med Arbetsförmedlingen (se avsnitt 5.4.4). Samma mönster finns även i mötet med socialtjänsten för dem som är i behov av försörjningsstöd. I samtalen med kvinnor står familjesituationen i fokus, medan uppmärksamheten riktas mot arbete och arbetsmotivation i samtalen med män. Kvinnor får också generellt sett färre insatser än män inriktade på arbetsmarknaden (Nybom 2012; Socialstyrelsen 2018).

Upplevelser av brister både i bemötande och i kommunikation med myndigheter och sjukvård framkom också i Jämställdhetsmyndighetens fokusgrupper med utrikes födda kvinnor utanför arbetsmarknaden. Kvinnorna upplevde att de skickas runt mellan olika myndigheter utan att få hjälp. De beskrev diskriminering, både i vardagssituationer och i mötet med olika myndigheter. De saknade att myndigheter och samhällets övriga aktörer fokuserade på vad de kan i stället för på vad de inte kan. Även välutbildade kvinnor upplevde detta och mycket energi förbrukades på att bearbeta upplevelser av kränkande bemötande från myndigheter (Jämställdhetsmyndigheten 2023).

Tilliten till den egna förmågan minskar efter några år i landet

Trots ansträngningar att komma in i samhället och att etablera sig på arbetsmarknaden vittnade många av kvinnorna i Jämställdhetsmyndighetens studie om en känsla av minskad egenmakt efter ett par år i Sverige.

En liknande bild fanns också hos deltagare i projektet *Jobbskjutsen*, som riktade sig till utrikes födda kvinnor i Rinkeby-Kista som helt eller delvis stod utanför arbetsmarknaden (Lindqvist 2023). Ett återkommande tema i intervjuer som projektet genomförde var en bristande tilltro till den egna förmågan, inte sällan som en konsekvens av det kvinnorna upplevde som upprepade misslyckanden att ta sig in på den svenska arbetsmarknaden. I rapporten beskrivs hur upprepade försök med uteblivet resultat leder till att hoppet sviker och skapar misstro mot arbetsgivare, erbjudna arbetsmarknadsinsatser, och inte sällan mot samhället i stort:

Jag vet många kvinnor här som är välutbildade och de känner andra kvinnor med liknande bakgrund. De säger "vi kommer ingenstans". De vikarierar här och där men får ingen anställning och ger upp till slut och hamnar utanför arbetsmarknaden.

Fa, 210622, i *Projekt Jobbskjutsen Rinkeby-Kista* (Lindqvist 2023).

6 Erfarenheter från jämförbara länder

Etableringen av nyanlända invandrare är en utmaning som inte är unik för Sverige. Vi har valt att framför allt studera och inhämta erfarenheter från våra grannländer Norge och Danmark, eftersom de skandinaviska länderna har stora likheter både vad gäller hur systemen för integration av nyanlända är uppbyggda och avseende arbetsmarknadsstruktur och välfärdsmodell.

Vi inleder dock med en kort sammanfattning i avsnitt 6.1 av lärdomar från OECD-länderna i stort med avseende på erfarenheter av integrationsinsatser som är viktiga för kvinnor och män som invandrar av familjeskäl. De nordiska studierna av nyanländas integration som beskrivs i efterföljande avsnitt är avgränsade till analyser av arbetsmarknadsutfall för nyanlända flyktingar, andra skydds-behövande och deras anhöriga. För utredningens uppdrag att se över om målgruppen för etableringsprogrammet för vissa nyanlända invandrare bör utvidgas till att omfatta också andra grupper som invandrar av familjeskäl är det angeläget att också ge ett bredare perspektiv.

Därefter ges i avsnitt 6.2 en övergripande bild av arbetsmarknads-etableringen av flyktingar och anhöriga till flyktingar i Sverige jämfört med i Norge och Danmark. I avsnitt 6.3 respektive 6.4 beskrivs sedan hur systemen i Norge och Danmark är utformade med tonvikt på regleringen i respektive land.

Erfarenheterna från Norge och Danmark visar sammanfattningsvis att integrationsprogram som fokuserar på snabb övergång till arbete verkar lyckas sämre jämfört med program som ger möjlighet till kompetenshöjning. Det gäller i synnerhet med avseende på nyanländas varaktiga etablering på arbetsmarknaden. De norska erfarenheterna pekar vidare på att nyanländas etablering gynnas av om programmets innehåll och längd är flexibelt i relation till deltagarnas ut-

bildningsbakgrund, ålder och ambitioner. Ytterligare en framgångsfaktor för att stärka utrikes födda kvinnors sysselsättning är insatser för hemmavarande invandrarkvinnor som inte omfattas av etableringsprogrammet.

Det finns även lärdomar att dra från våra grannländer avseende ersättningen till nyanlända och incitamenten att arbeta. I Danmark har ersättningen till nyanlända flyktingar sänkts så att den i dag är betydligt lägre än det ekonomiska biståndet som övriga invånare kan få. Utvärderingar visar att sänkningen ledde till kortvarigt ökad sysselsättning för män, men varaktigt minskat arbetskraftsdeltagande för kvinnor.

6.1 Åtta lärdomar för integration av anhöriginvandrare

Sedan 2015 har OECD i en serie publikationer under samlingsnamnet *Making integration work* presenterat analyser, forskningsresultat och goda exempel på program och insatser från olika OECD-länder. Syftet är att på ett enkelt och lättillgängligt sätt summera kunskaperna om de utmaningar som medlemsländer möter. Ett ytterligare är att sprida erfarenheter om hur insatser för en varaktig integration bör utformas för olika grupper av invandrare eller inom särskilda områden som är viktiga för en fungerande integration.

Den tredje tematiska rapporten var inriktad på integrationen på arbetsmarknaden av personer som invandrar av familjeskäl (OECD 2017a). Anhöriginvandrare är den enskilt största gruppen invandrare inom OECD,¹ vilket även stämmer för Sverige (se avsnitt 5.2.2). Huvuddelen av de som invandrar av familjeskäl är kvinnor, men det är ovanligt att dessa grupper av kvinnor deltar i integrationsprogram. En förklaring till detta kan vara att anhöriginvandrare sällan är i behov av stöd för sin försörjning, vilket leder till att de hamnar utanför radarn för ländernas olika integrationsprogram.

Tre huvudsakliga skäl framhålls till varför det är viktigt att säkerställa att också anhöriginvandrare får stöd att komma in på arbetsmarknaden (OECD 2017a).

¹ Anhöriginvandring svarade för nära 40 procent av den totala invandringen till OECD-länderna 2015.

- Det handlar om en mycket stor grupp människor som också i hög grad tenderar att stanna kvar långsiktigt i mottagarlandet.
- Dessa grupper utgörs huvudsakligen av kvinnor, som möter en rad hinder för integrationen i arbets- och samhällslivet och som vanligen har svaga arbetsmarknadsutfall.
- Det finns tydligt stöd för att bättre integration av anhörig-invandrare också har stor betydelse för deras barns integration på arbetsmarknaden och i samhället (OECD 2017b). Detta gäller i synnerhet om föräldrarna har kort utbildning och saknar grundläggande kunskaper och kompetenser som behövs i mottagarlandet.

OECD har sammanfattat forskningsresultat och god praxis från medlemsstaterna i åtta punkter om hur ländernas beslutsfattare kan ta itu med hinder och stödja en varaktig integration av anhöriginvandrare (se faktaruta nedan).

Faktaruta Lärdomar för integration av anhöriginvandrare

1. Uppmuntra tidig familjeåterförening för familjer med små barn.
2. Ge information och stöd till familjeinvandrare redan i hemlandet så att de kan förbereda sig inför flytten.
3. Ge information vid ankomst om vilket stöd anhöriginvandrare kan få. Säkerställ att också denna grupp har tillgång till relevanta integrationsinsatser. Se också till att det finns incitament att delta i insatserna.
4. Alla familjeinvandrare bör ges full tillgång till arbetsmarknaden så att de redan från början kan söka och ta ett jobb i sitt nya hemland.
5. Säkerställ att omsorgen om barn inte blir ett hinder för att delta i integrationsprogram.
6. Informera anhöriginvandrare om möjligheter till entreprenörskap och eget företagande.

7. Ge möjligheter till integrationsinsatser för anhöriginvandrare som har varit bosatta lång tid i landet men fortfarande står utanför arbetsmarknaden.
8. Hitta vägar att nå ut till anhöriginvandrare som lever isolerade från det omgivande samhället.

Källa: OECD (2017a). Making Integration Work: Family Migrants.

6.2 Integrationen av nyanlända flyktingar – en jämförelse mellan Norge, Danmark och Sverige

Norge och Danmark är länder som i likhet med Sverige har lagreglerade system för integrationen av nyanlända. De har också flera politiska, sociala, kulturella och ekonomiska likheter med Sverige. Till exempel har de skandinaviska länderna liknande välfärdssystem som är beroende av, och även ska möjliggöra, en hög sysselsättningsgrad för både kvinnor och män. En framgångsrik arbetsmarknads-etablering av nyanlända lyfts därför fram i alla tre länderna som en förutsättning för att upprätthålla nuvarande välfärdssystem (Hernes m.fl. 2022).

En annan likhet mellan de skandinaviska länderna finns i att arbetsmarknaderna karaktäriseras höga kompetenskrav och en låg andel jobb som inte kräver några förkunskaper. Detta medför särskilda utmaningar för att hantera kompetensgap mellan arbetsmarknadens behov och kompetensen hos många av de nyanlända invandrarna (Calmfors och Sánchez Gassen 2019).

Högre invandring till Sverige än till övriga nordiska länder

De senaste decennierna har befolkningen i de nordiska länderna ökat från 23 miljoner 1990 till över 27 miljoner 2018. Nära två tredjedelar av befolkningsökningen har varit en följd av invandring. Många av de som invandrat har kommit från andra europeiska länder, men många har också invandrat från länder i Afrika och Asien. Sverige är det land som har haft högst invandring, både i absoluta tal och räknat per capita. Även Norge har haft en relativt hög invandring, inte minst under åren 2005–2013, medan Danmark, Finland och Island har legat lägre (Calmfors och Sánchez Gassen 2019).

Jämfört med de övriga nordiska länderna har invandringen till Sverige i högre utsträckning utgjorts av personer som invandrat av flyktingskäl. Flyktingkrisen 2015 ledde till en kraftig ökning av antalet nyanlända flyktingar och deras anhöriga i Sverige. Även i Norge och Danmark ökade antalet nyanlända flyktingar påtagligt dessa år.

De tre skandinaviska länderna har liknande introduktionsprogram för nyanlända flyktingar och deras anhöriga som syftar till att delta-garna snabbt etablerar sig på arbetsmarknaden och blir självförsörjande. I syfte att se vad länderna kan lära av varandra för att åstadkomma en väl fungerande arbetsmarknadsetablering initierade Nordiska minister-rådet jämförande studier som genomförts av forskare i respektive land. Ambitionen i dessa studier har varit att så långt möjligt kunna jämföra utfallen mellan länderna för att också kunna dra lärdomar ur ett policyperspektiv.

I Danmark är etableringen snabb inledningsvis, men stagnerar eller minskar efter fyra–fem år

För nyanlända flyktingar som invandrade under perioden 2008 till 2014 visar Hernes m.fl. (2019) att det gick snabbast att komma i arbete i Danmark. Skillnaden jämfört med Sverige och Norge var särskilt tydlig för män. Forskarna visade dock att två till fyra år efter invandringen hade nyanlända flyktingar och deras anhöriga i Norge genomgående en högre sysselsättningsgrad än motsvarande grupp i Danmark.

I Sverige var etableringen för dessa invandringskohorter i genom-snitt långsammare än både i Danmark och i Norge. Sju–åtta år efter invandringen hade sysselsättningsgraden för män dock kommit upp i ungefär samma nivå som i Norge, och därmed tydligt högre än i Danmark. Även för nyanlända kvinnor var etableringen efter några år högre i Sverige än i Danmark.

Bättre arbetsmarknadsutfall för senare kohorter i Norge och Sverige

När arbetsmarknadsutfallen för flyktingar och deras anhöriga som invandrade 2008–2014 analyserades framkom att etableringen gick snabbare för dem som invandrade i slutet av perioden. Detta gällde i alla tre länderna, med undantag för kvinnor i Danmark. Förbättringarna för de senare kohorterna var störst i Sverige (Hernes m.fl. 2019).

Den uppföljande studien omfattade även de som invandrade 2015–2016, dvs. då flyktingmottagandet i alla tre länderna var betydligt högre än tidigare år. I den senare studien utmärker sig inte längre Danmark med högre sysselsättning under de första åren efter invandring. I stället visas att arbetsmarknadsutfallen genomgående är lägre för deltagare i introduktionsprogrammet i Danmark (för både kvinnor och män), än för programdeltagare i Norge och Sverige (Hernes m.fl. 2022).

Resultaten för Sverige är också betydligt bättre i den uppföljande studien. Dels ligger arbetsmarknadsutfallen de första två–fyra åren efter invandring generellt på samma nivå i Sverige som i Norge och Danmark. Dels finner forskarna att både sysselsättning och inkomster efter cirka fem år är högre i Sverige än i Norge för män, och att utfallen för kvinnor har en mycket likartad utveckling i de båda länderna. När utbildningsnivå inkluderas i analysen modifieras bilden något. Då framkommer att Norge har bättre resultat än Sverige för kvinnor och män med kort utbildning (högst grundskola), medan nyanlända med eftergymnasial utbildning generellt lyckades bättre i Sverige än i Norge. Danmark har lägre arbetsmarknadsutfall än Sverige och Norge, oavsett utbildningsnivå (Hernes m.fl. 2022).

Stort sysselsättningsgap inledningsvis mellan kvinnor och män, och låg sysselsättning för kvinnor i Danmark även efter lång tid

Både Norge och Danmark är, i likhet med Sverige, länder där kvinnor arbetar i nästan lika hög utsträckning som män. Men för nyanlända flyktingar och deras anhöriga märks ett tydligt könsgap i alla tre länderna, med betydligt lägre sysselsättning för kvinnor än för män. För dem som invandrade 2008–2014 framstår dock arbetsmarknads-etableringen som mer jämställd i Norge än i Sverige och Danmark.

Sysselsättningsgapet mellan nyanlända kvinnor och män var igenomsnitt 15 procentenheter i Norge medan motsvarande skillnad i Sverige var 21 procentenheter och i Danmark hela 29 procentenheter (Hernes m.fl. 2019).

Som nämnts tidigare var resultaten betydligt bättre för Sveriges del i den uppdaterade jämförelsen mellan de skandinaviska länderna. När också de som invandrade 2015–2016 inkluderas ligger resultaten för nyanlända kvinnor i Sverige på ungefär samma nivå som i Norge. Med längre uppföljningstid (upp till 11 år efter invandring) visas också att kvinnors sysselsättning i både Norge och Sverige fortsätter öka och därmed närmar sig männens sysselsättningsgrad (jmf avsnitt 5.2.4).

Kvinnor som har deltagit i det danska integrationsprogrammet har däremot mycket låg sysselsättningsgrad även efter längre tid i landet (Hernes m.fl. 2022). En möjlig förklaring till kvinnors låga sysselsättning i Danmark är enligt forskarna de stora köns-skillnaderna vad gäller vilka insatser kvinnor respektive män får ta del av inom ramen för programmet. Arbetsinriktade insatser är ovanligt bland kvinnor, och i synnerhet subventionerade anställningar är skevt fördelade – 7 procent av kvinnorna jämfört med 34 procent av männen har subventionerade arbeten. Den huvudsakliga insatsen för kvinnor som deltar i introduktionsprogrammet är i stället arbetspraktik (obetald), som danska studier har visat har vissa kortsiktiga positiva effekter för män, men inga effekter för kvinnor (Arendt m.fl. 2022).

Snabbt inträde på arbetsmarknaden eller långsiktig arbetsmarknadsintegration?

Både Norge och Danmark har i likhet med Sverige integrationsprogram för nyanlända flyktingar, andra skyddsbehövande och deras anhöriga, där snabb etablering på arbetsmarknaden är ett uttalat mål. Insatserna de första åren i det nya landet ska bidra till att de nyanlända så snabbt som möjligt kan försörja sig själva.

Programmen har stora likheter, även om tyngdpunkten skiljer sig mellan länderna. Som beskrivs i nästa avsnitt har Norge med den nya integrationslagen från 2021 ett stärkt fokus mot individuella mål för uppkvalificering och utbildningsresultat. I Sverige infördes utbildningsplikt inom etableringsprogrammet 2018 för nyanlända med kort utbildning, och deltagare som har tidigare utbildning och arbets-

livserfarenhet kan anvisas till särskilda jobbspår för att komplettera sina kunskaper och matchas mot arbetsgivarnas kompetensbehov (se avsnitt 3.1.3). I Danmark är det primära målet att deltagaren ska börja jobba så snart som möjligt (se avsnitt 6.4).

Jämförelserna av arbetsmarknadsutfallen för dem som deltar i ländernas respektive program visar på tydligt lägre resultat för nyanlända i Danmark jämfört med i Norge och Sverige. Hernes m.fl. (2022) drar slutsatsen att Danmarks fokus på snabb övergång till arbete misslyckas på både kort och lång sikt. De framhåller också att insatser som ger möjlighet till kompetenshöjning för deltagarna verkar vara fördelaktigt för att säkerställa att en större andel av de nyanlända ska lyckas etablera sig varaktigt på arbetsmarknaden.

6.3 Integrationen av nyanlända i Norge

Det norska introduktionsprogrammet för nyanlända flyktingar och deras anhöriga har som beskrevs i föregående avsnitt uppvisat goda resultat. Andelen som är i arbete eller utbildning ett år efter avslutat program har hållit sig stabilt på 50–60 procent. Djuve m.fl. (2017) visade dock i en utvärdering av den norska introduktionslagen att en betydande del av deltagarna varken klarar proven i norska eller uppnår en tillräckligt stabil anknytning till arbetsmarknaden för att uppnå självförsörjning och ekonomisk självständighet. Forskarnas slutsats var att programmet inte lyckats överbrygga gapet mellan de nyanländas kompetens och den kompetens som efterfrågas i arbetslivet.

Kritik mot introduktionslagen kom också från en statlig utredning som pekade på att introduktionsprogrammet behövde förstärkas både vad gäller organisering, innehåll och koppling till arbetslivet (NOU 2017:2). Mycket av detta har beaktats genom den nya integrationslagen, som bland annat lägger mer vikt vid formell kvalificering och insatser som ska ge deltagarna en varaktig anknytning till arbetslivet.

6.3.1 En ny integrationslag infördes 2021

Huvudmålet för den nationella integrationspolitiken i Norge är att fler invandrare ska komma i arbete och delta aktivt i samhällslivet.² Den kritik som framförts i olika utredningar och utvärderingar mot hur integrationspolitiken fungerade i praktiken ledde till att den norska regeringen utarbetade en integrationsstrategi för 2019–2022. Strategin har fyra insatsområden: utbildning och kvalificering, arbete, vardagsintegrering och rätt till att leva ett fritt liv.³

Som ett led i regeringens integrationsstrategi infördes också den 1 januari 2021 en ny integrationslag, *lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven)*.⁴ Syftet med lagen är att invandrare tidigt ska integreras i det norska samhället och bli ekonomiskt självständiga. Lagen ska bidra till att invandrare får goda norskkunskaper, kunskap om norskt samhällsliv, formella kvalifikationer och en varaktig anknytning till arbetslivet.

Lagen innehåller bland annat bestämmelser om en skyldighet för vissa asylsökande att delta i norskundervisning och kompetens-kartläggning samt bestämmelser om rätt och plikt för vissa nyanlända invandrare i åldern 18–55 år att delta i introduktionsprogram (se vidare avsnitt 6.3.2). Den innehåller också bestämmelser om rätt och plikt för vissa nyanlända invandare i åldern 18–67 år att delta i utbildning i norska och samhällskunskap.

Rätt och plikt att delta i utbildning i norska och samhällskunskap gäller både för flyktingar och andra skyddsbehövande samt deras anhöriga och för andra invandrare som har fått uppehållstillstånd som kan ligga till grund för permanent uppehållstillstånd i Norge. Personer som har tillräckliga dokumenterade kunskaper är dock undantagna från skyldigheten att delta. Undantagna är också vissa arbetskraftsinvandrare och deras anhöriga samt personer bosatta i Norge med stöd av EES-avtalet.⁵ Det är kommunerna som ansvarar för både introduktionsprogram och för utbildning i norska och samhällskunskap.

² Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk, Meld.St.30, Justis- og beredskapsdepartementet 2016.

³ Integrering gjennom kunnskap, Regjeringens integreringsstrategi 2019–2022 Kunnskapsdepartementet 2018.

⁴ Prop. 89 L (2019–2020).

⁵ Integreringsloven kap. 6 och norska regeringens rapport Immigration and Integration 2019–2020, Report for Norway to the OECD, s. 46–48.

I lagen regleras även fylkeskommunernas⁶ ansvar. De ansvarar för det regionala integrationsarbetet, vilket innebär att de ska se till att invandrare kan starta företag och att yrkesutbildade och högt kvalificerade invandrare inkluderas i arbetslivet. Fylkeskommunen ska också se till att det ges kompletterande grundskoleutbildning till invandrarungdomar som har behov av det för att kunna genomföra gymnasiet. Fylkeskommunen ansvarar också för att följa upp det regionala arbetet mot negativ social kontroll, hedersrelaterat våld, tvångsäktenskap och könsstympning. De ska även verka för samarbete med civilsamhället på integrationsområdet.

Fylkeskommunen ska även utarbeta regionala kompetensplaner för kvalificering av invandrare. Planerna ska innehålla åtgärder för att kvalificera invandrare till att möta regionala arbetsmarknadsbehov. Detta ansvar gäller för invandrare generellt, alltså inte bara flyktingar, och syftar till att fler invandrare ska delta i arbetslivet. Fylkeskommunen ska också rekommendera hur många flyktingar som bör bosättas i varje kommun i fylket. Därutöver ansvarar fylkeskommunen för att erbjuda karriärvägledning för deltagare i integrationsprogrammet samt för undervisning i norska och samhällskunskap för dem som studerar på gymnasienivå på heltid i programmet.⁷

6.3.2 Målgrupp för introduktionsprogrammet

Målgruppen för det norska introduktionsprogrammet är personer i åldern 18–55 år som har fått uppehållstillstånd som flyktingar eller annan skyddsbehövande, och som är bosatta i en kommun efter avtal med integrationsmyndigheterna. Även anhöriga till sådana personer omfattas, under förutsättning att anknytningspersonen har varit bosatt i en kommun i mindre än fem år när ansökan om familjeåterförening görs.

Nyanlända som omfattas av målgruppen har både en rätt och en plikt att delta i introduktionsprogrammet. En kommun får dock erbjuda introduktionsprogram även till flyktingar och anhöriga till dessa som är äldre än 55 år och till flyktingar mellan 18–55 år som är bosatta i en kommun utan avtal med staten. Kommunerna får också erbjuda anhöriga till andra än flyktingar att delta i introduktionspro-

⁶ I Norge finns 356 kommuner och 11 fylkeskommuner. Fylkeskommunerna motsvarar ungefär de svenska regionerna och ansvarar för bland annat utbildning på gymnasial nivå.

⁷ Integreringsloven §§ 4, 11 och 30 och forskrift till integreringsloven (integreringsförförskriften) § 65.

grammet. I dessa fall ska den som erbjuds att delta ha varit bosatt i kommunen i mindre än två år när ett erbjudande lämnas.

Kommunerna får inte någon särskild statlig ersättning för introduktionsprogram för personer som inte omfattas av rätten och plikten att delta i introduktionsprogram. Uppgifterna är osäkra om hur många kommuner som erbjuder introduktionsprogram till den vidare målgruppen. Enligt Arbets- och inkluderingsdepartementet var det drygt 1 200 personer 2020 och drygt 800 personer 2021 som deltog i introduktion från dessa grupper. Detta motsvarade cirka 10 procent av det totala antalet deltagare i introduktionsprogram.

6.3.3 Flexibel längd och individualiserat innehåll

Introduktionsprogrammet ska påbörjas inom två år från bosättningen och bedrivs på heltid. Programmet ska minst innehålla utbildning i norska, samhällskunskap, kurs i *livsmestring*⁸ och arbets- eller utbildningsförberedande insatser. Deltagare som har barn under 18 år och deltagare som får barn under programtiden ska även delta i en kurs i föräldravägledning. Den som deltar i programmet får introduktionsersättning, som är individuell, skattepliktig och inte beroende av familjens sammanlagda inkomst.⁹

Introduktionsprogrammets innehåll och omfattning är differentierad så att deltagarna får ett innehåll och en programtid som anpassas till deras bakgrund och individuella program mål. Innan programmet påbörjas ska deltagarna genomgå en kartläggning av kompetenser och karriärrådgivning. Kompetenskartläggningen ska minst omfatta vilka språkkunskaper, vilken utbildning, arbetslivserfarenhet och annan relevant kompetens som personen har. Karriärrådgivningen ska bidra till att den enskilde kan fatta informerade val om arbete och utbildning och till att introduktionsprogrammet blir anpassat till den enskildes behov.

Resultatet av kompetenskartläggningen och karriärrådgivningen ligger till grund för den integrationsplan som kommunen och den

⁸ Kursen består av temaområdet migration, hälsa och mångfald och temaområdet karriärkompetens. Det första temaområdet ska ge deltagarna kunskap om fysisk och psykisk hälsa, den nya vardagen i Norge och rätten att leva ett fritt och självständigt liv. Det andra temaområdet ska ge deltagarna kunskap om möjligheter och begränsningar i det norska utbildnings-, arbets- och samhällslivet och bidra till insikt i den egna kompetensen, värderingar och intressen (integreringsförfarandet § 4).

⁹ Den 1 maj 2022 uppgick ersättningen till 222 954 norska kronor per år.

enskilde deltagaren ska ta fram. I planen ska anges bland annat deltagarens slutmål, mål i norska språket, omfattningen av språk- och samhällskunskapsutbildning och programmets längd.

Om det i ett senare skede visar sig att det finns behov av att ändra slutmålet kan det göras genom en ändring av integrationsplanen. Planen är dynamisk och ska utvärderas med jämna mellanrum och vid väsentliga ändringar i deltagarens livssituation. Det innebär att kommunen och deltagaren löpande ska utvärdera om deltagaren har tillräcklig progression för att nå sitt slutmål. På så sätt kan planen ändras om den visar sig vara orealistisk eller inte tillräckligt ambitiös. Planen kan alltså anpassas till deltagarens behov och ändras när det är nödvändigt.¹⁰ Vad detta innebär i praktiken kan enligt Arbets- och inkluderingsdepartementet variera från fall till fall, eftersom det beror på omständigheterna i det enskilda fallet hur ofta det finns behov av att utvärdera. Enligt departementet innebär lagen dock att det bör göras med i vart fall tre till sex månaders mellanrum.

Introduktionsprogrammet kan pågå från tre månader upp till fyra år. Längden på programmet varierar beroende på deltagarens utbildningsbakgrund och kompetens och hans eller hennes individuella mål med programmet. Enligt integreringsloven ska slutmålet för deltagare som sedan tidigare minst har utbildning på gymnasial nivå vara att deltagaren ska kvalificera sig till högre utbildning eller arbete. Programtiden ska i sådana fall vara mellan tre och sex månader och kan förlängas med upp till sex månader.

För deltagare under 25 år som sedan tidigare saknar utbildning på gymnasial nivå ska slutmålet som huvudregel vara fullgjord gymnasieutbildning. Programtiden ska i sådana fall vara mellan tre månader och tre år med möjlighet till förlängning med upp till ett år. Har deltagaren andra slutmål än fullgjord gymnasieutbildning ska programtiden vara mellan tre månader och två år med möjlighet till förlängning med upp till ett år.

Slutmålet för övriga deltagare ska vara att den enskilde kommer i arbete eller fullgör en del av eller hela grundskolan eller gymnasiet. Programtiden ska vara mellan tre månader och två år med möjlighet till förlängning med upp till ett år. Har deltagaren fullgjord gymnasieutbildning som slutmål ska programtiden dock vara mellan tre månader och tre år. Även i detta fall finns möjlighet till förlängning med upp till ett år.

¹⁰ Integreringsloven § 15 och prop. 89 L (2019–2020) s. 101.

Introduktionsprogrammet kan bara förlängas om det finns grund för att förvänta sig att deltagaren kommer att uppnå sitt slutmål med förlängningen. Det är kommunen som beslutar om förlängning. Ett sådant beslut ska grundas på en helhetsbedömning av deltagarens progression, hur nära deltagaren är att nå sitt slutmål, om deltagaren är beroende av kommunens hjälp för att nå slutmålet och deltagarens motivation. Orsaken till att deltagaren inte har nått slutmålet och om det beror på förhållanden som den enskilde själv hade kunnat påverka är centralt i bedömningen av om en förlängning ska ges eller inte. En förlängning av programtiden är särskilt aktuellt om det kan leda till att deltagaren uppnår formella kvalifikationer, exempelvis en fullgjord gymnasieutbildning. Kommunen ska alltså göra en konkret bedömning av hur mycket extra tid en deltagare behöver.

Om det visar sig att en deltagare inte kan nå sitt slutmål inom programtiden, inklusive en förlängning, bör slutmålet i integrationsplanen ändras.¹¹ Programmet avslutas när slutmålet uppnåtts eller programtiden har löpt ut.

6.3.4 Särskilda insatser för hemmavarande invandrarkvinnor

För att öka sysselsättningen bland invandrarkvinnor som står långt från arbetsmarknaden och som har behov av grundläggande kvalificering har den norska regeringen infört en särskild bidragsordning till kommuner för projekt inom den så kallade Jobbchansen. Syftet med bidragsordningen är att öka sysselsättningen bland hemmavarande invandrarkvinnor som står utanför arbetsmarknaden och som har behov av kvalificering för att komma i jobb eller reguljär utbildning. Programmet kan erbjudas av en kommun, eller flera kommuner gemensamt, efter ansökan om statsbidrag hos den norska integrationsmyndigheten, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi).

Jobbchansen ska genom ett individuellt anpassat program ge stärkta kvalifikationer för varaktig arbetsmarknadsetablering och ekonomisk självständighet. Programmet ska ha ett särskilt fokus på tidig utplacering av deltagare på vanliga arbetsplatser. För dem som behöver ska det säkerställas att de får ökade grundläggande och formella kompetenser i den omfattning som behövs för att få jobb eller delta i reguljär utbildning. Målet är att minst 70 procent av

¹¹ Prop. 89 L (2019–2020) s. 85–86 och 101.

deltagarna efter avslutat program ska övergå i arbete eller utbildning på gymnasie-, högskole- eller universitetsnivå. Projekten ska vid behov erbjuda deltagarna utbildningsinriktade insatser med grundskola eller inslag av yrkesinriktad utbildning eller annan gymnasieutbildning.

Att delta i Jobbchansen är frivilligt, men den som deltar har rätt till ersättning. Den huvudsakliga målgruppen är hemmavarande invandrarkvinnor i åldern 18–55 år som inte har anknytning till arbetslivet eller reguljär utbildning och som har behov av kvalificering. Även kvinnor som har deltagit i introduktionsprogram kan omfattas av Jobbchansen om det har gått minst två år sedan programmet fullgjordes eller avslutades. Hemmavarande invandrarkvinnor med så kallad *overgangsstonad*¹² (ett bidrag som lämnas till ensamstående föräldrar med barn under åtta år) som huvudsaklig inkomst och kvinnor som mottar socialbidrag kan omfattas. Deltagarna är i stor utsträckning kvinnor som har invandrat som anhöriga till en norsk eller nordisk medborgare, och en relativt hög andel har eftergymnasial utbildning (Høgestøl och Skutlaberg 2020).

Programtiden är upp till två år med möjlighet till förlängning med ytterligare högst ett år. För personer som behöver grundläggande läs- och skrivfärdigheter kan programtiden utökas med ytterligare ett år, dvs. till som längst fyra år.¹³

Resultaten i Jobbchansen är mycket goda, över 70 procent av deltagarna har övergått till arbete eller utbildning efter avslutat program, vilket är cirka 20 procentenheter högre än introduktionsprogrammet. Olikheter i deltagarsammansättningen är den viktigaste förklaringen till de högre resultaten, bland annat har deltagarna i Jobbchansen varit bosatta i Norge betydligt längre tid än deltagarna i introduktionsprogrammet, och de har också en högre språk- och utbildningsnivå (Høgestøl m.fl. 2022). Deltagarna i Jobbchansen står alltså närmare arbetsmarknaden än vad deltagarna i introduktionsprogrammet gör. Utvärderarna pekar också på att Jobbchansen projekt får tillgång till deltagare med stark motivation, eftersom programmet är frivilligt och det är en hög efterfrågan på att få delta.

¹² Lov om folketrygden § 15-5.

¹³ Norska regeringens hemsida www.regjeringen.no, tema invandring og integrering, jobbsjansen och Rundskriv nr. 9/2022, ref. 21/26, 2022-02-07, IMDI.

6.3.5 Beröm från OECD för flexibilitet och fokus på kompetenshöjning

Norges nya introduktionslag innebär relativt stora förändringar jämfört med regleringen från 2003. Även den tidigare lagen gav möjlighet till flexibilitet och individualiserade upplägg av introduktionsprogrammet. I praktiken var dock differentieringen begränsad.

I en nyligen publicerad genomlysning av hur integrationen på arbetsmarknaden fungerar för invandrare i Norge framhåller OECD särskilt de nya reglerna om individualiserade integrationsplaner som en viktig förändring (OECD 2022). Förändringarna innebär en ökad flexibilitet, både vad gäller innehåll och programmets längd, som bättre än tidigare tar hänsyn till deltagarnas utbildningsbakgrund, ålder och ambitioner. Avsikten är att fler flyktingar och deras anhöriga ska tillägna sig formell utbildning och därmed få förutsättningar för en varaktig, snarare än snabb, etablering på arbetsmarknaden. OECD beskriver förändringen som ett byte av fokus, från antal timmar i språkstudier och antal år i programmet till att i stället ta sikte på vilka resultat och formella kompetenser som respektive deltagare ska uppnå.

Målgruppen för introduktionsprogrammet kan behöva vidgas

Enligt OECD:s bedömning innebär den nya lagen tydliga förbättringar. Samtidigt påtalas som en brist att gruppen övriga anhöriginvandrare varken har en rätt eller en plikt att delta i introduktionsprogrammet. Kommunerna får erbjuda övriga anhöriga att delta, men det saknas uppföljningar av i vilken utsträckning detta sker. Majoriteten av dem som inte omfattas av rätt och plikt att delta i introduktionsprogram är kvinnor (OECD 2022).

OECD pekar också på två grupper som Norge behöver uppmärksamma särskilt. Den ena är de långtidsarbetslösa med kort utbildning – en grupp som även i Norge i stor utsträckning består av utrikes födda. Den andra gruppen är invandrade kvinnor som står utanför arbetsmarknaden. Jobbchansen för hemmavarande kvinnor (se föregående avsnitt) beskrivs som innovativt, med en tydlig inriktning för att nå målgruppen och ge dem möjlighet till kompetenshöjning och jobb. Programmet skulle dock enligt OECD behöva utökas betydligt, både geografiskt och vad gäller antalet deltagare (OECD 2022).

6.4 Integrationen av nyanlända i Danmark

6.4.1 Tydligt fokus på att snabbt bli självförsörjande

Den nuvarande danska integrationslagen, *lov om integration af udlændinge i Danmark* (i det följande kallad integrationslagen), infördes den 1 januari 2019. Lagen syftar till att säkra nyanlända invandrades möjligheter att använda sina förmågor och resurser i syfte att bli självförsörjande och aktivt delta i och bidra till det danska samhället. I lagen slås fast att det är kommunerna som ansvarar för integrationen av nyanlända.

I lagen betonas bland annat den enskildes egna ansvar för att integrera sig. Insatser enligt lagen ska bland annat bidra till att nyanlända invandrare snabbast möjligt blir självförsörjande genom arbete och till att nyanlända ska få förståelse för det danska samhällets grundläggande värderingar och normer. Uppkvalificering och olika utbildningsinsatser ska endast användas om sysselsättningsinsatser inte bedöms möjliga för den enskilde. I lagen understryks att avsaknad av kunskaper i danska språket och låg utbildning inte är tillräckliga skäl för att inte prioritera insatser som snabbt kan leda till arbete.

Lagen syftar också till att säkerställa att nyanlända invandrare får kunskap om att ramarna för deras vistelse i Danmark avgörs av deras uppehållstillstånd. För personer med tidsbegränsat uppehållstillstånd är utgångspunkten att de ska återvända till sitt hemland när skyddsbehovet inte längre kvarstår eller om uppehållstillståndet inte förlängs. För alla utlännningar finns dock ett fokus på att de ska bli självförsörjande så snart som möjligt.¹⁴

6.4.2 Bred målgrupp för integrationsprogram

Integrationslagen omfattar en vid krets av nyanlända invandrare. Målgruppen är flyktingar, anhöriginvandrare och övriga invandrare som har fyllt 18 år och omfattas av den danska utlänningslagen.¹⁵ I gruppen anhöriginvandrare är anhöriga till flyktingar en egen

¹⁴ Integrationsloven §§ 1 och 4, Orienteringsskrivelse om ændringer i integrationsloven, repatrieringsloven og lov om aktiv socialpolitik som følge af vedtagelse af lovforslag nr. L 140 i Folketinget den 21. februar 2019, Udlændinge- og Integrationsministeriet.

¹⁵ Sedan augusti 2010 omfattar målgruppen för integrationslagen alla utlännningar som har fått uppehållstillstånd, inklusive medborgare i de nordiska länderna samt EU/EES-medborgare, International Migration – Denmark, Report to OECD 2022, s. 67.

grupp och övriga anhöriginvandrare en annan. I gruppen övriga anhöriginvandrare ingår personer som har fått uppehållstillstånd på grund av anknytning till exempelvis en dansk medborgare eller till en utlänning som har ett uppehållstillstånd för bosättning och har varit bosatt i landet under minst de tre senaste åren.

Nyanlända flyktingar och deras anhöriga ska erbjudas ett så kallat självförsörjnings- och hemreseprogram. Andra anhöriginvandrare ska erbjudas ett introduktionsprogram. Det är kommunernas ansvar att erbjuda nyanlända invandrare sådana program. Alla nyanlända invandrare erbjuds undervisning i danska och i danska samhällsförhållanden. Personer från tredje land erbjuds också aktiviteter som ska hjälpa dem in på arbetsmarknaden eller i utbildning.¹⁶

Kommunerna har även en skyldighet att erbjuda introduktionsprogram till andra nyanlända invandrare, exempelvis arbetskraftsinvandrare och EU-medborgare. Programmet är inte obligatorisk för dessa grupper och det krävs inte heller något särskilt kontrakt (se vidare nästa avsnitt). Kursen innehåller samma insatser som de två andra programmen, men i en kortare version.¹⁷ I stället för arbetsmarknadsinsatser ligger fokus på språkundervisning.

6.4.3 Självförsörjnings- och hemreseprogram respektive introduktionsprogram

Den 1 juli 2019 ändrades namnet på Danmarks tidigare integrationsprogram till självförsörjnings- och hemreseprogram respektive introduktionsprogram. Detta skedde i samband med ändringarna i integrationslagens målbestämmelse om att uppehållstillståndet utgör ramen för utlänningens vistelse i landet.

Självförsörjnings- och hemreseprogrammet gäller för alla nyanlända flyktingar och anhöriga till flyktingar, som numera alltid får tidsbegränsade uppehållstillstånd.¹⁸ Introduktionsprogrammet gäller för övriga anhöriginvandrare. Som huvudregel gäller dock att utlänningar som är i behov av ekonomiskt stöd ska delta i självförsörjnings- och hemreseprogrammet.¹⁹ För den som omfattas av någon

¹⁶ Utländinge- og Integrationsministeriets hemsida www.uim.dk (Integration af nye borgere).

¹⁷ International Migration – Denmark, Report to OECD 2021, s. 64–65.

¹⁸ International Migration – Denmark, Report to OECD 2021, s. 37.

¹⁹ International Migration – Denmark, Report to OECD 2022, s. 67.

av dessa personkategorier finns en skyldighet att delta i det program som erbjuds.²⁰

Programmen består av undervisning i danska och arbetsmarknadsinriktade insatser i form av vägledning och kompetenshöjande insatser, arbetsplatsförlagd praktikplats och arbete med lönesubvention. Målet är att den nyanlände ska få ett reguljärt arbete inom ett år.

Programmen ska påbörjas snarast möjligt, och senast en månad efter det att kommunen har tagit över ansvaret. En nyanländ invandrare ska erbjudas en arbetsmarknadsinriktad insats i form av arbetsplatsförlagd praktikplats eller ett arbete med lönesubvention inom de två första veckorna i kommunen och senast inom en månad. Därefter ska den nyanlände kontinuerligt erbjudas arbetsmarknadsinriktade insatser. Insatserna ska anpassas till den enskildes förutsättningar så att han eller hon kan genomföra programmet snabbast möjligt. Insatserna ska kompletteras med undervisning i danska och vid behov vägledning och kompetenshöjande insatser.

Andra insatser än jobbinriktade aktiviteter ska dock bara övervägas om det bedöms att den enskilde inte kommer att kunna få ett arbete inom ett år. Undantagna är unga nyanlända i åldern 18–25 år som inte har examens-, utbildnings- eller annat behörighetsbevis för en yrkesutbildning. De ska, med utgångspunkt i en värdering av den enskilde utlänningens förutsättningar, av kommunen ges en skyldighet att söka en eller flera relevanta utbildningar. Om utlänningen antas till en utbildning har han eller hon en skyldighet att genomföra den.²¹

Om den nyanlände inte får ett arbete inom ett år ska programmet förlängas. Programmet kan förlängas, så länge utlänningen inte blivit självförsörjande genom ett reguljärt arbete eller utbildning och inte klarar ett prov i danska språket. Som längst kan programmet omfatta fem år. Programmets konkreta mål och innehåll, dvs. vilka insatser som ska få den nyanlände i arbete inom ett år, ska tas in i ett kontrakt mellan den nyanlände och bosättningskommunen.²²

Den som deltar i programmet har rätt till ersättning. Om han eller hon inte deltar eller står till arbetsmarknadens förfogande kan ersättningen påverkas. Nyanlända flyktingar och deras anhöriga och andra utlänningar, exempelvis utlänningar som vill få permanent

²⁰ Integrationsloven § 16 stk. 5.

²¹ Integrationsloven §§ 16 och 16 a.

²² Integrationsloven § 16.

uppehållstillstånd eller uppehållstillstånd på grund av anknytning, ska dessutom skriva under en uppehållstillstånds- och självförsörjningsförklaring. Förklaringen syftar till att understryka den enskildes egna ansvar för hans eller hennes integration i det danska samhället.

6.4.4 Effekter av politikförändringar i Danmark

Integrationspolitiken i Danmark har under de senaste decennierna lagts om i flera omgångar. Ett utmärkande inslag sedan början av 2000-talet är att ersättningen till nyanlända flyktingar har sänkts så att den är betydligt lägre än det ekonomiska biståndet som övriga invånare kan få. Syftet är att ge nyanlända flyktingar starka ekonomiska incitament till självförsörjning och att snabbt komma i arbete. Effekterna av de förändrade ersättningarna har studerats av forskare i flera omgångar.

Initialt ökad sysselsättning för män, men varaktigt minskat arbetskraftsdeltagande för kvinnor

När den så kallade *Starthjælpen* infördes 2002 minskade ersättningen till nyanlända flyktingar med nära 50 procent. Sänkt ersättning ledde till en snabb och starkt positiv effekt på förvärvsinkomster och sysselsättning, men även till ett tydligt minskat arbetskraftsdeltagande. De ekonomiska drivkrafterna att arbeta hade minst effekt för grupper med svaga förutsättningar på arbetsmarknaden, bland annat kvinnor och personer med kort utbildning (Rosholm och Vejlin 2010; Andersen m.fl. 2012; Andersen m.fl. 2019). För majoriteten av alla familjer innebar de sänkta ersättningarna en kraftigt minskad disponibel inkomst.

Ersättningen till flyktingar sänktes också 2015 och 2016. Även dessa förändringar ledde till att män snabbare kom i arbete (Arendt 2020). I denna studie framkom inga arbetsmarknadseffekter för kvinnor.

Effekterna av *Starthjælpen* har även följts upp på längre sikt, vilket modifierar bilden ytterligare. De positiva sysselsättningseffekterna för män visade sig vara kortsiktiga, medan kvinnors utträde från arbetskraften kvarstod över tid (Andersen m.fl. 2019). Att kvinnors arbetskraftsdeltagande minskade när *Starthjælpen* infördes menar forskarna kan kopplas till att ersättningen är behovsprövad på hus-

hållsnivå. Eftersom reformen medförde att männens sysselsättning och inkomster ökade var kvinnan i familjen inte längre berättigad till ersättning. Detta innebar att kvinnors incitament att delta i integrationsprogrammet försvann.

Oavsedda och oönskade effekter – mindre förskola, försämrade skolresultat, ökad brottslighet

De danska studierna har även påvisat flera effekter utanför arbetsmarknaden av att ersättningen till nyanlända flyktingar sänktes. Andersen m.fl. (2019) visar att sannolikheten att nyanlända barn deltog i förskolan minskade i samband med reformen 2002. Detta menar författarna troligen också förklarar att barnens resultat i test i danska i årkurs 2 och 4 försämrades.

I samma studie undersöktes även reformens inverkan på brottslighet. Resultaten visar en tydlig ökning av egendomsbrott bland både kvinnor och män. Även Arendt (2020) finner oavsedda effekter i form av ökade egendomsbrott av sänkta ersättningar. I den sistnämnda studien framkommer även en tendens till ökad användning av primärvård bland kvinnor.

7 En utvidgad målgrupp för etableringsinsatser

7.1 Stöd för etableringen kan motverka utanförskap och bidra till kompetensförsörjningen

Syftet med etableringsprogrammet är att underlätta etableringen på arbetsmarknaden. Programmet omfattar i dag nyanlända som beviljats uppehållstillstånd som flyktingar och andra skyddsbehövande samt deras anhöriga. Motsvarande behov av insatser och stöd för etableringen kan emellertid även finnas bland nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd av andra skäl, till exempel som anhöriga till arbetskraftsinvandrare, anhöriga till svenska medborgare eller anhöriga till utländska medborgare som har permanent uppehållstillstånd eller uppehållsrätt i Sverige. Utredningen ska därför enligt direktiven föreslå om och i så fall på vilket sätt målgruppen för Arbetsförmedlingens etableringsprogram bör utvidgas.

Anhöriginvandrare är den enskilt största gruppen invandrare, och kvinnor är i överväldigande majoritet i denna grupp. Förvärvsgraden är dock låg, trots att många har en eftergymnasial utbildning. Det finns därmed en stor potential för att öka sysselsättningen i gruppen utrikes födda kvinnor och samtidigt ta tillvara viktig kompetens för den svenska arbetsmarknaden. Som bland annat Sveriges Kommuner och Regioner konstaterat så är bristen på personer i arbetsför ålder och brist på rätt kompetens en stor utmaning för välfärden och hela arbetsmarknaden (SKR 2022a). Samhället i stort har mycket att vinna på att dessa grupper av anhöriga får de verktyg de behöver för att kunna bidra på arbetsmarknaden.

Av analysen i kapitel 5 framgår att andelen kvinnor som varken arbetar eller studerar är betydligt högre bland de kvinnor som inte har tillgång till Arbetsförmedlingens samordnade etableringsinsatser än de som har det. Många kvinnor saknar helt inkomst, från såväl

förvärvsarbete som andra försörjningskällor. Gruppen är mycket heterogen, men risken är hög att många av dessa kvinnor på längre sikt hamnar i ekonomiska svårigheter och fastnar i ett långvarigt utanförskap. Eftersom skillnaderna i behov och förutsättningar är större i de grupper av anhöriga som inte omfattas av lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringslagen) i dag behöver dock en utökning av målgruppen balanseras på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

OECD har uppmärksammat familjeinvandrades situation och påtalat vikten av att säkerställa att också anhöriginvandrare får stöd att komma in på arbetsmarknaden (OECD 2017a). Anhöriginvandrare möter en rad hinder för integrationen i arbets- och samhällslivet och har vanligen svaga arbetsmarknadsutfall. OECD har också visat att bättre integration av anhöriginvandrare har stor betydelse för deras barns integration på arbetsmarknaden och i samhället (OECD 2017b).

Anhöriginvandrare är sällan i behov av samhällets stöd för sin försörjning, åtminstone inte när de är nya i landet. Detta medför samtidigt att många av dem har mycket begränsade kontakter med samhällets olika institutioner. En annan viktig fråga som behandlas i detta kapitel är därför hur gruppen anhöriginvandrare ska nås av ett erbjudande om stöd för etableringen i arbets- och samhällslivet.

7.2 Fler nyanlända har behov av särskilda etableringsinsatser

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.

Flyktingmottagandet är ett nationellt åtagande och en internationell förpliktelse

Staten har sedan lång tid tillbaka tagit ett särskilt ansvar för att flyktingar och andra skyddsbehövande samt deras anhöriga ska ges förutsättningar för egenförsörjning och stärka deras aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet. När kommunerna ansvarade för introduktionen av nyanlända fick de ett särskilt schablonbidrag för varje mottagen flykting. Schablonen skulle då täcka både kommunens kostnader för den nyanländes försörjning och kostnader för att i samverkan med Arbetsförmedlingen på orten vidta aktiva åtgärder för etableringen på arbetsmarknaden. Med etableringsreformen 2010 tog staten genom Arbetsförmedlingen över det samordnande ansvaret för etableringsinsatserna från kommunerna. Införandet av etableringsersättning till nyanlända som deltar i etableringsinsatser innebär att staten också tog över det direkta ansvaret för de nyanländas försörjning under den första tiden i landet (se avsnitt 3.1).

Säråtgärderna för denna grupp har kommit till dels för att flyktingar och andra skyddsbehövande oftast har särskilda behov av stöd för sin försörjning den första tiden, dels för att det är ett nationellt åtagande och en internationell förpliktelse att ta emot flyktingar och andra skyddsbehövande. Sverige har därför ansett det motiverat att ge skyddsbehövande ett mottagande och en introduktion som i vissa avseenden innebär mer omfattande insatser i jämförelse med dem som erbjuds andra invandrare. Av samma skäl har det ansetts motiverat att staten tar ett ekonomiskt ansvar för denna grupp.

Den 1 januari 2014 infördes en permanent utvidgad målgrupp för etableringslagen som innebär att tidsgränsen inom vilken en anhörig ska ha ansökt om uppehållstillstånd för att omfattas av lagen sattes till sex år från det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun. Samtidigt infördes även en bestämmelse om att en nyanländ inte ska omfattas av etableringslagen om han eller hon ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som var svensk medborgare vid tidpunkten för den nyanländes ansökan om uppehållstillstånd. Skälet för att undanta nyanlända om anknytningspersonen är svensk medborgare var enligt regeringen att svenska medborgare som utgångspunkt bör behandlas lika, oavsett grunden för det svenska medborgarskapet och att detta även bör gälla i fråga om deras anhöriga (prop. 2012/13:188 s. 11–12).

De skäl som anfördes i ovan nämnda förarbeten kom också att ligga till grund för bedömningen av vilka nyanlända invandrare som skulle omfattas av Arbetsförmedlingens ansvar enligt den nuvarande etableringslagen (prop. 2016/17:175 s. 60).

Majoriteten av anhöriginvandrarna har inte tillgång till tidiga insatser för etableringen i arbets- och samhällslivet

Anhöriginvandring har under lång tid utgjort en betydande del av invandringen till Sverige. Sammantaget fanns det 2020 nära 500 000 personer i yrkesverksam ålder som invandrat till Sverige av familjeskäl från länder utanför EU/EES (se kapitel 5). Den stora majoriteten är kvinnor. Drygt två av tre anhöriginvandrare har inte omfattats av flyktingmottagandet, och har därmed inte heller haft tillgång till ett samordnat stöd för sin etablering.

Bland anhöriginvandrare som inte omfattas av etableringslagen finns personer, ofta kvinnor, som kommer till Sverige för att bilda familj med någon, svensk eller utländsk medborgare, som är bosatt i Sverige. I gruppen ingår också anhöriga till skyddsbehövande som ansökt om uppehållstillstånd senare än sex år från det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun. Det kan också vara fråga om anhöriga till tredjelandsmedborgare med ställning som varaktigt bosatta i en annan EU-stat, eller familjemedlemmar till en tredjelandsmedborgare som beviljats uppehållstillstånd för arbete, näringsverksamhet eller studier. Reglerna för anhöriginvandring beskrivs närmare i kapitel 4.

Gruppen anhöriginvandrare som inte omfattas av etableringslagen har i utredningens analys av arbetsmarknadsutfallen för personer som invandrat från länder utanför EU/EES delats upp i dels anhöriga till arbetskraftsinvandrare, dels övriga anhöriga (se kapitel 5). Övriga anhöriga är den antalsmässigt största gruppen. Varje år invandrar nära 15 000 personer i dessa båda grupper av anhöriginvandrare, som alltså inte har möjlighet att ta del av etableringsprogrammet med nuvarande regelverk. Drygt två av tre är kvinnor. De har dock rätt att delta i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) och i samhällsorientering, och de ska precis som andra arbetssökande kunna få hjälp och stöd från Arbetsförmedlingen för att komma in på arbetsmarknaden. Men enbart ungefär hälften av kvinnorna i gruppen övriga anhöriga deltar i sfi de första åren i lan-

det, och bland anhöriga till arbetskraft är sfi-deltagandet ännu lägre, cirka 20–30 procent. I dessa grupper är det också ovanligt att skriva in sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen (Landell 2021). Det är således många nyanlända som i dagsläget saknar de resurser och verktyg som behövs för att etablera sig på arbetsmarknaden och bli självförsörjande.

Behov av samordnat stöd för arbetsmarknadsetableringen finns också hos andra anhöriginvandrare

Att ha ett arbete är en grundläggande förutsättning för att också bli integrerad i samhället. Arbete och en egen inkomst är förknippat med såväl ekonomisk frihet, självbestämmande och möjlighet att göra sina egna livsval, som livskvalitet och god hälsa. Arbetskraftsdeltagandet är dock lågt för gruppen utomeuropeiskt födda kvinnor, både jämfört med utomeuropeiskt födda män och jämfört med kvinnor födda såväl i Sverige som i andra europeiska länder (se avsnitt 5.1). Män som invandrat av familjeskäl eller som anhörig till arbetskraftsinvandrare verkar ha relativt lätt att komma in på arbetsmarknaden. Jämfört med kvinnor i flyktinggrupperna är det en högre andel sysselsatta också för kvinnorna i dessa båda grupper. Men sysselsättningsutvecklingen är långsam och liknar i hög grad utvecklingen för kvinnor som kommit som flyktingar (se avsnitt 5.2).

De svaga arbetsmarknadsutfallen pekar på behovet av att utvidga målgruppen för etableringslagen, så att en bredare grupp av anhöriginvandrare ges möjlighet att ta del av ett samordnat stöd för etableringen på arbetsmarknaden. Samtidigt reser det frågor om hur information om sfi, samhällsorientering och om Arbetsförmedlingen når ut till dessa grupper. Dessa frågor återkommer vi till i avsnitt 7.4.

Även i förarbetena till den äldre etableringslagen anfördes att också invandrare som beviljas uppehållstillstånd på andra skäl än som skyddsbehövande och deras anhöriga har ett initialt behov av insatser. Det konstaterades att de också har samma rätt som skyddsbehövande att delta i till exempel sfi, men att de samtidigt genom sin anknytningsperson vanligen har tillgång till nätverk på ett annat sätt än skyddsbehövande och deras anhöriga. Behovet av stöd och särskilda etableringsinsatser ansågs därför normalt inte vara lika stort för dessa nyanlända (prop. 2009/10:60 s. 44).

Utredningens analyser visar dock att det finns stora skillnader inom de anhörigrupper som inte omfattas av etableringslagen. Å ena sidan ser vi att män, men även vissa kvinnor, även efter kort tid i landet verkar klara sig relativt bra på arbetsmarknaden. I genomsnitt är andelen sysselsatta högre för anhöriga som inte omfattas av etableringslagen än för nyanlända flyktingar och deras anhöriga (se avsnitt 5.2.4). Å andra sidan finns det en orimligt stor grupp som riskerar långvarigt utanförskap bland dem som med nuvarande reglering inte omfattas av etableringslagen. Var femte kvinna som invandrat som övrig anhörig hörde 2020 till gruppen som varken arbetar eller studerar. Antalsmässigt handlar det om drygt 40 000 kvinnor som 2020 stod helt utanför både arbete och utbildning och som detta år inte heller deltog i arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller i sfi (se avsnitt 5.2.5).

Utredningen instämmer i att anknytningspersonen i många fall kan vara ett stöd för etableringen i arbets- och samhällslivet. Men analysen pekar på att det också finns en stor grupp anhöriginvandrare som inte får ett tillräckligt stöd genom sin anknytningsperson. Det finns också studier som indikerar att för nyanlända kvinnor kan familjenätverk hämma snarare än främja inträdet i arbetslivet (Weber 2020). Liknande resultat visas också från Nederländerna. Kvinnor som invandrar ensamma har större sannolikhet att vara sysselsatta än kvinnor som invandrar tillsammans med sin partner, och lägst sannolikhet att förvärvsarbeta har kvinnor som invandrat för att gifta sig (Toma 2016). Det generella mönstret för kvinnor som invandrar av familjeskäl är att sysselsättningen ökar över tid, men mycket långsamt (OECD 2017a). Detta mönster gäller även i Sverige.

Genom etableringsreformen avsåg regeringen att tydliggöra det statliga ansvaret för att underlätta och påskynda nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. I förarbetena till lagen framhölls att kommunerna borde avlastas och koncentrera sig på sina uppgifter att ansvara för t.ex. bostadsförsörjning, svenskundervisning, samhällsorientering, tillgång till skola, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg samt äldreomsorg (prop. 2009/10:60 s. 40). Enligt utredningens bedömning bör staten ta ett ansvar för att underlätta och påskynda även nyanlända anhöriginvandrarens etablering på arbetsmarknaden. På så sätt kan fler nyanlända stå till arbetsmarknadens förfogande och tillägna sig de resurser och verktyg som behövs för att bidra till kompetensförsörjningen på den svenska arbetsmarknaden.

Anhöriginvandrare är ofta försörjda, men sällan självförsörjande

Anhöriginvandrare är i stor utsträckning försörjda av sin partner under de första åren i landet. Detta är sannolikt ett bidragande skäl till att de sällan omfattas av olika länders integrationsprogram (OECD 2017a). Analysen av inkomstkällor i bilaga 3 visar att mellan 40 och 50 procent av kvinnorna som invandrat som övriga anhöriga eller som anhöriga till arbetskraft och som varit bosatta i Sverige kortare tid än tre år saknade inkomst från såväl förvärvsarbete som övriga inkomstkällor. Detta indikerar att många av dessa kvinnor har mycket begränsade kontakter med det svenska samhället, och låg kännedom om de olika insatser som de skulle kunna ta del av för att komma in på arbetsmarknaden. Som framgått är det också en mycket stor grupp kvinnor som står utanför både arbete och studier och som varken deltar i sfi eller arbetsmarknadspolitiska insatser.

De stramare reglerna om att kunna försörja sig själv för att beviljas permanent uppehållstillstånd, gör det ännu mer angeläget att kvinnor tidigt får kontakt med samhällsaktörer som kan stödja inträdet på arbetsmarknaden.¹ Annars kan konsekvensen bli att ett stort antal kvinnor fastnar i en mångårig beroendeställning till den partner som de invandrat till.

När kvinnor som invandrat som anhöriga hamnar utanför arbetsmarknaden riskerar detta att få konsekvenser också för deras eventuella barns uppväxt- och levnadsvillkor. Dels blir familjens inkomst låg med enbart en försörjare, vilket innebär att många barn riskerar att växa upp i relativ fattigdom. Dels är det svårt för en förälder att stötta sitt barn om föräldern själv har bristande kunskaper i svenska språket och begränsade kunskaper om samhällets regler och institutioner. Bättre integration av anhöriginvandrare har därmed stor betydelse för deras barns integration på arbetsmarknaden och i samhället. Detta gäller i synnerhet om föräldrarna har kort utbildning och saknar grundläggande kunskaper och kompetenser som behövs i mottagarlandet (OECD 2017b).

Mot denna bakgrund är det utredningens bedömning att målgruppen för etableringslagen bör utvidgas. Vilka nyanlända anhöriginvandrare som utredningen föreslår ska omfattas av etableringslagen redovisas närmare i avsnitt 7.3.

¹ De nya särskilda kraven för permanent uppehållstillstånd som infördes i utlänningslagen (2005:716) den 20 juli 2021 gäller samtliga invandringskategorier. Varje sökande måste själv uppfylla kravet på försörjning för att kunna beviljas permanent uppehållstillstånd.

Särskilda etableringsinsatser bör riktas till dem som har behov av stöd för sin etablering

Etableringsinsatser för nyanlända är en långsiktig investering från samhällets sida för att nyanlända ska ges förutsättningar för egenförsörjning och för att stärka nyanländas aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet (prop. 2009/10:60 s. 44). Målgruppen för etableringslagen bör därför så träffsäkert som möjligt avgränsas till dem som har störst behov av ett samordnat stöd för sin etablering. Vid en sådan avgränsning bör hänsyn tas både till olika gruppers arbetsmarknadsutfall och till hur långvarig deras bosättning i Sverige kan antas vara.

Invandrare som är medborgare i EES-länderna (länder som är anslutna till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet) eller Schweiz har ofta en högre sysselsättningsgrad och en lägre arbetslöshet än tredjelandsmedborgare (se avsnitt 5.1). Det talar för att dessa invandrare i allmänhet inte har sådana svårigheter att etablera sig i samhälls- och arbetslivet att de har behov av särskilda etableringsinsatser. De bör därför inte omfattas av den utvidgade målgruppen.

Vad gäller det andra kriteriet för avgränsning av målgruppen, dvs. att den nyanlände bör ha för avsikt att etablera sig i Sverige, finns tydliga skillnader i benägenhet att återutvandra mellan olika grund för bosättning. De som beviljats uppehållstillstånd för studier och deras familjemedlemmar har högst benägenhet att utvandra igen. Utvandringstalen för denna grupp har sedan början av 2010-talet varierat mellan 75 och 200 per 1 000 (se avsnitt 5.2.1). Endast de grupper av invandrare som kan antas ha störst behov och nytta av särskilda etableringsinsatser, och som får antas ha för avsikt att etablera sig i Sverige, bör ingå i den utvidgade målgruppen. Utredningen anser därför inte att familjemedlemmar till en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för studier bör omfattas av den utvidgade målgruppen.

7.3 Nyanlända som ska kunna anvisas till etableringsprogrammet

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.

Anhöriginvandrare och familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare bör omfattas av etableringslagen

Ökad sysselsättning är avgörande för att komma till rätta med de utmaningar som samhället står inför när det gäller integration och segregation. Det finns också stora sociala och ekonomiska vinster för såväl individen som samhället att fler utrikes födda kvinnor deltar i arbets- och samhällslivet. Som redovisas i avsnitt 7.2 finns det en stor grupp övriga anhöriginvandrare som inte omfattas av etableringslagens målgrupp i dag, men som utredningen bedömer har ett behov av samordnat stöd för arbetsmarknadsetableringen. Gemensamt för dessa anhöriginvandrare är att de i många fall saknar en

naturlig koppling till arbetsmarknaden och att deras sociala nätverk i Sverige ofta är nära sammankopplat med anknytningspersonen. Den stora majoriteten av dessa anhöriginvandrare är kvinnor, och det är mycket vanligt att kvinnor i dessa grupper står utanför både arbete och studier. För dem som hade varit bosatta i Sverige kortare tid än tre år var det mellan 30 och 40 procent av anhöriginvandrarna som varken arbetade eller studerade eller deltog i sfi eller arbetsmarknadspolitiska insatser 2020. Jämfört med flyktingar har anhöriga till arbetskraftsinvandrare en långvarigt högre risk att vara ekonomiskt inaktiva. Även gruppen övriga anhöriginvandrare har en tydligt förhöjd risk att varken arbeta eller studera jämfört med flyktingar. Denna överrisk klingar av först efter tio års vistelsetid i landet (se avsnitt 5.2.5).

Nyanlända kvinnor har ofta en längre väg in på arbetsmarknaden än nyanlända män och de riskerar därmed att bli beroende av mannens ekonomi och nätverk (jfr prop. 2012/13:63 s. 17). I kapitel 5 framgår att etableringen på arbetsmarknaden tar längre tid för kvinnor än för män oavsett grund för bosättning. Män som invandrat som övrig anhörig eller som anhörig till arbetskraft verkar ha relativt lätt att snabbt komma i arbete. Utvecklingen av andelen sysselsatta för kvinnor i dessa båda grupper liknar däremot i hög grad utvecklingen för kvinnor som kommit som flyktingar.

För många av kvinnorna är kontakt med samhällets aktörer sannolikt av stor betydelse för deras möjligheter till ekonomisk självständighet. Genom att utöka målgruppen för etableringsinsatser till att omfatta även anhöriginvandrare och familjemedlemmar till arbetskraftsinvandrare ges fler utrikes födda kvinnor bättre förutsättningar för att kunna etablera sig i arbets- och samhällslivet, bli självförsörjande och få ökad egenmakt.

Utredningen föreslår därför att målgruppen för etableringslagen utvidgas så att den omfattar även nyanlända invandrare som, enligt vissa bestämmelser i utlänningslagen, har beviljats uppehållstillstånd eller uppehållskort som familjemedlem eller anhörig med anknytning till en person som är bosatt i Sverige. De nyanlända som föreslås ingå i den utvidgade målgruppen är tredjelandsmedborgare som bland annat invandrat för att gifta sig eller bli sambo med en svensk medborgare eller med en utländsk medborgare som är bosatt här. Det kan också vara fråga om anhöriga till tredjelandsmedborgare med ställning som varaktigt bosatta i en annan EU-stat eller familje-

medlemmar till en tredjelandsmedborgare som beviljats uppehållstillstånd för arbete eller näringsverksamhet. Som redovisats i avsnitt 7.2 anser utredningen emellertid inte att invandrare från EES-länder eller Schweiz samt familjemedlemmar till en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för studier ska omfattas av den utvidgade målgruppen.

Unga nyanlända och nyanlända över 66 år bör inte omfattas

Den äldre etableringslagen (2010:197) gällde i huvudsak nyanlända som har fyllt 20 men inte 65 år. Lagen gällde också för nyanlända som har fyllt 18 men inte 20 år förutsatt att han eller hon saknar föräldrar här i landet. I förarbetena till den lagen gjorde regeringen bedömningen att den nedre åldersgränsen för rätt till etableringsinsatser, som huvudregel, skulle vara 20 år med motiveringen att huvuddelen av de nyanlända ungdomar som inte har fyllt 20 år troligen har behov av fortsatt eller kompletterande utbildning i grundskola eller gymnasieskola inför deras inträde i arbetslivet. Det anfördes även att föräldrar har underhållsskyldighet för ungdomar upp till 20 år som studerar på grund- eller gymnasieskola. En lägre åldersgräns än 20 år för etableringsinsatser med en särskild etableringsersättning ansågs dessutom kunna medföra att unga väljer att söka sig ut mot arbetsmarknaden i stället för att tillgodogöra sig en för framtiden viktig utbildning.

Undantag från denna gräns gjordes för personer som har fyllt 18 år förutsatt att de saknar föräldrar här i landet. Det huvudsakliga skälet till att undanta den gruppen från den nedre gränsen på 20 år var därför att de inte mer eller mindre regelmässigt skulle vara hänvisade till kommunernas socialtjänst för sin försörjning. Den övre gränsen sattes till 65 år med motiveringen att personer som är 65 år eller äldre normalt har arbetslivet bakom sig och därför inte har samma behov av arbetsinriktade etableringsinsatser (prop. 2009/10:60 s. 45).

Den nuvarande etableringslagen (2017:584) omfattar dock personer mellan 20 och 66 år utan undantag. Som skäl anfördes i förarbetena bland annat vikten av att ha en fullföljd gymnasieutbildning för att överhuvudtaget kunna etablera sig på arbetsmarknaden, att det för flera insatser inom den övriga arbetsmarknadspolitiken gäller en nedre åldersgräns på 20 år och att det kommunala aktivitets-

ansvaret sträcker sig fram till dess att ungdomen fyller 20 år (prop. 2016/17:175 s. 62–64).

En lägre åldersgräns än 20 år för den utvidgade målgruppen kan medföra att unga anhöriginvandrare väljer att söka sig ut mot arbetsmarknaden i stället för att tillgodogöra sig en för framtiden viktig gymnasieutbildning. De som redan har en fullständig utbildning på motsvarande gymnasienivå har ändå generellt behov av att komplettera med kunskaper i svenska upp till gymnasial nivå. Mot denna bakgrund anser utredningen att det inte finns skäl att avvika från etableringslagens åldersgränser när det gäller den föreslagna utvidgade målgruppen. I likhet med vad som gäller för den nuvarande målgruppen för etableringslagen föreslås därför att nyanlända som ingår i den utvidgade målgruppen ska ha fyllt 20 men inte 66 år.

Från och med 2026 ska de pensionsrelaterade åldersgränserna i pensionssystemet och i angränsande trygghetssystem i stället knytas till riktåldern för pension (prop. 2021/22:181, bet. 2021/22:SfU25, rskr. 2021/22:331). Det innebär att åldersgränserna för att omfattas av etableringslagen och lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare anpassas till och följer höjningarna av åldersgränserna för pensionssystemets grundskydd. Lagändringarna träder i kraft den 1 januari 2026 (SFS 2022:896 och SFS 2022:894). Författningstekniska ändringar i de beslutade författningarna behöver därför göras utifrån de förslag som utredningen lämnar. Av utrymmesskäl lämnar dock utredningen inte några sådana förslag.

Den utvidgade målgruppen bör regleras i etableringslagen

I förarbetena till etableringslagen konstateras att bestämmelser om bland annat målgrupp ur ett normgivningsperspektiv kan meddelas genom förordning med stöd av regeringens så kallade restkompetens i 8 kap. 7 § andra stycket 2 regeringsformen. Regeringen ansåg trots detta att bestämmelser om vilka nyanlända, utifrån uppehållstillståndsgrund, som ska ingå i målgruppen för etableringsprogrammet bör regleras i lag. Som skäl anfördes att snabba förändringar av målgruppen kan leda till att myndigheternas och kommunernas långsiktiga planering påverkas negativt. De närmare förutsättningarna som gäller för att dessa nyanlända ska erbjudas etableringsinsatser i programmet togs däremot in i förordningen (2017:820) om etablerings-

insatser för vissa nyanlända invandrare, i det följande kallad etableringsförordningen (prop. 2016/17:175 s. 49 och 51).

Genom att det i etableringslagen anges vilka nyanlända som omfattas av lagen och därmed av Arbetsförmedlingens ansvar att erbjuda dem etableringsinsatser har riksdagen alltså lagstiftat inom området för regeringens restkompetens (jfr 8 kap. 8 § regeringsformen). Av den så kallade formella lagkraftens princip i 8 kap. 18 § regeringsformen följer att en av riksdagen beslutad lag inte kan ändras eller upphävas på annat sätt än genom lag. Detta innebär att regeringen som huvudregel inte i förordning kan meddela föreskrifter i samma ämne. Det finns inte heller något stöd i regeringsformen för att bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter i ett sådant fall. Om riksdagen vill att regeringen fortfarande ska ha möjlighet att använda sig av restkompetensen på området kan den i stället genom en upplysningsbestämmelse markera att regeringen, trots lagregleringen, kan använda sig av restkompetensen för att meddela föreskrifter på området.

När det gäller regleringen av en utvidgad målgrupp anser utredningen att det även för den gruppen är viktigt att myndigheter och kommuner har förutsättningar för en långsiktig planering. Dessutom bör bestämmelser som innebär att etableringslagens tillämpningsområde utvidgas och att Arbetsförmedlingens ansvar därmed utökas till att omfatta fler nyanlända lämpligen tas in i samma författning. Utredningen föreslår därför att bestämmelser om vilka nyanlända, utifrån uppehållstillståndsgrund, som ska ingå i den utvidgade målgruppen för etableringsprogrammet tas in i etableringslagen.

Lagen bör gälla även under tid för prövning av ansökan om fortsatt uppehållstillstånd eller uppehållskort

För de personer som i dag omfattas av målgruppen för etableringsinsatser gäller lagen enligt 3 § även under tid då den nyanlände ansöker om ett nytt eller fortsatt uppehållstillstånd. Om ansökan avslås gäller lagen fram tills beslutet har fått laga kraft.

I förarbetena anfördes bland annat att huvuddelen av målgruppen för etableringsuppdraget kommer att ha tidsbegränsade uppehållstillstånd och att det kan antas att prövningen av ett fortsatt uppehållstillstånd inte alltid blir klar innan giltighetstiden för det första uppehållstillståndet har löpt ut. Att utesluta nyanlända invandrare

från insatser under tiden för prövningen av ett fortsatt tillstånd ansåg regeringen skulle leda till ett avbrott i etableringsinsatserna, och i förlängningen sannolikt en påtaglig förskjutning av deras arbetsmarknadsetablering och därmed möjlighet till egenförsörjning för de fall att ansökan beviljas (prop. 2016/17:175 s. 61).

Av samma skäl anser utredningen att lagen också ska gälla för dem som ingår i den utvidgade målgruppen om de inom giltighetstiden för sitt tidigare uppehållstillstånd eller uppehållskort ansökt om ett nytt eller fortsatt uppehållstillstånd eller uppehållskort. Liksom för de nyanlända som omfattas av lagen i dag bör statens ansvar för insatser för nyanlända i den utvidgade målgruppen dock endast sträcka sig fram tills det finns ett lagakraftvunnet beslut om avslag på en sådan ansökan.

Förutsättningarna för deltagande och etableringsinsatsernas innehåll och omfattning bör vara desamma som för nuvarande målgrupp

En utvidgning av målgruppen för etableringslagen innebär att Arbetsförmedlingen får ett utökat ansvar för att erbjuda fler nyanlända etableringsinsatser. Eftersom riktade åtgärder i form av etableringsinsatser i första hand är tänkta som komplement till generella insatser under de första åren i Sverige har utredningen övervägt om det i etableringslagen behöver sättas en tidsgräns inom vilken uppehållstillstånd ska ha beviljats för att en nyanländ som omfattas av den föreslagna målgruppen ska kunna erbjudas etableringsinsatser.

De närmare förutsättningarna som gäller för att nyanlända i dag ska kunna erbjudas etableringsinsatser regleras i förordning. Detta gäller även etableringsinsatsernas innehåll och omfattning. Utredningens förslag innebär att befintligt regelverk kommer att gälla även för nyanlända i den utvidgade målgruppen.

Enligt 6 § andra stycket förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska en individuell handlingsplan för en nyanländ som anvisats till etableringsprogrammet upprättas så snart som möjligt efter att den nyanlande första gången har folkbokförts i en kommun. Insatserna i programmet får enligt 15 § etableringsförordningen omfatta 24 månader. Den så kallade ramtiden, det vill säga den tid som en nyanländ får ta del av insatser, är begränsad och uppgår till som längst 36 månader från det att den nyanlande första gången folkbokfördes i en kommun.

Av utredningens förslag följer att även nyanlända i den utvidgade målgruppen kommer att omfattas av denna reglering. Det innebär att ramtiden kommer att sätta gränsen för under vilken tid som en nyanländ i den utvidgade målgruppen kan få ta del av insatser. Utredningen bedömer att förutsättningarna för deltagande och etableringsinsatsernas innehåll och omfattning bör vara desamma som för nuvarande målgrupp. Någon särskild bestämmelse i etableringslagen som anger när ett uppehållstillstånd ska ha beviljats för att nyanlända i den utvidgade målgruppen ska kunna erbjudas etableringsinsatser under den första tiden här i landet behövs således inte.

Arbetsförmedlingen bedömer om den nyanlände ska erbjudas att delta i etableringsprogrammet

De individuella förutsättningarna för etableringen på arbetsmarknaden varierar mer i den föreslagna utvidgade målgruppen än vad som är fallet i etableringslagens nuvarande målgrupp. Exempelvis kan vissa nyanlända anhöriginvandrare ha tillgång till nätverk och kontakter på arbetsmarknaden genom sin anknytningsperson. Redovisningen av arbetsmarknadsutfallen i kapitel 5 visar att män i dessa grupper ofta har relativt lätt att komma i arbete, år 2020 förvärvsarbetade 45 procent av männen som varit bosatta i Sverige kortare tid än tre år. För kvinnorna var motsvarande andel 25 procent. Detta indikerar att inte alla nyanlända i den utvidgade målgruppen har behov av ett samordnat stöd för etableringen i arbets- och samhällslivet. Samma bild framkommer för dem som invandrade 2014 – två år efter invandringsåret förvärvsarbetade 30 procent av kvinnorna och 60 procent av männen (Landell 2021).

Den som omfattas av etableringslagen och är anmäld som arbetsökande hos Arbetsförmedlingen kan anvisas till etableringsprogrammet. En anvisning till ett program ska dock alltid vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad. Det betyder att en anvisning får göras endast om den framstår som lämplig både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv.² Mot bakgrund av de varierande förutsättningarna i den utvidgade målgruppen vill utredningen framhålla vikten av att Arbetsförmedlingen vid prövningen av om en nyanländ ska anvisas till programmet eller inte väger

² Se 9 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

in individens möjligheter att komma vidare till arbete eller studier på egen hand.

7.4 Hur och vem bör informera om möjligheten att delta i etableringsprogrammet?

7.4.1 Information om förväntningar och möjligheter till självförsörjning

Bedömning: 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.

Den som invandrar med avsikten att långsiktigt bosätta sig i Sverige behöver känna till landets lagar och regler och även i övrigt delta i arbets- och samhällslivet. Detta innebär enligt utredningens mening att samhället har ett ansvar för att nyanlända nås av tydlig information om vilka förväntningar, på såväl kvinnor som män, på deltagande i arbets- och samhällslivet som finns i Sverige. Det innebär också att ansvariga myndigheter behöver nå ut med information om vilket stöd som finns för att den nyanlände ska kunna nå upp till samhällets förväntningar.

För den som är nyanländ kan det vara svårt att förstå de komplexa myndighetsstrukturerna i Sverige. Kunskapsnivån om vad de olika myndigheterna har för roll och vem som erbjuder vilket stöd är ofta låg, även bland dem som har varit bosatta i landet några år. I Jämställdhetsmyndighetens fokusgrupper med utrikes födda kvinnor var känslan av att bli bollad runt mellan olika myndigheter vanligt förekommande.

Jag förstår inte systemet och vilken myndighet jag ens ska gå till. Blir jag sjuk, vem ska jag ringa? Det är krångligt. Ingen att fråga. Hur kan jag fråga? Jag kan inte veta det jag inte vet att jag inte vet.

Leisha, 33, i *Mellan tillit och misstro*, Jämställdhetsmyndigheten (2023).

Ansaret för att nå ut med information om samhällsorientering och sfi till nyanlända ligger i dag på kommunerna. Redan i samband med införandet av kommunernas skyldighet att nå och motivera till del-

tagande i samhällsorientering ansåg flera remissinstanser att kommunerna inte ensamma borde ha detta ansvar. Man framhöll att också andra berörda myndigheter, såsom Migrationsverket och Arbetsförmedlingen, borde åläggas ett informations- och motivationsansvar i förhållande till nyanlända. Det framfördes även att Migrationsverket, aktuell svensk ambassad eller annan myndighet som möter den nyanlände borde informera om och motivera till deltagande i samhällsorientering, alternativt att den myndighet som möter individen först åläggs att meddela aktuell kommun om nyanlända som omfattas av den föreslagna lagen (prop. 2012/13:63 s. 24–25). När det gäller ansvaret för att nå ut med information till nyanlända om insatser som kan erbjudas dem inom ramen för etableringsprogrammet så har Arbetsförmedlingen ett ansvar att tillhandahålla information om myndighetens verksamhet (se vidare avsnitt 7.4.3).

I utredningens arbete har det framkommit att många nyanlända trots detta inte nås av information och erbjudande om sfi, samhällsorientering och inte heller skrivs in på Arbetsförmedlingen. En utvidgning av målgruppen för etableringsinsatser innebär att fler nyanlända än i dag behöver nås av information om vilka insatser för att underlätta och påskynda etableringen i arbets- och samhällslivet som kan erbjudas. Om den utvidgade målgruppen inte nås av informationen blir möjligheten att delta i etableringsinsatser inte reell.

Den som kommer som nyanländ på anknytning eller som familjemedlem till en person som är bosatt här 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. De riskerar därmed att bli isolerade från majoritetssamhället och har som regel mycket liten kontakt med myndigheter. Det är inte heller ovanligt att nyanlända har lågt förtroende för myndigheter. På senare tid har det också spridits desinformation om socialtjänsten i sociala medier, vilket har orsakat rädsla för myndigheter. Rädsla för att barnen skulle omhändertas påverkar i sin tur tilliten även till förskolan, skolan och sjukvården (Jämställdhetsmyndigheten 2023).

Information till nyanlända behöver ges av olika aktörer och via olika kanaler. I följande avsnitt lämnar utredningen därför förslag och bedömningar om ett utökat informationsansvar för Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och kommuner.

7.4.2 Information i samband med beslut om uppehållstillstånd

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 för att underlätta och påskynda etableringen i arbets- och samhällslivet som kan erbjudas nyanlända invandrare.

Migrationsverket är den myndighet som nyanlända först kommer i kontakt med. När det gäller personer som ansöker om uppehållstillstånd på grund av anknytning eller som familjemedlem till någon som är bosatt här sker den kontakten redan i utlänningens hemland. Även om Migrationsverkets kontakt med personer som beviljas sådana uppehållstillstånd inte alltid sker via individuella möten anser utredningen att information om vad samhället förväntar sig av den enskilde och vilka insatser som finns för att underlätta och påskynda etableringen i arbets- och samhällslivet bör ges redan i samband med att uppehållstillstånd beviljas. Denna information bör enligt utredningen lämpligen ges av Migrationsverket första gången en person beviljas uppehållstillstånd. Informationen bör vidare ges till alla nyanlända som omfattas av etableringslagen, och inte endast till dem som föreslås omfattas av den utvidgade målgruppen. En ny bestämmelse med denna innebörd föreslås därför tas in i etableringslagen. På vilket sätt informationen förmedlas, det vill säga om det sker muntligt eller skriftligt via brev eller e-post eller på annat sätt, bör överlåtas åt Migrationsverket att bestämma. Informationen bör dock kunna ges på flera olika språk.

7.4.3 Information i samband med folkbokföringen

Bedömning: Arbetsförmedlingen bör säkerställa att information om vilka insatser för att underlätta och påskynda etableringen i arbets- och samhällslivet som kan erbjudas nyanlända invandrare ges vid Statens servicecenter i samband med folkbokföringen.

Arbetsförmedlingen ska hjälpa nyanlända att ta tillvara sina egna intressen

Myndigheternas serviceskyldighet följer av förvaltningslagen (2017:900) och innebär bland annat att de ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheter ska också, utan dröjsmål, lämna enskilda sådan hjälp att de kan ta till vara sina egna intressen. Myndigheternas serviceskyldighet innebär att enskilda ska ges hjälp i frågor inom myndigheternas verksamhetsområde, samt att personal ska vara tillgänglig för att svara på telefonsamtal och e-post, och för att ta emot besök.

Av förvaltningslagen följer vidare att en myndighet inom sitt verksamhetsområde ska samverka med andra myndigheter. Enligt myndighetsförordningen (2007:515) ska en myndighet dessutom fortlöpande utveckla verksamheten och verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. En myndighet ska även tillhandahålla information om myndighetens verksamhet och följa sådana förhållanden utanför myndigheten som har betydelse för verksamheten.

Enligt lagen (2019:212) om viss gemensam offentlig service får statliga myndigheter ingå serviceavtal om att för varandras räkning bland annat lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda. Statens servicecenter ska ingå serviceavtal med de myndigheter som regeringen bestämmer om att för dessa myndigheters räkning utföra uppgifter enligt lagen. Statens servicecenter får även ingå serviceavtal med andra myndigheter.³

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket ska samverka med Statens servicecenter, vilket regleras i myndigheternas instruktioner. Där anges att myndigheten i fråga ska ingå serviceavtal med Statens servicecenter om att Statens servicecenter ska utföra uppgifter enligt lagen om viss gemensam offentlig service för myndighetens räkning.⁴

³ 1 a § förordningen (2012:208) med instruktion för Statens servicecenter.

⁴ 5 a § förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan, 15 a § förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket och 20 § förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

På servicekontoren kan nyanlända få information och hjälp att skriva in sig som arbetssökande

I serviceavtalet mellan Arbetsförmedlingen och Statens servicecenter anges bland annat att samverkande myndigheter ska ingå de överenskommelser som behövs för att reglera formerna för och omfattningen av samverkan i frågor som rör servicekontorsverksamheten. Av information på Arbetsförmedlingens hemsida följer bland annat att enskilda kan få hjälp på servicekontoret med att använda Arbetsförmedlingens tjänster på webben, skriva in sig på Arbetsförmedlingen, aktivitetsrapportera, samt fylla i och skriva ut blanketter och intyg.

En utlänning som har uppehållsrätt eller uppehållstillstånd i Sverige och som efter inflyttning kan antas under sin normala livsföring komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvilan) i landet under minst ett år, ska som regel folkbokföras (3 § folkbokföringslagen [1991:481]). Den som har flyttat in från utlandet och ska folkbokföras ska anmäla inflyttningen till Skatteverket vid ett besök på ett av Statens servicecenters servicekontor. En sådan anmälan ska göras inom en vecka efter det att han eller hon har vistats i landet i tre månader (28 § folkbokföringslagen).

Arbetsförmedlingen bör informera om etableringsprogrammet i samband med folkbokföring

Som redovisas ovan har myndigheter en serviceskyldighet i frågor som rör myndigheternas verksamhetsområde. Besöket på ett servicekontor i samband med att en utlänning flyttar till Sverige och ska folkbokföras är ett tillfälle som utredningen anser bör användas till att också ge nyanlända invandrare information om vilka insatser för att underlätta och påskynda etableringen i arbets- och samhällslivet som finns och som kan erbjudas den som inte har ett arbete vid inflyttning till Sverige.

Det är Arbetsförmedlingens ansvar att säkerställa att sådan information ges och att den som inte har ett arbete får relevant information och hjälp med inskrivning hos Arbetsförmedlingen. Det kan lämpligen ske genom att Arbetsförmedlingen och Skatteverket avtalar om att Skatteverket för Arbetsförmedlingens räkning ska lämna viss information till nyanlända i samband med folkbokföringen. Informationen bör avse vilka insatser som Arbetsförmedlingen kan

erbjuda den som bosätter sig i Sverige som inte har ett arbete. I informationen bör även ingå att hänvisa nyanlända till Arbetsförmedlingen för inskrivning som arbetssökande.

7.4.4 Kommunerna ska nå, erbjuda och motivera till deltagande i sfi och samhällsorientering

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.

Kommunerna har en skyldighet att nå, erbjuda och motivera nyanlända till deltagande i sfi och samhällsorientering

Kommunerna har en skyldighet enligt skollagen (2010:800) att aktivt verka för att de individer som saknar de grundläggande kunskaper som kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) ska ge ska få det och motivera dem att delta. Utbildningen ska finnas tillgänglig så snart som möjligt efter det att en rätt till sfi inträtt. Om det inte finns särskilda skäl ska utbildningen kunna påbörjas inom tre månader (20 kap. 29 § skollagen). I förarbetena till bestämmelsen anförs att rätten till utbildning i sfi uppstår i princip från den dag personen folkbokförs i kommunen, om övriga villkor är uppfyllda (prop. 1993/94:126 s. 15). Vid tillämpning av skollagen räknas dock vissa kategorier av personer, däribland personer som har rätt till utbildning till följd av EU-rätten, som bosatta i Sverige även om de inte är eller ska vara folkbokförda här. Personen måste även uppfylla övriga villkor för rätt till sfi.⁵ I samband med införandet av 2010 års skollag anförde regeringen att det är viktigt att kommunerna uppfyller dels sin skyldighet att tillhandahålla sfi så snart som möjligt, dels sin skyldighet att söka upp och motivera invandrare att

⁵ Rätt till sfi har även bland annat personer som har rätt till utbildning till följd av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och avtalet mellan EU och dess medlemsstater och Schweiz om fri rörlighet för personer, 20 kap. 31 och 32 §§ och 29 kap. 2 och 3 §§ skollagen.

delta i utbildningen. Regeringen ansåg att det ur ett integrationsperspektiv är angeläget att inte skjuta upp en av de viktigaste integrationsåtgärderna (prop. 2009/10:165 s. 504–505).

Enligt lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända har kommuner också en skyldighet att erbjuda samhällsorientering till de nyanlända invandrare som är folkbokförda i kommunen och som omfattas av lagen (3 §). Lagens målgrupp är nyanlända flyktingar och andra skyddsbehövande samt deras anhöriga, men även andra anhöriginvandrare som har fått uppehållstillstånd på vissa angivna grunder. I den sistnämnda kategorin nyanlända, kallad den utvidgade målgruppen, ingår personer som får uppehållstillstånd på grund av anknytning eller som familjemedlem till någon som är bosatt i Sverige och som inte är flykting eller skyddsbehövande (1 a och 2 §§). Kommunerna har också en skyldighet att aktivt verka för att nå de nyanlända i kommunen som har rätt till samhällsorientering och motivera dem att delta i samhällsorienteringen (5 §). När det gäller detta så kallade rekryteringsansvar anfördes i förarbetena att kommunerna i första hand kan använda sig av befintliga kanaler, exempelvis genom information via Arbetsförmedlingen, kommunens webbplats och vägledningscentrum i kommunerna (prop. 2012/13:63 s. 83).

KLIVA-utredningen konstaterade att kommunerna inte fullgör sitt ansvar att motivera till deltagande i sfi

Hur det fungerar när det gäller kommunernas skyldighet att aktivt verka för att motivera dem som saknar grundläggande kunskaper i svenska språket att delta i sfi har KLIVA-utredningen nyligen utrett i sitt betänkande *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk* (SOU 2020:66). Utredningen konstaterar att kommunerna inte tar detta ansvar i dag och föreslog därför skärpta krav på kommunerna avseende sådan uppsökande verksamhet. En förklaring till varför inte kommuner fullt ut tar detta ansvar är enligt KLIVA-utredningen bland annat att det finns generellt låga kunskaper i kommunerna om huvudmannens ansvar för aktivt uppsökande arbete. Huvudmannen är inte klar över hur man ska och kan arbeta proaktivt.

Ytterligare en förklaring som KLIVA-utredningen pekar på är att ansvarsfördelningen mellan kommunen och Arbetsförmedlingen är

oklar. Då många av sfi-eleverna kommer till utbildningen som deltagare i etableringsprogrammet förväntas det rekryterande arbetet i princip helt skötas av Arbetsförmedlingen. I andra fall tas kontakten via socialtjänsten då individen söker ekonomiskt bistånd. Först när ett problem uppstår gör man uppsökande och motiverande insatser, exempelvis för en individ som behöver ekonomiskt bistånd.

KLIVA-utredningen konstaterar också att bestämmelsen om att aktivt verka för och motivera till deltagande i sfi tolkas olika av kommunerna. I en enkät till kommunerna framkommer att de vanligaste sätten att fullgöra detta ansvar i praktiken är att ge information på kommunens hemsida, att tillhandahålla tryckt information på olika platser i kommunen, exempelvis på bibliotek och vårdcentraler, samt att ge riktad information på gruppnivå. I betydligt mindre utsträckning genomförs aktivt uppsökande verksamhet på individnivå (SOU 2020:66 s. 177–179).

Kommunerna når inte heller ut med erbjudande om samhällsorientering

Vi har i vårt utredningsarbete fått en liknande bild också när det gäller kommunernas arbete med att nå nyanlända som har rätt till samhällsorientering. De flesta som tar del av samhällsorientering är nyanlända flyktingar och andra skyddsbehövande samt deras anhöriga som har fått en anvisning av Arbetsförmedlingen till etableringsprogrammet.

De sätt på vilket man arbetar mer aktivt med insatser för att nå ut till nyanlända varierar också stort mellan kommunerna. Några vanligt förekommande sätt för kommunerna att försöka nå ut till nyanlända i målgruppen för såväl samhällsorientering som sfi, särskilt kvinnor, är via barnavårds- och mödravårdscentraler, öppen förskola, medborgarkontor och familjecentraler, där mödrahälsovård, barnhälsovård, öppen förskola och socialtjänst ofta samlokaliseras. I vissa kommuner tar man också hjälp av stadsdelsmammor. Stadsdelsmammorna är kvinnor med egen erfarenhet av att vara ny i Sverige. De söker upp andra utrikes födda kvinnor i sitt närområde för att stötta och motivera dem till att bli mer aktiva i samhälls- och arbetslivet. I flera kommuner försöker man också nå ut till nyanlända kvinnor och män via så kallade jobbtorg, där personer som har behov av försörjningsstöd och unga arbetslösa erbjuds hjälp med till

exempel rådgivning, arbetsträning, praktik, kortare yrkeskurser och matchning mot jobb inom både näringsliv och kommun.

Trots att många kommuner försöker att nå den utvidgade målgruppen har länsstyrelsernas årliga uppföljning av samhällsorienteringen länge indikerat ett generellt lågt deltagande för personer som tillhör den målgruppen. Den senaste återslagrapporteringen till regeringen ger samma bild. En försvårande omständighet är enligt rapporten att de flesta kommuner inte har kännedom om hur många och vilka personer det är som tillhör den utvidgade målgruppen (Länsstyrelsen Värmland 2023).

Kommunerna är oklara över vilka nyanlända som tillhör den utvidgade målgruppen

Som komplement till årets uppföljning har länsstyrelserna låtit genomföra en fördjupad kartläggning av samhällsorientering för den utvidgade målgruppen (Länsstyrelsen i Jönköping 2023). I rapporten framkommer att de intervjuade kommunerna generellt har dålig uppfattning om hur många nyanlända det är som tillhör den utvidgade målgruppen i kommunen och hur många av dem som deltar i samhällsorienteringskursen. Detta beror bland annat på att målgruppen är svår att identifiera och att det inte finns några bra system i dag för att se vilka som tillhör målgruppen.

En del kommuner nämner även en osäkerhet kring dataskyddsfrågor och vilken personlig information de får samla in om de nyanlända. Vidare anförs att deltagandet i samhällsorientering är frivilligt för målgruppen och inte kopplat till någon ersättning, vilket medför att många väljer att inte gå kursen. Det framkommer även att många kommuner anser att deras uppdrag är att erbjuda samhällsorientering till så många nyanlända som möjligt och att det är mindre viktigt vilken målgrupp de tillhör.

I rapporten konstateras också att det finns många informationskanaler. Det är dock få kommuner som jobbar aktivt uppsökande för att just informera och motivera nyanlända i den utvidgade målgruppen. Vissa kommuner informerar på öppna förskolor och andra har försökt nå målgruppen via anhöriga i etableringsprogrammet. I kommunerna finns dock ingen utstakad plan eller struktur för hur man ska nå dessa personer.

Kommunernas ansvar för att nå ut till nyanlända behöver förtydligas

Utredningens samlade bedömning är att kommunernas ansvar för att nå, erbjuda och motivera nyanlända som har rätt till sfi och samhällsorientering inte fullgörs och att befintliga arbetssätt behöver utvecklas. Som framkommit har kommunerna svårt att nå alla nyanlända som har rätt till samhällsorientering, särskilt de anhöriginvandrare som inte omfattas av den nuvarande målgruppen för etableringsinsatser. Kommunerna saknar dessutom grundläggande kunskap om vilka personer som faktiskt bosätter sig i den egna kommunen och som de enligt lag har ett ansvar för att aktivt nå, erbjuda och motivera till samhällsorientering och även sfi. Som framkommit verkar de flesta kommuner inte heller bedriva något mer övergripande, systematiskt arbete för att hålla sig informerade om vilka nyanlända som bosätter sig i kommunen.

Kommunernas bristande kännedom om vilka personer som bosätter sig i kommunen kan också vara problematiskt ur ett kontrollperspektiv. Förbättrad folkbokföring är en prioriterad fråga för regeringen, som har avsatt 510 miljoner kronor till Skatteverket 2023–2026 för att förbättra kontrollen över folkbokföringen. Arbetet ska genomföras i samverkan med till exempel andra statliga myndigheter, kommuner, fastighetsägare samt företrädare för lokalsamhället.⁶

Som redovisas i avsnitt 3.2.1 får kommunerna en statlig schablonersättning för kostnader för bland annat sfi och samhällsorientering för de nyanlända flyktingar och andra skyddsbehövande samt deras anhöriga som omfattas av målgruppen för sfi och samhällsorientering. Deltagande i samhällsorienteringen för personer som tillhör den utvidgade målgruppen finansieras genom det kommunala utjämningsystemet.⁷ I samband med att målgruppen för samhällsorienteringen utvidgades 2013 tillfördes kommunerna också medel för detta.⁸ När samhällsorienteringen utökades från 60 till 100 timmar 2020 kompengades vidare kommunerna genom att schablonersättningen höjdes. I länsstyrelsernas åiterrapportering framkommer dock att endast ett fåtal av de intervjuade samordnarna för samhällsorientering har kännedom om kommunen har en särskild budget för personer som tillhör den utvidgade målgruppen. Länsstyrelserna anser därför att det finns behov av att informera kommunerna om

⁶ Budgetpropositionen för 2023 prop. 2022/23:1, utgiftsområde 3 s. 18.

⁷ Anslag 1:1, utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner.

⁸ Prop. 2012/13:63 s. 34–36.

finansieringsmodellen för den utvidgade målgruppens deltagande i samhällsorienteringen (Länsstyrelsen Värmland 2023).

För att alla nyanlända som har rätt till sfi och samhällsorientering ska få kunskap om utbildningarna och vilka möjligheter som finns för dem att etablera sig i arbets- och samhällslivet behöver kommunerna fullgöra sitt ansvar. Information till nyanlända bör ges redan i samband med att en person bosätter sig och folkbokförs första gången i en kommun.

När det gäller nyanlända flyktingar och andra skyddsbehövande samt deras anhöriga så nås de redan i dag i stor utsträckning av information om rätt till sfi och samhällsorientering utan att det kräver någon särskild insats från kommunernas sida. Detta eftersom denna grupp nyanlända, förutsatt att de inte har någon egen försörjning, anvisas till etableringsprogrammet under den första tiden i Sverige, där samhällsorientering och sfi som huvudregel alltid ingår. Övriga nyanlända som har rätt till samhällsorientering och sfi behöver kommunerna emellertid själva aktivt nå ut till.

Utredningen anser därför att kommunernas rekryteringsansvar behöver förtydligas. Kommunerna behöver arbeta mer systematiskt och strategiskt med att inhämta information om vilka nyanlända som bosätter sig i kommunen i syfte att nå ut till dem med information och erbjudande om sfi och samhällsorientering. Ett förtydligat ansvar innebär att personuppgifter behöver samlas in och bearbetas på ett systematiskt sätt som inte sker i dag. Utredningens förslag i denna del behandlas vidare i kapitel 8 Informationsöverföring och personuppgiftsbehandling.

7.4.5 Kommunernas ansvar bör framgå av etableringslagen

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.

Kommunerna har en viktig roll i etableringen av nyanlända genom sitt ansvar att genomföra etableringsinsatser i form av kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) och samhällsorien-

tering. De har också en skyldighet att aktivt nå, erbjuda och motivera till sfi och samhällsorientering, och även till vuxenutbildning för dem som saknar utbildning motsvarande grundskola.

I etableringslagen anges endast Arbetsförmedlingen och länsstyrelserna som ansvariga myndigheter. För att tydliggöra och lyfta fram kommunernas ansvar anser utredningen att det bör tas in en bestämmelse i etableringslagen som upplyser om att det i lagen (2013:156) om samhällsorientering respektive skollagen (2010:800) finns bestämmelser 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 sfi.

En sådan bestämmelse medför inga nya skyldigheter för kommunerna och inskränker inte deras ansvar, men gör det tydligt, inte minst för allmänheten, att kommunerna har en viktig roll och ett ansvar för centrala insatser i nyanländas etablering. En samlad reglering kan dessutom göra det enklare, särskilt för den enskilde, att överblicka vilka aktörer som ansvarar för etableringen av nyanlända.

7.4.6 Enhetlig myndighetsinformation ska tas fram

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.

Myndigheterna har identifierat behov av gemensamma budskap

Som framgått i föregående avsnitt behöver information till nyanlända ges av olika aktörer och via olika kanaler. Information om vart den som är nyanländ i Sverige ska vända sig för att delta i sfi, sam-

hållsorientering och etableringsinsatser i övrigt bör som utredningen beskriver bland annat lämnas av Migrationsverket i samband med att uppehållstillstånd beviljas, av Arbetsförmedlingen i samband med folkbokföringen och av kommunen där den nyanlände har bosatt sig.

Det är i stora delar samma information som behöver ges av de olika aktörerna. Det är därför angeläget att gemensam information tas fram som kan användas vid olika tillfällen och av olika aktörer. Detta behov har också identifierats i den myndighetsgemensamma planen för att öka utrikes födda kvinnors inträde på arbetsmarknaden som Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, länsstyrelserna, Migrationsverket och Socialstyrelsen redovisade till regeringen i mars 2023.⁹ Där framhålls att olika samhällsaktörer behöver använda sig av gemensamma budskap i kommunikationen, så att samma budskap kommuniceras vid olika tillfällen från det att kvinnorna ansöker om uppehållstillstånd till dess att de har ett arbete.

I planen anger myndigheterna att de tillsammans kommer att ta fram budskap som respektive myndighet kan använda i sin kommunikation. Rätten att delta i sfi och samhällsorientering, barnomsorg, den svenska arbetsmarknaden, ekonomisk jämställdhet, hur det påverkar livsinkomsterna att ha ett arbete samt sexuell och reproduktiv hälsa är exempel på områden som myndigheterna tar upp som angelägna för gemensamma budskap.

Utredningen välkomnar detta initiativ från myndigheterna. Vi bedömer också att myndigheternas planerade arbete kommer utgöra en god grund för att också ta fram gemensam information med den inriktning som behövs för att ge nyanlända information om hur de ska kunna ta del av insatser för att etablera sig i arbets- och samhällslivet.

Information om både krav och möjligheter

Enligt utredningens bedömning bör Arbetsförmedlingens få i uppdrag att i samverkan med Migrationsverket, länsstyrelserna samt Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) ta fram gemensam information till nyanlända. Av informationen bör det framgå vilka förväntningar och krav, på såväl kvinnor som män, på deltagande i

⁹ Myndighetsgemensam plan för att öka utrikes födda kvinnors inträde på arbetsmarknaden, 2023-03-31, Af-2022/0046 3693.

arbets- och samhällslivet samt möjligheter till stöd för etableringen som finns i Sverige. Informationen bör bland annat beskriva vilken hjälp och vilket stöd i form av sfi, samhällsorientering och etableringsinsatser som kan erbjudas nyanlända under den första tiden i landet. Även myndigheternas olika roller och vem som erbjuder vilket stöd bör framgå. Informationen bör också beskriva kraven för att beviljas permanent uppehållstillstånd samt samhällets förväntningar på både kvinnor och män i arbetsför ålder att försörja sig själva genom arbete.

Informationen bör kunna lämnas skriftligt till individen i samband med beslut om beviljat uppehållstillstånd och vid folkbokföring. Informationen bör också kunna publiceras på olika myndigheters webbplatser. En viktig plattform är webbportalen www.informationsverige.se som är länsstyrelsernas gemensamma webbplats med information som särskilt vänder sig till den som är ny i Sverige. Där finns kortfattad, målgruppsanpassad och enkel information på elva olika språk, bland annat om hur man kan hitta ett arbete, var man kan lära sig svenska och om föräldrars rättigheter och skyldigheter i Sverige. Webbplatsen bidrar till att stärka nyanländas egenmakt och delaktighet i det svenska samhället och är samtidigt ett stöd och verktyg för de som arbetar med målgruppen. Under 2022 hade webbplatsen cirka sex miljoner sidvisningar, majoriteten på andra språk än svenska (Länsstyrelsen Västra Götaland 2023).

7.5 Ersättning för den som deltar i etableringsprogrammet

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.

Med en statlig ersättning följer tydliga krav på deltagande

Arbetsmarknadspolitiken är ett statligt ansvar. Detta ansvar omfattar bland annat att erbjuda arbetsmarknadspolitiska program och insatser till arbetssökande som bedöms behöva detta för att stärka sina möjligheter att få eller behålla ett arbete. Den som deltar i arbetsmarknadspolitiska program och insatser kan få ersättning enligt förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Ersättning ger incitament och möjlighet för den arbetssökande att delta i de insatser som Arbetsförmedlingen bedömer att han eller hon behöver för att stärka sin ställning på arbetsmarknaden och komma vidare till arbete.

Med ersättning för deltagande i ett arbetsmarknadspolitiskt program följer också tydliga krav på den som deltar. Vid ogiltig frånvaro finns möjlighet till sanktioner kopplade till ersättningen i form av varning, avstängning från rätt till ersättning och återkrav. En deltagare riskerar att stängas av från rätt till ersättning om han eller hon exempelvis inte deltar i en insats, aktivitet eller annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd inom programmet. Detta gäller också om han eller hon inte söker ett anvisat lämpligt arbete eller utbildning, eller avvisar ett erbjudet lämpligt arbete eller utbildningsplats.¹⁰

*Individuell ersättning vid deltagande ökar kvinnors
arbetskraftsdeltagande och sysselsättning*

Nyanlända i den utökade målgruppen är i stor utsträckning försörjda av sin partner under de första åren i landet. Analysen av inkomstkällor i bilaga 3 visar att mellan 40 och 50 procent av kvinnorna i dessa anhöriggrupper saknade inkomst från såväl förvärvsarbete som övriga inkomstkällor. För den som helt saknar egen inkomst kan möjligheten att få en ersättning antas vara ett viktigt incitament att delta i etableringsinsatser. Det skickar också en tydlig signal till den nyanländas familj om att deltagandet i insatser bör prioriteras framför andra aktiviteter som till exempel att på heltid sköta om hem, barn och äldre familjemedlemmar.

Forskning visar att individuell deltagarersättning som inte påverkas av familjens sammanlagda inkomst ökar kvinnors deltagande i insatser

¹⁰ Se 6 kap. förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

och därmed kvinnors arbetskraftsdeltagande. Detta framkommer i en utvärdering av etableringsreformen som särskilt har studerat effekten av att ersättningen till den som deltar i etableringsinsatser individualiserades i samband med reformen (se avsnitt 5.3.2). Forskarna visar att den individualiserade ersättningen ledde till starkare incitament för kvinnor att delta i etableringsinsatser. Sannolikheten att delta i programmet ökade för kvinnor, framför allt för kvinnor som var gifta eller sambor (Bratu m.fl. 2023). Den tidiga kontakten med Arbetsförmedlingen som kvinnor får genom att delta i etableringsinsatser ledde också till en förändring av hur de interagerar med myndigheten efter att de hade avslutat programmet (Ottosson 2022).

I samma riktning pekar erfarenheterna av förändrade ersättningar till nyanlända flyktingar i Danmark. Kvinnornas arbetskraftsdeltagande minskade när ersättningen sänktes, vilket forskarna menar kan kopplas till att ersättningen är behovsprövad på hushållsnivå (Andersen m.fl. 2019). Eftersom reformen medförde att männens sysselsättning och inkomster kortsiktigt ökade var kvinnan i familjen inte längre berättigad till ersättning. Detta innebär att kvinnors incitament att delta i det danska integrationsprogrammet försvann (se vidare avsnitt 6.4.4).

När försörjningskravet för anhöriginvandring till Sverige infördes 2010 uttalades bland annat att arbete, språkkunskaper och bostad för den egna familjen är avgörande faktorer för en god integration. Det bedömdes att om anknytningspersonen redan har integrerats i samhället genom att han eller hon är självförsörjande och har en bostad så främjas även de nyanlända familjemedlemmarnas integration. Vidare anfördes att försörjningskravet ska ses som en del av regeringens allmänna strävan att stimulera till arbete. I familjer som ursprungligen kommer från länder där det finns en tradition att endast mannen förvärvsarbetar är det särskilt viktigt att skapa incitament för både kvinnan och mannen att arbeta. Ur ett jämställdhetsperspektiv ansågs det därför vara av betydelse att införa en individuell etableringsersättning som inte påverkas av inkomsterna hos andra personer i hushållet (prop. 2009/10:77 s. 19 och 29). Utredningen anser att dessa argument är viktiga även i dag.

Enligt utredningens bedömning bör därför nyanlända i den utvidgade målgruppen som deltar i etableringsprogrammet, liksom andra som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program, få en statlig individuell ersättning för sitt deltagande.

Nyanlända i den utvidgade målgruppen bör få etableringsersättning på en lägre nivå än nyanlända flyktingar och deras anhöriga

Enligt nuvarande regler lämnas etableringsersättning med 308 kronor per dag till den som deltar i etableringsprogrammet på heltid. Den som har hemmavarande barn kan även få etableringstillägg som lämnas per hushåll. Etableringstillägg lämnas för högst tre barn och med 800 kronor per barn som inte har fyllt 11 år och med 1 500 kronor per barn som har fyllt 11 men inte 20 år.

I förarbetena till 2010 års etableringslag anförde regeringen att etableringsersättningen bör vara individuell och inte påverkas av hushållsstorlek eller inkomsterna hos andra personer i hushållet eller andra faktorer. Därigenom skapas incitament för både kvinnor och män att delta i och fullfölja de insatser som ingår i etableringsplanen. En individuellt utformad ersättning ansågs alltså främja jämställdheten. En annan viktig utgångspunkt för regeringen var att etableringsersättningen skulle ligga på en sådan nivå och vara konstruerad så att det endast i undantagsfall bör kunna bli aktuellt med kompletterande försörjningsstöd. För att undvika att vissa hushåll mer eller mindre regelmässigt skulle behöva söka kompletterande försörjningsstöd ansåg regeringen att etableringstillägg och bostadstillägg också skulle kunna lämnas under vissa förutsättningar (prop. 2009/10:60 s. 105–107). Etableringsreformen innebar således att statens ansvar för mottagandet av flyktingar och andra skyddsbehövande samt deras anhöriga ökade väsentligt och att staten tog på sig ansvaret för försörjningen av nyanlända under den första tiden i Sverige.

För de grupper av anhöriga som omfattas av den föreslagna utvidgade målgruppen för etableringsinsatser är dock försörjningen under de första åren i landet inte ett statligt ansvar. Ansvaret ligger i stället på anknytningspersonen i Sverige. Det försörjningskrav som finns för att uppehållstillstånd på grund av anknytning ska få beviljas innebär att anknytningspersonen måste kunna försörja sig och utlänningen och ha en bostad av tillräcklig storlek och standard för sig och utlänningen (se avsnitt 4.1.4). Utredningens analys av nyanländas försörjningskällor visar att ekonomiskt bistånd är ovanligt i dessa grupper, drygt 3 procent av dem som varit bosatta i Sverige 0–2 år hade ekonomiskt bistånd som sin huvudsakliga försörjningskälla 2020. Skillnaden är stor jämfört med förhållandena för övriga anhöriga som invandrade innan försörjningskravet infördes. I SOU 2012:69 visas exempelvis att

cirka 15 procent av kvinnorna och 30 procent av männen som invandrade 2005 uppbar försörjningsstöd efter två år i landet. Risken är därmed låg för att personer i den utvidgade målgruppen har behov av ekonomiskt bistånd. Det finns inte heller någon tendens till att andelen med ekonomiskt bistånd ökar med längre vistelsetid (se bilaga 3).

Utredningen bedömer därför att nyanlända i den utvidgade målgruppen som deltar i etableringsprogrammet bör få en etableringsersättning på en lägre nivå. Av samma skäl bör heller inte etableringstillägg lämnas till nyanlända i den utvidgade målgruppen. Denna grupp bör inte särbehandlas jämfört med övriga arbetssökande som deltar i arbetsmarknadspolitiska insatser.

Med denna utgångspunkt har vi övervägt en ersättning för deltagande i etableringsprogrammet på en nivå som motsvarar antingen aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning (se avsnitt 3.4.5). Aktivitetsstöd är skattepliktigt, vilket varken gäller utvecklingsersättning eller etableringsersättning. Utredningen anser därför att ersättningen för denna grupp nyanlända bör motsvara det belopp som får lämnas i utvecklingsersättning, dvs. motsvarande en femtedel av studiebidraget inom det studiemedel som lämnas enligt 3 kap. 12 § 1 studiestödslagen (1999:1395).

Utredningens förslag är därmed att till nyanlända i den utvidgade målgruppen som deltar i etableringsprogrammet på heltid lämnas etableringsersättning med 168 kronor per dag och att etableringstillägg för hemmavarande barn inte ska lämnas till dessa nyanlända.

Incitament att delta i insatser handlar om fler faktorer än enbart ersättningen

Utredningens förslag om etableringsersättning på en lägre nivå som motsvarar utvecklingsersättning (168 kronor per dag) innebär att den som deltar på heltid i programmet kommer att få 3 700 kronor per månad. Eftersom aktivitetsstöd (223 kronor per dag)¹¹ är skattepliktigt ger det ungefär samma inkomst efter skatt. Det är lätt att konstatera att det inte blir mycket över för en deltagare som också kan behöva köpa ett månadskort i kollektivtrafiken för att kunna ta sig till sina aktiviteter, och många gånger även får en avgift för för-

¹¹ Grundersättningen i aktivitetsstödet för den som inte har uppfyllt arbetsvillkoret för arbetslöshetsersättning. Beloppet har legat på samma nivå i över 20 år.

skola.¹² För en nyanländ som är försörjd av sin partner innebär därmed ersättningen i sig inte självklart ett starkt ekonomiskt incitament att delta i etableringsinsatser.

De problem som är förknippade med en låg ersättning är dock generella, och gäller samtliga arbetssökande som inte har kvalificerat sig till en inkomstgrundad arbetslöshetsersättning. Förutom unga och nyanlända som ännu inte etablerat sig på arbetsmarknaden så hamnar också många kvinnor och män som har arbetat tidigare i samma ekonomiskt trängda läge, om de av olika skäl fastnar i långtidsarbetslöshet. Med låg ersättning ökar risken för att individen eller familjen behöver söka kompletterande försörjningsstöd från kommunen. Försörjningsstöd innebär i sin tur mycket svaga incitament att börja arbeta, eftersom varje inkomst i en familj med försörjningsstöd innebär en lika stor reducering av biståndet, upp till den nivå där rätt till bistånd inte längre finns.

För nyanlända anhöriginvandrare som omfattas av den utvidgade målgruppen vet vi dock att de har en partner, och att denne har kunnat intyga att det finns en tillräckligt stor inkomst för att försörja dem båda två. Risken för behov av ekonomiskt bistånd borde därför vara mindre i denna grupp än bland andra arbetssökande som av olika skäl endast kan få ersättning på grundnivå. Vi vet också att många i målgruppen helt saknar en egen inkomst. För dessa personer kan även en låg ersättning, som innebär en egen inkomst, vara viktigt både för självkänslan och för drivkrafterna att delta i insatser.

Incitamenten att delta i etableringsprogrammet påverkas även av andra faktorer än den ekonomiska ersättningen som individen kan få vid deltagande i insatser. Jämställdhetsmyndigheten beskriver att samtliga kvinnor som deltog i deras fokusgrupper uttryckte en stark vilja att arbeta och kunna försörja sig själva och sina barn:

Om man inte jobbar kan man inte hjälpa sin familj.

Edda, 27, i *Mellan tillit och misstro*, Jämställdhetsmyndigheten (2023).

Vidare är det sannolikt också av stort värde att kunna få ett permanent uppehållstillstånd för den som invandrat med avsikten att långsiktigt bosätta sig i Sverige. Den 20 juli 2021 infördes ett försörj-

¹² Etableringsersättning är inte en avgiftsgrundande inkomst vid beräkning av avgift för förskola. Om den andra vårdnadshavaren har en arbetsinkomst eller andra avgiftsgrundande inkomster får dock hushållet betala avgift för förskoleplats för barn som behöver omsorg när den nyanlända påbörjar etableringsprogrammet.

ningskrav i utlänningslagen som anger att varje sökande själv behöver uppfylla kravet på försörjning för att kunna beviljas permanent uppehållstillstånd. För permanent uppehållstillstånd räcker det alltså inte med att anknytningspersonen har en inkomst, den anhörige behöver ha en egen inkomst som täcker den egna försörjningen. Detta särskilda krav gäller oavsett grund för uppehållstillstånd. Försörjningskravet för permanent uppehållstillstånd kan enligt utredningens mening innebära ett starkt incitament att ta del av stöd för att komma in på arbetsmarknaden för anhöriginvandrare som omfattas av den utvidgade målgruppen.

En särskild utredare har också fått i uppdrag att lämna förslag som innebär att det även ska ställas krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för att beviljas permanent uppehållstillstånd.¹³ Syftet är att främja integrationen och ett inkluderande samhälle där individen stärks och ökar sina möjligheter att aktivt delta i samhället. Även sådana krav kan komma att förstärka incitamenten att delta i etableringsinsatser för anhöriginvandrare i den utökade målgruppen.

7.6 Anpassningar för ett mer enhetligt regelverk

Utredningens förslag om en utvidgad målgrupp för etableringsinsatser medför behov och förutsättningar att även göra vissa justeringar i andra delar av regelverket för nyanländas etablering. De förslag som lämnas i detta avsnitt syftar till ett mer konsekvent, likvärdigt och enhetligt regelverk för nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet.

7.6.1 Justering av målgruppen för samhällsorientering

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

Utredningen har i avsnitt 7.3 redovisat vilka nyanlända som ska ingå i den utvidgade målgruppen för etableringslagen. Målgruppen motsvarar i princip samma målgrupp som i 2 § lagen (2013:156) om sam-

¹³ Dir. 2022:79 *Språk- och samhällskunskapskrav för permanent uppehållstillstånd*. Uppdraget ska redovisas senast den 22 maj 2023.

hållsorientering för vissa nyanlända invandrare. Utredningen har dock ansett att även anhöriga till en utlänning som beviljats uppehållstillstånd för näringsverksamhet ska omfattas av den utvidgade målgruppen för etableringslagen.

Nyanlända som omfattas av etableringslagen kommer ha ett behov av samhällsorientering för sin etablering i arbets- och samhällslivet. Kommunens ansvar att erbjuda samhällsorientering enligt lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare bör således omfatta samma målgrupp som framgår av etableringslagen. Utredningen föreslår därför att lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare ska gälla även för familjemedlem till en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för näringsverksamhet.

7.6.2 Omklassning av vissa anhöriga till flyktingar i etableringslagen

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.

Försörjningskrav vid anhöriginvandring gäller även flyktingar

Utredningens förslag om en utvidgad målgrupp för etableringslagen innebär att lagen också ska gälla andra nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd eller uppehållskort som familjemedlem eller anhörig med anknytning till en person som är bosatt i Sverige. Som vi konstaterat i avsnitt 7.5 är försörjningen av de anhöriga som omfattas av den utvidgade målgruppen inte ett statligt ansvar. Ansvaret för både försörjning och bostad ligger i stället huvudsakligen på anknytningspersonen i Sverige. Eftersom det finns ett försörjningskrav vid anhöriginvandring föreslås att ersättningen ska vara individuell, men

att den, till skillnad från nuvarande etableringsersättning, inte ska baseras på ett behov av försörjning där staten tar ett särskilt ekonomiskt ansvar.

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. Även kommuner och regioner ersätts för vissa kostnader kopplade till bosättning och försörjning av dessa personer enligt förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar (10 och 18 §§).

Sedan den 20 juli 2016 gäller emellertid försörjningskrav vid anhöriginvandring som huvudregel även flyktingar och alternativt skyddsbehövande, om ansökan om familjeåterförening lämnas in senare än tre månader efter det att anknytningspersonen har beviljats uppehållstillstånd. Försörjningskrav för anhöriga till flyktingmottagna infördes först i och med lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige och permanentades sedan den 20 juli 2021 (5 kap. 3 d § första stycket 1 UtlL).¹⁴ De personer som har rätt till familjeåterförening är anknytningspersonens kärnfamilj, det vill säga make, sambo och ogifta barn till anknytningspersonen eller till anknytningspersonens make eller sambo (5 kap. 3 § första stycket 1 och 2 UtlL).¹⁵ När det gäller nyetablerade anknytningar, det vill säga familjeband som inte har etablerats före inresan i Sverige, gäller försörjningskravet utan tidsfrist på tre månader (5 kap. 3 d § första stycket 3 UtlL). Undantag från försörjningskravet finns bland annat om anknytningspersonen är ett barn (5 kap. 3 c § första stycket UtlL).

Trots försörjningskrav, som innebär att anknytningspersonen i Sverige ansvarar för att de anhöriga har försörjning och bostad ordnad, så har staten enligt gällande regelverk fortfarande kvar ett sär-

¹⁴ Prop. 2020/21:191, bet. 2020/21:SfU28, rskr. 2020/21:412.

I utkastet till lagrådsremiss *Vissa skärpta villkor för anhöriginvandring och begränsade möjligheter till uppehållstillstånd av humanitära skäl* föreslås att alternativt skyddsbehövande inte längre ska omfattas av tremånadersfristen om inte sökanden befinner sig i Sverige och beslutet om hans eller hennes ansökan fattas i samband med beslutet om anknytningspersonens asylansökan, s. 13–14.

¹⁵ Regleringen bygger huvudsakligen på rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening (familjeåterföreningsdirektivet).

skilt 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 ersättningssystem 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.

Ansökan om familjeåterförening görs vanligen tidigt

De flesta anhöriga till flyktingar och andra skyddsbehövande som ansöker om familjeåterförening i Sverige gör det inom de första tre månaderna. I figur 7.1 visas hur lång tid som passerat från det att anknytningspersonen beviljats uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i Sverige till att dennes anhöriga ansökt om uppehållstillstånd på anknytning. Sammantaget var det 6 300 personer (3 000 barn och 3 300 vuxna) som under åren 2020–2022 beviljades uppehållstillstånd på anknytning till en flykting eller skyddsbehövande. Etablerade anknytningar (familjeåterförening av kärnfamiljen) dominerar bland dem som ansöker om uppehållstillstånd inom tremånadersgränsen.

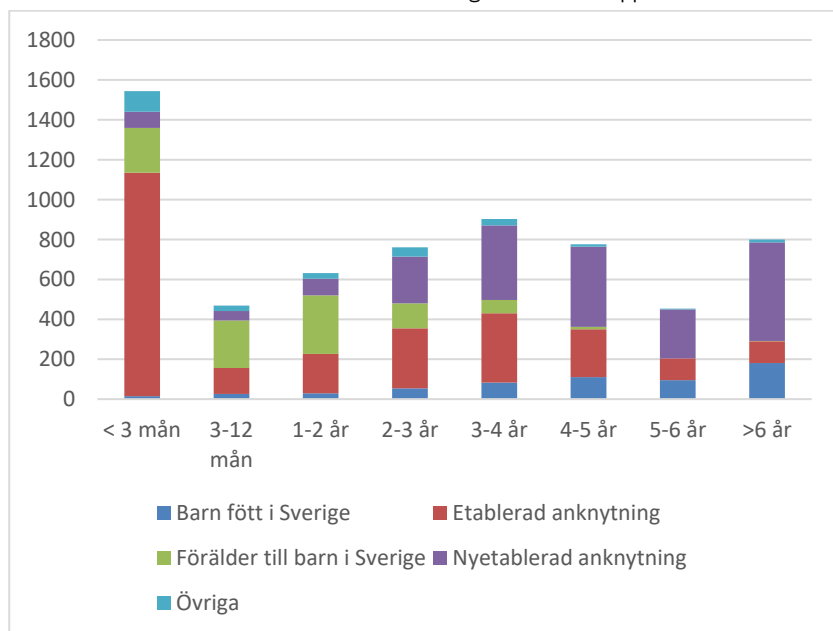
De nyetablerade anknytningarna blir relativt fler ju längre tid som går efter det att anknytningspersonen tagits emot i en kommun. Bland dem som ansöker om uppehållstillstånd efter tre år eller mer är nyetablerade anknytningar vanligare än etablerade anknytningar (familjeåterförening). Detta reser frågetecken om hur träffsäker den nuvarande sexårsgränsen i etableringslagen är för att underlätta etableringen för just familjemedlemmar som skiljts åt under flykten, eller som saknat möjlighet att lämna hemlandet eller levt under svåra förhållanden i flyktingläger.

Den nuvarande sexårsgränsen för att en anhörig till en flykting eller skyddsbehövande ska omfattas av etableringslagen kan även ifrågasättas av andra skäl. Det är inte tydligt i dag varför en anhörig som ansöker om uppehållstillstånd fem år efter det att anknytningspersonen beviljats uppehållstillstånd i Sverige ska behandlas annorlunda än en anhörig som ansöker efter exempelvis sju år. Behovet av etableringsinsatser varierar förvisso mellan olika individer, men

denna variation beror sannolikt inte i någon större utsträckning på hur länge anknytningspersonen har varit bosatt i Sverige. Åren 2020–2022 var det 800 anhöriga som beviljades uppehållstillstånd på anknytning till en flykting eller skyddsbehövande efter att ha ansökt senare än sex år (se figur 7.1). Dessa personer har därmed *inte* möjlighet att ta del av etableringsinsatser med nuvarande reglering.

Figur 7.1 Antal anhöriga till flyktingar och andra skyddsbehövande som beviljades uppehållstillstånd 2020–2022

Fördelat efter tid från att anknytningspersonen togs emot i en kommun till att den anhörige ansökt om uppehållstillstånd



Anm.: I kategorin Övrigt finns bland annat anknytning avseende tidigare vistelse i Sverige, asylansökan i Sverige, släkt och hushållsgemenskap samt ospecificerade skäl.

Källa: Migrationsverket.

Med hänsyn till de skärpta krav vid anhörginvandring som införts under senare år samt ökade krav på egen försörjning för att en utlänning ska beviljas permanent uppehållstillstånd bör anknytningspersonen i båda dessa fall förväntas kunna ta fullt ansvar för sina anhörigas försörjning den första tiden i Sverige. Nuvarande tidsgräns för att anhöriga ska omfattas av etableringslagen kan alltså ifrågasättas också utifrån ett likabehandlingsperspektiv.

Anhöriga till flyktingar som ansöker senare än tre månader efter sin anknytningsperson ska tillhöra den utvidgade målgruppen

Försörjningskravet vid anhöriginvandring till flyktingar och alternativt skyddsbehövande samt utredningens förslag om en utvidgad målgrupp för etableringslagen medför att det nuvarande statliga ansvaret för försörjningen av deras anhöriga under den första tiden i Sverige inte längre kan motiveras. Anhöriga som omfattas av ett försörjningskrav bör behandlas likvärdigt. Utredningen anser därför 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 inte ska tillhöra kategorin nyanlända som är anhöriga till flyktingar och andra skyddsbehövande enligt 2 § etableringslagen. De ska i stället tillhöra den kategori nyanlända som omfattas av den utvidgade målgruppen enligt den föreslagna 2 a § etableringslagen.

Förslaget innebär ingen förändring för dessa kategorier nyanlända vad gäller individernas tillgång till etableringsinsatser. Gruppen kommer dock inte längre anses omfattas av det statliga flyktigmottagandet. Detta innebär att staten inte längre kommer ha ett särskilt ansvar för denna grups försörjning under deras första tid i Sverige. I likhet med övriga nyanlända i den utvidgade målgruppen kommer anhöriga i denna grupp därmed få etableringsersättning på den lägre nivån när de deltar i etableringsinsatser. De kommer inte heller ha rätt till etableringstillägg för hemmavarande barn.

För anhöriga som hör till gruppen som omklassas kan förslaget innebära svagare ekonomiska incitament att delta i etableringsprogrammet jämfört med i dag, eftersom ersättningen blir lägre. Som vi pekade på i avsnitt 7.5 finns dock även andra faktorer som påverkar individens drivkrafter att delta i etableringsinsatser för att därigenom öka chansen att få ett arbete och kunna försörja sig själv. En av dessa faktorer är kravet på egen försörjning för permanent uppehållstillstånd. Nyanlända som är anhöriga till en person som själv har deltagit i etableringsprogrammet får vidare antas ha bättre kännedom om programmet än övriga anhöriga i den utökade målgruppen. Deltagandet i denna grupp kan därför förväntas upprätthållas på en högre nivå även fortsättningsvis.

I avsnitt 7.5 framhöll utredningen också att risken för behov av ekonomiskt bistånd är låg för nyanlända anhöriginvandrare i den

utökade målgruppen, eftersom de har en partner som har kunnat intyga att det finns en tillräckligt stor inkomst för att försörja familjen. Om behov av försörjningsstöd ändå skulle uppstå för familjen, trots försörjningskravet, kan kommunen hänvisa den nyanlände att skriva in sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen för att delta i etableringsprogrammet.

Som utredningen anför i avsnitt 7.5 bör således anhöriginvandrare för vilka det tillämpas ett försörjningskrav behandlas likvärdigt. Vidare bör ersättningen för personer som ska vara försörjda av sin partner vara på en nivå som motsvarar den ersättning som andra arbetssökande som inte har kvalificerat sig till en inkomstgrundad ersättning får när de deltar i arbetsmarknadspolitiska program.

Förslaget innebär också att ersättningarna till kommuner och regioner behöver ses över. Vi återkommer till den frågan i avsnitt 7.6.3.

Föräldrar till ensamkommande barn som ansöker inom två år ska även fortsättningsvis höra till gruppen flyktinganhöriga

Som redovisats ovan finns inte något försörjningskrav om anknytningspersonen är ett barn. Statens ansvar för försörjningen av nyanlända som får uppehållstillstånd på grund av anknytning till ett barn som är flykting eller skyddsbehövande bör därför kvarstå under den första tiden i Sverige. Frågan är emellertid under hur lång tid staten bör ta detta ansvar och inom vilken tid en ansökan om uppehållstillstånd i så fall ska ha gjorts.

Enligt gällande reglering ska den nyanlände ha ansökt om uppehållstillstånd inom sex år från det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun (2 § första stycket 2 etableringslagen). I 2010 års etableringslag var tidsgränsen endast två år. Av förarbetena framgår att tvåårsgränsen sattes med utgångspunkt i den tid som då bedömdes att det normalt skulle ta för en flykting att etablera sig och bli självförsörjande i Sverige. Anhöriga till flyktingar som ansökte om uppehållstillstånd efter två år skulle behandlas på samma sätt som invandrare som beviljades uppehållstillstånd på grund av anknytning till andra bosatta i Sverige (prop. 2009/10:60 s. 43 och prop. 1989/90:105 s. 24).

Som skäl för den nuvarande sexårsgränsen anfördes i förarbetena bland annat att med en längre tidsgräns än två år skulle regelverket vara mer flexibelt i förhållande till oförutsedda situationer som kan fördröja en återförening i Sverige. En förlängd tidsgräns skulle även

innebära att villkoren för kommunernas mottagande av flyktingar och andra skyddsbehövande skulle bli mer förutsebara. Detta bedömdes även kunna bidra till en större beredskap och kapacitet från kommunernas sida att ta emot flyktingar och andra skyddsbehövande i framtiden (prop. 2012/13:188 s. 9–10).

Utredningen vill emellertid framhålla att det normalt sett är av stor vikt för ett barn att kunna återförenas med en förälder utan onödigt dröjsmål. Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter¹⁶ har ett barn rätt att återförenas med sin familj om familjen har splittrats, och en ansökan om familjeåterförening ska behandlas på ett positivt, humant och snabbt sätt (artikel 10). Väntan på familjeåterförening försvårar etableringsprocessen i Sverige och gör det svårt för barnet att planera för framtiden och koncentrera sig på språkinläring och studier.

Under åren 2020–2022 var det totalt 959 föräldrar som beviljades uppehållstillstånd på anknytning till ett barn (se figur 7.1). Nära 80 procent av dessa hade ansökt om uppehållstillstånd inom två år från det att deras barn hade beviljats uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i Sverige.

Mot denna bakgrund anser utredningen att en sexårsgräns inte kan motiveras när anknytningspersonen är ett barn. Utredningen föreslår därför att den tidsgräns inom vilken ansökan ska ha gjorts om anknytningspersonen är ett barn ska vara inom två år från det att den person som den nyanlände har anknytning till först togs emot i en kommun. Efter denna tid upphör därmed det särskilda statliga ansvaret för försörjningen av denna kategori nyanlända.

Begränsningen för anhöriga till svenska medborgare tas bort

I den nuvarande målgruppen för etableringslagen finns en begränsning som innebär att lagen inte gäller om den person som den nyanlände har anknytning till var svensk medborgare när den nyanlände ansökte om uppehållstillstånd (2 § andra stycket). Utredningens förslag om en utvidgad målgrupp för etableringslagen innebär att även nyanlända som beviljas ett uppehållstillstånd på grund av anknytning till en svensk medborgare omfattas av lagen, och därigenom har

¹⁶ Förenta nationernas konvention den 20 november 1989 om barnets rättigheter (barnkonventionen) har från och med den 1 januari 2020 ställning som svensk lag (prop. 2017/18:186).

möjlighet att delta i etableringsprogrammet. Det bör således inte längre uppställas någon sådan begränsning. Utredningen föreslår därför att bestämmelsen tas bort.

7.6.3 Justering av målgruppen för särskild ersättning till kommuner och regioner

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.

Följdändring behövs för anhöriga till flyktingar som kommer att omfattas av den utvidgade målgruppen för etableringslagen

Utredningens förslag i avsnitt 7.6.2 leder till behov av justering också av målgruppen för den statliga ersättningen till kommuner och regioner som betalas ut i enlighet med förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar, här kallad ersättningsförordningen.

Staten har sedan lång tid tillbaka tagit ett särskilt ansvar för flyktingar och andra skyddsbehövande samt deras anhöriga. Säråtgärderna för denna grupp har kommit till dels för att skyddsbehövande ofta har särskilda behov, dels för att det är en nationell angelägenhet och en internationell förpliktelse att ta emot skyddsbehövande.

Sverige har därför ansett det motiverat att ge skyddsbehövande ett mottagande och en introduktion som i vissa avseenden innebär en positiv särbehandling i jämförelse med andra invandrare. Av samma skäl har det också ansetts motiverat att staten har ett ekonomiskt ansvar för denna grupp (se prop. 2009/10:60 s. 43).

Försörjningskravet vid anhöriginvandring till flyktingar och alternativt skyddsbehövande samt utredningens förslag om en utvidgad målgrupp för etableringslagen medför emellertid att det nuvarande statliga ansvaret för flyktingmottagandet behöver justeras. Ett statligt ansvar för försörjningen av vissa anhöriga till flyktingar och andra skyddsbehövande under den första tiden i Sverige kan inte längre motiveras. Detta innebär att inte heller ersättning till kommuner för bland annat kostnader för mottagande och praktisk hjälp vid bosättning och för ekonomiskt bistånd är rimligt för anhöriga som omfattas av försörjningskravet. Anknytningspersonerna i Sverige har det huvudsakliga ansvaret för både försörjning och bostad för dessa anhöriga under den första tiden i Sverige. Utredningen anser därför att det statliga ekonomiska ansvaret kopplat till bosättning och försörjning av vissa anhöriga till flyktingar och andra skyddsbehövande, som i dag omfattas av flyktingmottagandet, behöver förändras.

Utredningen föreslår i avsnitt 7.6.2 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. Som framkommit anser utredningen att dessa personer inte längre ska omfattas av det statliga ansvaret för flyktingmottagna, utan behandlas på samma sätt som övriga anhöriginvandrare vars försörjning och bostad är ordnad via anknytningspersonen. Det innebär att staten inte heller bör ersätta kommuner för kostnader för mottagande och praktisk hjälp vid bosättning av denna grupp.

Utredningen föreslår därför att ersättningsförordningen ändras så att ersättning till kommuner inte ska utgå till anhöriga till flyktingar och andra skyddsbehövande som ansöker om uppehållstillstånd senare än tre månader efter det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun. På samma sätt som i utredningens förslag till omklassning av vissa anhöriga till flyktingar i etableringslagen ska dock den tidsgräns inom vilken ansökan ska ha gjorts om anknytningspersonen är ett barn i stället vara två år. Utredningens förslag

innebär också att regleringen om att nyanlända undantas från målgruppen för förordningen om anknytningspersonen är svensk medborgare tas bort.

Frågan om syskon till ensamkommande barn bör ses över i annat sammanhang

Utredningens förslag medför således ändringar i ersättningsförordningen. Enligt nuvarande 5 a § andra stycket och den föreslagna 5 b § omfattas barn som har beviljats uppehållstillstånd på anknytning till någon som i sin tur har beviljats uppehållstillstånd som förälder till ett ensamkommande barn. I praktiken avses syskon till ensamkommande barn. Till följd av ändringar som gjorts i utlänningslagen (2005:716), förkortad UtlL, får föräldrar numera tidsbegränsade uppehållstillstånd. Föräldrar som får tidsbegränsade uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket 4 UtlL kan inte vara anknytningspersoner i ärenden om uppehållstillstånd enligt 5 kap. 3 § UtlL. Det innebär att syskon till ensamkommande barn inte beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning till föräldrarna, men däremot undantagsvis på grund av anknytning till Sverige. Barnen får då uppehållstillstånd främst enligt 5 kap. 3 a § tredje stycket 3 UtlL och omfattas därmed inte av nuvarande 5 a § andra stycket eller den föreslagna 5 b § ersättningsförordningen. Utredningen konstaterar därför att kommuner inte kan få ersättning enligt nuvarande 5 a § andra stycket, i vart fall inte i någon större utsträckning. Frågan ligger utanför utredningens uppdrag, men bör ses över i annat sammanhang.

Ersättning för vissa kostnader för anhöriga som omklassas bör tillföras kommunerna genom en generell höjning av schablonersättningen

Utredningens förslag om att en viss grupp anhöriga till flyktingar och andra skyddsbehövande ska omklassas medför som tidigare sagts inga ändringar vad gäller deras möjligheter att delta i etableringsinsatser. De kommer att omfattas av den utökade målgruppen, och de kommer därmed även fortsättningsvis ha behov av de kommunala insatser som ingår i etableringsprogrammet, dvs. sfi, samhällsorientering och i förekommande fall även annan kommunal

vuxenutbildning. Huvuddelen av statens ersättning till kommunerna enligt ersättningsförordningen lämnas genom en schablonersättning, som bland annat avser ersättning för sfi, samhällsorientering och vuxenutbildning (10 § ersättningsförordningen). Utredningen anser därför att ersättning i dessa delar bör tillföras kommunerna på annat sätt för den grupp som omklassas.

Schablonersättning lämnas för i princip samma kategorier nyanlända som i dag omfattas av etableringslagen, nämligen flyktingar och andra skyddsbehövande, oavsett ålder, som har beviljats uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring samt för deras anhöriga som ansökt om uppehållstillstånd inom sex år från det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun. Schablonersättningen betalas ut per person som kommunen har tagit emot för bosättning. Som redovisas i avsnitt 3.2.1 avser schablonersättningen kostnader för mottagande och praktisk hjälp vid bosättning, särskilda introduktionsinsatser inom till exempel skola, sfi, annan vuxenutbildning, samhällsorientering, tolkning samt andra insatser för att underlätta etablering i samhället. Viss ersättning ges även för kostnader för ekonomiskt bistånd. År 2023 uppgår schablonersättningen för nyanlända som inte fyllt 66 år till 165 000 kronor.

I ersättningsförordningen anges inte hur schablonersättningen ska fördelas på de olika insatserna. I en granskning av kommunernas mottagande av nyanlända har dock Statskontoret kartlagt hur kommuner använder och fördelar schablonersättningen mellan olika verksamheter. Där framgår att ungefär 60 procent av kommunerna använder någon form av fastställd fördelningsmodell för att fördela schablonersättningen mellan de organisatoriska enheter i kommunen som är inblandade. De kommuner som inte hade en fastställd fördelningsmodell fördelade medlen utifrån vilka behov de olika organisatoriska enheterna förväntas ha, eller baserat på vilka kostnader som verksamheterna har haft tidigare (Statskontoret 2021).

Som en del i Statskontorets kartläggning fick kommunerna besvara en enkät om hur schablonersättningen hade fördelats mellan olika verksamheter och insatser 2019.¹⁷ Av enkätsvaren framgår att kommunerna i genomsnitt fördelade knappt 20 procent av schablonersättningen till sfi, samhällsorientering och annan vuxenutbildning (sfi 14,3 procent, samhällsorientering 2,9 procent, vuxenutbildning

¹⁷ Enkäten, som utformats i samråd med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), besvarades av 149 kommuner och kompletterades med intervjuer i 20 kommuner (Statskontoret 2021).

2,3 procent). Resterande 80 procent fördelade kommunerna framför allt till verksamheter för mottagande och bosättning, socialtjänst och ekonomiskt bistånd, samt särskilda introduktionsinsatser inom skola, förskola, fritidshem, gymnasium (Statskontoret 2021 s. 35–36).

Enligt utredningens bedömning bör kommunerna tillföras medel som motsvarar den del av schablonersättningen som fördelats till sfi, samhällsorientering och vuxenutbildning för den grupp som omklassas. Skälen till detta är att det är genom schablonersättningen som kommunerna tidigare har ersatts för denna grupp. Samhällsorientering infördes i och med etableringsreformen 2010, och därmed beräknades ersättning för samhällsorientering för etableringslagens målgrupp som en del av schablonersättningen.¹⁸ Kommunerna kompenserades också genom en höjd schablonersättning när kursen i samhällsorientering ökades från 60 till 100 timmar 2020. Schablonersättningen till kommunerna höjdes även med anledning av införandet av utbildningsplikt 2018. Bedömningen var då att kommunerna behövde tillföras medel för att bättre kunna möta utbildningsbehovet bland nyanlända.¹⁹

Mot denna bakgrund anser utredningen att kommunerna bör kompenseras för vissa kostnader för sfi, annan vuxenutbildning och samhällsorientering för de anhöriga till flyktingar som omklassas och därmed enligt utredningens förslag i avsnitt 7.6.2 kommer att tillhöra den utvidgade målgruppen för etableringslagen.

Det sedvanliga instrumentet för ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn är att staten tillför (eller för bort) medel genom de allmänna bidragen till kommuner som fördelas genom det kommunala utjämningssystemet. Flyktingmottagandet har emellertid historiskt sett varit mycket ojämnt fördelat mellan kommunerna, vilket är skälet till att staten ersätter kommuner som tar emot flyktingar för bosättning genom en särskild ersättning. De anhöriga till flyktingar som omklassas kommer i stor utsträckning bosätta sig i de kommuner som tagit emot flyktingar för bosättning. Skillnaderna i kommunernas mottagande per capita har minskat sedan bosättningslagen trädde i kraft 2016 (Riksrevisionen 2021). Mot bakgrund av de stora skillnaderna under tidigare år anser dock utred-

¹⁸ När samhällsorientering infördes för personer som tillhör den utvidgade målgruppen i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare ersattes däremot kommunerna för det ökade ansvaret genom att finansiering tillfördes det kommunala utjämningssystemet.

¹⁹ Budgetpropositionen för 2018, prop. 2017/18:1, utgiftsområde 13 s. 36.

ningen att det är mer träffsäkert att tillföra medel för sfi, samhällsorientering och vuxenutbildning genom en generell höjning av schablonersättningen än att kommunerna ersätts genom att finansiering tillförs det kommunala utjämningsystemet.

Utredningens bedömning är således att kommunerna bör tillföras ersättning genom en generell höjning av schablonersättningen för vissa kostnader för sfi, samhällsorientering och vuxenutbildning som avser den grupp anhöriga till flyktingar och andra skyddsbehövande som omklassas. Detta innebär att de kommuner som tar emot flyktingar för bosättning får en höjd ersättning för de flyktingar och anhöriga som även fortsättningsvis omfattas av flyktingmottagandet. Beräkningen av hur stor justering av schablonersättningen som bör göras redovisas i avsnitt 11.6.2.

7.7 Uppföljning av reformen

Bedömning: 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.

I avsnitt 7.4 lämnar utredningen förslag på hur nyanlända ska nås av information om samhällets förväntningar på deltagande i arbets- och samhällslivet samt vilka insatser som kan erbjudas för att underlätta och påskynda etableringen. Vi föreslår att information dels ska ges av Migrationsverket i samband med att beslut om uppehållstillstånd beviljas första gången, dels vid Statens servicecenter i samband med folkbokföringen. Utredningen bedömer också att information om sfi och samhällsorientering bör ges av kommuner i samband med att en person bosätter sig och folkbokförs första gången i en kommun. För att följa upp hur berörda myndigheter når ut med information till nyanlända och för att kunna utvärdera och utveckla verksam-

heten bör Statskontoret få i uppdrag att följa upp myndigheternas uppdrag.

Förslaget om utvidgad målgrupp i avsnitt 7.3. medför också behov av att följa upp och analysera i vilken utsträckning den utvidgade målgruppen för etableringsinsatser deltar i programmet. I uppdraget till Statskontoret bör det därför även ingå att analysera skillnader och likheter mellan den utvidgade målgruppen och den ursprungliga målgruppen vad gäller bland annat de nyanländas behov av stöd, genomförande av etableringsinsatser och deras arbetsmarknadsutfall.

Det är vidare angeläget att följa upp i vilken utsträckning olika delmål nås för grupper av deltagare i programmet som står långt ifrån arbetsmarknaden för att kunna dra slutsatser kring vilka insatser som ger bäst resultat. När det gäller uppföljning av enskilda individers progression i etableringsprogrammet se avsnitt 9.2.5.

8 Informationsöverföring och personuppgiftsbehandling

För att nyanlända kvinnor och män ska mötas av likvärdiga krav och möjligheter till etablering på arbetsmarknaden, behöver fler kvinnor få tillgång till etableringsinsatser. I föregående kapitel presenterades utredningens överväganden och förslag för att möjliggöra detta, bland annat genom att utvidga målgruppen för etableringsprogrammet. I kapitlet beskrevs även utredningens förslag om att förtydliga kommunernas ansvar för att nå, erbjuda och motivera nyanlända till deltagande i sfi och samhällsorientering, samt förslag om att utöka Migrationsverkets och Arbetsförmedlingens informationsansvar.

Förslagen innebär att en ökad informationsöverföring behöver ske mellan myndigheter och kommuner. Det ingår också i utredningens uppdrag att analysera om det finns ett behov av att utvidga uppgiftsskyldigheten för Migrationsverket till Arbetsförmedlingen och i sådana fall föreslå hur den ska utformas.

I detta kapitel presenteras utredningens slutsatser och förslag rörande informationsutbyte mellan myndigheter och personuppgiftsbehandling. I avsnitt 8.1 redovisas inledningsvis vilka regler som styr informationsutbytet mellan myndigheter. Därefter, i avsnitt 8.2, presenteras utredningens bedömning i fråga om uppgiftsskyldigheten mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen. I avsnitt 8.3 redovisas sedan regelverket om behandlingen av personuppgifter, följt av utredningens bedömning avseende regleringen av personuppgiftsbehandlingen hos Arbetsförmedlingen i avsnitt 8.4.

Avslutningsvis behandlas i avsnitt 8.5 utredningens förslag och bedömning när det gäller ett förtydligt ansvar för kommunerna att nå, erbjuda och motivera nyanlända till deltagande i sfi och samhällsorientering. I avsnittet behandlas även frågor om sekretess och

behandlingen av personuppgifter hos kommuner med anledning av utredningens förslag.

8.1 Regler som styr informationsutbytet mellan myndigheter

8.1.1 Offentlighet och sekretess

Offentlighetsprincipen innebär att all offentlig verksamhet, som utgångspunkt, ska vara öppen för insyn och kontroll från allmänheten. Denna princip genomsyrar den svenska statsförvaltningen och har bland annat kommit till uttryck i tryckfrihetsförordningens (TF) bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet. Enligt dessa bestämmelser har var och en rätt att ta del av allmänna handlingar (2 kap. 1 § TF). Rätten att ta del av allmänna handlingar gäller dock endast i förhållandet mellan det allmänna och enskilda och är inte tillämplig i förhållandet mellan myndigheter.

Handlingsoffentligheten får begränsas endast om det krävs av hänsyn till skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller vissa allmänna intressen som anges uttömmande i tryckfrihetsförordningen (2 kap. 2 § första stycket TF). Begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar följer i huvudsak av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. I OSL finns även bestämmelser som reglerar den tystnadsplikt som gäller i det allmännas verksamhet. Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift genom utlämnande av en handling eller genom att röja uppgiften muntligen eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL). Sekretess gäller mot enskilda och mot andra myndigheter samt mellan självständiga verksamhetsgrenar inom myndigheter (8 kap. 1 och 2 §§ OSL). Syftet med sekretess mellan och inom myndigheter är i första hand att värna om den enskildes personliga integritet. Uppgifter i allmänna handlingar som förvaras hos en myndighet kan hos en annan myndighet läggas till grund för åtgärder som, även om de är helt lagenliga, har en negativ innebörd för den enskilde. Ett tillfredsställande integritetsskydd för information hos en myndighet förutsätter därför i princip att informationen inte vidarebefordras utanför den verksamhet i vilken den har inhämtats (se prop. 1979/80:2 Del A s. 90–91). Bestämmelserna i sekretesslagen innehåller skaderekvisit. Ett skaderekvisit kan vara antingen rakt eller omvänt. Ett rakt ska-

derekvisit innebär att huvudregeln är offentlighet och att sekretess endast gäller om det kan antas att en viss skada uppkommer om uppgiften röjs. Det omvända skaderekvisitet har den omvända utgångspunkten, dvs. det uppställer sekretess som huvudregel. I sådana fall kan uppgiften röjas bara om det står klart att inte den enskilde eller någon närstående till denne lider men.

Sekretessen är normalt sett reglerad för ett avgränsat tillämpningsområde och gäller vanligtvis för vissa angivna uppgifter, i en viss typ av ärenden, i en viss typ av verksamhet eller hos en viss myndighet. Möjligheten att utbyta uppgifter utgör emellertid en viktig förutsättning för att myndigheterna ska kunna fullgöra sina uppdrag och för en fungerande samverkan mellan myndigheter i övrigt. Det är därför nödvändigt att vissa sekretessbelagda uppgifter kan utbytas mellan myndigheter (prop. 1979/80:2 Del A s. 89).

Informationsskyldigheten mellan myndigheter regleras inte i TF utan bland annat i 6 kap. 5 § OSL. Enligt bestämmelsen ska en myndighet på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Bestämmelsen anses utgöra en precisering av den allmänna samverkansskyldighet som gäller för myndigheter enligt 8 § förvaltningslagen (2017:900) och syftar bland annat till att underlätta för myndigheter att fullgöra sin verksamhet. En mer långtgående uppgiftsskyldighet gentemot andra myndigheter kan följa av särskilda föreskrifter (se avsnitt 8.1.6). För att uppgifter ska få utbytas mellan myndigheter krävs att informationsutbytet sker i enlighet med gällande regelverk om sekretess och skydd för den personliga integriteten. I det följande redovisas i korthet de mest centrala bestämmelserna om sekretess som är relevanta för utredningen.

8.1.2 Utlänningssekretess

Uppgifter som rör utlänningar omfattas generellt av sekretess i alla slags sammanhang hos myndigheter enligt 21 kap. 5 § första stycket OSL. Sekretessen gäller för uppgift som rör utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar. Bestämmelsen innehåller således

ett rakt skaderekvisit, vilket innebär att huvudregeln är offentlighet. Bestämmelsen tar sikte på varje slag av uppgifter som rör utlänningen oavsett i vilket sammanhang som uppgifterna förekommer. Ett typexempel på fall där sekretess bör gälla är uppgifter om en politisk flykting här i landet som, om de röjs, kan leda till repressalier mot flyktingen eller hans eller hennes nära anhöriga i hemlandet.

8.1.3 Sekretess hos Migrationsverket

Utöver vad som följer av 21 kap. 5 § gäller sekretess enligt 37 kap. 1 § första stycket OSL i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Bestämmelsen innehåller således ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär att huvudregeln är sekretess. I verksamhet för kontroll över utlänningar gäller sekretess också enligt 37 kap. 1 § andra stycket OSL för uppgift i en anmälan eller utsaga av en enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att den som lämnat uppgiften eller någon närstående till denne utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. Med verksamhet för kontroll över utlänningar avses dels förvaltningsärenden om till exempel visering, uppehållstillstånd, arbetsstillstånd, avvisning eller utvisning, dels kontrollåtgärder och annan löpande tillsyn. Som exempel på uppgifter som skyddas kan nämnas uppgifter om hälsotillstånd och religiös eller politisk uppfattning. Även uppgifter om utlänningens ekonomiska omständigheter av personlig natur kan åtnjuta sekretesskydd.

Enligt 37 kap. 1 § tredje stycket OSL gäller sekretessen enligt första och andra stycket inte i fråga om en myndighets beslut i ärenden som avses i styckena. Dock kan skälen till ett beslut hållas hemliga.

Sekretess gäller vidare enligt 37 kap. 3 § första stycket 1 OSL för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ärende om statlig ersättning för kostnader för mottagande av flyktingar och andra skyddsbehövande som beviljats uppehållstillstånd och av personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till sådana utlänningar. Bestämmelsen syftar bland annat på Migrationsverkets beslut enligt

förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlännningar.¹ När Migrationsverket beslutar om ersättning till kommuner för de kostnader kommunerna haft för att ta emot flyktingar och andra skyddsbehövande som beviljats uppehållstillstånd samt anhöriga till dessa personer kan verket således med stöd av denna bestämmelse hemlighålla typiskt sett känsliga uppgifter om den enskilde utlänningen, till exempel om dennes hälsotillstånd eller politiska inställning. Sekretessen hindrar däremot inte insyn i frågor om hur och med vilka belopp staten ersätter kommuner och regioner. Sekretess enligt bestämmelsen gäller inte enbart hos Migrationsverket utan även i exempelvis överklagade ärenden om statlig ersättning hos regeringen.

Migrationsverket har även till uppgift att övergripande arbeta för att det finns en beredskap och kapacitet i landet för att ta emot skyddsbehövande som beviljats uppehållstillstånd och vid behov medverka vid deras bosättning (se förordningen [2019:502] med instruktion för Migrationsverket). I sådan verksamhet kan det förekomma uppgifter om enskildas personliga förhållanden som är integritetskänsliga. Enligt 37 kap. 3 § första stycket 2 OSL gäller därför sekretess, utöver vad som följer av första stycket 1, för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i verksamhet som avser medverkan till bosättning för personer som omfattas av sådana ärenden om statlig ersättning som avses i första stycket 1 (dvs. flyktingar och andra skyddsbehövande som beviljats uppehållstillstånd samt anhöriga till dessa personer).

Sekretessen i 37 kap. 3 § är begränsad genom ett rakt skaderekvisit. Ett rakt skaderekvisit innebär en presumtion för offentlighet, men uppgifter som typiskt sett är ägnade att medföra skada för det intresse de skyddar om de lämnas ut – t.ex. uppgifter om enskildas hälsa – omfattas normalt av sekretess (prop. 1979/80:2 Del A s. 80–81). Huvudregeln är alltså att uppgifterna i ärenden om ersättning för flyktingmottagande och i verksamhet som avser medverkan till bosättning är offentliga (prop. 2001/02:191 s. 93 och 115).

¹ Vissa beslut om ersättning kan även fattas enligt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

8.1.4 Sekretess i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

I den arbetsmarknadspolitiska verksamheten gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs (28 kap. 11 § OSL). Sekretessen gäller med ett rakt skaderekvisit, det vill säga med en presumtion för att uppgifterna är offentliga. Bestämmelsen omfattar hela den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Det innebär exempelvis ärenden om arbetsmarknadspolitiska insatser och ärenden om ersättning för deltagande i sådana insatser som följer av förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, de särskilda förordningarna som reglerar arbetsmarknadspolitiska program och förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Även andra ärenden i anställningsfrämjande syfte enligt lagstiftningen om anställningsfrämjande åtgärder omfattas av den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Sekretesskyddet omfattar både uppgifter om nyanlända och övriga arbetssökande (prop. 2021/22:216 s. 96–97).

8.1.5 Sekretess i folkbokföringen

I 22 kap. 1 § OSL regleras den s.k. folkbokföringssekretessen. Enligt bestämmelsen gäller bland annat sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller med ett rakt skaderekvisit, det vill säga med en presumtion för att uppgifterna är offentliga. Sekretessen har dock begränsats ytterligare genom att sekretess endast gäller under förutsättning att det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. En sådan särskild anledning kan till exempel vara att uppgifter ur folkbokföringen begärs om utlännningar med viss nationalitet. Även i andra fall då enstaka uppgift av harmlöst slag begärs utlämnad kan det finnas särskild anledning att vägra utlämnande, såsom till exempel då en adress har blivit spärrad på grund av befarad personförföljelse (prop. 1979/80:2 Del A, s. 211).

8.1.6 Sekretessbrytande bestämmelser

Nödvändigt uppgiftsutlämnande

Sekretess hindrar inte att en myndighet lämnar ut uppgift om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet, 10 kap. 2 § OSL. Bestämmelsen ska dock tolkas restriktivt. Avsikten är inte att man enbart av effektivitetsskäl ska kunna bryta sekretessen. Sekretessen får brytas endast i de fall, då det är en nödvändig förutsättning att en sekretessbelagd uppgift lämnas ut för att myndigheten ska kunna fullgöra de uppgifter som åligger den (prop. 1979/80:2 del A s. 465 och 494).

Generalklausulen

I 10 kap. 27 § OSL finns den s.k. generalklausulen som innebär att sekretessbelagda uppgifter får lämnas till en annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Syftet med generalklausulen är att den ska utgöra en ventil för det fall ett utbyte av uppgifter uppenbart behöver ske och situationen inte har kunnat förutses i lagstiftningen. Skälet vid införandet av bestämmelsen var att sekretesslagstiftningen inte får hindra myndigheterna från att utväxla uppgifter i situationer där intresset av att uppgifterna lämnas ut enligt gängse värderingar måste ges företräde framför intresset av att uppgifterna inte lämnas ut (prop. 1979/80:2 Del A, s. 91).

En förutsättning för att generalklausulen ska vara tillämplig är att det inte finns en specialreglering av uppgiftslämnandet i fråga i annan lag eller förordning. Generalklausulen är alltså subsidiär i förhållande till andra sekretessbrytande bestämmelser och ska inte tillämpas i ett fall där någon annan sekretessbrytande bestämmelse kan tillämpas. Har det exempelvis föreskrivits att en viss myndighet kan ta del av vissa sekretessbelagda uppgifter hos en annan myndighet genom angivna villkor är det inte aktuellt att lämna ut uppgifterna med stöd av generalklausulen om de angivna villkoren inte är uppfyllda (prop. 1979/80:2 Del A, s. 328).

Uppgiftsskyldighet enligt lag eller förordning

Enligt 10 kap. 28 § OSL hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om det finns en uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning. Det är alltså fråga om en generell regel som innebär att det är möjligt att utbyta uppgifter mellan myndigheter utan hinder av sekretessregleringen i OSL om det i lag eller förordning föreskrivs att vissa uppgifter ska eller får lämnas ut. Det innebär att riksdagen genom lag eller regeringen genom förordning kan föreskriva att annars sekretessbelagda uppgifter ska eller får lämnas ut mellan myndigheter.

En sekretessbrytande uppgiftsskyldighet bygger på överväganden kring vilket sekretesskydd uppgiften har hos den utlämnande myndigheten och huruvida den mottagande myndighetens behov generellt sett kan anses väga tyngre än det intresse som sekretessen skyddar. När bestämmelser om uppgiftslämnande har införts i lagstiftningen får det alltså förutsättas att det gjorts en avvägning mellan intresset av att uppgiften lämnas ut och intresset av att skydda enskilda personers integritet, vid vilken man funnit att uppgiften ska eller får lämnas ut.

Bestämmelser om uppgiftsskyldighet mellan myndigheter är alltså ett sätt för lagstiftaren att särskilt reglera ett ofta förekommande informationsutbyte och att tillförsäkra en verksamhet de uppgifter som behövs i den mottagande myndighetens verksamhet. Om en myndighet enligt lag eller förordning är skyldig att lämna uppgifter till en annan myndighet bryts alltså sekretesskyddet med stöd av 10 kap. 28 § OSL.

8.2 Nuvarande uppgiftsskyldighet mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen är tillräcklig

Bedömning: Det finns inte något behov av att utöka uppgiftsskyldigheten mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen när målgruppen för etableringsprogrammet utvidgas.

Den befintliga regleringen av uppgiftsskyldigheten mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen i ärenden om etableringsinsatser är tillräcklig.

Redan när etableringsreformen infördes gjorde regeringen bedömningen att det behövdes en rutinmässig överföring av information från Migrationsverket till Arbetsförmedlingen för att Arbetsförmedlingen skulle kunna upprätta etableringsplaner och fatta korrekta beslut om rätten till ersättning och att ett sådant uppgiftslämnande lämpligen kunde regleras i förordning (prop. 2009/10:60 s. 127). Uppgiftsskyldigheten regleras i dag i förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Enligt 25 § ska Migrationsverket lämna de uppgifter till Arbetsförmedlingen som har betydelse för ett ärende om etableringsinsatser enligt förordningen. Det innebär att Migrationsverket ska lämna ut alla uppgifter som har betydelse för ett ärende om etableringsinsatser, alltså även sådana som omfattas av sekretess hos myndigheten (10 kap. 28 § OSL).

De uppgifter som Migrationsverket lämnar till Arbetsförmedlingen är bland annat personuppgifter, kontaktuppgifter, uppgift om inresedatum, folkbokföringsdatum, datum för första kommunplacering, dossiernummer, typ av tillstånd som har beviljats och klassningskod för uppehållstillstånd enligt Migrationsverkets klassificeringssystem. Vid inskrivning av en person som eventuellt tillhör målgruppen för etableringsprogrammet ska arbetsförmedlaren anropa Migrationsverket, det vill säga göra ett så kallat webbanrop.

I Arbetsförmedlingens webbanrop anges dossiernummer. Om personen omfattas av målgruppen för etableringsinsatser får handläggaren fram den information som finns att tillgå via webbanropet. Om personen inte omfattas får Arbetsförmedlingen ett meddelande om att personen inte ingår i målgruppen för etableringsinsatser. Vid ett svar som indikerar att personen tillhör målgruppen visas en ruta med den arbetssökandes personuppgifter och uppgifter om uppehållstillstånd. Om personen finns med i webbanropet och ingen annan information indikerar att detta skulle vara felaktigt kan uppgiften läggas till grund för att personen tillhör målgruppen för etableringsprogrammet. Vid ett svar som indikerar att personen inte tillhör målgruppen visas en ruta med texten "Omfattas ej av etableringsreformen enligt Migrationsverket". Om det trots detta finns oklarheter kring om personen tillhör målgruppen ska Arbetsförmedlingen ta kontakt med Migrationsverket.

Utredningens förslag om att utvidga målgruppen för etableringsprogrammet innebär att Arbetsförmedlingen behöver kunna inhämta vissa uppgifter från Migrationsverket för att bland annat

kunna bedöma tillhörighet till målgruppen och därmed kunna anvisa en person till etableringsprogrammet. De uppgifter som Arbetsförmedlingen behöver tillgång till är bland annat personuppgifter, folkbokföringsdatum, och uppgift om uppehållstillstånd har beviljats på grund av anknytning eller som familjemedlem enligt någon av de angivna paragraferna i lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringslagen). Det är alltså fråga om samma slags uppgifter som Migrationsverket med stöd av befintlig reglering redan i dag lämnar till Arbetsförmedlingen i fråga om personer som omfattas av den nuvarande målgruppen.

Enligt utredningens förslag ska den utvidgade målgruppen omfattas av samma regelverk som den nuvarande målgruppen, det vill säga av etableringslagen och etableringsförordningen. Det innebär att uppgiftsskyldigheten mellan myndigheterna enligt 25 § etableringsförordningen således kommer att gälla i ärenden om etableringsinsatser även såvitt avser personer som omfattas av den utvidgade målgruppen. Som redovisats ovan kan de uppgifter som Arbetsförmedlingen behöver få tillgång till för att bedöma målgruppstillhörighet redan i dag lämnas ut av Migrationsverket med stöd av etableringsförordningen. Utredningen bedömer därför att det inte finns något behov av att utöka uppgiftsskyldigheten mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen när målgruppen för etableringsprogrammet utvidgas. Den befintliga regleringen av uppgiftsskyldigheten mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen i ärenden om etableringsinsatser bedöms således vara tillräcklig.

8.3 Behandlingen av personuppgifter

8.3.1 Dataskyddsförordningen och dataskyddslagen

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter, nedan kallad dataskyddsförordningen, är i alla delar bindande och direkt tillämplig i samtliga medlemsländer i Europeiska unionen (EU). Förordningen, som utgör den generella regleringen av personuppgiftsbehandling inom EU, tillåter och ibland förutsätter att medlemsstaterna kompletterar förordningen med nationell lagstiftning.

I Sverige kompletteras dataskyddsförordningen av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning,

förkortad dataskyddslagen, och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Dessa författningar är av generell karaktär och reglerar bland annat frågor om rättslig grund för behandling av personuppgifter, känsliga personuppgifter, tillsynsmyndighetens handläggning och beslut samt skadestånd och överklagande. Dataskyddslagen är subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning, vilket möjliggör avvikande bestämmelser i registerförfattningar.

Dataskyddsförordningen är tillämplig på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis sker på automatisk väg. Den är också tillämplig på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register (artikel 2.1). Med personuppgifter avses enligt artikel 4 varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person. En identifierbar fysisk person är en person som direkt eller indirekt kan identifieras särskilt med hänvisning till en så kallad identifierare, till exempel ett namn, ett identifikationsnummer, en lokaliseringssuppgift, online identifikatorer eller en eller flera faktorer som är specifika för den fysiska personens fysiska, fysiologiska, genetiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet. Med behandling avses enligt artikel 4.2 en åtgärd eller kombination av åtgärder avseende personuppgifter eller uppsättningar av personuppgifter, oberoende av om de utförs automatiserat eller ej. Åtgärderna kan till exempel avse insamling, registrering, organisering, strukturering, lagring, bearbetning eller ändring, framtagning, läsning, användning, utlämning genom överföring, spridning eller tillhandahållande på annat sätt, justering eller sammanförande, begränsning, radering eller förstöring.

Personuppgiftsansvarig är enligt artikel 4.7 en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter. Den som behandlar personuppgifter för den personuppgiftsansvariges räkning benämns personuppgiftsbiträde (artikel 4.8). Ett personuppgiftsbiträde kan vara en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som behandlar personuppgifter för den personuppgiftsansvariges räkning.

8.3.2 Grundläggande principer för behandlingen av personuppgifter

Principerna för behandling av personuppgifter, dvs. vilka allmänna krav som gäller för all personuppgiftsbehandling, anges i artikel 5. En grundläggande princip vid behandling av personuppgifter är principen om ändamålsbegränsning. Principen kommer till uttryck i artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen och betyder att personuppgifter enbart får behandlas för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Den personuppgiftsansvarige bestämmer för vilka ändamål personuppgifter behandlas och ansvarar för att säkerställa att varje personuppgiftsbehandling sker i enlighet med principen om ändamålsbegränsning (artikel 5.2). Att ändamålen ska vara särskilda betyder att de måste vara tillräckligt specificerade för att ge ledning för bedömningen av vilka uppgifter som är adekvata och relevanta för den aktuella behandlingen och för att det ska kunna avgöras att inte för många uppgifter behandlas.

Laglighet och rättslig grund

För att behandling av personuppgifter ska vara laglig krävs att åtminstone ett av villkoren i artikel 6.1 a–f i dataskyddsförordningen är uppfyllda. De rättsliga grunder som främst är av intresse vid ett informationsutbyte mellan myndigheter är artikel 6.1 c och 6.1 e. Enligt 6.1 c ska behandlingen vara nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. Enligt 6.1 e ska behandlingen vara nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Av förarbetena till dataskyddslagen framgår att alla uppgifter som riksdag eller regering har gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är av allmänt intresse. Därav följer att den verksamhet som en statlig eller kommunal myndighet bedriver, inom ramen för sin befogenhet, är av allmänt intresse (prop. 2017/18:105 s. 56–57).

Den grund för behandlingen som avses i artikel 6.1 c och e ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av (artikel 6.3). Syftet med behandlingen ska fastställas i den rättsliga grunden eller,

i fråga om behandling enligt punkt e, vara nödvändig för att utgöra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.

Känsliga personuppgifter

Med särskilda kategorier av personuppgifter (känsliga personuppgifter) avses enligt artikel 9 i dataskyddsförordningen behandling av personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening. Även behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning utgör känsliga personuppgifter.

Behandling av känsliga personuppgifter är förbjuden om inte något av de undantag som anges i artikel 9.2 är tillämpliga. Förbudet ska inte tillämpas om någon av de situationer som beskrivs i punkterna a–j föreligger, till exempel om den registrerade lämnat sitt samtycke till behandlingen av personuppgifter för vissa specifika ändamål eller att behandlingen är nödvändig för olika ändamål som anges i punkterna. För att vissa av undantagen ska vara tillämpliga krävs dock att grunden för sådana behandlingar på olika sätt kommer till uttryck i unionsrätten eller i nationell rätt.

Ändamålsbegränsning – finalitetsprincipen

Utöver det grundläggande kravet på att all behandling måste vara laglig, i betydelsen att någon av de rättsliga grunder som anges i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen är tillämplig, omfattas varje behandling av personuppgifter också av andra krav. I artikel 5.1 b anges att personuppgifterna ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och att de inte senare får behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (finalitetsprincipen).

Ett tydligt angivet ändamål är som regel en förutsättning för att man ska kunna bedöma om en viss behandling är laglig, det vill säga att den är nödvändig i något av de sammanhang som räknas upp i

artikel 6.1 b–f. Om ändamålen efter en prövning enligt finalitetsprincipen bedöms vara oförenliga är en ny behandling av insamlade uppgifter bara tillåten om det finns en bestämmelse i unionsrätten eller den nationella lagstiftningen som utgör ett undantag från finalitetsprincipen. Det ställs dock vissa krav på en sådan bestämmelses syfte och utformning. Syftet ska vara att säkerställa särskilda allmänna intressen, och bestämmelsen ska vara utformad med respekt för de grundläggande rättigheterna och vara en nödvändig och proportionell åtgärd för säkerställandet av dessa allmänna intressen. Det kan till exempel gälla uppgiftsskyldigheter.

8.3.3 Behandlingen av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

När Arbetsförmedlingen behandlar personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten gäller lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. I lagen finns särskilda bestämmelser om vilka personuppgifter som får behandlas i en databas. Med databas avses en samling personuppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för de ändamål som föreskrivs i lagen.

De ändamål för vilka personuppgifter får behandlas anges i 4 §. Ändamålsbestämmelserna tar i första hand sikte på behandling av personuppgifter för Arbetsförmedlingens egen verksamhet (primära ändamål). Arbetsförmedlingen får exempelvis behandla personuppgifter för handläggning av ärenden samt för kontroll av ekonomiskt stöd till arbetsgivare och enskilda som tar del av insatser inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Bestämmelsen innebär således att Arbetsförmedlingen är bunden av vissa författningsreglerade ändamål som sätter ramarna för personuppgiftsbehandling inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

I 9 § anges när känsliga personuppgifter, personuppgifter om sociala förhållanden m.m. och personuppgifter om lagöverträdelser får behandlas i en databas. Exempelvis anges att känsliga personuppgifter får behandlas i en databas endast om de har lämnats i ett ärende. Känsliga personuppgifter som avslöjar etniskt ursprung eller rör hälsa får dessutom behandlas i en databas om de är nödvändiga för handläggningen av ett ärende.

Vilka personuppgifter som Arbetsförmedlingen får behandla framgår av förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (3 §). Vid handläggningen av ärenden får bland annat personuppgifter om en arbetsökandes medborgarskap och födelseland behandlas, likaså uppgifter om inresedatum till Sverige, ansökan om uppehållstillstånd, folkbokföringsdatum, arbetstillstånd och uppehållstillstånd eller uppehållskort. Även uppgifter som behövs som underlag för beslut om anvisning till arbetsmarknadspolitiska program får behandlas. Behandlingen av personuppgifter får även avse en arbetssökandes barn, make, maka eller sambo eller annan närstående person, om uppgifterna har betydelse i ett ärende om ersättning enligt förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser eller i ett ärende om etableringsinsatser enligt förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

8.4 Befintlig reglering av personuppgiftshanteringen hos Arbetsförmedlingen är tillräcklig

Bedömning: Den befintliga regleringen på personuppgiftsområdet är tillräcklig för den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske hos Arbetsförmedlingen med anledning av förslaget om en utvidgad målgrupp för etableringsprogrammet.

Utredningen föreslår i kapitel 7 att målgruppen för etableringsprogrammet ska utvidgas. Det innebär att Arbetsförmedlingen kommer att behöva inhämta personuppgifter avseende en större personkrets än i dag. Informationsutbytet mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen har dock ingen utökad påverkan på den personliga integriteten, eftersom förslaget avser ett utbyte av personuppgifter av samma slag som redan i dag kan utbytas mellan myndigheterna. Redan i dag finns således en rättslig grund för att behandla personuppgifter i enlighet med dataskyddsförordningen när uppgifter lämnas ut från Migrationsverket till Arbetsförmedlingen i ärenden om etableringsinsatser. De personuppgifter som Arbetsförmedlingen behöver få tillgång till är vidare sådana som Arbetsförmedlingen enligt gällande regelverk för behandlingen av personuppgifter i den

arbetsmarknadspolitiska verksamheten får behandla vid handläggningen av ärenden.

Utredningen bedömer därför att den befintliga regleringen på personuppgiftsområdet är tillräcklig för den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske hos Arbetsförmedlingen med anledning av förslaget om en utvidgad målgrupp för etableringsprogrammet.

8.5 Kommunernas ansvar att nå nyanlända med information om sfi och samhällsorientering

I avsnitt 7.4.4 gör utredningen bedömningen att kommunernas ansvar för att nå, erbjuda och motivera alla nyanlända till deltagande i sfi och samhällsorientering inte fullgörs. 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. I det följande lämnas förslag som möjliggör ett mer strategiskt arbete att nå nyanlända som bosätter sig i en kommun.

8.5.1 Kommunernas ansvar förtydligas

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.

Kommunerna ska löpande hålla sig informerade om vilka nyanlända som folkbokförs i kommunen

Som framkommit i avsnitt 7.4.4 anser utredningen att kommunerna inte fullgör sitt ansvar för att nå, erbjuda och motivera nyanlända i den utvidgade målgruppen till deltagande i samhällsorientering och sfi. Kommunerna saknar grundläggande kunskap om vilka personer som bosätter sig i den egna kommunen och som de enligt lag har ett

ansvar för att aktivt nå, erbjuda och motivera till att delta i samhällsorientering och sfi. Som redovisats i avsnitt 3.2.1 får kommunerna statlig ersättning för kostnader för bland annat sfi och samhällsorientering för de nyanlända som omfattas av målgruppen för etableringslagen. När målgruppen för samhällsorientering utvidgades 2013 till att omfatta även övriga nyanlända tredjelandsmedborgare som invandrat på grund av anknytning till en person som är bosatt i Sverige reglerades detta enligt den kommunala finansieringsprincipen med en förstärkning av de generella statsbidragen till kommuner som fördelas genom det kommunalekonomiska utjämningsystemet.

Utredningen anser att kommunernas befintliga arbetssätt behöver utvecklas och föreslår därför att kommunernas ansvar för att aktivt nå dem i kommunen som har rätt till samhällsorientering och sfi förtydligas genom att de också ska få en skyldighet att löpande under året hålla sig informerade om vilka nyanlända invandrare som har rätt till samhällsorientering och sfi som folkbokförs i kommunen. På så sätt kan kommunerna regelbundet under hela året arbeta 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. Förslaget innebär vidare att personuppgifter behöver samlas in och bearbetas. De uppgifter som behövs är sådana som är nödvändiga för att kommunerna ska kunna identifiera de personer som har rätt till sfi och samhällsorientering för att kunna nå ut med information och erbjudande om att delta i sådan utbildning.

Uppgifter om folkbokföring kan inhämtas med stöd av befintlig lagstiftning

För att kommunerna ska kunna hålla sig informerade om vilka nyanlända invandrare som folkbokförs i kommunen behöver de inhämta vissa uppgifter från folkbokföringen som gör att de kan urskilja om en person omfattas av målgruppen för sfi respektive samhällsorientering. Som redovisas i avsnitt 3.3.1 och 3.3.3 är målgruppen för sfi betydligt bredare än målgruppen för samhällsorientering. Målgruppen för sfi är inte begränsad till att uppehållstillstånd ska ha beviljats på en viss grund eller att folkbokföring ska ha gjorts

inom en viss tidsrymd. För att kunna identifiera vilka personer som kan ha rätt till sfi i kommunen är det således tillräckligt att kommunen inhämtar vissa uppgifter ur folkbokföringen, såsom namn, adress och datum för första folkbokföring i Sverige.

Uppgifter som finns i folkbokföringen är som huvudregel offentliga (se avsnitt 8.1.5). Kommunerna kan även mot en avgift få ta del av vissa folkbokföringsuppgifter elektroniskt ur folkbokföringsdatabasen genom Skatteverkets informationstjänst Navet. Ett utlämnande via Navet kan ske genom direktåtkomst eller på medium för automatiserad behandling.

Den som har direktåtkomst till någon annans register eller databas kan på egen hand söka efter uppgifter, men utan att kunna påverka innehållet. Bedömningen av sekretess och integritetsaspekter måste finnas inbyggda i systemet vid direktåtkomst. Detta är en viktig skillnad jämfört med ett utlämnande på medium för automatiserad behandling, då bedömningen behöver göras i varje enskilt fall.

Möjligheterna till utlämnade genom direktåtkomst är därmed mer begränsade. Större delen av utlämnandet av uppgifter från folkbokföringsdatabasen sker också genom utskick (avisering) som anses utgöra utlämnande på medium för automatiserad behandling (prop. 2015/16:28 s. 48). Det är Skatteverket som bestämmer på vilket sätt uppgifterna ska lämnas ut.

De uppgifter som kommunerna, i likhet med alla andra offentliga aktörer, får ta del av ur folkbokföringsdatabasen är uppgift om person- eller samordningsnummer, namn, adress, folkbokföringsfastighet, lägenhetsnummer, distrikt och folkbokföringsort samt avregistrering från folkbokföringen. En myndighet får även ta del av andra uppgifter i databasen om de behövs inom den egna verksamheten och myndigheten får behandla dem (2 kap. 8 § lagen [2001:182] om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet). Det innebär att en myndighet även kan få ta del av uppgifter om yrkanden, grunder och beslut i ett ärende samt inkomna och upprättade handlingar. Bedömningen av den mottagande myndighetens behov av uppgifter måste göras utifrån vilken typ av uppgifter den mottagande myndigheten behöver och inte utifrån behovet i varje enskilt fall (prop. 2015/16:28 s. 78). Folkbokföringssekretessen i 22 kap. 1 § OSL och utlänningssekretessen 21 kap. 5 § OSL måste också beaktas vid ett utlämnande.

Uppgift om inflyttning från utlandet finns också i folkbokföringsdatabasen (2 kap. 3 § första stycket 12 samma lag). Eftersom det är en uppgift som kommunerna behöver för att kunna fullgöra sina skyldigheter enligt lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare och som de enligt utredningens bedömning får behandla (se avsnitt 8.5.3), är det en uppgift som kommunerna redan i dag kan få ta del av.

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

Kommuner behöver också uppgifter om uppehållstillstånd

Uppgifter ur folkbokföringen om namn, adress och datum för första folkbokföring i Sverige räcker dock inte för att fullt ut ringa in vilka personer som bör ges information om möjligheten att delta i samhällsorientering. För att närmare kunna identifiera vem som kan ha rätt till samhällsorientering behöver kommunerna även uppgift om en person har beviljats uppehållstillstånd på någon av de grunder som anges i lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

Med stöd av en sekretessbrytande bestämmelse i utlänningsförordningen (2006:97) kan Skatteverket begära in uppgifter från Migrationsverket om bland annat uppehållsstatus, permanent uppehållsrätt, uppehållstillstånd, arbetstillstånd och uppehållskort. Uppgifterna kan dock enbart inhämtas om det behövs för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen (7 kap. 15 b § utlänningsförordningen). Uppgifterna överlämnas elektroniskt genom filöverföring och kan således förekomma i ett folkbokföringsärende hos Skatteverket. Uppgifterna kan dock omfattas av sekretess hos Skatteverket enligt 22 kap. 1 § eller 21 kap. 5 § OSL efter överlämnandet.

I utredningens arbete har det framkommit att uppgifter om uppehållstillstånd inte regelmässigt inhämtas och registreras i folkbokföringsärenden utan endast om det finns ett behov av att inhämta sådana uppgifter, exempelvis för att kontrollera om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd har löpt ut. Liksom uppgift om inflyttning från utlandet, kan kommunerna alltså, i den utsträckning uppgifterna har

registrerats i ett ärende i folkbokföringsdatabasen och inte omfattas av sekretess, få ta del även av sådana uppgifter redan i dag. Sådana uppgifter finns dock inte tillgängliga i Navet utan får lämnas ut på annat sätt.

Utredningen anser dock att det bör finnas förutsättningar för kommunerna att rutinmässigt, och utan hinder av sekretess, kunna inhämta uppgifter om en person har beviljats uppehållstillstånd på någon av de grunder som anges i lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare. Utredningens förslag i detta avseende redovisas i avsnitt 8.5.2.

Skyldigheten enligt skollagen ska avse de första tre åren efter invandring

Etableringsinsatser inom ramen för Arbetsförmedlingens etableringsprogram erbjuds nyanlända invandrare under en begränsad tid, som regel de första 36 månaderna från det att den nyanlände första gången folkbokfördes i en kommun (15 § etableringsförordningen). Även kommunernas ansvar att erbjuda samhällsorientering upphör efter de första tre åren i landet (4 § lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare). När det gäller rätten till sfi finns dock ingen sådan begränsning.

Utredningen anser att den i skollagen föreslagna skyldigheten för kommunerna att hålla sig informerade om vilka personer som folkbokförs i kommunen bör begränsas till att endast gälla nyanlända invandrare som inom de senaste 36 månaderna för första gången folkbokförts i en kommun. På så sätt blir regelverket enhetligt vilket underlättar kommunernas tillämpning. Utredningen förslår därför att en bestämmelse med denna innebörd tas in i skollagen.

8.5.2 Uppgiftsskyldighet mellan Migrationsverket och kommuner

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.

Uppgift om grund för uppehållstillstånd finns i Migrationsverkets klassningskod

För att kommunerna ska ha möjlighet att hålla sig informerade om vilka av de nyanlända invandrare som folkbokförs i kommunen som också har rätt till samhällsorientering behöver de som framkommit i avsnitt 8.5.1, förutom uppgifter ur folkbokföringsregistret, också uppgift om en person har beviljats uppehållstillstånd på någon av de grunder som anges i lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

Uppgift om på vilken grund en person har beviljats uppehållstillstånd är en sådan uppgift som kan omfattas av sekretess hos Migrationsverket enligt 37 kap. 1 § första stycket OSL. Sekretessen gäller med ett omvänt skaderekvisit, dvs. utgångspunkten är att uppgiften omfattas av sekretess. Sekretessen gäller dock inte i fråga om myndighetens beslut i ett ärende om uppehållstillstånd. Dock kan skälen till ett beslut hållas hemliga. Enligt den s.k. utlänningssekretessen i 21 kap. 5 § OSL kan vidare alla uppgifter som rör utlännningar vara sekretessbelagda, oavsett i vilken verksamhet de förekommer, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt men som förorsakas av förhållandet mellan utlänningen och utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlännningar. Sekretessen gäller enligt bestämmelsen med ett rakt skaderekvisit, dvs. utgångspunkten är att uppgiften är offentlig. När en uppgift om uppehållstillstånd överlämnas från Migrationsverket till Skatteverket kan uppgiften omfattas av folkbokföringssekretessen i 22 kap. 1 §. Även enligt den bestämmelsen är utgångspunkten att uppgiften är offentlig.

I ett beslut om uppehållstillstånd anger Migrationsverket en klassningskod. Klassningskoden är en bokstavs- och sifferkombination som anger på vilken rättslig grund ett uppehållstillstånd har beviljats. Som regel anges denna kod på beslutets första sida oavsett vilken typ av uppehållstillstånd beslutet gäller. Klassningskoderna är inte begripliga utan tillgång till en kodnyckel. En sådan finns dock allmänt tillgänglig på Migrationsverkets externa hemsida.

Migrationsverket använder klassningskoder både i de interna ärendehanteringssystemen och i samband med beslut. För en enskild sökande tillför klassningskoden ingen information, men uppgiften är i flera fall nödvändig för andra myndigheter som ska pröva vilka

rättsföljder uppehållstillståndet har. Klassningskoderna används bland annat i signaler som verket skickar till andra myndigheter, till exempel till Arbetsförmedlingen för att handläggare där ska kunna avgöra om en person ska omfattas av etableringsprogrammet. Klassningskoderna är dessutom avgörande för om statlig ersättning kan betalas ut till kommuner för mottagande av vissa nyanlända.

Klassningskoder lämnas också till Skatteverket för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen (7 kap. 15 b § utlänningsförordningen).

Att klassningskoden framgår av Migrationsverkets beslut i ett ärende om uppehållstillstånd innebär att uppgiften om grunden för uppehållstillstånd alltså inte omfattas av sekretess enligt 37 kap. 1 § första stycket OSL. I ärenden där skyddsbehov åberopats kan dock sekretess alltjämt föreligga enligt 21 kap. 5 § OSL. I ärenden där en individ exempelvis har beviljats uppehållstillstånd och flyktingsstatusförklaring eller alternativ skyddsstatusförklaring torde röjande av uppgifter om identitet i vissa fall kunna medföra fara för att denne eller någon annan närstående skulle utsättas för övergrepp eller lida annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan sökanden och en utländsk stat eller myndighet eller organisation av utläningar. Klassningskoder som visar att en person har beviljats uppehållstillstånd för arbete eller studier eller på grund av anknytning är emellertid uppgifter som typiskt sett inte är av känslig karaktär och som därför sällan torde omfattas av sekretess enligt 21 kap. 5 § OSL.

Rutinmässiga överföringar av uppgifter mellan myndigheter bör författningsregleras

När det gäller överföring av uppgifter mellan myndigheter finns det i 10 kap. OSL omfattande undantag från den sekretess som annars gäller. Enligt 2 kap. 2 § OSL ska bland annat kommuner jämföras med myndigheter vid tillämpningen av lagen. I 10 kap. 27 § OSL finns den s.k. generalklausulen som innebär att sekretessbelagda uppgifter får lämnas till en annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Syftet med generalklausulen är att den ska utgöra en ventil för det fall ett utbyte av uppgifter uppenbart behöver ske och situationen inte har kunnat förutses i lagstiftningen. En förutsättning för att generalklausulen ska vara tillämplig är att det

inte finns en specialreglering av uppgiftslämnandet i fråga i någon annan lag eller förordning. Någon specialreglering som föreskriver en uppgiftsskyldighet mellan Migrationsverket och kommuner finns inte i dag.

Enligt förarbetena till 10 kap. 27 § OSL finns det inte något hinder mot att utbyte av uppgifter sker rutinmässigt mellan myndigheter. OSL bygger emellertid på att rutinmässiga informationsöverföringar i regel ska vara författningsreglerade. En författningsreglerad uppgiftsskyldighet innebär att någon sekretessprövning inte behöver ske vid utlämnandetillfället, eftersom den redan är gjord i samband med att uppgiftsskyldigheten infördes. Den prövning som ska ske är i stället vilka uppgifter som ska lämnas ut med stöd av den författningsreglering som införts. Denna prövning måste göras på förhand. I de undantagsfall när rutinmässigt uppgiftslämnande inte är författningsreglerat men likväl kan anses tillräckligt motiverat ska intresseavvägningen enligt generalklausulen ske på förhand och den behöver inte avse prövning av individuella fall. Bedömningen kan därvid göras på ett sätt som liknar den som ska ske i fråga om utlämnande vid en begäran att få ta del av uppgifter om väldigt många personer ur ett register (ett s.k. massuttag). Man ska vid prövningen av en utlämnandefråga väga den mottagande myndighetens behov av uppgifterna mot det intresse som sekretesskyddet typiskt sett tillgodoser (prop. 1979/80:2 Del A, s. 327).

Det är utredningens bedömning att en uppgift om grunden för uppehållstillstånd för de personer som omfattas av målgruppen för samhällsorientering är en sådan uppgift som redan i dag, efter sedvanlig sekretessprövning eller med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL, kan lämnas ut i enskilda fall till en kommun. OSL bygger emellertid på att rutinmässiga informationsöverföringar i regel ska vara författningsreglerade. Regeringen har också i samband med senare författningsändringar gjort bedömningen att det ofta inte är lämpligt att ett omfattande utlämnande av sekretessbelagda uppgifter sker enbart med stöd av den sekretessbrytande generalklausulen.²

För att kommunerna ska kunna hålla sig informerade om vilka nyanlända som har rätt till samhällsorientering och därmed kunna fullgöra sitt ansvar för att nå, erbjuda och motivera dem till att delta i samhällsorienteringen anser utredningen därför att den rutin-

² Se t.ex. prop. 2015/16:65 s. 94 och prop. 2016/17:58 s. 126.

mässiga överföringen av uppgifter som behövs bör författningsregleras.

Som framkommit kan uppgifter om bland annat uppehållstillstånd finnas hos Skatteverket, om verket behöver uppgiften för handläggning av folkbokföringsärenden eller kontroll av uppgifter i folkbokföringsdatabasen (se avsnitt 8.5.1). En uppgiftsskyldighet bör dock inte bygga på ett vidareutlämnande av uppgifter som Skatteverket vid behov i enskilda folkbokföringsärenden har inhämtat från Migrationsverket. Det är inte heller rimligt att införa en skyldighet för Skatteverket att regelmässigt inhämta och registrera uppgifter i folkbokföringsdatabasen som verket inte behöver i den egna verksamheten. Enligt utredningens bedömning bör en uppgiftsskyldighet åläggas den myndighet som primärt förfogar över de uppgifter som kommunerna behöver, vilket är Migrationsverket. Migrationsverket har också utarbetade rutiner för elektroniskt utlämnande av sådana uppgifter till andra myndigheter, bland annat till Arbetsförmedlingen.

En uppgiftsskyldighet får inte leda till att fler uppgifter än nödvändigt lämnas ut. Av hänsyn till den enskildes integritet är det därför viktigt att i en författning ange de konkreta uppgifter som omfattas av en uppgiftsskyldighet (prop. 2000/01:129 s. 61). Den information som kommunerna behöver är begränsad och avser endast uppgift från Migrationsverket om grunden för uppehållstillstånd för att kunna bedöma tillhörighet till målgruppen för samhällsorienteringen i syfte att nå ut, erbjuda och motivera till deltagande i utbildningen. Utredningen anser dock att det inte är nödvändigt att uppgiftslämnandet avser på vilken grund som varje enskild individ har beviljats uppehållstillstånd. Det bedöms således vara tillräckligt att kommunerna endast får ta del av uppgift om en person har beviljats uppehållstillstånd på någon av de grunder som anges i lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare. Uppgifterna bör vidare lämnas ut först efter begäran från en kommun och således inte på eget initiativ av Migrationsverket. I sammanhanget bör beaktas att uppgifterna även efter ett utlämnande kommer att vara sekretessreglerade hos kommunerna enligt 21 kap. 5 § OSL. Utredningen bedömer därför att det inte behövs nya sekretessbestämmelser till skydd för uppgifterna vid ett utlämnande till en kommun.

Utredningen föreslår därför att Migrationsverket på begäran av en kommun ska lämna uppgift om en person har fått uppehållstillstånd på någon av de grunder som anges i 1 a eller 2 § lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

Sekretessbrytande bestämmelser mellan myndigheter kan tas in i både lag och förordning. Denna uppgiftsskyldighet bör lämpligen tas in i förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare där bland annat regler om stöd, uppföljning och redovisning regleras.

8.5.3 Befintlig reglering på personuppgiftsområdet är tillräcklig

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.

Utbytet av uppgifter kan ske i elektronisk form.

Den behandling av personuppgifter som är nödvändig hos kommunerna är av allmänt intresse

Behandling av personuppgifter får enligt dataskyddsförordningen bara ske om det finns en rättslig grund för behandlingen (artikel 6 dataskyddsförordningen). Behandling av personuppgifter är laglig bland annat om den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 e dataskyddsförordningen). Av dataskyddslagen framgår att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 e dataskyddsförordningen om behandlingen är nödvändig bland annat för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning (2 kap. 2 § dataskyddslagen). Om det är fråga om en uppgift av allmänt intresse måste denna uppgift också vara fastställd i unionsrätten eller i svensk rätt (artikel 6.3 dataskyddsförordningen). De olika rättsliga grunderna

är i viss mån överlappande och flera rättsliga grunder kan därför vara tillämpliga avseende en och samma behandling.

Tillhandahållande, anordnande och bedrivande av utbildning enligt skollagen, däribland kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi), är en i svensk rätt fastställd uppgift av allmänt intresse.³ Det är utredningens bedömning att även kommunernas ansvar och skyldighet att nå, erbjuda och motivera nyanlända till deltagande i samhällsorientering enligt lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare är en uppgift av allmänt intresse.

Utredningens förslag innebär att det införs en skyldighet för kommunerna att hålla sig informerade om vilka nyanlända invandrare som bosätter sig i kommunen i syfte att kunna nå ut med information om samhällsorientering och sfi. Som redovisats ovan kan kommunerna redan i dag få ta del av de personuppgifter som behövs för att fullgöra denna skyldighet. Den behandling av personuppgifter som är nödvändig för att kommunerna ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt nämnda föreskrifter kan ske med stöd av den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse i artikel 6.1 e dataskyddsförordningen. Det gäller både insamling av uppgifter och behandling av de uppgifter som krävs för att identifiera berörda personer för att kunna nå ut till dem med information och erbjudande om att delta i sfi och samhällsorientering.

De uppgifter som behövs är uppgifter om namn, adress, datum för första folkbokföring i Sverige och om en person har beviljats uppehållstillstånd på någon av de grunder som anges i lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare. Utredningen bedömer att dessa uppgifter inte är av särskilt känslig karaktär. Syftet med utredningens förslag om att förtydliga kommunernas ansvar för att nå ut till nyanlända är att fler nyanlända, särskilt de som omfattas av den föreslagna utvidgade målgruppen, ska nås av information och erbjudande om att delta i sfi och samhällsorientering. Dessa insatser för nyanlända, tillsammans med andra insatser för att påskynda nyanländas etablerings i arbets- och samhällslivet, kan vara avgörande för att de ska ha möjlighet att bli självförsörjande och aktivt kunna delta i samhälls- och arbetslivet. Det finns således ett betydande allmänt intresse av åtgärderna.

De uppgifter som ofta kan komma att samlas in finns i folkbokföringen hos Skatteverket och dessa uppgifter är som huvudregel

³ Se prop. 2017/18:105 s. 56 f. och prop. 2017/18:218 s. 52 och 58 f.

offentliga. Det finns heller inte behov av att samla in uppgifter av mer känslig karaktär. De uppgifter som på begäran ska lämnas till kommuner är också genom utformningen av den föreslagna uppgiftsskyldigheten begränsat till att avse uppgift om uppehållstillstånd har beviljats på någon av de grunder som anges i lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

Mot denna bakgrund anser utredningen att det intrång i den personliga integriteten som den nödvändiga personuppgiftsbehandlingen kan medföra är begränsat. Det gäller särskilt då syftet med insamlingen är att lämna information och erbjudanden. Vidare noteras att uppgifter om nyanlända invandare som har fått uppehållstillstånd som flyktingar eller skyddsbehövande kommer att omfattas av sekretess även hos kommunerna (21 kap. 5 § OSL). Utredningen bedömer därför sammantaget att integritetsintrånget står i rimlig proportion till den nytta som behandlingen kan innebära.

Grundläggande principer för behandling av personuppgifter behöver beaktas av kommunerna

Kommunen behöver dock sträva efter att behandla så få personuppgifter som möjligt. Det ankommer på kommunen, som är personuppgiftsansvarig för sin behandling av personuppgifter, att se till att behandlingen sker på ett sätt som är förenligt med gällande bestämmelser om personuppgiftsbehandling. Kommunen måste till exempel iakta de grundläggande principerna i artikel 5 dataskyddsförordningen. Uppgifterna ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade (artikel 5.1 a). Uppgifterna ska vidare samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (artikel 5.1 b). Uppgifterna ska också vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (artikel 5.1 c). Uppgifterna ska dessutom vara korrekta och om nödvändigt uppdaterade. Alla rimliga åtgärder måste vidtas för att säkerställa att personuppgifter som är felaktiga i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas raderas eller rättas utan dröjsmål (artikel 5.1 d). Personuppgifter får inte förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka uppgifterna behandlas (artikel 5.1 e). Slutligen ska uppgifterna behandlas på ett sätt

som säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifterna, inbegripet skydd mot obehörig eller otillåten behandling och mot förlust, förstörelse eller skada genom olyckshändelse, med användning av lämpliga tekniska eller organisatoriska åtgärder (artikel 5.1 f).

Kommunen behöver också vara uppmärksam på att särskilda begränsningar gäller för s.k. känsliga personuppgifter som t.ex. avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse och uppgifter om hälsa (artikel 9.1 dataskyddsförordningen resp. 3 kap. 3 § dataskyddslagen). Det är emellertid utredningens bedömning att det inte är nödvändigt att behandla några känsliga personuppgifter för att hålla sig informerad om vilka nyanlända som bosätter sig i kommunen.

Sammantaget bedömer utredningen att dataskyddsförordningen och dataskyddslagen tillsammans med bestämmelserna i lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare och skollagen ger stöd för den behandling av personuppgifter som kommunerna behöver utföra för att fullgöra sina skyldigheter redan i dag såvitt avser att nå, erbjuda och motivera till deltagande i samhällsorientering och i sfi. Befintlig reglering på personuppgiftsområdet bedöms därmed tillräcklig även för den behandling av personuppgifter som kan komma att ske hos kommunerna med anledning av utredningens förslag om att kommunerna löpande ska hålla sig informerade om vilka av de personer som folkbokförs i kommunen som är nyanlända och som har rätt till samhällsorientering och sfi.

Stöd finns för behandlingen av personuppgifter hos Migrationsverket

Utredningen har föreslagit att det ska införas en uppgiftsskyldighet mellan Migrationsverket och kommuner. För att personuppgifterna ska få behandlas för ett utlämnande från Migrationsverket till kommuner finns i 13 § första stycket 2 utlänningsdatalagen (2016:27) s.k. sekundära ändamål som ger stöd för att behandla personuppgifter när det finns en skyldighet enligt lag eller förordning att tillhandahålla information till en annan myndighet. Det finns alltså stöd för Migrationsverket att behandla personuppgifter för ändamålet att tillhandahålla information till kommuner i enlighet med den föreslagna uppgiftsskyldigheten.

Utbytet av personuppgifter kan ske i elektronisk form

I artikel 5.1 f i dataskyddsförordningen, som rör vissa grundläggande principer för behandling av personuppgifter, uppställs krav på att personuppgifter ska behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifterna med användning av lämpliga tekniska eller organisatoriska åtgärder. Vidare följer av artikel 32 att den personuppgiftsansvarige ska vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa en säkerhetsnivå som är lämplig i förhållande till risken för fysiska personers rättigheter och friheter.

Dataskyddsförordningen och dataskyddslagen innehåller inga begränsningar när det gäller sättet för utlämnande av personuppgifter, utöver krav på att behandlingen ska ske på ett säkert sätt. En förutsättning är emellertid att personuppgifterna får behandlas hos utlämnande och mottagande myndighet samt att den mottagande myndigheten får ta del av dessa enligt gällande sekretessregler.

Utredningen förutsätter att uppgiftslämnandet mellan Migrationsverket och kommunerna kommer att ske genom utlämnande på medium för automatiserad behandling. Med utlämnande av personuppgifter på medium för automatiserad behandling avses utlämnande av personuppgifter i elektronisk form på ett sådant sätt att mottagaren kan bearbeta informationen. Det kan exempelvis ske genom att personuppgifterna överlämnas via USB-minne, e-post eller filöverföring från ett IT-system till ett annat. Ett överlämnande av elektroniskt lagrade personuppgifter via exempelvis e-post som uppfyller kraven på lämplig säkerhetsnivå eller genom filöverföring från ett datorsystem till ett annat innebär att det finns en möjlighet för den utlämnande myndigheten att stoppa utlämnandet i det enskilda fallet om det finns skäl för det.

Det finns ingen begränsning i utlämningsdatalagen avseende när Migrationsverket får lämna ut personuppgifter på medium för automatiserad behandling. Enligt artikel 25.1 dataskyddsförordningen ska dock den personuppgiftsansvarige genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder vilket bland annat innebär att adekvata skyddsåtgärder ska vidtas vid utveckling av system. Redan vid konstruktion eller val av programvara och liknande ska den personuppgiftsansvariga beakta dataskyddsregleringen och utforma systemen så att principerna om dataskydd beaktas.

Migrationsverket avgör på vilket sätt personuppgifterna ska lämnas ut

Ett sätt att lämna ut uppgifter kan vara genom en så kallad fråga–svar-tjänst, som exempelvis Migrationsverket och Arbetsförmedlingen använder sig av vid inskrivning av en person som tillhör målgruppen för etableringsprogrammet (se avsnitt 8.2). En sådan tjänst skulle i fråga om den föreslagna uppgiftsskyldigheten för Migrationsverket innebära att Migrationsverket endast får lämna ut uppgifter (ge svar) om det finns en fråga från kommunen. På så sätt kan Migrationsverket i egenskap av personuppgiftsansvarig uppfylla kravet på inbyggt dataskydd enligt artikel 25 i dataskyddsförordningen. Det är dock Migrationsverket som bestämmer på vilket sätt personuppgifterna ska lämnas ut.

9 Ett mer individualiserat, flexibelt och effektivt etableringsprogram

9.1 Utgångspunkter för jämställda möjligheter till etablering

Kvinnor och män ska mötas av samma förväntningar och krav på att jobba, men också ges lika möjligheter till stöd från samhällets sida. I Sverige förvärvsarbetar kvinnor i hög utsträckning. Förvärvsgraden är dock tydligt lägre bland utrikes födda kvinnor, i synnerhet bland dem som är födda utanför Europa, både i förhållande till inrikes födda kvinnor och i förhållande till utrikes födda män (se avsnitt 5.1). En orsak till detta är att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för etablering på arbetsmarknaden 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.

En bidragande orsak till dessa skevheter är att etableringsinsatserna för vissa nyanlända invandrare, det så kallade etableringsprogrammet, med nuvarande regelverk har lämnat majoriteten av de nyanlända utomeuropeiskt födda kvinnorna utanför det samordnade stödet för etablering på arbetsmarknaden. Med utredningens förslag i kapitel 7 om en utvidgad målgrupp för etableringsprogrammet kommer fler nyanlända kvinnor nås av tidiga insatser för arbetsmarknadsetableringen.

Etableringsprogrammet är en såråtgärd som inrättats för att nyanlända invandrare så snabbt som möjligt ska lära sig svenska, hitta ett jobb och klara sin egen försörjning. Det finns emellertid tydliga indikationer på att kvinnor som deltar i etableringsprogrammet inte möts av samma förväntningar som män, och att de inte heller i samma utsträckning som män får ta del av relevanta insatser som kan

leda vidare till arbete och självförsörjning (se avsnitt 5.4). I detta kapitel behandlas frågor om hur etableringsprogrammet på ett mer effektivt sätt ska kunna ge både kvinnor och män stöd för att etablera sig på arbetsmarknaden.

Lika möjligheter för kvinnor och män

En viktig utgångspunkt för arbetet med att öka andelen utrikes födda kvinnor på arbetsmarknaden är jämställdhetspolitikens mål om att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut. Kvinnor och män ska också ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling.

Att kvinnor och män ges likvärdiga förutsättningar för etablering på arbetsmarknaden är också centralt från ett kompetensförsörjningsperspektiv. Som utredningen visat, är det vanligare att kvinnor födda utanför EU/EES har en eftergymnasial utbildning än att män har det. Det gäller i synnerhet kvinnor som invandrat som övriga anhöriga och anhöriga till arbetskraftsinvandrare, där nästan varannan har utbildning på eftergymnasial nivå. Samtidigt är det många av dessa kvinnor som varken arbetar eller studerar. Drygt 30 procent av de övriga anhöriginvandrarna, och över 40 procent av medföljande till arbetskraftsinvandrare, som varit bosatta i Sverige kortare tid än tre år varken arbetade eller studerade 2020 (se avsnitt 5.2). Det innebär att en viktig arbetskraftsreserv inte tillvaratas.

Arbetsförmedlingen är en av 25 myndigheter som har fått i uppdrag från regeringen att identifiera och åtgärda ojämställdhet inom sina kärnverksamheter. Detta innebär att Arbetsförmedlingen i sitt arbetsmarknadspolitiska uppdrag även ska bidra till de jämställdhetspolitiska målen. Myndigheten har formulerat två utgångspunkter för sitt arbete med jämställdhetsintegrering (Arbetsförmedlingen 2021a):

- Inrikes och utrikes födda kvinnor och män ska ha likvärdig tillgång till arbetsmarknadspolitiskt stöd.
- Inrikes och utrikes födda kvinnor och män ska ha samma möjligheter till arbete och utbildning efter avslutad insats.

Utgångspunkterna innebär att myndigheten behöver säkerställa både lika tillgång till insatser, och att de har samma effekt för både inrikes och utrikes födda samt för kvinnor och män.

Behov av flexibilitet för tid med etableringsinsatser

Enligt gällande regelverk får insatserna i etableringsprogrammet 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 (15 § förordningen [2017:820] om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare). Möjligheten att ta del av insatser under denna tid kan dock skilja sig mellan olika grupper. För dem som invandrar tillsammans med barn försenar bland annat väntan på förskoleplats framför allt kvinnors start i programmet. Likaså föräldraledighet, som i praktiken främst tas ut av kvinnor, inverkar på kvinnors möjligheter att ta del av etableringsinsatserna i samma utsträckning som män.

För mer jämställda möjligheter till etablering på arbetsmarknaden behöver ramtiden för att delta i etableringsprogrammet (vilken är 36 månader från folkbokföring) utformas mer flexibelt så att inte den som är föräldraledig missgynnas och får mindre stöd för etableringen än andra nyanlända.

Behov av ökad individualisering

Den tid som en nyanländ deltar i etableringsinsatser behöver också i högre grad anpassas efter den nyanländes behov. Tiden i etableringsprogrammet bör fortsatt vara så kort som möjligt och insatserna inte ges längre än nödvändigt. Långa etableringsprogram ökar risken för inlåsningseffekter och försvagar incitamenten för den nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden.

Samtidigt behöver arbetsmarknadens behov av kompetens vägas in i bedömningen. En långsiktigt hållbar etablering förutsätter oftast, förutom tillräckliga kunskaper i svenska språket, att individen har en kompetens motsvarande minst gymnasienivå. För nyanlända som har tidigare utbildning och yrkeserfarenhet bör etableringsprogrammet ge möjligheter till relevant komplettering för den svenska arbetsmarknaden så att deras kompetens kan tas tillvara och bidra

till kompetensförsörjningen så snart som möjligt. Bristen på arbetskraft med rätt kompetens var rekordhög hösten 2022, och trots en vikande konjunktur bedöms svårigheterna att rekrytera rätt kompetens bestå de kommande åren (Arbetsförmedlingen 2022c). Nyanlända utgör ett viktigt tillskott till arbetskraften som med rätt utformade etableringsinsatser kan bidra till att minska obalanserna på arbetsmarknaden.

Nyanlända med kort utbildningsbakgrund och begränsad arbetslivserfarenhet har ofta mer omfattande behov av stöd för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden. De kan exempelvis behöva ytterligare kartläggnings- och matchningsinsatser, mer intensiva insatser eller möjlighet att kunna ta del av insatser under längre tid.

Deltagarnas behov av insatser varierar således, bland annat beroende på skillnader i utbildningsbakgrund och tidigare arbetslivserfarenhet. En mycket kort utbildningsbakgrund har hittills varit vanligare bland kvinnor än bland män som deltar i etableringen. Med en utökad målgrupp för etableringsprogrammet kan dock denna bild komma att förändras. Det är en hög andel av kvinnorna i gruppen anhöriga till arbetskraftsinvandrare och bland övriga anhöriga som har eftergymnasial utbildning (se avsnitt 5.2). Samhället i stort har mycket att vinna på att dessa grupper av anhöriga får de verktyg de behöver för att komma in på arbetsmarknaden.

Med ökad flexibilitet på individnivå ökar chansen för att fler ska komma i arbete. De individuella handlingsplanerna behöver förändras för att i ökad utsträckning bli ett verktyg för tydlighet om den enskildes mål med etableringsprogrammet och vilka insatser den nyanlände ska delta i. Handlingsplanen behöver också bli ett fungerande verktyg för Arbetsförmedlingens uppföljning av individens deltagande och progression, det vill säga utveckling och framsteg under programtiden. De individuella handlingsplanerna bör vidare kunna utgöra utgångspunkten för ökad flexibilitet vad gäller tid med etableringsinsatser och ökad relevans avseende vilka insatser som erbjuds deltagaren.

Detta ställer krav på att den kartläggning som Arbetsförmedlingen ska göra av nyanlända som skrivs in i etableringsprogrammet är grundlig och fångar upp såväl formell utbildning och yrkeserfarenhet som individens informella kompetenser, förmågor och ambitioner.

Ett effektivt stöd från handläggaren

När etableringsreformen infördes i slutet av 2010 tillfördes Arbetsförmedlingen extra resurser för att kunna ge deltagarna i etableringsuppdraget ett individuellt stöd, med tätare möten och förstärkta förmedlingsinsatser. Utgångspunkten var de positiva sysselsättningseffekter som hade visats i försöksverksamheter för nyanlända med förstärkta förmedlingsinsatser och hjälp med intensifierad matchning mot arbetsgivare (Åslund och Johansson 2011; Andersson Joona och Nekby 2012).

Arbetsförmedlingen har de senaste åren förändrat hur de jobbar med sitt uppdrag. Detta gäller även handläggarnas roll inom etableringsprogrammet. Bland annat har myndigheten infört digitala självservicejänster och förflyttat handläggningen från "min kund" till "kundens ärende". Det innebär att de arbetssökande inte längre har en personlig arbetsförmedlare. Som ett led i förändringarna och som en konsekvens av minskade anslag har Arbetsförmedlingen också lagt ner många lokalkontor. Personer som vill besöka Arbetsförmedlingen utan att förboka sitt besök hänvisas i stället till Statens servicecenters kontor, vars handläggare kan utföra enklare ärenden.

I fokusgrupper med utrikes födda kvinnor har myndigheters försämrade möjligheter till fysiska möten lyfts fram som ett stort bekymmer (Jämställdhetsmyndigheten 2023). Problemen beror dels på att den digitala färdigheten generellt är låg i målgruppen, dels för att en digital ingång kräver att du redan har en viss förkunskap och vet vad du ska fråga om. Många hade heller inte råd med en smart telefon eller dator. Språksvårigheter gör också att det underlättar med fysiska möten.

Jag känner min handläggare men bara digitalt. Jag vill ha en personlig kontakt annars är det svårt. Jag blir bara ett nummer. Vi är faktiskt människor.

Pam, 33, i *Mellan tillit och misstro*, Jämställdhetsmyndigheten (2023).

Enligt utredningens mening riskerar de nämnda förändringarna få allvarliga konsekvenser för nyanländas möjligheter att få tillgång till ett effektivt stöd för sin etablering på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen har i sin verksamhetsplan för 2023 uppmärksammat behovet att förhindra långtidsarbetslöshet, och därvid angett att myndigheten ska stärka förmågan att träffsäkert bedöma vilka arbets-

sökande som behöver tidigt stöd för att inte riskera att hamna i långtidsarbetslöshet. För att frigöra mer tid för arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden uttrycks att myndigheten ska fortsätta automatisera, förenkla och effektivisera sina interna arbetsprocesser. Den lokala närvaron i egen regi framhålls som viktig, bland annat för att ge stöd till arbetssökande som behöver fysiska möten. En prioriterad aktivitet är att öka möjligheten till fysiska möten med god kvalitet (Arbetsförmedlingen 2023a). Utredningen vill poängtera vikten av att denna prioritering får avtryck i hur Arbetsförmedlingen arbetar med deltagarna i etableringsprogrammet.

9.2 Ökad individualisering

9.2.1 Alla som skrivs in i etableringsprogrammet bör få en fördjupad kartläggning

Förslag: 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. 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.

Arbetsförmedlingens arbete med individuella handlingsplaner brister

En nyanländ ska under den första tiden i etableringsprogrammet delta i en kartläggning och medverka till upprättandet av en individuell handlingsplan. Kartläggningen ska avse utbildningsbakgrund, tidigare arbetslivserfarenhet, behov av utbildning och andra insatser inom programmet och andra förhållanden som är av betydelse för den nyanländes etablering i arbets- och samhällslivet (11 § förord-

ningen [2017:820] om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare [etableringsförordningen]).

Den individuella handlingsplanen ska innehålla en bedömning av den arbetssökandes stödbehov, planerade insatser och aktiviteter, den arbetssökandes skyldigheter och arbetssökandets inriktning, särskilt vad gäller yrkesmässigt och geografiskt sökområde. Planerade insatser och aktiviteter ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverade. Med det avses att de måste framstå som lämpliga både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv (5 a § förordningen [2000:628] om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten).

Handlingsplanen ska vara ett stöd för den arbetssökande och bidra till att förkorta tiden i arbetslöshet. Handlingsplanen är även ett viktigt underlag för Arbetsförmedlingen i arbetet att följa upp och kontrollera att den arbetssökande aktivt söker lämpliga arbeten och vidtar åtgärder för att komma ur sin arbetslöshet. Handlingsplanen utgör dessutom ett beslutsunderlag i samband med utredning och beslut om sanktioner när det gäller rätt till ersättning. Av dessa skäl har Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) återkommande granskat hur Arbetsförmedlingen arbetar med de individuella handlingsplanerna och aktivitetsrapporterna.

Betydande brister har påtalats under flera år. I den senaste granskningen bedömer IAF att Arbetsförmedlingen i mycket låg utsträckning följer kravet att handlingsplanen ska innehålla en arbetsmarknadspolitisk bedömning som utgår från den arbetssökandes förutsättningar för arbete, arbetsmarknadens krav och Arbetsförmedlingens uppdrag. IAF bedömer också att Arbetsförmedlingen i mycket låg utsträckning följer kraven om att handlingsplanen ska innehålla uppgifter om hur och när den ska följas upp, samt att myndigheten i låg utsträckning följer kravet att den ska revideras vid behov så att den alltid är aktuell (IAF 2022).

Även Arbetsförmedlingens egna stickprovskontroller visar på betydande brister i arbetet med handlingsplaner (Arbetsförmedlingen 2022b). Både myndighetens regelbundna stickprovskontroller och IAF:s granskningar av handlingsplaner har varit inriktade på de största programmen, bland annat jobb- och utvecklingsgarantin. Deltagare i etableringsprogrammet har inte omfattats. Utredningen befarar dock att samma iakttagelser även skulle framkomma vid en granskning av handlingsplanerna inom etableringsprogrammet. Det är vidare pro-

blematiskt att varken Arbetsförmedlingen eller IAF har inkluderat etableringsprogrammet i sina granskningar av handlingsplanerna.

Sedan den 1 december 2022 finns det ett författningsreglerat krav på att Arbetsförmedlingen ska hålla de individuella handlingsplanerna aktuella och att de ska förnyas vid behov, dock senast sex månader från det att planen upprättades eller senast förnyades (6 § förordningen [2000:628] om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten).

Arbetsförmedlingen anger att de har infört nya rutiner för bland annat granskning av aktivitetsrapporter, och utvecklat ett statistiskt bedömningsstöd i syfte att utföra mer neutrala, enhetliga och kostnadseffektiva bedömningar av de arbetssökandes jobbchanser. Detta ska ha bidragit till att förbättra och underlätta olika delar av arbetet med handlingsplaner och granskningen av aktivitetsrapporter under de senaste åren. Det pågår även ett långsiktigt strategiskt utvecklingsarbete av verksamheten (Arbetsförmedlingen 2022b).

Fördjupad kartläggning behövs för ökad individualisering och effektivare etableringsinsatser

Den kartläggning som görs i samband med upprättandet av den individuella handlingsplanen ligger till grund för Arbetsförmedlingens bedömning av vilka insatser den nyanlände ska ta del av. Forskning har visat att förstärkta förmedlingsinsatser, ofta utformade som fördjupad kartläggning av kompetenser, förmågor och ambitioner, i kombination med ett intensifierat matchnings- och arbetsgivararbete ökar övergången till arbete (se avsnitt 5.3.4). Insatser, eller arbetssätt, som innefattar dessa komponenter har visat sig ha positiva effekter på sysselsättningen för många olika grupper av arbetssökande, däribland nyanlända, ofta med kort utbildning (Arbetsförmedlingen 2023b).

Kartläggningen av nyanländas kompetenser behöver vara grundlig redan från början så att en korrekt och individuell bedömning kan göras av vilka insatser som är lämpliga för den enskilde. Detta ligger också i linje med de ursprungliga intentionerna med etableringsreformen, som framhåller betydelsen av en individuell etableringsplan för att underlätta och påskynda den nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet (se avsnitt 3.1.1). Om den inledande kartläggningen inte är fördjupad finns en risk att en stor andel nyanlända som har kort utbildningsbakgrund, särskilt kvinnor, mer eller mindre

per automatik bedöms omfattas av utbildningsplikt och därmed inte får möjlighet att ta del av arbetsnära insatser.

Mot bakgrund av de brister som framkommit, samt vikten av en ökad individualisering av de individuella handlingsplanerna så att tiden med etableringsinsatser kan utnyttjas på bästa möjliga sätt, anser utredningen att det finns behov av att förtydliga kartläggningens funktion ytterligare. Utredningen föreslår därför att det i etableringsförfordningen uttryckligen regleras att den kartläggning som Arbetsförmedlingen ska göra av nyanlända under den första tiden i etableringsprogrammet ska vara fördjupad.

Syftet med kartläggningen är att insatserna i etableringsprogrammet ska kunna anpassas utifrån den enskildes förutsättningar så att tiden i programmet kan utnyttjas på bästa möjliga sätt, med målet att den nyanlände ska etablera sig på arbetsmarknaden eller påbörja reguljära studier. Kartläggningen ska därför visa vilka aktiviteter den nyanlände behöver för att kunna förkorta vägen till arbete eller utbildning.

Det bör också tydliggöras att Arbetsförmedlingen ska lämna det stöd som den nyanlände behöver för att kunna uppfylla det som framgår av den individuella handlingsplanen. Det innebär bland annat att Arbetsförmedlingen kan behöva anpassa sin verksamhet så att nyanlända erbjuds fysiska möten i större utsträckning än i dag.

För att deltagandet i etableringsprogrammet ska få önskvärd effekt, att förbättra nyanländas arbetsmarknadsetablering, krävs också att Arbetsförmedlingen säkerställer att den fördjupade kartläggningen görs för alla nyanlända som skrivs in i etableringsprogrammet. De individuella planerna ska också enligt befintlig reglering regelbundet följas upp och vid behov förnyas.

En fördjupad kartläggning kan minska risken för inlåsningseffekter

Med en ökad träffsäkerhet i bedömningarna av vilken insats en arbetssökande bör få kan fler arbetssökande få ta del av rätt insats, i rätt tid. Då minskar risken för inlåsningseffekter till följd av att en arbetssökande anvisas till insatser som hon eller han inte har förutsättningar att tillgodogöra sig. Anvisning till felmatchade insatser är negativt för såväl individen (längre tid i arbetslöshet, minskad moti-

vation) som för samhället i stort till följd av en ineffektiv resursanvändning (Arbetsförmedlingen 2023b).

Det har tidigare visats att arbetsförmedlare anpassade sitt arbete efter de krav på uppnådda resultat som ställdes på dem. De kunde till exempel skriva in nyanlända på utbildningar som inte var anpassade för deras behov (Larsson 2015). Detta fenomen kan beskrivas som ”tomma aktiviteter” – aktiviteter utan relevant innehåll och som endast fyllde funktionen av att de nyanlända skulle vara i en aktivitet.

Det förekommer fortfarande att deltagare inte är anvisade till någon insats under perioder av etableringsprogrammet, att de deltar i diffusa aktiviteter som benämns nätverk och socialt stöd, eller att de enbart deltar i sfi i brist på till exempel praktikplatser. En fördjupad kartläggning kan delvis minska och motverka denna risk.

En fördjupad kartläggning kan bidra till bättre progression

Det finns påtagliga skillnader mellan män och kvinnor i etableringen vad gäller vilka insatser de tar del av. Exempelvis deltar en högre andel av männen i förberedande insatser och utbildning redan i början av programmet. Män tar även i högre utsträckning del av arbetsmarknadsnära insatser och arbete, både subventionerat arbete, nystartsjobb och osubventionerat arbete. I rapporten *Att studera progression* visas att utbildning var den vanligaste aktiviteten för etableringsdeltagarna under det första halvåret – 38 procent tog del av någon form av utbildningsinsats, följt av språkinsatser (19 procent) och förberedande insatser (8 procent). Var fjärde deltagare var antingen inskriven utan aktivitet eller förhindrad från att delta (17 respektive 7 procent). Arbetsnära insatser (praktik och arbetsmarknadsutbildning) var ovanligt, särskilt i början av etableringen. I rapporten visas också att flödet mellan insatser och arbetsmarknadstillstånd skiljer sig åt mellan män och kvinnor, där män bytte insats mellan perioderna i något högre grad än kvinnor (Andersson Joona m.fl. 2022).

Författarna konstaterar att när arbetslöshetstiden förväntas bli långvarig, och när det kan ta lång tid innan resultat i form av övergång till arbete eller studier kan ske, så kan det vara relevant att också mäta resultat i termer av att de arbetslösa har uppnått vissa delmål. Detta brukar benämnas progression och progressionsmätning. Pro-

gressionsmätning har lyfts som ett möjligt sätt att kontinuerligt följa upp framsteg som görs även innan de slutgiltiga målen är uppnådda (se vidare avsnitt 9.2.5).

Utredningen anser att Arbetsförmedlingen behöver säkerställa att både kvinnor och män redan från början får ta del av insatser som kan leda till progression, det vill säga att de utvecklas och gör framsteg, under tiden i etableringsprogrammet och därmed påskynda etableringen. Vi bedömer att en fördjupad kartläggning kan bidra till detta.

Matchning från dag 1 – en metod som visat sig fungera väl

I projektet *Jämförad etablering* användes metoden Matchning från dag 1. Metoden är särskilt utvecklad för arbetssökande som är nya i Sverige och som saknar formell kompetens. Den inleds med en bred och systematisk fördjupad kartläggning av individens formella och informella kompetenser, erfarenheter och intressen. Därefter kartläggs arbetsgivares rekryteringsbehov på motsvarande sätt. På så sätt skapas förutsättningar för att matcha individer som saknar arbetslivserfarenhet och formell kompetens, som annars sannolikt skulle ha bedömts som icke matchningsbara. Matchningen styrs aktivt mot att hela tiden prioritera arbetssökande som står längre från arbetsmarknaden, vilket tenderar att till stor del vara synonymt med att prioritera kvinnor.

Resultaten visar att fördjupad kartläggning, i kombination med matchning mot arbete, kan ge goda resultat. *Jämförad etablering* genomfördes som en randomiserad försöksverksamhet, där arbetssökande som tackade ja till att delta slumpmässigt delades in i en behandlingsgrupp som erbjöds att ta del av projektets insatser och en grupp som fortsatte med ordinarie verksamhet. Detta gav förutsättningar att mäta effekterna av insatsen. Utvärderingen visade att i gruppen som erbjöds att delta i matchningsinsatsen var andelen i arbete 18 månader senare 30 procent högre, jämfört med gruppen som fortsatte med ordinarie stöd (Helgesson m.fl. 2022).

Det finns således väl beprövade metoder redan i dag för att genomföra fördjupad kartläggning. Ett förtydligat ansvar för Arbetsförmedlingen att genomföra fördjupade kartläggningar av alla nyanlända som skrivs in i etableringsprogrammet innebär således inte att nya metoder behöver utvecklas hos Arbetsförmedlingen.

9.2.2 Ökad träffsäkerhet i bedömningen om utbildningsplikt

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.

Många har behov av uppkvalificering, men utbildningsplikten kan innebära en risk för inlåsning

Ett syfte med etableringsreformen 2010 var ökad individualisering och att alla nyanlända skulle få ta del av såväl arbetsförberedande insatser som sfi och samhällsorientering. Insatserna skulle, så långt möjligt, ges parallellt. När utbildningsplikten infördes 2018 frångicks denna modell. För dem som Arbetsförmedlingen bedömt ska omfattas av utbildningsplikt består etableringsprogrammet av sfi och andra utbildningsinsatser som huvudsakliga aktiviteter (se avsnitt 3.1.3).

Av dem som deltagit i etableringsinsatser under perioden 2011 till 2021 har över hälften saknat motsvarande gymnasieutbildning när de påbörjade insatserna. Kvinnor har i genomsnitt haft en lägre utbildningsnivå än män (Arbetsförmedlingen 2021b). Det är därmed många nyanlända som med stor sannolikhet har behov av att komplettera sina kunskaper för att de ska få förutsättningar för en långsiktigt hållbar etablering på den svenska arbetsmarknaden.

Införandet av utbildningsplikten har dock inte varit enkel. Flera uppföljningar har påtalat problem med hur utbildningsplikten fungerar i praktiken. Enligt Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen var det få av dem som anvisats till utbildningsplikten som hade fått ta del av reguljär utbildning (IAF 2020). Arbetsförmedlingen (2020b) framhöll att kommunerna ofta saknade ett lämpligt utbildningsutbud för målgruppen och att det fanns begränsade resurser hos kommunerna för att arbeta med uppdraget. Av de cirka 9 000 kvinnor och 5 000 män som bedömts omfattas av utbildningsplikten var det endast 9 procent av kvinnorna och 10 procent av männen som enligt Arbetsförmedlingen i december 2019 tog del av reguljära stu-

dier. Skolinspektionen (2020) uppgav att många skolhuvudmän inte hade kännedom om hur många elever, och vilka av deras elever, som omfattades, samt att det rådde oklarhet kring såväl omfattning som innehåll i de utbildningsplatser som skulle erbjudas.

För dem som bedömts till utbildningsplikt och anvisats till utbildning har därmed resultatet ofta blivit att de endast studerat sfi och samhällsorientering under sin tid med etableringsinsatser.

Det behövs större träffsäkerhet i anvisningen till utbildningsplikt

Ett flertal studier har visat att utrikes födda kvinnor, och särskilt nyanlända kvinnor, inte erbjuds ett likvärdigt stöd som män vad gäller arbetsmarknadsinsatser (se avsnitt 5.4.4). Samma bild framkommer i Arbetsförmedlingens återrapportering om myndighetens arbete med jämställdhetsintegrering. Kvinnor i etableringen är underrepresenterade när det gäller arbetsnära insatser som arbetspraktik och arbetsmarknadsutbildning samt i den upphandlade matchningstjänsten Rusta och matcha. Det konstateras även att kvinnor i betydligt lägre grad än män får arbete efter att ha deltagit i programmet (Arbetsförmedlingen 2022a).

Bedömningen om utbildningsplikt är en bidragande förklaring till ojämställdheten vad gäller tillgång till arbetsnära insatser. Bedömningen har resulterat i att kvinnor med kort utbildning oftare än män med samma utbildningsnivå bedöms tillhöra utbildningsplikten. Män med kort utbildning blir alltså i större utsträckning än kvinnor med samma utbildningsnivå bedömda som matchningsbara, och får därigenom i större utsträckning möjlighet att ta del av arbetsnära insatser. Det är också väl belagt att tidig kontakt med arbetslivet gynnar arbetsmarknadsmöjligheterna på längre sikt och att ett fördröjt arbetsmarknadsinträde har långvariga negativa arbetsmarknadseffekter för invandrare (se t.ex. Åslund och Rooth 2007). Några nyligen avslutade matchningsprojekt bekräftar detta. Det tidigare nämnda ESF-finansierade projektet *Jämställd etablering* har visat att det med rätt metod (Matchning från dag 1) och tydlig styrning och uppföljning går att matcha personer med kort utbildningsbakgrund mot arbetsmarknaden med goda resultat. Även utvärderingen av ett lokalt jobbspår i Göteborg visar på positiva effekter av tidig matchning

mot arbete även för personer med kort utbildning (se avsnitt 5.3.4). Fler med kort utbildning borde därför få chans att matchas mot arbete.

Den fördjupade kartläggningen ska ligga till grund för bedömningen av om en nyanländ kan matchas mot arbete eller inte

Nuvarande ordning innebär således att Arbetsförmedlingen anvisar många nyanlända, särskilt kvinnor, med kort utbildningsbakgrund till utbildningsplikt. Av Arbetsförmedlingens handläggarstöd följer att de kartläggande samtalen ska ske så snart som möjligt efter anvisning till programmet så att deltagaren så snabbt som möjligt kan gå vidare till andra aktiviteter.¹ Bedömningen om utbildningsplikt görs därmed tidigt och, enligt vad som framkommit i utredningens arbete, ofta redan vid det första (digitala) mötet då den nyanlände skrivs in i programmet (de flesta skrivs numera in genom ett personligt distansmöte).

Det är dock inte självklart att utbildning alltid är den bästa vägen till arbetsmarknaden för nyanlända med kort utbildning. Avvägningen mellan utbildning och arbetsnära stöd behöver alltid göras utifrån den arbetssökandes individuella förutsättningar, och grundas på en bred kartläggning av individens kompetenser, erfarenheter och intressen.

För att Arbetsförmedlingen ska kunna bedöma vem som kan matchas mot arbete eller inte under tiden i etableringsprogrammet anser utredningen att det krävs att Arbetsförmedlingen först gör en fördjupad kartläggning som kan ligga till grund för den bedömningen. Utredningen föreslår därför att en nyanländ ska få anvisas till utbildningsplikt först efter det att en sådan 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.

Arbetsförmedlingens förändrade arbetssätt, där handläggningen förflyttats från ”min kund” till ”kundens ärende”, innebär att den enskilde inte har en egen arbetsförmedlare utan att flera arbetsförmedlare kan involveras i handläggningen av ett ärende. De skäl som ligger till grund för bedömningen av en anvisning till utbildningsplikten bör därför dokumenteras hos Arbetsförmedlingen. På så sätt

¹ Arbetsförmedlingens handläggarstöd Etableringsprogrammet, AFHS 8/2017, version 10.0. s. 15.

kan information om den bedömning som gjorts i ett ärende finnas tillgänglig för varje arbetsförmedlare som i framtiden hanterar den nyanländes ärende, till exempel i samband med att den individuella handlingsplanen följs upp och eventuellt revideras.

9.2.3 Individuella slutmål bör tas in i handlingsplanen

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.

Den individuella handlingsplanen bör ha mätbara slutmål

Enligt gällande reglering ska Arbetsförmedlingen under den arbetsökandes medverkan upprätta en individuell handlingsplan. Detta gäller alla arbetssökande som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen. I handlingsplanen ska anges en bedömning av den arbetssökandes stödbehov, planerade insatser och aktiviteter, den arbetssökandes skyldigheter, och arbetssökandets inriktning, särskilt vad gäller yrkesmässigt och geografiskt sökområde. Planerade insatser och aktiviteter ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverade. Med det avses att de måste framstå som lämpliga både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv (5 a § förordningen [2000:628] om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten).

Som tidigare framgått finns det brister i flera avseenden när det gäller Arbetsförmedlingens arbete med de individuella planerna. Utredningens förslag i avsnitt 9.2.1 om att det ska genomföras en

fördjupad kartläggning av alla nyanlända som ska delta i etableringsprogrammet syftar till att öka individualiseringen i programmet och ge nyanlända kvinnor och män bästa möjliga förutsättningar att förkorta vägen till arbete eller studier. Den tid som etableringsinsatser erbjuds bör användas mer effektivt. Tiden behöver utnyttjas så att den nyanlände deltar i insatser som faktiskt bidrar till att nå målet, eller åtminstone leder till att den nyanlände kommer närmare målet att etablera sig på arbetsmarknaden och kunna försörja sig själv.

Det finns behov att säkerställa att de insatser som den nyanlände tar del av under tiden i etableringsprogrammet är relevanta och leder till progression, det vill säga att den nyanlände utvecklas och gör framsteg. Det finns också behov att öka ambitionsnivån i arbetet med de individuella handlingsplanerna. Utredningen föreslår därför att den fördjupade kartläggningen ska resultera i att ett slutmål anges för den nyanländes deltagande i programmet. Slutmålet ska bestämmas av Arbetsförmedlingen och den enskilde tillsammans. Att den nyanlände har inflytande över slutmålet är centralt för att främja egenmakt och stärka individens möjligheter att själv äga och driva sin etableringsprocess.

När ett slutmål bestämts ska det tas in i den individuella handlingsplanen. I enlighet med gällande reglering ska det i planen anges vilka arbetsförberedande insatser, utbildningsinsatser och andra aktiviteter som planeras för den enskilde. Det bör av planen också framgå hur dessa insatser kan stärka den enskildes möjligheter att etablera sig i arbets- och samhällslivet. Slutmålet bör därför formuleras så konkret och klart som möjligt. För nyanlända som har arbete som slutmål med programmet bör det således anges inom vilken bransch, exempelvis bygg, industri eller hälso- och sjukvård, som den enskilde ska kvalificera sig till inom programtiden. För den som har utbildning som slutmål bör det anges vilken utbildning som han eller hon ska kvalificera sig till eller, i förekommande fall, vilken utbildning, på grundskole- eller gymnasienivå, som ska fullgöras inom programtiden.

Tydlighet om förväntningarna på den nyanlände och möjlighet för Arbetsförmedlingen att följa upp progressionen

Såväl Arbetsförmedlingen som den enskilde bör ha som gemensam målsättning att slutmålet ska nås. Det innebär att slutmålet bör vara realistiskt för den enskilde att uppnå inom programtiden. Det är också viktigt att slutmålet utformas med hänsyn till individens önskemål och drivkrafter, för att säkerställa att den nyanlände är motiveerad att nå sitt mål. Vidare bör slutmålet utformas så att det blir tydligt för den nyanlände vad han eller hon förväntas uppnå under tiden i etableringsprogrammet, men utan att begränsa den enskildes önskemål på lång sikt. Huruvida slutmålet är realistiskt beror bland annat på motivation, livssituation och ålder. Genom att ett konkret och mätbart individuellt slutmål för den nyanländes deltagande i programmet tas in i den individuella handlingsplanen har Arbetsförmedlingen möjlighet att följa upp och hålla den individuella handlingsplanen aktuell och relevant. På så sätt kan Arbetsförmedlingen säkerställa att de insatser som den nyanlände deltar i leder mot målet.

Deltagarens motivation och livssituation kan dock ändras under tiden i etableringsprogrammet. Det innebär att slutmålet kan behöva revideras. Om det till exempel visar sig att en person snabbt gör framsteg bör slutmålet kanske sättas högre än det ursprungliga målet. Slutmålet bör också revideras om det visar sig att målet satts för högt och den enskilde inte gör tillräckliga framsteg. I sådana fall kanske ambitionsnivån i slutmålet måste sättas lägre. På så sätt kan även inlåsningseffekter i programmet motverkas. Det är därför viktigt att den individuella planen och den enskildes slutmål, i enlighet med gällande reglering, regelbundet följs upp av Arbetsförmedlingen och revideras vid behov.

Ett individuellt slutmål kan således vara ett stöd både för den nyanlände och för Arbetsförmedlingens uppföljning av individens progression. Det kan också öka individens möjligheter till rätt utbildnings- eller arbetsmarknadsinsatser som underlättar etableringen, samt bidra till att öka motivationen hos den enskilde. Utredningens bedömning är att förslaget särskilt kan gynna nyanlända kvinnor som i dag ofta bedöms som ej matchningsbara och därmed anvisas till utbildningsplikt. Ett individuellt slutmål förväntas avslutningsvis stärka individens egenmakt, då det innebär att etableringsinsatserna får en tydligare riktning.

Ambitionshöjning för ökad kvalitet och effektivitet

Arbetsförmedlingen upprättar individuella slutmål redan i dag för nyanlända som deltar i *Intensivåret* (se avsnitt 3.1.3). För övriga som anvisas till etableringsprogrammet innebär förslaget en ambitionshöjning när det gäller arbetet med de individuella planerna. Det kommer att ställa ökade krav på Arbetsförmedlingen vid upprättandet och uppföljningen av de individuella handlingsplanerna. Enligt utredningens bedömning är dock denna ambitionsnivå nödvändig för att uppnå syftet med programmet, det vill säga att både kvinnor och män ska få relevant stöd för att etablera sig på arbetsmarknaden och bli självförsörjande. Individuella slutmål behövs också för att Arbetsförmedlingen ska kunna bedöma om en nyanländ ska få möjlighet att ta del av förlängd tid i insatser (se vidare avsnitt 9.3).

Regleringen om fördjupad kartläggning och individuella slutmål föreslås tas in i etableringsförordningen som även i övrigt reglerar det arbetsmarknadspolitiska programmet etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Förslagen innebär att de individuella handlingsplanerna för nyanlända kommer att behöva vara mer konkreta och hålla en högre detaljeringsgrad än för andra arbetsökande, bland annat när det gäller planerade insatser och aktiviteter samt arbetssökandets inriktning mot ett angivet slutmål. Den befintliga regleringen av etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare är redan i dag en särreglering i förhållande till de arbetsmarknadsinsatser som erbjuds andra arbetssökande. Denna särreglering har motiverats med att det behövs särskilda insatser och stöd för nyanlända under de första åren i Sverige. Till skillnad från andra arbetssökande inom exempelvis jobb- och utvecklingsgarantin är dessutom den tid som nyanlända erbjuds särskilda insatser inom ramen för etableringsprogrammet begränsad.

Slutmålen bör anpassas till den nyanländes utbildningsbakgrund och ålder

Det finns en omfattande matchningsproblematik på den svenska arbetsmarknaden. Samtidigt som det finns många arbetslösa har många arbetsgivare stor brist på arbetskraft med rätt kompetens. I takt med att utbildningsnivån i Sverige har höjts och arbetsmarknaden har förändrats, har det blivit allt viktigare med en gymnasieutbildning

för att få ett jobb. De flesta arbetena på den svenska arbetsmarknaden förutsätter kvalifikationer på gymnasial nivå eller högre (prop. 2019/20:105 s. 66).

Det är ont om svenska studier som har analyserat effekterna för utrikes födda av att komplettera sin grundläggande utbildning inom komvux. Studier från Norge visar dock att gymnasial och eftergymnasial utbildning som utrikes födda förvärvar i Norge är förknippad med signifikant högre sysselsättning för samtliga invandringskategorier (grund för bosättning). Denna positiva inverkan är särskilt stor för kvinnor (Bratsberg m.fl. 2017). Forskarna finner också att för kvinnor från låginkomstländer verkar även grundläggande utbildning öka chansen att få ett arbete. Liknande resultat har även framkommit i en dansk studie där man visar på positiv avkastning i form av högre sysselsättning och inkomster för flyktingar och familjeinvandrare som skaffar sig en yrkesutbildning i Danmark (Arendt 2018).

Som konstaterats ovan bör den fördjupade kartläggningen ligga till grund för bedömningen av vilket slutmål som sätts för den nyanländes deltagande i etableringsprogrammet. Med hänsyn till betydelsen av formella kvalifikationer, såsom en fullföljd gymnasieutbildning, för en långsiktigt hållbar etablering på arbetsmarknaden anser vi dock att det särskilt bör regleras att slutmålet ska sättas med utgångspunkt i den nyanländes utbildningsbakgrund och ålder. Detta ligger också i linje med den nuvarande regleringen av etableringsprogrammet som innebär att nyanlända som på grund av kort utbildning inte bedöms kunna matchas mot arbete inom ramen för tiden i etableringsprogrammet, på heltid i huvudsak ska ta del av reguljär vuxenutbildning, eller motsvarande utbildning inom folkhögskola, i kombination med sfi och samhällsorientering.

Att slutmålet ska bygga på utbildningsbakgrund ger också vägledning om vad som är realistiskt för den enskilde att uppnå inom programtiden. Det kan antas finnas stora skillnader på möjligheterna att tillgodogöra sig olika insatser inom ramen för etableringsprogrammet beroende på vilken utbildningsbakgrund den enskilde har. En person som saknar grundskoleutbildning har sannolikt andra behov av insatser än den som redan har exempelvis en grundskole- eller gymnasieutbildning från hemlandet.

Utredningens förslag innebär att de individuella slutmålen differentieras i tre huvudkategorier. Arbetsförmedlaren behöver oavsett deltagarens väg till arbete eller vidare studier aktivt följa upp, stödja

och motivera den nyanlände att nå sitt slutmål. Som tidigare framhållits är det också viktigt att slutmålet formuleras i dialog med den nyanlände, för att säkerställa att målet ligger i linje med individens egna intressen och drivkrafter. Detta för att maximera förutsättningarna för en snabb progression, där den nyanlände själv driver sin etableringsprocess mot slutmålet.

Slutmål för nyanlända med gymnasiekompetens

Utredningen föreslår att 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. Vad som utgör utbildning som motsvarar gymnasienivå kan variera beroende på vilket land deltagaren kommer ifrån. Det bör dock inte krävas att den nyanlände formellt kan visa att han eller hon har en utbildning som motsvarar en svensk gymnasieutbildning. Personer med en sådan utbildningsbakgrund är normalt resursstarka och har goda förutsättningar att tillgodogöra sig etableringsinsatser som kan leda till studier på högre nivå eller till ett arbete. Exempel på slutmål för denna grupp kan vara arbete inom en viss bransch, att tillägna sig grundläggande behörighet för en yrkeshögskole- eller högskoleutbildning eller att påbörja en kompletterande utbildning som kan leda till behörighet eller kunskaper för att utöva ett yrke i Sverige som den nyanlände har en relevant utbildning för från sitt hemland.

Slutmål för unga nyanlända som saknar gymnasieutbildning

Unga nyanlända har ett långt liv framför sig i yrkesverksam ålder. Unga personer har också generellt sett bättre förutsättningar än äldre personer att lära sig ett nytt språk och att slutföra en utbildning. Som konstaterats blir det också allt viktigare att ha en fullföljd gymnasieutbildning för att överhuvudtaget kunna etablera sig på arbetsmarknaden. För att unga nyanlända ska ges förutsättningar för en långsiktigt hållbar etablering på arbetsmarknaden bör deras individuella mål för etableringsprogrammet därför vara att insatserna leder till en fullgjord gymnasieutbildning. Utredningen föreslår därför att slutmålet för nyanlända under 25 år som sedan tidigare saknar gymnasieutbildning som huvudregel ska vara fullgjord utbildning på

gymnasial nivå. Det kan exempelvis innebära ett mål om att den nyanlände ska fullfölja en yrkesinriktad utbildning på gymnasial nivå inom komvux som kan ge sådana kunskaper som kan bidra till en långsiktig etablering på arbetsmarknaden.

Det kan emellertid finnas personer som inte klarar att uppnå ett sådant slutmål. Det bör därför finnas en möjlighet att ange ett annat slutmål om Arbetsförmedlingen bedömer att det med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet inte är ett realistiskt slutmål. Bedömningen bör ytterst avgöras med beaktande av hur sannolikt det bedöms vara att den nyanlände kan uppnå slutmålet med en fullgjord gymnasieutbildning inom programtiden.

Slutmål för nyanlända över 25 år som saknar gymnasieutbildning

Det kan ta många år för en nyanländ att nå en utbildningsnivå motsvarande en svensk gymnasieutbildning. För nyanlända med kortare tid kvar i arbetslivet kan det vara mer ändamålsenligt att studera en snabbare utbildningsväg, exempelvis en kombinationsutbildning. Kombinationsutbildningar är yrkesutbildningar på gymnasial nivå i kombination med svenska för invandrare (sfi) eller svenska som andraspråk (sva) på grundläggande eller gymnasial nivå inom kommunal vuxenutbildning (komvux). Vård och omsorg och barn och fritid är de vanligaste förekommande yrkesinriktningarna inom kombinationsutbildningar. Syftet med dessa utbildningar är att förkorta vägen till arbete för nyanlända genom att eleven lär sig svenska språket och ett yrke samtidigt (se avsnitt 5.3.4).

Utredningen föreslår därför att slutmålet för nyanlända som är över 25 år och sedan tidigare saknar gymnasieutbildning ska vara att den enskilde kommer i arbete eller fullgör en del av eller en hel utbildning på grundskolenivå eller gymnasial nivå.

För en person som har motsvarande grundskola och som till exempel har erfarenhet av hälso- och sjukvårdsarbete eller barnomsorg från hemlandet kan slutmålet vara att han eller hon ska fullgöra en yrkesutbildning på gymnasial nivå för att formalisera och komplettera kompetensen. För en annan person kan slutmålet vara att få ett arbete eller fullgöra delar av eller hela grundskolan. Ett sådant slutmål är sannolikt aktuellt för personer som helt saknar tidigare utbildning. De kan behöva lägga mer tid i etableringsprogrammet både

på sfi och att studera kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå än andra deltagare med längre utbildningsbakgrund.

9.2.4 Etableringsinsatserna ska påbörjas så snabbt som möjligt

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.

Den nyanlände behöver påbörja deltagandet i aktiviteter direkt

En nyanländ ska under den första tiden i etableringsprogrammet delta i kartläggning och medverka till upprättandet av en individuell handlingsplan (11 § etableringsförordningen). En nyanländ som ännu inte är folkbokförd, och som därför saknar personnummer, kan endast delta i den första kartläggningsdelen av programmet.² Utredningen anser att det är angeläget att tiden i etableringsprogrammet används effektivt. Kartläggningsfasen bör därför påbörjas så snart som möjligt efter det att den nyanlände anmält sig som arbetsökande hos Arbetsförmedlingen och anvisats till etableringsprogrammet, dvs. innan personen folkbokförts.

Nuvarande regelverk innebär vidare att den nyanlände ska ta del av sfi och samhällsorientering så snart som möjligt efter det att en individuell handlingsplan har upprättats. Det gäller dock inte om Arbetsförmedlingen bedömer att det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat att den nyanlände i stället deltar i andra insatser inom programmet (12 § etableringsförordningen). Detta kan till exempel vara aktuellt om deltagaren redan är färdig med sfi eller samhällsorientering.³ Det kan också vara aktuellt om deltagaren har möjlighet att delta i en annan insats som bedöms väsentligen påskynda hans eller hennes etablering i arbetslivet. Om det bedöms arbetsmarknads-

² Arbetsförmedlingens handläggarstöd Etableringsprogrammet, AFHS 8/2017, version 10.0, s. 20.

³ Arbetsförmedlingens handläggarstöd Etableringsprogrammet, AFHS 8/2017, version 10.0, s. 29.

politiskt motiverat, kan en nyanländ även få ta del av andra arbetsmarknadspolitiska insatser för att underlätta etableringen (13 § etableringsförordningen).

Syftet med etableringsreformen var att stärka de nyanländas aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet. Insatserna skulle därför, liksom tidigare, innehålla sfi men även samhällsorientering och andra aktiviteter som kan underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet (prop. 2009/10:60). Fler nyanlända skulle alltså få ta del av arbetsmarknadspolitiska insatser. Nuvarande reglering och Arbetsförmedlingens tillämpning av den innebär emellertid att inte alla nyanlända får ta del av dessa insatser. Som tidigare framgått erbjuds många nyanlända kvinnor inte ett likvärdigt stöd som män vad gäller arbetsmarknadsinsatser. Detta oavsett om deltagarna omfattas av utbildningsplikt eller inte.

Den begränsade tiden i etableringsprogrammet måste dock användas så effektivt som möjligt. När en nyanländ, som aktivt har sökt sig till Arbetsförmedlingen för att ta del av insatser, behöver inleda sin tid i etableringsprogrammet med att vänta på att få påbörja insatserna finns det risk att motivationen för den enskilde att delta i insatserna sjunker. Utredningen föreslår därför att alla insatser som ingår i etableringsprogrammet, dvs. inte enbart sfi och samhällsorientering, utan även andra arbetsförberedande insatser ska påbörjas så snart som möjligt efter det att handlingsplanen upprättats. En bestämmelse som tydliggör detta tas in i etableringsförordningen.

Insatserna bör om möjligt pågå parallellt

För att påskynda etableringen bör insatserna så långt som möjligt ske parallellt. Detta har också varit en ledstjärna när snabbspår mot bristyrken, lokala jobbspår och *Intensivåret* har utvecklats. Även nyanlända med kort utbildningsbakgrund och begränsade kunskaper i svenska språket kan med goda resultat ta del av till exempel praktik om insatsen också inkluderar språkträning och handledning (Dahlberg m.fl. 2020). Likaså finns goda erfarenheter av språkutbildning som kombineras med yrkesutbildning (se avsnitt 4.3.4).

Ett danskt projekt, *Beskäftigelses Indikator Projektet* (BIP), har analyserat sambandet mellan deltagande i olika insatser och övergången till arbete bland arbetslösa som erhöll socialbidrag (Rosholm

m.fl. 2019). Resultaten visar att det i första hand är deltagande i jobbrelaterade aktiviteter som har ett positivt samband med ett närmande mot arbetsmarknaden. Mest progression sker dock vid parallella insatser, där individen får en jobbinriktad insats som kombineras med en kompetenshöjande eller hälsoinriktad insats. Att den arbetssökande blev en del av ett sammanhang på en arbetsplats visade sig även öka individens motivation att delta aktivt i de övriga insatserna.

Från BIP framhålls också handläggarens betydelse. Bland annat visar analysen att arbetssökandes jobbchanser försämras vid varje byte av handläggare.⁴ Förtroende mellan arbetssökande och handläggare byggs över tid och är en betydelsefull faktor för progression. Enligt utredningens mening bör därför Arbetsförmedlingen sträva efter att nyanlända får möjlighet att så långt möjligt behålla en och samma handläggare under tiden i etableringsprogrammet.

9.2.5 Arbetsförmedlingen bör följa upp individens progression

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.

Arbetsförmedlingens uppföljning av etableringsinsatserna fokuserar på övergångar till arbete eller studier, som främst mäts 90 dagar efter avslutat etableringsprogram. För nyanlända med kort utbildningsbakgrund eller som av andra skäl står längre från arbetsmarknaden kan dock vägen till arbete vara lång. För att få en bild av om dessa individer över tid närmar sig arbetsmarknaden behöver deras progression, det vill säga utveckling och framsteg under programtiden, följas upp kontinuerligt.

Att följa upp individens progression är viktigt för att veta om etableringsinsatserna är effektiva. En systematisk uppföljning av progressionen kan också stärka kvaliteten i insatserna, då uppföljningen sätter fokus på vad etableringsinsatserna behöver ge den enskilde individen för att i praktiken bidra till att han eller hon kommer när-

⁴ I BIP har deltagarnas progression mot arbete analyserats med hjälp av enkäter till deltagare och handläggare i kombination med registerdata. Resultaten bör dock tolkas med viss försiktighet eftersom det handlar om statistiska samband (korrelationer) och inte kausala effekter.

mare en etablering på arbetsmarknaden eller kan övergå till reguljära studier. Progression är dock svårt att mäta, det är bland annat svårt att identifiera mätbara steg som faktiskt innebär ett närmande till arbetsmarknaden.

Visst arbete har inletts inom Arbetsförmedlingen, bland annat har analyser gjorts av hur progressionen inom de olika ramprogrammen kan mätas med olika metoder (Andersson Joona m.fl. 2022). Det saknas dock fortfarande en strukturerad och regelbunden uppföljning av progressionen för deltagare i etableringsprogrammet. Förslaget om individuella slutmål innebär att den nyanlände och 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.

Utredningen anser därför att Arbetsförmedlingen bör ges i uppdrag att ta fram förslag på indikatorer som mäter intermediära utfall för att följa nyanländas progression mot arbete eller studier. De indikatorer som Arbetsförmedlingen tar fram bör baseras på forskning om vilka faktorer som stärker en individs anställningsbarhet.⁵ Arbetsförmedlingen bör även ta fram förslag på hur ofta uppföljningar bör göras och metod för datainsamling.

Intermediära mål som mäts olika lång tid efter programstart borde relativt enkelt kunna redovisas, exempelvis deltagande i praktik, arbetsmarknadsutbildning, introduktionsjobb och nystartsjobb. Denna statistik finns hos Arbetsförmedlingen, men redovisas inte på ett systematiskt sätt i dag. Redovisningen av deltagande i olika insatser behöver dock även kompletteras med indikatorer som mäter vad insatserna har resulterat i för individen. Sådana indikatorer kan till exempel handla om att följa upp individens kunskapsutveckling i svenska språket, kunskap om och förståelse för arbetsgivares krav och förväntningar och för oskrivna regler på en arbetsplats, tilltro till den egna förmågan att få ett arbete, jobbsökarbeteende samt motivation. Liknande indikatorer för att mäta stegförflyttning används i dag av ett flertal kommuner och samordningsförbund i verksamheter för personer som står långt från arbetsmarknaden.

⁵ Se t.ex. den danska BIP-forskningen som beskrivs i avsnitt 9.2.4.

9.3 Möjlighet till förlängd tid med etableringsinsatser

9.3.1 Förlängd tid kan bidra till en långsiktigt hållbar arbetsmarknadsetablering

Bedömning: Det bör införas en möjlighet till förlängd tid med etableringsinsatser.

Många tidigare etableringsdeltagare är fortsatt inskrivna hos Arbetsförmedlingen

Den svenska arbetsmarknaden karaktäriseras av att ha förhållandevis höga trösklar och en i internationellt perspektiv liten andel så kallade ”enkla jobb”. Enligt statistik från Statistiska centralbyrån har 95 procent av samtliga anställda arbeten som ställer krav på särskild yrkesutbildning.⁶ Andelen jobb utan krav på utbildning har legat på samma nivå, cirka 5 procent, sedan början av 2000-talet. Det finns också ett tydligt samband mellan nyanländas utbildningsnivå och övergång till arbete (se avsnitt 5.4). Detta medför särskilda utmaningar för att hantera kompetensgap mellan arbetsmarknadens behov och kompetensen hos många av de nyanlända invandrarna (Calmfors och Sánchez Gassen 2019).

Bland dem som påbörjade etableringen 2011 var nästan fyra av tio inskrivna på Arbetsförmedlingen även i augusti 2021 (Arbetsförmedlingen 2021b). Detta behöver dock inte innebära att de har varit inskrivna under hela perioden sedan de avslutade etableringen, de kan ha lämnat Arbetsförmedlingen för till exempel arbete eller studier och sedan återkommit som arbetssökande. Att en så pass stor andel av tidigare deltagare i etableringen fortfarande inte är varaktigt etablerade på arbetsmarknaden är dock problematiskt. Åren fram till 2018 ökade antalet deltagare kraftigt, samtidigt som det var högkonjunktur. Detta innebar relativt gynnsamma förutsättningar för nyanlända att få ett jobb. När konjunkturen viker löper emellertid de som är nya på arbetsmarknaden störst risk att bli arbetslösa. Avmattningen i konjunkturen 2019, och därefter en minskad efterfrågan på arbetskraft till följd av pandemin, har sannolikt medverkat till att

⁶ SCB:s statistikdatabas, Yrkesregistret.

personer som tidigare deltagit i etableringsprogrammet åter skrivit in sig på Arbetsförmedlingen.

En möjlighet till förlängd tid i etableringsprogrammet för vissa deltagare ger bättre möjligheter att rusta dem för en långsiktigt hållbar etablering på arbetsmarknaden.

Etableringsprogrammet är anpassat till nyanländas behov av insatser

Etableringsinsatserna får enligt gällande reglering omfatta motsvarande 24 månader på heltid. Möjligheten att ta del av insatser begränsas av ramtiden som är 36 månader från folkbokföring (se 15 § etableringsförordningen och avsnitt 3.1.4). När den maximala tiden i etableringsprogrammet är förbrukad, eller ramtiden är slut, kan deltagaren övergå till att delta i övriga insatser hos Arbetsförmedlingen. Vanligast är att nyanlända som fortfarande är arbetslösa efter slutfört etableringsprogram övergår till jobb- och utvecklingsgarantin. Det är cirka 40 procent av deltagarna som fortsätter som inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin.⁷

Det är möjligt att fortsätta läsa sfi och ta del av arbetsmarknadspolitiska insatser även inom jobb- och utvecklingsgarantin. Detta program är emellertid utformat för långtidsarbetslösa och inte särskilt anpassat för personer som har varit kort tid i landet. Deltagarna får till exempel generellt mindre stöd av Arbetsförmedlingen jämfört med hur etableringsprogrammet är tänkt att fungera. Bland annat verkar deltagare inom etableringen delta i fler unika insatser än deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin (Andersson Joona m.fl. 2022).

Inom etableringsprogrammet finns också tillgång till insatser som är specifika för nyanlända och som därför inte ingår i de andra arbetsmarknadspolitiska programmen. Dessa är bland annat fördjupad kartläggning, samhällsorientering, utbildningsplikt (inklusive en sammanhållen utbildning inom komvux), och etableringskurs på folkhögskola. Även *Intensivåret*, med bland annat intensiv praktik och mentorskap, är insatser som bara deltagare i etableringsprogrammet får ta del av.

I övergången till jobb- och utvecklingsgarantin för nyanlända som behöver fortsatt stöd för att komma i arbete finns därmed en risk att deltagarnas progression stannar av, dvs. deras utveckling mot målet

⁷ Budgetpropositionen för 2022, prop. 2021/22:1 utgiftsområde14, s. 28.

att få ett arbete eller påbörja reguljära studier. En möjlighet till förlängd tid med etableringsinsatser i stället för en övergång till jobb- och utvecklingsgarantin kan minska risken för avbrott i arbetsmarknadsetableringen och öka progressionen mot det individuella slutmålet.

*Sänkt ersättning vid övergång till jobb- och utvecklingsgarantin
riskerar leda till att särskilt kvinnor lämnar arbetskraften*

Vissa deltagare övergår inte till jobb- och utvecklingsgarantin när de avslutat sin tid med etableringsinsatser, trots att de inte har fått ett arbete eller påbörjat studier. Under 2021 var det 8 procent av deltagarna som 90 dagar efter avslutat etableringsprogram avaktualiserades utan uppgift om att de hade börjat arbeta eller studera. Totalt handlade det om 1 724 personer. Två av tre som lämnade arbetskraften efter avslutat etableringsprogram var kvinnor (Arbetsförmedlingen 2022d).

Ett bidragande skäl till att många, särskilt kvinnor, lämnar arbetskraften är troligen att de ekonomiska incitamenten att delta i insatser försvagas påtagligt när etableringsprogrammet löpt ut. I jobb- och utvecklingsgarantin får den som deltar på heltid aktivitetsstöd på grundnivån 223 kronor per dag i stället för etableringsersättning med 308 kronor per dag. Aktivitetsstödet är dessutom en skattepliktig ersättning, vilket inte etableringsersättningen är. Med aktivitetsstöd finns inte heller något tillägg för hemmavarande barn. Sammantaget innebär detta att den nyanlände vid övergången från etableringsprogrammet till jobb- och utvecklingsgarantin ser sin inkomst efter skatt minska med nära 50 procent. Har han eller hon barn blir minskningen ännu större.

Utvärderingar av sänkta ersättningar i Danmark har visat på positiva (men kortsiktiga) sysselsättningseffekter för män som står relativt nära arbetsmarknaden. Effekten för grupper med svaga förutsättningar på arbetsmarknaden, bland annat kvinnor och personer med kort utbildning, blev i stället ett permanent minskat arbetskraftsdeltagande (se avsnitt 6.4.4).

9.3.2 Tiden med etableringsinsatser ska vara individuell

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

Nyanländas förutsättningar för etablering varierar

När etableringsreformen infördes var utgångspunkten att etableringsinsatserna i etableringsplanen skulle omfatta *högst* 24 månader på heltid. Denna tid utgjorde en borte gräns för när etableringsersättning skulle få betalas ut till den nyanlände, men ansågs inte utgöra en utgångspunkt för hur länge insatserna normalt skulle pågå. Av förarbetena framgår också att tiden för etableringsplanens genomförande skulle vara så kort som möjligt eftersom korta planer kan förstärka incitamenten för den nyanlände att snabbt etablera sig på arbetsmarknaden (prop. 2009/10:60). Etableringsprogrammet skulle alltså som utgångspunkt vara ett individuellt anpassat program i upp till två år. I praktiken har det dock blivit ett tvåårigt program för alla deltagare, alternativt att Arbetsförmedlingen fattar beslut om deltagande för samma tid som det tidsbegränsade uppehållstillståndet sträcker sig.

Förutsättningarna för etablering varierar stort mellan olika individer. Vissa deltagare får jobb snabbt och lämnar etableringsprogrammet långt innan tiden med insatser har löpt ut. Mellan januari 2020 och oktober 2022 var det totalt 8 155 personer som arbetade 90 dagar efter att de lämnat programmet. Nära 12 procent av dessa hade övergått till arbete redan inom sex månader med etableringsinsatser, och ytterligare 8 procent hade gått till arbete inom 12 månader. Var femte deltagare som övergick till arbete gjorde alltså detta inom ett år från programstart, och detta gällde ungefär lika många kvinnor som män.⁸ Det går dock inte att utläsa av statistiken om dessa personer senare skrevs in i programmet igen, eller om de hade fått ett stadigvarande arbete.

Lika långa program för alla som skrivs in i etableringsprogrammet kan därmed riskera att leda till inläsningseffekter, där individer som annars hade fått ett arbete blir kvar i etableringsinsatser längre tid än nödvändigt. Många av dem som omfattas av den föreslagna utökade

⁸ Arbetsförmedlingens datalager.

målgruppen för etableringsprogrammet har relativt goda förutsättningar för att etablera sig på arbetsmarknaden. Nära hälften av kvinnorna som invandrat som övrig anhörig eller anhörig till arbetskraftsinvandrare har utbildning på eftergymnasial nivå (se avsnitt 5.2.3). Det är därmed rimligt att anta att deltagare i den utökade målgruppen i genomsnitt kommer ha behov av etableringsinsatser under kortare tid än nuvarande deltagare i etableringsprogrammet. Med en fördjupad kartläggning och ett individuellt anpassat stöd bör relativt många ha goda chanser att komma vidare till arbete eller reguljär utbildning med mindre än 24 månaders insatser.

Utredningen föreslår därför att det i etableringsförordningen förtydligas att etableringsinsatserna som huvudregel får omfatta motsvarande *högst* 24 månader på heltid.

9.3.3 Tiden med insatser ska kunna förlängas med högst tolv månader

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.

Som framkommit är det många som efter avslutad tid i etableringsprogrammet har ett fortsatt behov av insatser för att komma i arbete eller kvalificera sig till reguljära studier. Utredningens förslag om fördjupad kartläggning och individuella slutmål i avsnitt 9.2 har till syfte att öka individualiseringen i etableringsprogrammet. Syftet är att varje deltagare under tiden i programmet ska få de insatser som han eller hon behöver för att så snabbt som möjligt etablera sig på arbetsmarknaden och i samhällslivet. De särskilda insatser som kan erbjudas nyanlända inom etableringsprogrammet finns inte heller inom ramen för andra arbetsmarknadspolitiska program. Utredningen anser därför att tiden med etableringsinsatser bör kunna förlängas.

Att tiden med etableringsinsatser ska kunna förlängas innebär inte att alla nyanlända ska kunna få förlängd tid. Endast de som har störst behov av ytterligare insatser inom programmet bör få det. Vi föreslår därför att endast nyanlända som sedan tidigare saknar utbildning på gymnasial nivå bör kunna få möjlighet till förlängd tid med insatser. Det är den grupp utomeuropeiskt födda som i dag står längst från arbetsmarknaden och som kan antas ha störst behov av insatser för att kvalificera sig till ett arbete eller reguljära studier. Nyanlända som har en gymnasieutbildning från hemlandet får däremot antas ha ett begränsat behov av förlängd tid med särskilda insatser inom ramen för etableringsprogrammet. De bör efter avslutad programtid redan ha relativt goda förutsättningar att få ett arbete eller kvalificera sig till en utbildning. De kan också fortsätta att studera inom ordinarie utbildningsverksamhet, exempelvis inom komvux.

Möjligheten till förlängd tid med insatser bör vara begränsad och utgå från den enskildes behov av en förlängning. Insatserna ska därför få förlängas med ytterligare högst tolv månader. Vidare ska en förlängning bara få göras om Arbetsförmedlingen bedömer att deltagaren kan förväntas uppnå sitt slutmål med programmet. Det innebär att en helhetsbedömning av den enskildes situation behöver göras. Omständigheter av betydelse är den nyanländes progression, hur nära deltagaren är att nå sitt slutmål, om deltagaren är i behov av insatser inom etableringsprogrammet för att nå sitt slutmål, samt deltagarens motivation. Den nyanlande bör alltså ha gjort vissa framsteg i programmet för att en förlängd tid ska vara aktuell. Efter 24 månader med etableringsinsatser bör som huvudregel inledande insatser som samhällsorientering och sfi vara slutförda.

För en nyanländ som har som slutmål att få ett arbete inom en viss bransch kan då exempelvis insatser som yrkessvenska och kortare utbildningsinsatser för yrket i kombination med förstärkta matchningsinsatser vara de särskilda insatser som Arbetsförmedlingen bedömer kan bidra till att slutmålet nås om deltagaren får förlängd tid. För en nyanländ som deltar i insatser inom komvux behöver Arbetsförmedlingen ha en dialog med utbildningsanordnaren för att kunna bedöma om deltagaren genom en förlängning kan förväntas uppnå sitt slutmål med programmet.

Vad som är orsaken till att den nyanlande inte har nått sitt slutmål och om det beror på den enskilde själv eller på andra omständigheter kan också få betydelse för bedömningen av om en förlängning ska

göras eller inte. En förlängning bör dock som regel vara aktuell om den kan förväntas leda till att den nyanlände uppnår formell kompetens, såsom en fullgjord utbildning på grundskole- eller gymnasienivå.

Bedömningen om förlängd tid kan rimligen inte göras för tidigt i programmet. Det skulle riskera att nyanlända med kort utbildningsbakgrund mer eller mindre per automatik får förlängd tid i programmet. Vi föreslår därför att bedömningen om förlängd tid ska få göras tidigast 18 månader efter det att etableringsinsatserna påbörjats. Frågan om förlängd tid kan då med fördel tas upp i samband med att Arbetsförmedlingen ser över den individuella handlingsplanen.

För att möjligheten till förlängd tid med insatser inte ska begränsas av den befintliga regleringen om ramtid föreslås vidare att den som får förlängd tid ska få ramtiden förlängd med motsvarande tid.

9.4 Bättre möjligheter att kombinera föräldraskap med att delta i etableringsinsatser

9.4.1 Föräldralediga bör ges likvärdiga möjligheter till 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.

Både kvinnor och män ska ha möjlighet att förena deltagande i etableringsinsatser med föräldraskap

Ett jämställt föräldraskap och möjlighet att kombinera familjeliv och arbetsliv är ett etablerat förhållningssätt i Sverige. Kvinnor tar dock fortfarande ett större ansvar än män för vård av barn, dels under de längre föräldraledigheter som är förknippade med ett barns födelse, dels vid barns sjukdom. Många nyanlända har barn eller får barn under den första tiden i Sverige. Drygt var tredje kvinna som invandrade 2014 som flykting eller som övrig anhörig hade året efter

invandringen barn under sex år, och bland kvinnor som var anhöriga till flyktingar eller till arbetskraftsinvandrare var det nära hälften som hade barn i förskoleåldern (Landell 2021). Nyanlända kvinnor och män bör få möjlighet att ta del av etableringsinsatser, oavsett om de är småbarnsföräldrar eller inte under de första åren i Sverige. En längre tid utanför arbetsmarknaden medför risk för försämrad hälsa och självförtroende, vilket kan skapa ytterligare trösklar för att komma in på arbetsmarknaden.

Ett resultat av etableringsreformen är att kvinnor påbörjar etableringsinsatser i ungefär lika hög utsträckning som män. De skriver dock in sig på Arbetsförmedlingen senare än män. Det är också betydligt vanligare att kvinnor avbryter etableringsprogrammet för att vara föräldralediga än att män gör det. Bland kvinnor är övriga orsaker, såsom föräldraledighet och sjukskrivning, den vanligaste orsaken till att lämna Arbetsförmedlingen efter att ha deltagit i etableringsinsatser (se avsnitt 5.4).

Nuvarande reglering begränsar tiden med etableringsinsatser

En deltagare i etableringsprogrammet som gör avbrott för att vara föräldraledig skrivs ut ur programmet. Arbetsförmedlingen får avvakta med utskrivning vid frånvaro som kan antas vara kortvarig tills frånvaron varat mer än 30 dagar (17 och 18 §§ etableringsförordningen). Den som har skrivits ut från programmet har möjlighet att återinträda (20 § samma förordning).

Ett återinträde i programmet efter föräldraledighet förutsätter dock att den så kallade ramtiden för etableringsinsatser inte har löpt ut. Ramtiden, som 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, begränsar således föräldraledigas möjligheter att ta del av etableringsinsatser och kan innebära att den nyanlände går miste om insatser som han eller hon har behov av för att etablera sig i arbets- och samhällslivet.

Både inrikes och utrikes födda kvinnor nyttjar i mycket högre omfattning än män möjligheten till föräldraledighet, och kvinnors föräldraledighet är ofta betydligt längre än mäns. Mussino m.fl. (2018) visar dock att det finns stora skillnader mellan utrikes och inrikes födda pappor i andelen av föräldrapenningdagarna som de tar

ut. Uttaget är särskilt lågt bland pappor från Afrika och Mellanöstern. I dessa grupper var det mellan 50 och 60 procent av papporna som inte tog ut några dagar alls, vilket kan jämföras med cirka 20 procent av pappor födda i Sverige. I utredningens analys av inkomstkällor (se bilaga 3) visas också att cirka 10 procent av kvinnorna i flyktinggrupperna, som varit bosatta i Sverige kortare tid än tre år, hade föräldrapenning som sin huvudsakliga inkomstkälla 2020. I de andra grupperna av anhöriginvandrare var det nästan var femte kvinna. För män var det däremot mycket ovanligt att ha föräldrapenning som sin huvudsakliga inkomst, oavsett invandringskategori och vistelsetid i landet.

Nyanlända kvinnor som har barn när de folkbokförs påbörjar ofta etableringsprogrammet senare än nyanlända män, antingen för att de är hemma med barn som är för små för att gå i förskola eller på grund av vård av barn i väntan på plats i förskola. Ramtiden på 36 månader kan då medföra att en kortare tid återstår för deltagande när kvinnan väl påbörjar sina etableringsinsatser. Om kvinnan dessutom får fler barn som hon därefter är föräldraledig med, riskerar föräldraledigheten att ytterligare minska tiden med etableringsinsatser.

Dagens reglering begränsar därmed i praktiken framför allt nyanlända kvinnors möjligheter att kombinera föräldraskap med deltagande i etableringsinsatser. För att åstadkomma likvärdiga chanser för kvinnor och män att etablera sig på arbetsmarknaden och bli självförsörjande behöver därför regelverket bli mer flexibelt.

Överhoppningsbar tid vid föräldraledighet kan bidra till mer jämlika möjligheter till egen försörjning

För att åstadkomma en ökad jämställdhet mellan kvinnor och män anser utredningen att det bör införas en möjlighet att bortse från tid för den som är förhindrad att delta i insatser på grund av vård av eget barn. Det gör det möjligt för föräldralediga, vilket i praktiken ofta är kvinnor, att ta del av etableringsinsatser under längre tid än vad nuvarande reglering innebär. Den nyanlände kan då fortsätta sina etableringsinsatser under motsvarande tid som han eller hon varit frånvarande för föräldraledighet. Detta medför i sin tur att kvinnor, i större utsträckning än i dag, får tillgång till insatser som kan påskynda deras etablering i arbets- och samhällslivet. På så sätt kan nyanlända kvinnor och män få mer likvärdiga möjligheter till arbete

och egen försörjning. Utredningen föreslår därför att det införs så kallad överhoppningsbar tid för föräldralediga i etableringsprogrammet. Med överhoppningsbar tid avses att det vid beräkningen av ramtiden om 36 månader ska bortses från tid då den nyanlände har varit förhindrad att delta på grund av vård av eget barn.

Reglering om överhoppningsbar tid finns redan i dag vid anvisning till det arbetsmarknadspolitiska programmet särskilt anställningsstöd i form av introduktionsjobb och för nystartsjobb. Av 5 § förordningen (2018:42) om särskilt anställningsstöd respektive 9 § förordningen (2018:43) om stöd för nystartsjobb följer att det ska bortses från tid som personen har varit förhindrad att arbeta på grund av vård av eget barn som inte har fyllt två år eller, om barnet är adopterat, i två år efter barnets ankomst till familjen. Denna tvåårsgräns har sitt ursprung i konstruktionen av överhoppningsbar tid inom arbetslöshetsförsäkringen.

Bestämmelser om arbetslöshetsersättning finns i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. För ersättning gäller att sökanden måste uppfylla ett arbetsvillkor. Arbetsvillkoret innebär att den sökande måste ha förvärvsarbetat viss tid under de senaste tolv månaderna (ramtiden) innan han eller hon blev arbetslös. När ramtiden ska bestämmas räknas dock inte tid då den sökande vårdat eget barn som inte fyllt två år eller vårdat adoptivbarn i två år efter barnets ankomst i familjen. Inte heller räknas tid under vilken den sökande fått exempelvis hel föräldrapenning eller varit sjuk (16 och 17 §§).

Nyanlända som deltar i etableringsprogrammet får etableringsersättning. Något motsvarande krav som i arbetslöshetsförsäkringen på att den enskilde måste uppfylla ett arbetsvillkor för att få ersättning finns inte. En för lång överhoppningsbar tid skulle kunna medföra att det kan ta längre tid för nyanlända med små barn att slutföra insatser i etableringsprogrammet och därmed att etablera sig på arbetsmarknaden. Utredningen föreslår därför att endast tid för vård av eget barn som är under 18 månader ska kunna räknas som överhoppningsbar tid vid beräkningen av ramtiden. Det motsvarar den tid som en förälder har rätt att vara helt ledig för vård av barn, med eller utan föräldrapenning, enligt föräldraledighetslagen (1995:584).

Etableringsinsatserna ska erbjudas under den första tiden i landet

Etableringsprogrammet är utformat för personer som är nya i landet. De ska under en begränsad tid kunna ta del av insatser för etablering i arbets- och samhällslivet. När en person har varit ett flertal år i Sverige bör denne generellt inte ha lika stort behov av etableringsinsatser som någon som nyligen har kommit hit. Det är därför rimligt att det finns en borte tidsgräns för hur länge en person ska anses vara nyanländ och därmed kunna ta del av de särskilda insatser som finns inom ramen för etableringsprogrammet.

Utredningen anser därför att möjligheten till överhoppningsbar tid för vård av barn inom etableringsprogrammet ska få uppgå till högst två år. Det innebär att en förälder som får flera barn under de första åren i Sverige, och väljer att vara föräldraledig, eventuellt inte kommer att kunna delta i etableringsinsatser under hela den möjliga tiden av etableringsprogrammet. Det innebär också att flera perioder av deltagande i etableringsinsatser och perioder av föräldraledighet kan ligga efter varandra, vilket kan försvåra etableringen på arbetsmarknaden eftersom etableringsinsatserna inte ges sammanhängande över tid. Utredningen bedömer dock att en möjlighet till överhoppningsbar tid är att föredra, framför att nyanlända (mestadels kvinnor) som är föräldralediga får ta del av etableringsinsatser i mindre utsträckning än övriga grupper.

Utredningens förslag innebär sammanfattningsvis att en nyanländ kan vara föräldraledig som längst två år för vård av eget barn som är under 18 månader och att denna tid ska kunna räknas som överhoppningsbar vid beräkningen av ramtiden om 36 månader.

9.4.2 Information inför och under föräldraledighet

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.

Information om möjligheten att studera sfi under föräldraledigheten

Enligt gällande regelverk får en anvisning till etableringsprogrammet göras på deltid för en person som vårdar barn med föräldrapenning enligt 12 kap. socialförsäkringsbalken. En anvisning på deltid får även göras om den nyanländes barn inte har erbjudits förskola eller motsvarande pedagogisk omsorg enligt skollagen (2010:800). Anvisningen ska då omfatta deltagarens arbetsutbud (8 § etableringsförordningen). Om barnet har två vårdnadshavare som deltar i programmet ska arbetsförmedlaren, enligt Arbetsförmedlingens handläggarstöd, informera om möjligheten att båda vårdnadshavarna deltar på deltid i etableringsprogrammet och delar på omsorgen av barnet tills barnomsorgen är ordnad.⁹ Möjligheten för båda vårdnadshavarna att dela på omsorgen har tillkommit utifrån ett jämställdhetsperspektiv och ger båda vårdnadshavarna lika möjligheter att snabbt komma i gång med etableringen och exempelvis påbörja studier i svenska.

Som beskrevs i föregående avsnitt så ska en deltagare i etableringsprogrammet som gör avbrott för att vara föräldraledig skrivas ut ur programmet. Den som har skrivits ut från programmet har möjlighet att återinträda, under förutsättning att ramtiden för etableringsinsatser inte har löpt ut. Enligt Arbetsförmedlingens handläggarstöd är det viktigt att en deltagare som avser att gå på föräldraledighet informeras om reglerna kring ramtiden, för att möjliggöra för

⁹ Arbetsförmedlingens handläggarstöd Etableringsprogrammet, AFHS 8/2017, version 10.0. s. 18.

personen att planera sin föräldraledighet så att tid med etableringsinsatser inte går förlorad.¹⁰

Utredningen har i uppdrag att föreslå om och i sådana fall hur Arbetsförmedlingen ska informera om möjligheten för föräldralediga nyanlända att delta i sfi med bibehållen föräldrapenning på grund- och lägstannivå. En föräldraledig nyanländ förälder kan, i viss omfattning studera och samtidigt uppbära föräldrapenning, så länge föräldern kan kombinera studierna med att vårda barnet. Förutsättningarna för föräldrar att delta i studier under föräldraledigheten kan variera eftersom det bland annat måste anpassas till barnets behov.

Utredningen anser att den information som Arbetsförmedlingen enligt handläggarstödet 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 lägstannivå. Ytterst anser vi dock att det är en fråga för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och kommunerna att närmare se över hur information om möjligheten att delta i sfi med bibehållen föräldrapenning på grund- och lägstannivå kan nå ut till nyanlända som är föräldralediga.

Föräldralediga bör aktivt erbjudas att återinträda i etableringsprogrammet

Som redovisas ovan ska en person som är föräldraledig på heltid skrivas ut ur etableringsprogrammet. I en uppföljning av nyanländas etablering med särskilt fokus på kvinnor som riksdagen gjorde 2022 framkommer dock att arbetsförmedlingskontor hanterar föräldralediga olika. Vissa arbetsförmedlare använder koden "arbetssökande med förhinder" medan andra avaktualiserar föräldralediga, det vill säga skriver ut dem helt från Arbetsförmedlingen. Genom att använda koden "arbetssökande med förhinder" kan man lägga in datum när föräldraledigheten är tänkt att upphöra för individen i fråga. Arbetsförmedlaren kan därigenom hålla kontakten och fråga om den föräldralediga vill återgå till etableringen samt påminna om att ordna barnomsorg för att kunna delta på heltid. Det framkommer också att Arbetsförmedlingen riskerar att tappa deltagare, särskilt nyanlända kvinnor med kort utbildning, som går på föräldraledighet.

¹⁰ Arbetsförmedlingens handläggarstöd Etableringsprogrammet, AFHS 8/2017, version 10.0. s. 18

I uppföljningen dras slutsatsen att det finns behov av särskilda åtgärder för att fånga upp dessa individer och undvika att de helt lämnar arbetskraften (Riksdagen 2022).

Det är således angeläget att Arbetsförmedlingen vidtar ytterligare åtgärder för att fånga upp nyanlända föräldralediga så att de återgår till etableringsprogrammet efter sin föräldraledighet. Frågan om hur myndigheten på ett mer enhetligt sätt kan uppmuntra personer som avbryter insatser för föräldraledighet att vara fortsatt inskrivna har också uppmärksamrats i Arbetsförmedlingens plan för att öka utrikes födda kvinnors inträde på arbetsmarknaden (Arbetsförmedlingen 2023d).

Enligt utredningens bedömning bör Arbetsförmedlingen redan i samband med utskrivningen av en nyanländ föräldraledig tillsammans med den enskilde planera för tiden efter föräldraledigheten så att deltagaren återinträder i programmet. En utskrivning ur etableringsprogrammet bör därför inte innebära att personen skrivs ut från Arbetsförmedlingen. Utgångspunkten bör i stället vara att personen kan vara fortsatt inskriven. Arbetsförmedlingen bör därför fråga personen om han eller hon vill kvarstå som arbetssökande (med förhinder). I detta sammanhang bör handläggaren också informera om vikten av att återuppta deltagandet i insatser efter föräldraledigheten, bland annat för att öka chanserna att kunna få ett arbete och bli självförsörjande. Detta bör inte regleras särskilt utan kan lämpligen tas in i Arbetsförmedlingens handläggarstöd så att det blir en rutin som gäller i alla ärenden och inte enbart tillämpas av enstaka kontor eller handläggare.

Utredningen anser vidare att Arbetsförmedlingen aktivt bör erbjuda den som skrivits ut från etableringsprogrammet på grund av föräldraledighet en möjlighet att återinträda i programmet. På så sätt kan Arbetsförmedlingen bidra till att minska risken för att nyanlända kvinnor inte återkommer efter att de har skrivits ut. Ett sådant erbjudande bör lämnas inom tolv månader efter utskrivningen. Även detta kan lämpligen tas in i Arbetsförmedlingens handläggarstöd.

9.4.3 Öppen förskola med språkträning och studie- och yrkesvägledning för föräldralediga

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.

Språkträning i svenska under föräldraledigheten kan snabba på kvinnors etablering på arbetsmarknaden

Många utrikes födda kvinnor har eller får barn under de första åren i Sverige då deras kompetens och nätverk för etableringen i arbets- och samhällslivet behöver byggas på. Kvinnors långsammare arbetsmarknadsinträde kan i stor utsträckning kopplas till ansvaret för omsorgen om barn (se avsnitt 5.5). Längre perioder av föräldraledighet riskerar att försena kvinnors etablering i arbets- och samhällslivet. Satsningar för att erbjuda möjligheter till språkträning i svenska för föräldralediga är därför viktiga för att inte nyanlända kvinnors integration ska stanna av under tiden de vårdar barn. 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.

Goda erfarenheter finns av att erbjuda bland annat språkinläring, studie- och yrkesvägledning, samhälls- och arbetslivsinformation i anslutning till öppna förskolan, familjecentraler och andra kommunala verksamheter med "låga trösklar" för hemmavarande kvinnor. Inom ramen för en överenskommelse mellan Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och regeringen drevs 2018–2020 projektet *Öppen förskola för språk och integration* med syftet att påskynda etableringen för utrikes födda kvinnor och öka deltagandet i förskolan för deras barn. Under dessa år ökade antalet kommuner som använder öppna förskolan som arena för att nå utrikes födda föräldrar och erbjuda insatser som främjar integration i samhället. Fler kommuner etablerade också samverkan mellan den öppna förskolan och familjecentraler, förskolan, sfi och civilsamhället. I slutrapporten från projektet framhålls att verksamheten inom den öppna förskolan vidgar deltagarnas nätverk, bygger tillit och förtro-

genhet med förskolan, sfi och andra verksamheter som är viktiga för etableringen i arbets- och samhällslivet (SKR 2021). När föräldraledigheten är slut går mammorna i stor utsträckning vidare till ordinarie sfi och barnen börjar i förskolan.

I mars 2023 undertecknade regeringen en ny överenskommelse med SKR om fortsatt utveckling av verksamhet för integration inom öppna förskolan med fokus på utrikes födda kvinnor med barn i åldern 0–6 år. I samarbete med kommuner som redan arbetar med denna målsättning kommer SKR under de kommande tre åren att ta fram stöd som sedan ska spridas till andra kommuner. Erfarenheter och lärdomar kommer att spridas kontinuerligt till andra kommuner. SKR ska även föra en dialog med andra aktörer som arbetar med olika pågående nationella initiativ för att öka utrikes födda kvinnors etablering på arbetsmarknaden.¹¹

Kommunerna ska arbeta uppsökande för att fler barn ska gå i förskolan

Barn som gått i förskola utbildar sig längre och har högre sysselsättning och lön som vuxna jämfört med barn som inte deltagit i förskola. Dessa effekter är mer gynnsamma för barn till lågutbildade föräldrar (Dietrichson m.fl. 2020). Det finns dock tydliga skillnader i andelen inskrivna barn i förskolan beroende på bakgrund, och särskilt barn som varit folkbokförda fyra år eller kortare deltar i lägre utsträckning i förskola än andra barn (Skolverket 2018). I syfte att öka nyanlända barns tillgång till förskola är kommuner från och med 2023 skyldiga att genom uppsökande verksamhet ta kontakt med vårdnadshavare till de barn som inte har en plats i förskolan och informera om förskolans syfte och barnets rätt till förskola. Den första kontakten ska tas inför hösten det år barnet fyller tre år och, om barnet inte börjar i förskolan, årligen inför varje höst och vår till och med våren det år barnet fyller sex år.

Det kommer även att bli obligatoriskt för hemkommunen att erbjuda förskola till barn som har bott i Sverige en kort tid eller som har vårdnadshavare som har bott i Sverige en kort tid. Dessa barn ska tillhandahållas en reserverad förskoleplats även utan att vårdnadshavarna har anmält önskemål om det. Ett sådant erbjudande ska ges

¹¹ Regeringsbeslut A2023/00122.

från och med hösten det år barnet fyller tre år. Kommuner ska även sträva efter att ge ett sådant erbjudande om förskoleplats till andra barn som har behov av förskola för en bättre språkutveckling i svenska. Erbjudandet ska lämnas till barnets vårdnadshavare senast tre månader före det datum barnet kan tas emot. Ett nytt erbjudande om plats ska lämnas inför varje höst barnet inte har en plats i förskola till och med det år då barnet fyller fem år. Lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 2022 och tillämpas första gången i fråga om utbildning som påbörjas efter den 1 juli 2023.¹²

Verksamheter inom öppen förskola kan underlätta kommunernas uppsökande arbete för att nå ut med erbjudande om förskoleplats till barn som har behov av förskola för en bättre språkutveckling i svenska.

Sveriges Kommuner och Regioner efterfrågar stöd och vägledning för verksamhet med integrationsinsatser inom öppna förskolan

Att etablera en långsiktigt hållbar verksamhet med god kvalitet och resultat förutsätter ett tydligt ägarskap och en utvecklad styrning och förankring i kommunen. Den nya överenskommelsen mellan regeringen och SKR som beskrevs ovan har också en tydlig inriktning mot att utveckla kommunernas långsiktiga styrning av verksamheten med integrationsinsatser inom öppna förskolan.

SKR har därutöver efterfrågat en nationell vägledning som stöd för kommunernas verksamhet med integrationsinsatser inom öppna förskolan. Öppen förskola är emellertid en frivillig verksamhet för kommunerna. Detta innebär att Skolverket inte tar fram nationella riktlinjer för verksamheten. Det innebär också att det finns en risk att nyanlända som bor i kommuner utan öppen förskola inte kommer kunna ta del av etableringsfrämjande aktiviteter under sin föräldraledighet. Öppna förskolor erbjöds i 209 kommuner 2021, och hösten 2021 fanns det totalt 487 öppna förskolor i landet.¹³

¹² Prop. 2021/22:132, bet. 2021/22:UbU24, rskr. 2021/22:363.

¹³ Budgetpropositionen för 2023, prop. 2022/23:1 utgiftsområde 16, avsnitt 3.3.2.

Det bör införas ett statsbidrag till verksamhet med integrationsinsatser inom öppna förskolan

Erfarenheter från såväl Sverige som andra länder visar att verksamheter som syftar till att nå ut till utrikes födda kvinnor som varken arbetar eller studerar har störst chans att lyckas om de kopplas till arenor där kvinnor har en naturlig kontakt, till exempel förskolan, skolan eller familjecentraler. Både utredningens kontakter med olika kommuner och länsstyrelsernas exempelsamling (Länsstyrelserna 2021) visar att många kommuner arbetar aktivt med en mängd olika insatser för att nå ut till utrikes födda kvinnor. Många av dessa verksamheter drivs som projekt, ofta med stöd genom det statsbidrag som länsstyrelserna fördelar för att stärka och utveckla verksamhet med flyktingguider och familjekontakter.¹⁴ Detta statsbidrag är relativt välkänt bland kommunerna och upplevs som enkelt att söka och ta del av.

Utvecklingsmedel är emellertid en kortsiktig och osäker finansiering. Kommunerna bör ges förutsättningar för en ökad långsiktighet i verksamheter med integrationsinsatser inom öppna förskolan. Den nämnda överenskommelsen mellan SKR och regeringen ger en grund för detta, som dock behöver kompletteras av möjlighet till ekonomiskt stöd för verksamheten. Utredningen anser därför att 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 i svenska och studie- och yrkesvägledning för etableringen i arbets- och samhällslivet.

Ett statsbidrag bör lämnas till den kommunala vuxenutbildningen för verksamhet med koppling till komvux som bedrivs i öppen förskola. Hemkommunen har ett ansvar när det gäller att tillhandahålla vägledning för individer inför deras val av framtida utbildnings- och yrkesverksamhet. I detta ansvar ingår bland annat att se till att den som avser att påbörja komvux på grundläggande nivå eller sfi erbjuds studie- och yrkesvägledning (se avsnitt 3.3.2). Stats-

¹⁴ Länsstyrelserna fördelar statsbidrag enligt 37 a § förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar. Under 2023 förfogar länsstyrelserna över 51 miljoner kronor för utvecklingsprojekt som syftar till att bland annat underlätta etableringen i samhället, skapa nätverk och stödja språkinläring. Finansiering ges till verksamheter som kommuner genomför i egen regi eller tillsammans med t.ex. civilsamhällets organisationer.

bidrag bör kunna lämnas för att i öppna förskolan nå ut till nyanlända föräldrar och erbjuda sådan vägledning.

Kommunen har också en skyldighet att aktivt motivera till att delta i studier i sfi. Öppna förskolor är en bra arena för att nå nyanlända som är föräldralediga och erbjuda och motivera dem till att delta i sfi. Den språkträning som kan ske i öppna förskolans verksamhet är dock inte alltid lämplig eller möjlig att genomföra som sfi-undervisning. Vissa öppna förskolor erbjuder sfi-undervisning i dag, medan andra stödjer språkinläring och språkträning med andra metoder. Statsbidrag bör kunna lämnas för att bedriva språkträning i såväl mer flexibla former som i form av sfi.

Utredningen bedömer att införandet av ett statsbidrag kan bidra till att öppna förskolan prioriteras som arena för berörda förvaltningars ordinarie verksamheter. Med ett statsbidrag får kommunerna även vägledning om vad verksamheter för integration inom öppen förskola bör omfatta, eftersom statsbidraget innebär en möjlighet till statlig medfinansiering till verksamheter med ett innehåll som svarar mot de villkor som ställs upp. Statsbidraget syftar också till att stimulera fler kommuner att ge nyanlända föräldrar möjlighet till språkträning och studie- och yrkesvägledning inom öppna förskolan.

9.5 Samverkan för nyanländas etablering

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.

Arbetsförmedlingen ska samordna etableringsinsatserna

Enligt gällande regelverk ska Arbetsförmedlingen samordna etableringsinsatser och vara stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter. Vidare har länsstyrelserna i uppgift att främja samverkan om etableringsinsatser mellan berörda kommuner, myndigheter, företag och organisationer (5 och 6 §§ lagen [2017:584] om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare). Bestämmelser om samverkan finns även i förordningen (2022:811) med instruktion för

Arbetsförmedlingen. Där framgår att Arbetsförmedlingen ska samverka med kommuner i syfte att ge enskilda arbetssökande ett ändamålsenligt stöd, och på ett övergripande plan underlätta planering, samordning och utformning av stöd till arbetssökande. Myndigheten ska också främja och underlätta samordning mellan kommuner och leverantörer som utför arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av myndigheten (14 §). Ett forum för att utveckla och underlätta samverkan mellan aktörer som har uppdrag inom asylmottagandet och nyanländas etablering är Samverkansdelegationen där Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna, Migrationsverket, Försäkringskassan och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) ingår.

Brister i samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna

Utredningens förslag och bedömningar har framför allt fokus på regelverket för etableringsprogrammet. Det finns emellertid även andra faktorer som påverkar utfallet för dem som deltar i programmet. En av dem är hur samverkan fungerar mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna och andra aktörer som tillhandahåller etableringsinsatser eller andra insatser för nyanländas etablering. Om samverkan brister riskerar detta leda till att nyanlända får sämre stöd för sin etablering i arbets- och samhällslivet och att det tar längre tid än nödvändigt innan den nyanlände har ett arbete och kan försörja sig själv.

SKR har återkommande påtalat att det finns brister i Arbetsförmedlingens samverkan med kommunerna om nyanländas etablering. Kommuner har larmat om otillräckligt stöd och vägledning till nyanlända, vilket man menar har påverkat resultaten i etableringsprogrammet negativt. SKR har även påtalat att det finns stora brister i likvärdighet över landet.¹⁵

SKR konstaterar att nyanländas etablering har en helt annan ambitionsnivå i dag än när etableringsreformen sjösattes. I en enkät till landets kommuner bedömde endast 10 procent av kommunerna att Arbetsförmedlingen har tillräckliga resurser att ge stöd till nyanlända i etableringsprogrammet. Enkäten visar också att 79 procent av kommunerna själva samordnar insatser för nyanlända. Kommu-

¹⁵ Sverige Kommuner och Regioner, skrivelse till Arbetsmarknadsdepartementet 20/01577.

nerna menar att Arbetsförmedlingens samordningsuppdrag för nyanländas etablering inte uppfylls (SKR 2022b).

SKR framhåller vidare att Arbetsförmedlingen alltjämt brister i sitt samverkansansvar, trots flera uppdrag de senaste åren att stärka den lokala närvaron och samarbetet med kommunerna. Det är vanligare med god samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna på strategisk nivå än kring enskilda individer. Endast var fjärde kommun bedömde Arbetsförmedlingens resurser på lokal nivå som tillräckliga för operativ samverkan i enskilda individärenden. SKR drar slutsatsen att det krävs starkare samverkan på både strategisk och operativ nivå, särskilt kring de personer som står längre från arbetsmarknaden (SKR 2022b).

En liknande bild framkommer även i Statskontorets beskrivning av Arbetsförmedlingens samverkan med andra aktörer under planeringen och genomförandet av *Intensivåret* (Statskontoret 2022). I rapporten ger både intensivårshandläggare och kommunala företrädare uttryck för att förutsättningarna för samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna har försämrats under de senaste åren. Ett förändrat arbetssätt, reformeringen och omorganisationer inom Arbetsförmedlingen lyfts fram som skäl för bristande samverkan. En av de kommunala företrädare som intervjuades uttryckte det på följande sätt:

Vi ser dock att pågående omställning hos Arbetsförmedlingen har haft en negativ inverkan på samverkan. Inte minst har handläggningstiden för olika beslut blivit betydligt längre. Vi upplever att Arbetsförmedlingen inte har samma eller lika bra kännedom kring målgruppen vi arbetar med. Kontaktvägar har försvårats och både våra medarbetare och deltagare upplever att vi 'bollas' från den ena handläggaren till den andra.

Arbetsformerna för samverkan behöver underhållas och utvecklas

Utredningens förslag om ett mer individualiserat och effektivt program innebär en ambitionshöjning som även behöver omfatta samverkan. Arbetsformerna för samverkan behöver underhållas och utvecklas på såväl strategisk som operativ nivå. På strategisk nivå innebär det att Arbetsförmedlingen behöver underhålla och utveckla samverkan med andra aktörer, särskilt kommuner, för att sätta ramarna för en långsiktig planering i syfte att effektivisera nyanländas arbetsmarknadsetablering. På operativ nivå innebär det att arbetsför-

merna mellan exempelvis arbetsförmedlare och utbildningsanordnare inom komvux behöver utvecklas så att den nyanlände får ett samordnat stöd för sin etablering. Arbetsförmedlingen behöver också regelbundet få information om enskilda individers framsteg i etableringsprogrammet. För samverkan kring individer behöver Arbetsförmedlingen och kommunerna kunna utbyta information om deltagarna i etableringsprogrammet.¹⁶

För att utredningens förslag ska få önskad effekt behöver Arbetsförmedlingen därför säkerställa tillräckliga resurser och kompetens för samverkan om nyanländas etablering. I detta ingår att också säkerställa en ändamålsenlig lokal närvaro i hela landet.

Arbetsförmedlingen bör säkerställa att samverkan om nyanländas etablering tas in i överenskommelserna med kommuner

Under perioden december 2014 – februari 2023 har Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua) haft regeringens uppdrag att främja samverkan mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen, bland annat genom utveckling av nya samverkansformer. Syftet har varit att bidra till minskad ungdomsarbetslöshet och effektivisering av nyanländas etablering i arbetslivet. Under 2022 tog Arbetsförmedlingen, SKR och Dua fram en ny mall och handledning för överenskommelser mellan myndigheten och kommuner som rör arbetsmarknadsinsatser. Överenskommelserna ska utgöra grunden för samverkan utifrån respektive organisations uppdrag och ska tydliggöra ansvarsfördelning, roller, rutiner och gemensamma insatser och processer mellan Arbetsförmedlingen och kommuner. Till handledningen för överenskommelser finns även ett kompletterande stödmaterial om samverkan för nyanländas etablering. Det omfattar dels ett kunskapsstöd om nyanländas etablering, dels ett stöd för samordning av etableringsprogrammet.

I mars 2023 hade Arbetsförmedlingen ingått överenskommelser med 261 kommuner. Samordning för arbetet med nyanlända och etableringsprogrammet nämns i 74 procent av överenskommelserna som hade tecknats fram till och med januari 2023. Begreppet samordning

¹⁶ En utredare har fått i uppdrag att analysera och föreslå hur informationsutbytet kan förbättras mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna i syfte att underlätta övergångar från arbetslöshet till studier i kommunal vuxenutbildning samt förbättra möjligheterna till uppföljning. Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2023 (Regeringskansliets beslut A2023/00083).

inbegriper olika operativa lösningar där Arbetsförmedlingen och berörda förvaltningar i en kommun till exempel skapar generella, tvärfunktionella mötesforum på handläggarnivå för att hantera individärenden och operativa frågor (Arbetsförmedlingen 2023c).

För att etableringsinsatserna ska kunna bli mer individualiserade, flexibla och effektiva behövs en väl fungerande samverkan i samtliga kommuner. Utredningen anser därför att Arbetsförmedlingen behöver säkerställa att samverkan om nyanländas etablering finns i samtliga lokala överenskommer med kommunerna. Samverkan på operativ nivå om de individuella handlingsplanerna är en förutsättning för att nyanlända ska kunna ha en god progression mot slutmålet.

Den myndighetsgemensamma planen för utrikes födda kvinnors inträde på arbetsmarknaden bör genomföras

Ett annat exempel på myndighetssamverkan är att Arbetsförmedlingen och flera andra myndigheter har haft ett regeringsuppdrag att ta fram en myndighetsgemensam plan för att öka utrikes födda kvinnors inträde på arbetsmarknaden.¹⁷ Myndigheterna har gemensamt identifierat likvärdigt bemötande, likvärdig tillgång till insatser samt information och kommunikation som utvecklingsområden för de kommande åren. Därutöver har Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Migrationsverket var för sig tagit fram en plan för hur de kan utveckla sitt arbete gentemot utrikes födda kvinnor i sina respektive verksamheter.

Utredningen anser att det är bra att myndigheterna har identifierat viktiga gemensamma utvecklingsfrågor som rör utrikes födda kvinnors etablering. Det är angeläget att myndigheterna fullföljer det arbete som påbörjats.

¹⁷ Regeringsbeslut A2022/00809.

9.6 Två typfall om föräldraledighet, slutmål och förlängd tid i etableringsprogrammet

Exempel på hur deltagandet i etableringsprogrammet kan påverkas för den som går på föräldraledighet

Information om etableringsprogrammet ges i samband med att uppehållstillstånd beviljas...

Aida är 25 år, har arbetat som lärare i Turkiet och har gift sig med en man som är född och uppvuxen i Sverige. Hon ansökte om uppehållstillstånd på Migrationsverkets webbplats och fick mejl med information om att hon skulle boka en tid för intervju på svenska ambassaden i Ankara. När Aida fick sitt beslut om uppehållstillstånd fick hon samtidigt skriftlig information bland annat om att den som kommer till Sverige förväntas delta i arbets- och samhällslivet, om vikten och värdet av att kunna försörja sig själv och att egen försörjning krävs för att hon ska kunna få ett permanent uppehållstillstånd. Informationen beskrev också vilka möjligheter som erbjuds för att snabba på etableringen – bland annat sfi, samhällsorientering och etableringsprogrammet. Av informationen framgår även att det är Arbetsförmedlingen man vänder sig till om man behöver hjälp och stöd att etablera sig på arbetsmarknaden och att det är den kommun där man är bosatt som ansvarar för bland annat samhällsorientering och sfi.

... och i samband med folkbokföring

När Aida har anlänt till Sverige går hon till Statens Servicecenter för folkbokföring. Där får hon information om etableringsprogrammet och att hon, för att få hjälp och stöd att etablera sig i arbets- och samhällslivet, bör vända sig till Arbetsförmedlingen. Eftersom det är långa handläggningstider för folkbokföring på Skatteverket dröjer det två månader innan Aida får ett svenskt personnummer och kan bli folkbokförd. När hon fick det hade hon kunnat kontakta Arbetsförmedlingen och skriva in sig. Men det gör hon inte, hon och hennes man flyttar till en större lägenhet och hon tar även hand om sina sjuka svärföräldrar en tid. Ramtiden börjar dock löpa, och när hon skrivs in i etableringsprogrammet har hon 33 månaders ramtid kvar.

Arbetsförmedlingen gör en fördjupad kartläggning och anvisar till etableringsprogrammet

Vid kartläggningen på Arbetsförmedlingen är Aida tydlig med att hon vill arbeta som lärare i Sverige. Att komma in på den kompletterande lärarutbildningen, *Utländska lärares vidareutbildning (ULV)*, tas därför in i den individuella handlingsplanen som hennes slutmål med etableringsprogrammet. Handläggaren på Arbetsförmedlingen lägger in i handlingsplanen att Aida ska delta i sfi, svenska som andraspråk (sva) på grundläggande och gymnasial nivå, samhällsorientering och praktik på en grundskola under tiden i programmet. Arbetsförmedlaren informerar om ramtiden, vilken längsta tid som man kan få delta i insatser och möjligheten att kombinera tiden i etableringsinsatser med föräldraledighet.

Etableringsinsatser påbörjas och Aida blir gravid

Det är 33 månader kvar av ramtiden när Aida börjar delta i etableringsprogrammet. Hon deltar i sfi och samhällsorientering och efter 8 månader får hon också göra praktik på en förskola två eftermiddagar i veckan.

Aida blir gravid, och när hon har deltagit 12 månader i etableringsinsatser går hon på föräldraledighet. Arbetsförmedlingen har kallat till ett möte för att följa upp den individuella handlingsplanen. Aida har då 21 månader kvar av ramtiden och 12 möjliga månader kvar med insatser.

När Aida går på föräldraledighet rekommenderar Arbetsförmedlingen henne att fortsätta studera svenska på kvällstid, och även att delta i öppna förskolans aktiviteter för föräldralediga för att träna svenska. Arbetsförmedlingen informerar återigen om ramtiden, samt möjligheten för föräldrar att skriva in sina barn på förskola vid ett års ålder. Hon får också information om att det utifrån ett jämställdhetsperspektiv är viktigt att dela på föräldraledigheten. Arbetsförmedlaren och Aida gör tillsammans upp en plan för återgång till etableringsprogrammet efter föräldraledighetens slut. Eftersom detta är något som Aida själv vill skrivas hon ut ur etableringsprogrammet men står kvar som inskriven hos Arbetsförmedlingen som arbetsökande med förhinder. Hon får sitt första barn, och är föräldraledig

i 18 månader. Arbetsförmedlingen kontaktar henne efter 10 månader för att fråga när det är aktuellt att påbörja etableringsinsatserna igen.

Aida skrivs in i etableringsprogrammet igen

Efter 18 månaders föräldraledighet börjar Aida etableringsprogrammet igen. Hon har 21 månader kvar i ramtid när hon återinträder i etableringsprogrammet efter föräldraledigheten. Hon deltar i insatser i 6 månader innan hon blir föräldraledig igen med sitt andra barn.

Föräldraledighet i 18 månader

Aida är föräldraledig 18 månader även denna gång. Eftersom det finns möjlighet till överhoppningsbar tid för föräldraledighet i upp till två år, kan denna gång högst 6 månader räknas som överhoppningsbar tid vid beräkningen av ramtiden. Det innebär att Aida missar 3 månader med etableringsinsatser. Under föräldraledigheten läser hon dock svenska som andraspråk en kväll i veckan och är med båda sina barn på Öppna förskolan och deltar i aktiviteter som bidrar till hennes språkutveckling i svenska.

Tre månader kvar i etableringsprogrammet

När Aida kommer tillbaka till Arbetsförmedlingen har hon tre månader kvar av ramtiden och därmed tre månader kvar för insatser. Hon fortsätter då med svenska som andraspråk på heltid, i syfte att nå behörighet till ULV. Eftersom hon har en eftergymnasial utbildning från sitt hemland kan hon inte få förlängd tid i etableringsprogrammet.

Aida når nästan sitt slutmål

Efter 21 månader med etableringsinsatser har Aida avslutat sfi och är nära slutbetyg också i svenska som andraspråk (sva) på gymnasial nivå. Hon har även haft praktik under tiden i programmet. Under föräldraledigheten har hon läst sfi/sva på deltid på kvällstid, och på dagtid deltagit i öppna förskolans aktiviteter för nyanlända.

När etableringsprogrammet avslutas fortsätter Aida sina studier i svenska på komvux en termin med studiemedel från Centrala studiestödsnämnden (CSN). Därefter söker hon och antas till *ULV*, där hon kompletterar sin tidigare lärarutbildning från hemlandet mot lärarlegitimation för år F–3.

Exempel på hur två vårdnadshavare kan dela på föräldraledighet och hur förlängd tid kan bidra till att slutmålet nås

Bibi, 28 år, och Omar, 32 år, och deras femåriga dotter från Afghanistan har fått uppehållstillstånd i 13 månader som alternativt skyddsbehövande. De har bott en period på ett anläggningsboende och de vuxna har fått ta del av obligatorisk samhällsinformation digitalt av Migrationsverket. Både Bibi och Omar har också gått kursen Svenska från dag ett på ett studieförbund. Omar har även arbetat under asyltiden som matbud. Därigenom har han ordnat med både ett samordningsnummer och ett bankkonto. Familjen har blivit erbjudna en bostad av kommunen inom ramen för bosättningslagen, så de har nyss flyttat till en liten lägenhet i ett modulhus.

Väntan på folkbokföring och förskola fördröjer start i etableringsinsatser

När familjen fått beslut om uppehållstillstånd besöker de Statens servicecenter för att folkbokföra sig, där får de hjälp att fylla i ansökningarna på rätt sätt. Omar får också hjälp att skriva in sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. Han deltar sedan i kartläggning och medverkar till att upprätta en individuell handlingsplan i väntan på personnummer. Bibi, däremot, har inte ett samordningsnummer sedan tidigare och behöver därför vänta med att skriva in sig som arbetssökande tills dess att folkbokföringen är klar. Det är därför bara Omar som kan få ersättning för deltagande i kartläggning, vilket gör att familjen behöver besöka kommunens socialkontor för att ansöka om ekonomiskt bistånd. Lägenheten är oinredd, en välgörenhetsorganisation hjälper dem med madrasser, kuddar, filtar, sängkläder och lite husgeråd.

Det blir en lång väntan på folkbokföring. Omar arbetar som matbud och Bibi tar hand om dottern. Men efter tre månader får de ett

brev med besked om att de är folkbokförda. De besöker Statens servicecenter igen och Bibi får hjälp att skriva in sig på Arbetsförmedlingen. De vänder sig till en bank och även Bibi kan öppna ett eget bankkonto.

Fördjupad kartläggning med tydliga slutmål

Omar får en tid för fördjupad kartläggning på Arbetsförmedlingens lokala kontor inom två veckor. Arbetsförmedlingen har bokat in en tolk i förväg som också är med på mötet fysiskt. Bibi kan inte påbörja etableringsinsatser ännu, för dottern har inte fått någon förskoleplats.

Omars slutmål är att få ett arbete som elektriker. Han har kort formell utbildning, men har lärt sig yrket genom sin pappa som var utbildad elektriker i Afghanistan med egen elfirma. Omar behöver läsa sfi och validera sin kompetens för att se vilka kompletteringsbehov han har för att kunna arbeta inom yrket i Sverige.

Omar studerar och arbetar extra när Bibi är hemma och tar hand om barn

Omar börjar studera sfi och samhällsorientering direkt, Bibi är hemma och väntar på att dottern ska få en förskoleplats. Det tar tre månader innan Bibi kan påbörja sina insatser inom etableringsprogrammet. Under tiden har Bibi gått till Öppna förskolan och deltagit i insatser för föräldralediga några dagar i veckan. Bibi har tagit ut föräldrapenning på grundnivå för femåriga dottern (högst 100 dagar).

Under Bibis fördjupade kartläggningssamtal framkommer det att hon har en kort utbildningsbakgrund och att hon inte har yrkesarbetat tidigare. Det har varit krig i hemlandet under stora delar av hennes liv. Hon har hjälpt till att ta hand om undernärda barn och gamla, och vill gärna arbeta inom äldreomsorgen. Av den individuella handlingsplanen framgår det att hon ska läsa sfi, samhällsorientering och ha en praktik inom vård och omsorg. Hennes slutmål är att kunna tillräckligt bra svenska för att kunna läsa en kombinationsutbildning inom komvux med yrkesutbildning på gymnasial nivå till vårdbiträde som kombineras med sfi eller svenska som andraspråk (sva).

Omar studerar dagtid och fortsätter arbeta som cykelbud på kvällarna. Dottern får en förskoleplats, det tar 20 minuter enkel väg

att resa dit med buss plus promenad. Busskortet är en stor utgift för familjen, men de behöver det för att lämna dottern på förskolan så att också Bibi kan påbörja sina etableringsinsatser. Hon börjar studera sfi och deltar i en kurs i samhällsorientering.

Förlängt uppehållstillstånd och möjlighet att fullfölja etableringsprogrammet

Familjen lämnar in en ansökan till Migrationsverket om förlängt uppehållstillstånd och får besked om att de får förlängning med ytterligare två år. Bibi är gravid och vänder sig till Arbetsförmedlingen eftersom hon behöver avbryta etableringsinsatserna för föräldraledighet. Hon får information om ramtiden, vad överhoppningsbar tid för föräldralediga innebär samt möjligheten att dela på föräldraledigheten. Hon får också information om att det utifrån ett jämställdhetsperspektiv är viktigt att dela på föräldraledigheten så att båda vårdnadshavarna kan få lika möjligheter att etablera sig i samhälls- och arbetslivet.

När Bibi går på föräldraledighet har hon deltagit i insatser i 12 månader. Bibi tar ut föräldraledighet på heltid i 8 månader. Arbetsförmedlingen skriver ut henne från etableringsprogrammet, men hon är fortfarande inskriven som arbetssökande med förhinder på Arbetsförmedlingen, som hon valde att tacka ja till när handläggaren frågade. Bibi och den lille sonen är ofta på Öppna förskolan och Bibi fortsätter träna på svenska språket där. En kväll i veckan studerar hon också sfi. Omar har nu fått en praktikplats hos en elektriker och kombinerar praktiken med fortsatta sfi-studier.

När Omar går på föräldraledighet har han deltagit i etableringsinsatser i 23 månader. Han skrivs ut från etableringsprogrammet men står kvar som inskriven arbetssökande när han är föräldraledig i 4 månader. På kvällstid arbetar han nu på en lokal restaurang. När sonen är 12 månader börjar han på förskola. Dottern har nu börjat skolan.

Både Bibi och Omar når sina slutmål i etableringsprogrammet

När Omar kommer tillbaka till etableringsprogrammet har han bara en månad kvar av sin tid med insatser. Han har lärt sig svenska snabbt och efter sin föräldraledighet får han möjlighet att validera sitt kunnande inom elteknik mot branschens kompetenskrav. Vid

valideringen konstateras vad han redan kan och inom vilka områden Omar har behov av komplettering. Efter valideringen beslutar Arbetsförmedlingen om 6 månaders förlängd tid med etableringsinsatser. Omar deltar i en arbetsmarknadsutbildning inom elteknik där han kompletterar sina kunskaper.

Efter 30 månader med etableringsinsatser har Omar nått sitt slutmål i etableringsprogrammet. Drygt tre år har gått sedan han fick sitt första uppehållstillstånd, och han har nu en godkänd auktorisation som elektriker och en tillsvidareanställning som elinstallatör.

Bibi har också lärt sig svenska snabbt, hon har läst sfi som kombinerats med orienteringskurser med bland annat vårdkunskap och har haft praktik på ett äldreboende. De 8 månader som hon var föräldraledig räknas som överhoppningsbar tid inom etableringsprogrammet. När Bibi har deltagit i etableringsinsatser i 22 månader erbjuds hon en visstidsanställning (nystartsjobb) på äldreboendet där hon gjorde praktik.

Bibi har också nått sitt slutmål. Hon är behörig till kombinationsutbildningen men väljer att tills vidare fortsätta arbetet på äldreboendet i stället för att studera vidare.

10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Författningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2025.

Den nya bestämmelsen om utvidgad målgrupp i etableringslagen ska tillämpas på nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd eller uppehållskort efter utgången av december 2023. För den som före ikraftträdandet har beviljats ett uppehållstillstånd på grund av anknytning till en flykting eller annan skyddsbehövande ska äldre bestämmelser gälla.

Äldre bestämmelser ska gälla för den som vid ikraftträdandet deltar i etableringsinsatser till dess att han eller hon skrivs ut från etableringsprogrammet.

Äldre bestämmelser ska gälla för statlig ersättning till kommuner och regioner som avser en utlänning som har tagits emot i en kommun före ikraftträdandet.

Ikraftträdande

De föreslagna författningsändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Inför ikraftträdandet av de nya bestämmelserna behöver dock Arbetsförmedlingen bland annat anpassa sitt systemstöd. Även Migrationsverket och kommuner kan behöva tid för att utveckla ett nytt system för informationsöverföring. Utredningen föreslår därför att de föreslagna författningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2025.

Övergångsbestämmelser till etableringslagen

Ändringarna i etableringslagen innebär att målgruppen utvidgas till att omfatta även nyanlända invandrare som, enligt vissa bestämmelser i utlänningslagen, har beviljats uppehållstillstånd eller uppehållskort som familjemedlem eller anhörig med anknytning till en person som är bosatt i Sverige. Etableringsprogrammet är utformat för personer som är nya i landet, de ska under en begränsad tid kunna ta del av insatser för etablering i arbets- och samhällslivet. Det är därför rimligt att det finns en bortre tidsgräns för hur länge en person ska anses vara nyanländ och därmed kunna ta del av de särskilda insatser som finns inom ramen för etableringsprogrammet. Den så kallade ramtiden, det vill säga den tid som en nyanländ får ta del av insatser, är begränsad och uppgår enligt nuvarande reglering till som längst 36 månader från det att den nyanlande första gången folkbokfördes i en kommun. Utredningen föreslår därför att den nya bestämmelsen om utvidgad målgrupp i 2 a § etableringslagen ska tillämpas på nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd eller uppehållskort efter utgången av december 2023. Det innebär att också nyanlända i den utvidgade målgruppen som har beviljats ett uppehållstillstånd eller uppehållskort under 2024 omfattas av lagen och därmed Arbetsförmedlingens ansvar att erbjuda dem etableringsinsatser.

Ändringarna i etableringslagen innebär vidare 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 inte ska tillhöra kategorin nyanlända som är anhöriga till flyktingar enligt 2 § etableringslagen. De ska i stället tillhöra den kategori nyanlända som omfattas av den utvidgade målgruppen enligt den nya 2 a §.

Enligt gällande regelverk omfattas anhöriga till flyktingar som har ansökt om uppehållstillstånd inom sex år från det att anknytningspersonen togs emot i en kommun. De har rätt till dagens nivå på etableringsersättning samt etableringstillägg för hemmavarande barn vid deltagande i etableringsprogrammet. Utredningen anser att det inte vore rimligt att ändra de ekonomiska förutsättningarna för dem under pågående programtid. Det föreslås därför att äldre bestämmelser ska gälla för den som före den 1 januari 2025 har beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till en flykting eller annan skyddsbehövande. Det innebär att den nya tremånadersgränsen en-

ligt 2 § första stycket 2 respektive tvåårsgränsen enligt 2 § andra stycket bara kommer att gälla för en nyanländ som beviljas uppehållstillstånd efter den 1 januari 2025 eller senare. En nyanländ som har beviljats uppehållstillstånd före detta datum kommer däremot att omfattas av den hittills gällande sexårsgränsen.

Övergångsbestämmelser till etableringsförordningen och förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser

Det nuvarande regelverket i etableringsförordningen medger inte någon förlängd tid med etableringsinsatser, och det finns inte heller möjlighet till överhoppningsbar tid vid beräkningen av ramtiden. Den som deltar i etableringsprogrammet kan vidare få etableringsersättning, etableringstillägg och bostadstillägg enligt förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

Utifrån ett likabehandlingsperspektiv är det viktigt att alla nyanlända som tillhör målgruppen för etableringsinsatser får tillgång till lika möjligheter och rättigheter. Övergångsperioden mellan de äldre och de nya föreskrifterna bör därför vara så kort som möjligt för att minimera tiden med två parallella system. På så sätt minskar även risken för administrativt merarbete för Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan och därmed ökade kostnader.

Utredningen anser därför att de nya reglerna om etableringsprogrammets innehåll, slutmål och längd i etableringsförordningen inte bör ges någon retroaktiv effekt. Villkoren för den som vid ikraftträdandet deltar i etableringsinsatser bör inte heller ändras under pågående etableringsprogram. Äldre bestämmelser föreslås därför fortsätta att gälla för den som deltar i etableringsinsatser vid ikraftträdandet så länge han eller hon inte har skrivits ut från programmet.

Det innebär att de nya föreskrifterna i etableringsförordningen och förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser blir tillämpliga för personer som av någon anledning har skrivits ut från programmet och som återinträder efter ikraftträdandet. På så sätt begränsas övergångsperioden mellan det gamla och det nya regelverket.

Övergångsbestämmelser till ersättningsförordningen

Enligt gällande bestämmelser i förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar, här kallad ersättningsförordningen, har kommuner och regioner rätt till ersättning för mottagande av anhöriga till flyktingar som har ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring och som ansökt om uppehållstillstånd inom sex år från det att anknytningspersonen togs emot i en kommun. Ersättningen till kommuner betalas ut under två år.

För att kommuner och regioner ska kunna planera sin verksamhet bör full ersättning som har börjat betalas ut före ikraftträdandet utgå för anhöriga som omfattas av gällande regelverk. Av 12 § ersättningsförordningen följer att schablonersättningen betalas ut vid utgången månaden efter den månad då utlänningen togs emot i kommunen. Utredningen föreslår därför att äldre bestämmelser fortfarande ska gälla för ersättning som avser en utlänning som före den 1 januari 2025 har tagits emot i en kommun. Det innebär att den nya tremånaders- respektive tvåårsgränsen bara kommer att gälla vid utbetalning av ersättning för en nyanländ som beviljas uppehållstillstånd efter den 1 januari 2025 eller senare.

Övriga författningsändringar

Vi bedömer att det inte finns behov av övergångsbestämmelser till skollagen (2010:800), lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare och förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

11 Konsekvenser av utredningens förslag och bedömningar

11.1 Krav på konsekvensanalysen

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska en utredning redovisa vilka konsekvenser utredningens förslag får för kostnader och intäkter för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa också redovisas. När det gäller kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner ska utredningen föreslå en finansiering. Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Av utredningens direktiv framgår att vi utöver detta vid utformningen av förslagen ska göra en samhällsekonomisk analys och beskriva de avvägningar som gjorts. Även konsekvenser för barn ska redovisas, särskilt ur ett barnrättsperspektiv.

11.2 Samhällsekonomiska konsekvenser

Syftet med förslagen är att fler utrikes födda kvinnor ska ges bättre förutsättningar att etablera sig i arbets- och samhällslivet och därmed bli självförsörjande och få ökad egenmakt. Ökad sysselsättning är avgörande för att komma till rätta med de utmaningar som samhället står inför när det gäller integration och segregation. Det finns

också stora sociala och ekonomiska vinster för såväl individen som samhället att fler utrikes födda kvinnor deltar i arbets- och samhällslivet.

Mot bakgrund av utredningens empiriska analys och genomgång av tidigare forskning (se kapitel 5) menar vi att förslagen om utvidgad målgrupp för etableringsinsatser och tydligare individualisering och målstyrning av etableringsprogrammet kan förbättra möjligheterna för nyanlända invandrare, i synnerhet kvinnor, att snabbare etablera sig på arbetsmarknaden. Det finns tydliga samband mellan att tidigt delta i etableringsinsatser och sannolikheten att vara sysselsatt några år senare. På några års sikt förväntas utredningens förslag leda till ökad sysselsättning, i synnerhet bland utrikes födda kvinnor (se t.ex. SOU 2012:69; Bratu m.fl. 2023)

För bedömning av hur stor sysselsättningseffekten kan bli kan en utgångspunkt vara den beräknade sysselsättningseffekten av etableringsreformen för kvinnliga flyktingar (Bratu m.fl. 2023; Ottosson 2022). Före reformen deltog kvinnliga flyktingar i mycket låg grad i kommunernas integrationsprogram. Detta ändrades i och med reformen, och i dag deltar kvinnor i etableringsprogrammet i nästan lika hög utsträckning som män. Forskarna visar att kvinnors sannolikhet att arbeta ökade med cirka 15 procentenheter efter cirka fem år. De finner även en positiv effekt på kvinnors löneinkomst med i genomsnitt minst 20 000 kronor per år (se vidare avsnitt 5.3.2). De grupper av anhöriginvandrare som med utredningens förslag ges möjlighet att delta i etableringsprogrammet har i genomsnitt bättre förutsättningar än flyktingar för etableringen på arbetsmarknaden. De positiva sysselsättningseffekterna kan därmed både förväntas vara större och komma snabbare än de effekter som skattats för flyktingkvinnor.

Utredningens förslag kan även bidra till att möta behoven av kompetensförsörjning på arbetsmarknaden och därmed bidra till sysselsättning och tillväxt. I den utvidgade målgruppen är utbildningsnivån hög. Samhället behöver ta tillvara denna potential för att klara av utmaningarna som följer av en åldrande befolkning.

Förslagen bidrar således till såväl högre sysselsättning och bättre kompetensförsörjning som till ökad integration och jämställdhet, vilket i sin tur innebär positiva samhällsekonomiska konsekvenser. Kostnaderna för att erbjuda effektiva insatser till fler behöver ställas mot kostnader för bristande kompetensförsörjning, integration och

jämställdhet i samhället. De sistnämnda kostnaderna är svåra att uppskatta i kronor, men de bedöms vara stora.

Att många utrikes födda i arbetsför ålder inte deltar i arbets- och samhällslivet innebär bland annat kostnader för samhället i form av lägre produktion och sämre matchning på arbetsmarknaden. Detta ger i sin tur bortfall av skatteintäkter och ökade kostnader för såväl statliga ersättningar och bidrag som för kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd och i vissa fall också för insatser från arbetsmarknads- och socialförvaltningar. Med tidiga insatser för etablering motverkas risken för att hamna i ett långvarigt utanförskap. Detta minskar de framtida behoven av ofta mer kostsamma insatser för att bryta långtidsarbetslöshet och utanförskap.

Ett ökat arbetsutbud har därmed positiva effekter på den offentliga sektorns finanser. När fler personer ingår i arbetskraften ökar vanligen även sysselsättningen, vilket leder till ökade skatteintäkter för staten och kommunerna. Samtidigt minskar den offentliga sektorns kostnader för transfereringar till följd av arbetslöshet och i vissa fall även sjukdom. Likaså minskar utgifterna för bland annat bostadsbidrag och äldreförsörjningsstöd när sysselsättningsgraden ökar.

På samhällsnivå leder således ett högre arbetskraftsdeltagande i befolkningen till ökad ekonomisk tillväxt och lägre kostnader för både staten och kommunerna. Med tidiga insatser som ger nyanlända kvinnor och män de verktyg och resurser de behöver för att få ett arbete förbättras matchningen på arbetsmarknaden. Utredningen bedömer sammantaget att de positiva samhällskonsekvenserna av förslagen överstiger kostnaderna för de åtgärder som föreslås.

11.3 Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrations- och segregationspolitiska målen

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Målet för segregationspolitiken är minskad segregation, jämlika och jämställda uppväxt- och levnadsvillkor samt goda livschanser för alla.

Utrikes födda, särskilt utomeuropeiskt födda, har en svagare förankring på arbetsmarknaden än inrikes födda. Detta gäller i synnerhet utomeuropeiskt födda kvinnor. En fördröjd etablering på arbetsmarknaden har negativa konsekvenser i form av sämre integration,

sämre inkomstutveckling och lägre pension. Utan tillgång till etableringsinsatser under de första åren i Sverige riskerar många kvinnor att fastna i långtidsarbetslöshet och utanförskap.

För utrikes födda som står utanför arbetsmarknaden är tidiga insatser särskilt viktiga. Utredningens förslag innebär att fler nyanlända som har för avsikt att etablera sig här i landet kan få information och tidigt erbjudas insatser som kan påskynda etableringen i arbets- och samhällslivet. En möjlighet för fler att delta i etableringsinsatser som kan påskynda etableringen på arbetsmarknaden förväntas därmed kunna minska och motverka segregation och påskynda integration. Vidare förväntas förslagen om en tydligare individualisering och målstyrning av etableringsprogrammet kunna bidra till att fler nyanlända, särskilt kvinnor, kan etablera sig på arbetsmarknaden eller påbörja reguljära studier. Förslagen kan därmed också motverka långtidsarbetslöshet och att färre har behov av fortsatt stöd av Arbetsförmedlingen efter avslutat etableringsprogram.

Utredningen bedömer att ett genomförande av förslagen bidrar till att nå det integrationspolitiska målet om lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Utredningen bedömer att förslagen också kan bidra till att minska och motverka segregation, skapa jämlika och jämställda uppväxt- och levnadsvillkor samt goda livschanser för alla.

11.4 Konsekvenser för jämställdheten

Målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Ett av de sex jämställdhetspolitiska delmålen anger att kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut. Ett annat delmål är att det obetalda hem- och omsorgsarbetet ska vara jämnt fördelat.

Försörjning genom eget arbete har en direkt påverkan på den ekonomiska jämställdheten. Sysselsättning och ekonomisk trygghet är viktiga aspekter för en god och jämställd hälsa och ger förutsättningar för att minska kvinnors utsatthet för våld och trakasserier. Att öka utrikes födda kvinnors möjligheter till inträde på arbetsmarknaden är därmed ett viktigt steg mot att ge alla kvinnor och män

samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut, dvs. ökad ekonomisk jämställdhet.

Utrikes födda pappor är den grupp som nyttjar föräldraförsäringen i lägst grad. En ökad etablering på arbetsmarknaden av utrikes födda kvinnor kan också leda till att utrikes födda pappor tar ut mer föräldraledighet, vilket i sin tur leder till en ökad måluppfyllelse även för det jämställdhetspolitiska delmålet om att det obetalda hem- och omsorgsarbetet ska vara jämnt fördelat. Indirekt kan detta också påverka det fjärde jämställdhetspolitiska delmålet om att det oavlönade hem och omsorgsarbetet ska delas mer jämställt mellan kvinnor och män.

I dag står alltför många utrikes födda, särskilt kvinnor, långt från arbetsmarknaden, utan egen inkomst och därmed utan verklig möjlighet till frihet att självständigt forma sitt liv och delta i samhället. Det får konsekvenser inte bara för den enskilda kvinnan utan även för hennes eventuella barn och i förlängningen för hela samhället. Två av tre anhöriginvandrare är kvinnor och många kommer för att bilda familj. En majoritet av de vårdnadshavare som stannar hemma med barn är också kvinnor. Det är således fler kvinnor än män som kommer att beröras av förslagen om utökad målgrupp. Även förslagen för ett mer flexibelt etableringsprogram, särskilt förslaget om överhoppningsbar tid vid föräldraledighet och möjligheten till förlängd tid med etableringsinsatser, kommer särskilt underlätta kvinnors etablering.

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 kan också bidra till att utrikes födda kvinnor i större utsträckning får möjlighet att forma sitt eget liv, i stället för att fastna i en mångårig ekonomisk och social beroendeställning till den partner som de har invandrat till. Förslagen får således positiva effekter för kvinnors möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden och bidrar därmed även till att nå målet om jämställdhet.

11.5 Konsekvenser för barn

Sverige ska följa FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), som är svensk lag sedan den 1 januari 2020. Enligt barnkonventionens grundprinciper ska varje barn ha samma rättigheter till utbildning och utveckling (artikel 2, 6, 28 och 29) och vid alla åtgärder som rör barn ska barnets åsikter beaktas och barnets bästa komma i främsta rummet (artikel 3 och 12).

Målet för den ekonomiska familjepolitiken är att den ska bidra till en god ekonomisk levnadsstandard för alla barnfamiljer samt minska skillnaderna i de ekonomiska villkoren mellan hushåll med och utan barn. Den ekonomiska familjepolitiken ska även bidra till ett jämställt föräldraskap, bland annat genom att föräldraförsäkringen underlättar för föräldrarna att kombinera familjeliv och arbetsliv och att dela på föräldraledigheten.

Syftet med utredningens förslag är att fler utrikes födda ska ges bättre förutsättningar att etablera sig i arbets- och samhällslivet. Förslagen kan därmed 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. Föräldrars arbetsmarknadssituation överförs i hög grad till barnen. Barn med utländsk bakgrund löper högre risk att själva bli arbetslösa jämfört med barn med svensk bakgrund. Genom att fler nyanlända ges förutsättningar att etablera sig i arbets- och samhällslivet minskar risken för att ett utanförskap hos föräldrarna går i arv till barnen.

Barn som gått i förskola utbildar sig längre och har högre sysselsättning och lön som vuxna jämfört med barn som inte deltagit i förskola. Förskolan är viktig inte minst för att nyanlända barn och barn med annat modersmål än svenska ska få tillgång till språkutveckling i svenska. Utrikes födda barn och barn till nyanlända vuxna deltar dock i lägre utsträckning i förskola än andra barn. Utredningens förslag om en utvidgad målgrupp för etableringsprogrammet innebär att fler nyanlända kvinnor har möjlighet att delta i etableringsinsatser, vilket även kan bidra till att fler nyanlända barn deltar i förskolan.

Utredningens förslag bidrar även till att stärka nyanländas möjligheter till ett aktivt föräldraskap. Social isolering, bristande nätverk samt begränsade kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället är inte endast hinder för etableringen på arbetsmarknaden, utan gör det också svårare för nyanlända föräldrar att ge sina barn

stöd och vägledning. Genom deltagande i sfi, samhällsorientering och arbetsförberedande insatser kan nyanlända föräldrars kännedom om och förankring i samhället öka, vilket även påverkar deras förutsättningar att ge sina barn stöd både i skolan och i sociala relationer. När utrikes födda mammor och pappor arbetar eller studerar, delar på föräldraförsäkringen samt är aktiva på andra sätt i samhället, bidrar det även till andra positiva effekter, exempelvis ökade kunskaper i svenska språket och en starkare tillit till det svenska samhället. Detta kan i sin tur även stärka barnens förutsättningar. Utredningen bedömer således att ett genomförande av förslagen medför betydande positiva konsekvenser för barn.

11.6 Ekonomiska konsekvenser för staten

11.6.1 Utvidgad målgrupp för etableringsprogrammet

Den utvidgning av målgruppen för etableringsprogrammet som föreslås i avsnitt 7.3 avser 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. Invandrare från EES-länder eller Schweiz samt familjemedlemmar till en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för studier omfattas inte.

Målgruppens omfattning

Utredningens statistik om målgruppen som redovisas i kapitel 5 visar att det i befolkningen 2020 fanns 31 500 kvinnor och män i gruppen övriga anhöriga och 12 500 anhöriga till arbetskraft med vistelsetid 0–2 år. Detta innebär att i genomsnitt 14 700 personer har invandrat per år 2018–2020 i dessa grupper. Nära 70 procent var kvinnor. Kohorten anhöriga som invandrade 2014 var ungefär lika stor, 11 600 övriga anhöriga och 2 500 anhöriga till arbetskraftsinvandrare (Landell 2021). Invandringen i dessa grupper varierar således betydligt mindre mellan åren än vad som är fallet för nuvarande målgrupp. Mot denna bakgrund antas att det i genomsnitt invandrar 14 000 personer per år, cirka 10 000 kvinnor och 4 000 män,

som tillhör den föreslagna utökade målgruppen för etableringsprogrammet.

En person som tillhör målgruppen kan anvisas till programmet om han eller hon är arbetssökande och en anvisning är arbetsmarknadspolitiskt motiverad. Individen behöver alltså bedömas ha behov av ett sammanhållet stöd för sin etablering på arbetsmarknaden. Cirka 25 procent av kvinnorna och 45 procent av männen med 0–2 års vistelsetid förvärvsarbetade 2020. Vi uppskattar därför att cirka 70 procent av dem som invandrar varje år i dessa grupper (cirka 10 000 personer per år) har behov av att delta i etableringsinsatser.

En förutsättning för anvisning är också att personen är inskriven på Arbetsförmedlingen. I dagsläget är det mindre vanligt i dessa grupper av anhöriga att skriva in sig som arbetssökande, ungefär var tredje kvinna och cirka 60 procent av männen var inskrivna hos Arbetsförmedlingen året efter invandringen till Sverige (Landell 2021). Utredningens förslag syftar emellertid till att öka arbetskraftsdeltagandet. Detta innebär att om de föreslagna åtgärderna har effekt så kommer en högre andel än i dag få kännedom om möjligheter och förväntningar och som en följd av detta också skriva in sig som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen.

Även om alla nyanlända anhöriginvandrare nås av information om möjlighet att delta i etableringsprogrammet är det inte troligt att alla också kommer välja att delta. Vissa i gruppen anhöriga till arbetskraftsinvandrare är kanske inte inställda på att stanna i Sverige långsiktigt, andra kan vara föräldralediga. Endast drygt 3 procent i dessa grupper har försörjningsstöd (se bilaga 3) och kan av kommunen hänvisas att skriva in sig som arbetssökande. Vi gör därför antagandet att 50 procent av de 10 000 personer som bedöms ha behov av etableringsinsatser kommer att påbörja programmet. Förslaget om utökad målgrupp för etableringsprogrammet kan därmed beräknas till ett ökat inflöde till etableringsprogrammet med 5 000 nya deltagare per år.

Med utredningens förslag till ikraftträdande- och övergångsbestämmelser kommer även de som invandrar året innan lagändringen träder i kraft kunna anvisas till programmet från och med ikraftträdandet 2025 (år 1). Vi antar därför att inflödet år 1 från den utökade målgruppen blir lika stort som efterföljande år.

Kostnad per deltagare

Etableringsprogrammet kan som längst omfatta 24 månader med insatser (se avsnitt 11.6.3 för bedömning av konsekvenser av förslaget om förlängd tid med insatser). Olika deltagare står olika långt ifrån arbetsmarknaden och kommer därför delta i programmet under olika lång tid. I den utvidgade målgruppen är utbildningsnivån relativt hög, mellan 40 och 50 procent har en eftergymnasial utbildning. I genomsnitt beräknas därför deltagare i den utvidgade målgruppen delta i etableringsinsatser under 15 månader. Med ett jämnt inflöde under året innebär det att i genomsnitt 2 500 personer deltar år 1, 5 800 personer deltar år 2, och under år 3 nås den långsiktiga volymen på 6 250 deltagare från den utökade målgruppen.

Kostnaden per månad för en deltagare från den utvidgade målgruppen inkluderar deltagarersättning, kostnad för kartläggning och förmedlingsinsatser samt kostnader för köp av insatser. Med utredningens förslag om etableringsersättning på den lägre nivån 168 kronor per dag blir kostnaden för deltagarersättning 3 696 kronor per person och månad. I etableringsprogrammet krävs en jämförelsevis hög personaltäthet för att uppnå kvalitet i kartläggnings- och förmedlingsarbetet. Räknat på en personaltäthet på cirka 30 deltagare per förmedlare beräknas kostnaden till 2 000 kronor per deltagare och månad. Kostnaden för Arbetsförmedlingens köp av program och insatser för deltagare i etableringsprogrammet uppskattas till i genomsnitt 3 000 kronor per månad.

Tabell 11.1 Beräknad bruttokostnad per år för utvidgad målgrupp för etableringsinsatser. Miljoner kronor

	År 1	År 2	År 3
Antal deltagare (genomsnitt per år)	2 500	5 800	6 250
UO 14 anslag 1:1 Förvaltningskostnader AF	60	139	150
UO 14 anslag 1:3 Program och insatser	90	208	225
UO 14 anslag 1:14 Etableringsersättning	111	257	277
Totalt	261	604	652

Källa: Egna beräkningar.

11.6.2 Omklassning av vissa anhöriga till flyktingar

Mot bakgrund av att försörjningskrav vid anhöriginvandring även gäller för flyktingar och alternativt skyddsbehövande föreslås i avsnitt 7.6.2 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. Om anknytningspersonen är ett barn ska tidsgränsen i stället vara två år.

Förslaget innebär ingen förändring vad gäller kostnaderna för etableringsinsatser för gruppen som omklassas. Däremot påverkas kostnaderna för deltagarersättningen, eftersom deltagare i den utvidgade målgruppen får etableringsersättning på den lägre nivån och inte heller kan få etableringstillägg för hemmavarande barn.

Baserat på antalet beviljade uppehållstillstånd för anhöriga till flyktingar 2020–2022 är det i genomsnitt 62 procent av anhöriga till flyktingar som omklassas (se figur 7.1). Detta motsvarar i genomsnitt 1 590 personer per år, varav 44 procent är vuxna (700 personer). Förslaget innebär att kostnaderna för etableringsersättning för denna grupp minskar med i genomsnitt 4 230 kronor per månad och deltagare [etableringsersättning 6 776 kronor + genomsnittligt etableringstillägg för hälften av deltagarna 1 150 kronor – etableringsersättning på den lägre nivån 3 696 kronor]. För 24 månaders deltagande i etableringsinsatser innebär detta totalt **71 miljoner kronor** i minskade kostnader för etableringsersättning inklusive etableringstillägg.

I avsnitt 7.6.3 föreslås av samma skäl att ersättning till kommuner och regioner enligt förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar inte ska lämnas för den grupp anhöriga till flyktingar som omklassas till att höra till etableringslagens utvidgade målgrupp. Förslaget innebär att kommunerna inte längre ska få statlig ersättning för kostnader kopplade till bosättning och försörjning för gruppen anhöriga till flyktingar och skyddsbehövande som omfattas av försörjningskrav. Schablonersättningen utgör huvuddelen av statens kostnader för flyktingmottagandet för personer i yrkesverksam ålder. Förslaget innebär minskade kostnader för schablonersättningen som staten lämnar till kommuner för flyktingmottagande med **262 miljoner kronor** för en genomsnittlig årskohort [1 590 personer × 165 000 kronor]. Till detta tillkommer

vissa minskade kostnader för andra ersättningar som kan utbetalas enligt samma förordning. Bland annat har den kommun som först tog emot en person som omfattas av flyktingmottagandet rätt till ersättning för initiala kostnader för ekonomiskt bistånd med 7 500 kronor för vuxna och 3 000 kronor per barn. För gruppen som omklassas innebär ersättningen för initialt ekonomiskt bistånd minskade kostnader för staten med motsvarande **8 miljoner kronor**.

I avsnitt 7.6.3 görs också bedömningen att kommunerna bör tillföras ersättning för vissa kostnader för sfi, samhällsorientering och komvux för den grupp som omklassas. Kommunerna fördelar i genomsnitt knappt 20 procent av schablonersättningen till dessa verksamheter (Statskontoret 2022). Detta innebär att **85 miljoner kronor** [$165\,000 \text{ kronor} \times 20 \text{ procent} \times 1\,590 \text{ personer}$] bör tillföras schablonersättningen för de flyktingar och anhöriga som även fortsättningsvis omfattas av flyktingmottagandet. Med samma beräkningsprincip som ovan, dvs. genomsnittligt flyktingmottagande för 2020–2022, innebär detta en höjning av schablonersättningen med 7 400 kronor per person som omfattas av flyktingmottagandet [$85 \text{ miljoner kronor} / (13\,125 - 1\,590) \text{ personer}$]. Utredningens bedömning innebär således att schablonersättningen bör höjas till **172 400 kronor** för en person som inte har fyllt 66 år, och till **100 000 kronor** för en person som har fyllt 66 år.¹

Tabell 11.2 Konsekvenser av att vissa anhöriga till flyktingar omklassas till den utvidgade målgruppen. Miljoner kronor

Beräknat för en genomsnittlig årskohort 2020–2022

	Minskade kostnader	Ökade kostnader	Nettoeffekt
U0 13 anslag 1:2 Kommunersättningar vid flyktingmottagande	270	85	-185
U0 14 anslag 1:14 Etableringsersättning	71	-	-71
Totalt	341	85	-256

Anm.: Både schablonersättningen till kommuner vid flyktingmottagande och etableringsersättningen betalas ut över en 2-årsperiod.

Källa: Egna beräkningar.

¹ Alternativt kan höjningen av schablonersättningen i stället koncentreras till personer i åldern 20–65 år. Migrationsverket har sedan tidigare bestämmelser fortfarande kvar åldersindelningen 0–19 och 20–65 år i aktuella it-system. Det är därför relativt enkelt att hantera olika belopp för personer som ännu inte har fyllt 20 år och personer som har fyllt 20 men inte 66 år under förutsättning att förändringen sker vid ett årsskifte.

11.6.3 Möjlighet till förlängd tid med etableringsinsatser

I avsnitt 9.3.3 föreslås att tiden med etableringsinsatser ska få förlängas med ytterligare högst 12 månader för nyanlända som sedan tidigare saknar en gymnasieutbildning.

För beräkning av volymeffekten av förslaget kan man utgå ifrån andelen av deltagarna som i dag går över till jobb- och utvecklingsgarantin direkt efter 24 månader med etableringsinsatser, cirka 40 procent av deltagarna. En alternativ utgångspunkt kan vara andelen som inte har gått till jobb eller utbildning inom 24 månader med etableringsinsatser, cirka 60 procent av deltagarna. Oavsett utgångspunkt gäller att en förlängning är aktuell om Arbetsförmedlingen bedömer att den nyanlande kan nå sitt individuella mål med programmet med extra tid. Vi antar att 30 procent av deltagarna i nuvarande målgrupp kommer att ges möjlighet till förlängd tid. Prognosen för antalet som kommer skrivas in i programmet 2023–2026 är drygt 5 000 personer per år.² Detta innebär att 1 500 deltagare i nuvarande målgrupp kan antas få förlängd tid med etableringsinsatser.

Även deltagare i den föreslagna utvidgade målgruppen kan få förlängd tid med insatser. Som tidigare beskrivits är utbildningsnivån hög i dessa grupper. Vi antar därför att 10 procent i den utvidgade målgruppen får förlängd tid med insatser, vilket innebär 500 deltagare per år.

Kostnaden per deltagare som får förlängd tid består av dels individersättningen, dels kostnader för förmedlingsinsatser och köp av insatser. Deltagare som hör till gruppen flyktingmottagna har den högre etableringsersättningen och kan även få etableringstillägg för hemmavarande barn. Cirka 40 procent av deltagarna har etableringstillägg, och det genomsnittliga beloppet för dem som får etableringstillägg är cirka 2 300 kronor per månad. För dessa deltagare behöver hänsyn också tas till att de i dag får aktivitetsstöd när de går över till jobb- och utvecklingsgarantin.

Kostnader för förmedlingsarbete och köp av programinsatser antas vara desamma i etableringsprogrammet och i jobb- och utvecklingsgarantin, dvs. förlängningen av tiden med etableringsinsatser innebär inga ökade kostnader i den delen. För deltagare från den utvidgade målgruppen beräknas kostnaden för förmedlingsarbetet till 1 000 kronor per månad under förlängningen. Det lägre beloppet

² Arbetsförmedlingen (2023-02-06), Prognos för utbetalningar 2023–2026, s. 43.

jämfört med grundberäkningen i avsnitt 11.6.1 motiveras av att deltagarna behöver mer stöd inledningsvis, bland annat görs det relativt personalintensiva kartläggningsarbetet i inledningen av programmet. Köp av insatser beräknas som tidigare till 3 000 kronor per månad. För båda grupperna antas en genomsnittlig förlängning med 9 månader.

Tabell 11.3 Beräknad kostnad per år för förlängd tid med etableringsinsatser. Miljoner kronor

Vid antagande om i genomsnitt 9 månaders förlängning

	Nuvarande målgrupp	Utvidgad målgrupp	Total
Antal deltagare som får förlängd tid	1 500	500	2 000
Etableringsersättning	92	17	109
Etableringstillägg	12		12
Aktivitetsstöd	-66	-	-66
Förmedlingskostnader	-	4,5	4,5
Köp av insatser	-	13,5	13,5
Total kostnad	38	35	73

Källa: Egna beräkningar.

11.6.4 Överhoppningsbar tid för föräldraledighet

Utredningens förslag i avsnitt 9.4.1 syftar till att de som gör uppehåll för föräldraledighet inte ska gå miste om tid med etableringsinsatser. Förslaget ger möjlighet till så kallad överhoppningsbar tid vid beräkningen av ramtiden (36 månader från folkbokföring) då en nyanländ kan ta del av etableringsinsatser.

Det är nästan enbart kvinnor som gör avbrott i etableringsinsatserna för föräldraledighet, cirka 20 procent av kvinnorna gör detta varje år. I dag är drygt hälften av deltagarna kvinnor. Arbetsförmedlingen har inte kunnat ta fram uppgifter om hur vanligt det är att kvinnor går miste om tid i etableringsinsatser till följd av det begränsade utrymmet för föräldraledighet med nuvarande regelverk. Vi får därför göra ett antagande om att de kvinnor som gör avbrott från etableringsinsatserna i genomsnitt går miste om 3 månader med insatser. Samtliga dessa kvinnor har etableringstillägg för minst ett barn. Vi använder det genomsnittliga beloppet för etableringstillägg (2 300 kronor per månad). Med prognosen om 5 000 nya deltagare

per år, varav hälften är kvinnor blir kostnaden för att föräldralediga ska kunna delta i etableringsinsatser i samma utsträckning som övriga deltagare **19,5 miljoner kronor** per år [12 miljoner kronor för etableringsersättning och etableringstillägg + 3 miljoner kronor för förmedlare + 4,5 miljoner kronor för köp av insatser].

Bland deltagarna från den utökade målgruppen förväntas andelen kvinnor bli 80 procent. I dessa grupper är det också vanligare att få barn under de första åren efter invandringen (Landell 2021), och 30 procent antas därför göra uppehåll för barnledighet varje år i denna grupp. För denna grupp innebär dock inte förslaget några ökade kostnader i förhållande till den beräkning som presenterades i avsnitt 11.6.1.

11.6.5 Statsbidrag till öppen förskola för integration

Utredningen bedömer i avsnitt 9.4.3 att Skolverket bör få i uppdrag att besluta om och fördela ett nytt statsbidrag till den kommunala vuxenutbildningen för att bedriva verksamhet i öppen förskola där nyanlända föräldrar ges möjlighet till språkträning och studie- och yrkesvägledning. Statsbidraget syftar till att dels bidra till att öppna förskolan prioriteras som arena för berörda förvaltningsars ordinarie verksamheter, dels stimulera till att arbetssättet används i fler kommuners verksamheter med öppen förskola. Ett statsbidrag innebär en möjlighet till statlig medfinansiering till verksamheter med ett innehåll som svarar mot de villkor som ställs upp.

År 2020 var det 122 kommuner som erbjöd riktade insatser inom öppna förskolan för att främja utrikes födda föräldrars etablering och ökat deltagande i förskolan för deras barn (SKR 2021). Utredningen bedömer att 100 miljoner kronor bör avsättas per år för statsbidrag till verksamhet med språkträning och studie- och yrkesvägledning inom öppna förskolan. I denna ram ingår även medel för administrativa kostnader hos Skolverket för att sprida information, hantera ansökningsprocess och beslut om bidrag, samt uppföljning av beviljade medel.

För att delvis finansiera detta statsbidrag kan 20 miljoner kronor omprioriteras från den ersättning som länsstyrelserna kan lämna till kommuner enligt 37 a § förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar. I 2023 års regleringsbrev har

20 miljoner kronor beräknats för bland annat insatser som särskilt riktar sig till eller underlättar deltagandet för föräldralediga och andra personer med små barn.³

11.6.6 Sammanfattning av kostnadskonsekvenserna för staten

Sammantaget beräknas utredningen förslag innebära ökade bruttokostnader för staten med knappt 570 miljoner kronor per år (se tabell 11.4). Den största delen utgörs av kostnaden för att utvidga målgruppen för etableringsprogrammet, och innebär ökade utgifter inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv. De anslag som berörs är 1:1 Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader, 1:2 Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd, 1:3 Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser samt 1:14 Etableringsersättning. Även utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning berörs genom bedömningen om ett nytt statsbidrag för integrationsinsatser inom öppna förskolan. Förslagen och bedömningen finansieras delvis genom de minskade utgifterna inom utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering.

Tabell 11.4 Sammanlagda kostnadskonsekvenser för staten, per förslag och berört utgiftsområde. Miljoner kronor

Avser en årskostnad år 3 när förslagen fått fullt genomslag

	Utgiftsområde 13	Utgiftsområde 14	Utgiftsområde 16	Totalt
Utökad målgrupp		652		652
Omklassning av vissa anhöriga till flyktingar	-185	-71		-248
Förlängd tid med etableringsinsatser		73		73
Överhoppningsbar tid		19,5		19,5
Statsbidrag till öppen förskola			100	100
Statsbidrag från länsstyrelser	-20			
Totalt	-205	673,5	100	568,5

Källa: Egna beräkningar.

³ Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende anslag 1:1 Etableringsåtgärder inom utgiftsområde 13, Ju2022/03705 (delvis).

De i tabellen redovisade konsekvenserna är bruttokostnader för staten. Nettokostnaden bedöms dock vara lägre. Dels arbetar redan Arbetsförmedlingen i andra former med vissa nyanlända i den utvidgade målgruppen, dels kan tidiga insatser för nyanlända förhindra långtidsarbetslöshet och därmed framtida kostnader.

En ytterligare konsekvens som bör beaktas är att nyanlända anhöriginvandrare kommer att ha möjlighet att komplettera sina kunskaper på komvux som en del av etableringsinsatserna. Cirka 5 procent av övriga anhöriga med 0–2 års vistelsetid i landet hade inkomster från studier som sin huvudsakliga inkomstkälla, och bland dem som varit bosatta i landet 3–4 år var motsvarande andel 15 procent (se bilaga 3). Statens kostnader för studiestöd kan därmed minska som en följd av utredningens förslag.

I övrigt kan utredningen konstatera att avsevärda anslagsmedel under senare år har förts bort som anslagssparande från flera av de berörda anslagen inom utgiftsområde 14. Bedömningen är därför att de ökade utgifterna i övrigt kan finansieras genom omprioritering inom utgiftsområde 14.

11.7 Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

Som redovisats i avsnitt 11.6.2 kommer kommunerna 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. Detta bedöms som det mest träffsäkra sättet att tillföra vissa medel för sfi, samhällsorientering och vuxenutbildning till de kommuner där de anhöriga som inte längre omfattas av flyktingmottagandet bosätter sig.

Förslaget om möjlighet till förlängd tid med etableringsinsatser bedöms få konsekvenser för kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd. Underlag från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) som utredningen tagit del av visar att 40 procent av de nyanlända som påbörjade etableringsinsatser 2018 mottog ekonomiskt bistånd 2021. I den gruppen återfinns sannolikt många av dem som efter etableringsprogrammet gått över till jobb- och utvecklingsgarantin, och som där får aktivitetsstöd i stället för etableringsersättning. Det genomsnittliga belopp som kommunerna betalade ut per

person som beviljats bistånd 2021 var 41 790 kronor, vilket motsvarar cirka 3 500 kronor i genomsnitt per månad. De nyanlända som kan få möjlighet till förlängd tid (30 procent av deltagarna) kommer att ha kvar den högre etableringsersättningen. Skillnaden i inkomst mellan aktivitetsstöd (efter skatt) och etableringsersättning inkl. etableringstillägg är 4 340 kronor per månad. Förslaget om förlängd tid kan således avlasta kommunerna kostnader för kompletterande försörjningsstöd med **upp till 47 miljoner kronor** per år [$3\,500 \text{ kronor} \times 1\,500 \text{ personer} \times 9 \text{ månader}$].

Samhällsorientering och sfi bör som huvudregel vara avslutade vid en förlängning (se avsnitt 9.3.3). Deltagare som får förlängd tid kan dock i många fall behöva utbildningsinsatser för att nå sitt slutmål, ofta i form av komvux. Statsbidrag lämnas till kommunerna för utbildning inom regionalt yrkesvux, men utbildning under förlängningen medför även vissa kostnader för kommunerna. Denna merkostnad bedöms dock bli mindre än de minskade kostnaderna för kompletterande försörjningsstöd. Utredningens sammantagna bedömning är därför att justering av ersättningen till kommunerna inte är motiverad med anledning av förslaget om förlängd tid.

Utredningen föreslår vidare i avsnitt 8.5 en skyldighet för kommuner att löpande under året hålla sig informerade om vilka nyanlända invandrare som har rätt till samhällsorientering och sfi som folkbokförs i kommunen. Förslaget är ett förtydligande av en redan befintlig skyldighet för kommunerna att nå, erbjuda och motivera nyanlända till deltagande i sfi och samhällsorientering. Det innebär att kommunerna löpande under året behöver inhämta uppgifter från Skatteverkets folkbokföringsdatabas samt från Migrationsverket. De behöver avsätta resurser för detta och inrätta system för att regelbundet kunna inhämta information om nyanlända som bosätter sig i kommunen och skicka ut information till dem.⁴ För kommuner som inte tidigare har arbetat på detta sätt kan förslaget medföra vissa kostnader för tillkommande administration. Enligt utredningens bedömning är dock detta uppgifter som redan ålagts kommunerna.

⁴ Kommunernas bristande kännedom om vilka personer som bosätter sig i den egna kommunen kan också vara problematiskt ur ett kontrollperspektiv. Förbättrad folkbokföring är en prioriterad fråga för regeringen, som har avsatt 510 miljoner kronor till Skatteverket 2023–2026 för att förbättra kontrollen över folkbokföringen. Arbetet ska genomföras i samverkan med till exempel andra statliga myndigheter, kommuner, fastighetsägare samt företrädare för lokalsamhället (prop. 2022/23:1 utgiftsområde 3, s. 18).

Den kommunala finansieringsprincipen⁵ bedöms därför inte gälla de eventuella merkostnader som förslaget kan medföra i vissa kommuner.

När det gäller förslaget om att utöka målgruppen för samhällsorientering till att även omfatta familjemedlemmar till näringsidkare (se avsnitt 7.6.1) bedöms de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna vara försumbara. Detta eftersom gruppen endast omfattar ett fåtal individer per år.

11.8 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Reglering om den kommunala självstyrelsen finns i regeringsformen. Enligt 14 kap. 2 § regeringsformen sköter kommunerna lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse, samt övriga angelägenheter som bestäms i lag, på den kommunala självstyrelsens grund. I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

Enligt gällande lagstiftning ansvarar kommunerna för att nå, erbjuda och motivera alla nyanlända till deltagande i sfi och samhällsorientering. Som redovisas i avsnitt 7 fullgör kommunerna inte detta ansvar i dag. Utredningens förslag innebär att ansvaret förtydligas på så sätt att det införs en skyldighet för kommunerna att löpande under året hålla sig informerade om vilka nyanlända invandrare som har rätt till samhällsorientering och sfi som folkbokförs i kommunen. Förslaget syftar till att säkerställa att befintligt regelverk efterlevs så att nyanlända invandrare som bosätter sig i en kommun nås av information och erbjudande om samhällsorientering och sfi.

Utredningen bedömer att det är ett angeläget allmänt intresse dels att kommunerna fullgör sitt lagstadgade ansvar, dels att fler nyanlända deltar i sfi och samhällsorientering så att förutsättningarna för integration och framtida arbetsmarknadsetablering kan förbättras. Vikten av att den kommunala självstyrelsen inte inskränks ytterligare leder således i detta fall till slutsatsen att det allmänna intresset väger över. Konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen bedöms vidare vara försumbara, eftersom det är fråga om ett förtydligande av ett redan befintligt kommunalt ansvar. Inskränkningen av den

⁵ Finansieringsprincipen innebär att inga nya obligatoriska uppgifter från staten får införas utan medföljande finansiering till kommuner och regioner.

kommunala självstyrelsen bedöms därmed inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den. Den skyldighet som de föreslagna ändringarna innebär bedöms alltså som godtagbar även vid beaktande av proportionalitetsprincipen i 14 kap. 3 § regeringsformen.

Utredningen anser vidare att konsekvenserna för det kommunala självstyret när det gäller förslaget om att utöka målgruppen för samhällsorientering till att även omfatta familjemedlemmar till näringsidkare är försumbara.

11.9 Konsekvenser för berörda myndigheter

11.9.1 Konsekvenser för Arbetsförmedlingen

Utvidgad målgrupp

Förslaget innebär att fler nyanlända kommer att anvisas till etableringsprogrammet än i dag. Ett större antal deltagare i programmet kan medföra vissa stordriftsfördelar och bidra till ökad stabilitet och förutsebarhet i verksamheten. Den utökade målgruppen varierar inte heller mellan åren på det sätt som är fallet för flyktingar och övriga skyddsbehövande. Detta kan göra det lättare för Arbetsförmedlingen att upprätthålla kompetens och organisera sin verksamhet.

Förslaget får även konsekvenser kopplade till webbanropet mellan Arbetsförmedlingen och Migrationsverket. Migrationsverket behöver ta fram nya klassningskoder för uppehållstillstånd vilket medför att Arbetsförmedlingens IT-system behöver anpassas och utvecklas till det nya regelverket. Detta bör dock inte medföra något merarbete för Arbetsförmedlingen vid inskrivningen av personer i etableringsprogrammet, eftersom de nya klassningskoderna kommer att tas in i befintligt system.

Deltagarna i den utvidgade målgruppen kommer att få en lägre etableringsersättning än den ursprungliga målgruppen. De kommer inte heller få etableringstillägg för hemmavarande barn. Detta innebär dock inte några konsekvenser för Arbetsförmedlingen, eftersom deltagarna ansöker om ersättning direkt från Försäkringskassan (se vidare avsnitt 11.9.5).

Förslagen om informationsskyldighet för myndigheter och kommuner kan förväntas medföra att fler nyanlända nås av information

om etableringsinsatser och därmed att inskrivningen hos Arbetsförmedlingen ökar. Det kan vidare innebära att anhöriginvandrare skriver in sig hos Arbetsförmedlingen i ett tidigare skede än i dag. När fler anhöriginvandrare får möjlighet att påbörja arbetsmarknadsinsatser direkt efter folkbokföring kan det bidra till att de får ett bättre stöd av Arbetsförmedlingen i ett tidigare skede. I förlängningen medför detta att färre personer kan förväntas behöva fortsatt stöd efter fullgjort etableringsprogram.

Utredningens förslag om att information om etableringsinsatser ska ges till nyanlända vid Statens servicecenter i samband med folkbokföringen innebär att Arbetsförmedlingen och Skatteverket behöver avtala om att Skatteverket för Arbetsförmedlingens räkning ska lämna viss information till nyanlända i samband med folkbokföringen. Att ge information och hjälp i frågor inom den egna myndighetens verksamhetsområde, att samverka med andra myndigheter samt tillhandahålla viss gemensam offentlig service via Statens servicecenter är en uppgift som myndigheter redan har i dag enligt befintlig reglering (se avsnitt 7.4.3).

Ett mer individuellt, flexibelt och effektivt etableringsprogram

Förslagen i kapitel 8 innebär till viss del att nuvarande reglering förtydligas, men också att den skärps såvitt gäller Arbetsförmedlingens arbetssätt. Förslagen innebär att Arbetsförmedlingen behöver arbeta mer målinriktat, kvalitativt och individanpassat med nyanländas arbetsmarknadsetablering. Syftet är att säkerställa att nyanlända får bättre förutsättningar än i dag att efter genomfört etableringsprogram kunna etablera sig på arbetsmarknaden eller påbörja studier. Arbetsförmedlingen har ansvarat för nyanländas etablering i snart 13 års tid och har därmed bred erfarenhet av uppdraget. Inom Arbetsförmedlingen finns även erfarenhet och kompetens att använda effektiva arbetsmetoder för jämställd etablering. Utredningen bedömer därför inte att myndigheten behöver utveckla nya arbetsmetoder, utan snarare i ökad grad använda sig av de arbetssätt som myndigheten redan testat och påvisat fungerar väl.

Förslagen medför dock en ambitionshöjning och innebär att Arbetsförmedlingen behöver prioritera resurser för att kunna arbeta

på ett mer kvalitativt och individanpassat sätt än i dag med deltagarna inom etableringsprogrammet.

Förslaget om överhoppningsbar tid vid föräldraledighet medför att myndigheten behöver ta fram ny information till deltagarna och införa nya rutiner för handläggning och uppföljning av programmet. Att beräkna ramtiden kan även innebära ett visst merarbete för handläggarna.

Förslagen om slutmål och möjlighet till förlängning av etableringsprogrammet förväntas innebära att fler nyanlända kommer att kunna nå målet med etableringsprogrammet, det vill säga att få ett arbete eller påbörja reguljära studier. De kommer dock att kräva att Arbetsförmedlingen säkerställer att det finns insatser som de nyanlända kan ta del av. Rätt intensitet och relevans i insatserna behöver garanteras. Arbetsförmedlingen behöver således utveckla arbetssätt och säkerställa att upprättade handlingsplaner hålls aktuella och förnyas vid behov i enlighet med befintligt regelverk.

Arbetsförmedlingen har under flera år arbetat med att digitalisera sina tjänster och att automatisera, förenkla och effektivisera sina interna arbetsprocesser i syfte att frigöra mer tid för arbetssökande som står långt från arbetsmarknaden. Utredningen bedömer därför att den ambitionshöjning i arbetet med etableringsprogrammet som utredningens förslag innebär samt de anpassningar av bland annat systemstöd som behöver göras bör kunna hanteras inom Arbetsförmedlingens befintliga ekonomiska ramar.

11.9.2 Konsekvenser för Migrationsverket

Förslagen om utvidgad målgrupp för etableringsprogrammet och omklassning av vissa anhöriga till flyktingar och andra skyddsbehövande innebär att Migrationsverket kommer att behöva ta fram nya klassningskoder för uppehållstillstånd. Förslagen får även konsekvenser kopplade till webbanropet mellan Arbetsförmedlingen och Migrationsverket samt för systemet för utbetalning av schablonersättning till kommunerna. Det innebär att Migrationsverkets IT-system behöver anpassas och utvecklas.

Förslaget om en uppgiftsskyldighet gentemot kommuner innebär vidare att Migrationsverket behöver utveckla system för elektroniskt utlämnande av uppgifter till kommuner på medium för auto-

matiserad behandling. Det kan exempelvis ske genom att personuppgifterna överlämnas via USB-minne, e-post eller filöverföring från ett IT-system till ett annat. Ett sätt att lämna ut uppgifter kan vara genom en så kallad fråga–svar–tjänst, som Migrationsverket och Arbetsförmedlingen använder sig av vid inskrivning av en person som tillhör målgruppen för etableringsprogrammet. Det är Migrationsverket som bestämmer på vilket sätt uppgifterna ska lämnas ut.

Även utredningens förslag om en skyldighet för Migrationsverket att ge information till utlänningar som beviljas uppehållstillstånd på någon av de grunder som anges i etableringslagen innebär en ny uppgift för Migrationsverket.

Utredningen bedömer att de beskrivna utvecklingsinsatserna bör kunna hanteras inom Migrationsverkets befintliga ekonomiska ramar.

11.9.3 Konsekvenser för länsstyrelserna

Länsstyrelserna ansvarar bland annat för att följa upp samhällsorienteringen och deltar även i det fortlöpande arbetet med att utveckla samhällsorienteringen. Utredningens förslag innebär att målgruppen för etableringsprogrammet utvidgas till att omfatta samma målgrupp som redan omfattas av samhällsorienteringen. Förslagen om informationsöverföring mellan Migrationsverket och kommunerna innebär att kommunerna får bättre kännedom om hur många personer och vilka personer i kommunen som ingår i målgruppen för samhällsorientering, vilket förväntas bidra till en bättre träffsäkerhet vad gäller vilka som kommer att erbjudas samhällsorientering. Detta bidrar till bättre förutsättningar för länsstyrelserna att följa upp verksamheten.

Länsstyrelserna lämnar även ersättning till kommuner enligt 37 a § förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar, bland annat för insatser som syftar till att underlätta etableringen av nyanlända och stödja språkinläring. I 2023 års regleringsbrev beräknas 20 miljoner kronor användas för insatser för snabbare etablering, bland annat insatser som särskilt riktar sig till eller underlättar deltagandet för föräldralediga och andra personer med små barn. Enligt regleringsbrevet bör insatser

som stödjer språkinläringen prioriteras.⁶ Utredningens bedömning om att Skolverket bör få i uppdrag att fördela medel genom ett nytt statsbidrag innebär att medlen som i dag lämnas av länsstyrelserna kan omprioriteras.

11.9.4 Konsekvenser för Skolverket

Utredningen anser att 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 språkutbildning och studie- och yrkesvägledning. Skolverket har bred erfarenhet och väl utarbetade rutiner för att hantera olika statsbidrag. Kostnaden för att administrera statsbidraget ingår i den beräknade ramen (se avsnitt 11.6.5).

11.9.5 Konsekvenser för Försäkringskassan

Försäkringskassan handlägger ärenden om etableringsersättning för de individer som anvisas till etableringsprogrammet. Förslaget om en lägre etableringsersättning till deltagare i den utökade målgruppen innebär att myndigheten behöver anpassa sitt system för att hantera två olika nivåer för etableringsersättningen. Det kan medföra vissa mindre kostnader för utveckling av systemstödet för beslut och utbetalning av etableringsersättning. Utredningen bedömer att dessa utvecklingskostnader bör kunna hanteras inom myndighetens befintliga ekonomiska ramar.

11.9.6 Konsekvenser för Skatteverket

Den föreslagna skyldigheten för kommuner att löpande under året hålla sig informerade om vilka nyanlända invandrare som har rätt till samhällsorientering och sfi som folkbokförs i kommunen innebär att kommunerna regelmässigt behöver inhämta uppgifter från Skatteverkets folkbokföringsdatabas. Det är fråga om uppgifter som kommunerna redan i dag kan få ta del av och som Skatteverket enligt

⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende anslag 1:1 Etableringsåtgärder inom utgiftsområde 13, Ju2022/03705 (delvis).

nuvarande reglering ska tillhandahålla myndigheter. Utredningen bedömer att förslaget inte medför några tillkommande nya arbetsuppgifter för Skatteverket.

Utredningens förslag om att information om etableringsinsatser ska ges till nyanlända vid Statens servicecenter i samband med folkbokföringen innebär att Skatteverket och Arbetsförmedlingen behöver avtala om att Skatteverket för Arbetsförmedlingens räkning ska lämna viss information till nyanlända i samband med folkbokföringen. Att ge information och hjälp i frågor inom en annan myndighets verksamhetsområde, att samverka med andra myndigheter samt tillhandahålla viss gemensam offentlig service via Statens servicecenter är en uppgift som myndigheter har redan i dag enligt befintlig reglering (se avsnitt 7.4.3).

11.10 Förenlighet med EU-rätten

Förslagen bedöms vara förenliga med EU:s dataskyddsförordning (se vidare avsnitt 8). Förslagen berör i övrigt inte frågor som är reglerade i EU-rätten.

11.11 Konsekvenser för den personliga integriteten

Förslagen väntas leda till att uppgifter om fler personer än i dag utbyts mellan Arbetsförmedlingen och Migrationsverket samt mellan Migrationsverket och kommuner. Utredningen har i anslutning till respektive förslag redovisat hur förslagen och den behandling av personuppgifter som utbytet innebär förhåller sig till skyddet för den personliga integriteten. Övervägandena när det gäller förslaget om en utvidgad målgrupp för etableringsprogrammet finns i avsnitt 8.4. Övervägandena när det gäller införandet av en uppgiftsskyldighet mellan Migrationsverket och kommuner finns i avsnitt 8.5.2 och 8.5.3.

Utredningen bedömer att förslagen är förenliga med skyddet för den enskildes personliga integritet.

11.12 Övriga konsekvenser

Utredningen bedömer att förslagen kan ha vissa indirekta konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet. Förslagen om ökad individualisering innebär ökade krav på att Arbetsförmedlingen utvecklar sitt sätt att arbeta med nyanlända inom etableringsprogrammet, bland annat kommer fler personliga möten behöva genomföras. Det kan innebära att Arbetsförmedlingens lokala närvaro behöver stärkas.

Utredningen bedömer att förslagen inte har några konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållandet till större företag.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

2 §

Lagen gäller också för nyanlända invandrare som har fyllt 20 men inte 66 år och som har

1. ett uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring på grund av anknytning till en person som har ett uppehållstillstånd med stöd av någon av bestämmelserna i 1 §, och

2. ansökt om uppehållstillstånd inom *tre månader* från det att den person som den nyanlände har anknytning till först togs emot i en kommun.

Om anknytningspersonen är ett barn ska den nyanlände, i stället för vad som anges i första stycket 2, ha ansökt om uppehållstillstånd inom två år från det att den person som den nyanlände har anknytning till först togs emot i en kommun.

Paragrafen reglerar en kategori nyanlända som, liksom dem som framgår av 1 §, omfattas av lagens målgrupp.

I *första stycket 2* ändras den tidsgräns inom vilken en anhörig till en flykting eller annan skyddsbehövande ska ha ansökt om uppehållstillstånd för att omfattas av paragrafen från sex år till tre månader. Anhöriga till flyktingar och andra skyddsbehövande som ansöker om uppehållstillstånd senare än tre månader omfattas i stället av den nya 2 a §.

Ändringarna i *andra stycket* innebär att den hittills gällande bestämmelsen tas bort. Detta är en ändring till följd av införandet av den nya 2 a § som innebär att även anhöriga till bland annat svenska medborgare omfattas av lagens målgrupp.

Vidare införs en ny bestämmelse i *andra stycket* som innebär att tremånadersregeln i första stycket 2 inte gäller för anhöriga till flyk-

tingar eller andra skyddsbehövande om anknytningspersonen är ett barn. I sådana fall ska den nyanlände i stället ha ansökt om uppehållstillstånd inom två år från det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun för att omfattas av paragrafen.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.2.

2 a §

Lagen gäller även för nyanlända invandrare som har fyllt 20 men inte 66 år, är folkbokförda i en kommun och har beviljats

1. uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket utlänningslagen (2005:716),

2. uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 a § första stycket 1–4, andra eller tredje stycket utlänningslagen,

3. uppehållskort efter ansökan enligt 3 a kap. 10 § utlänningslagen,

4. uppehållstillstånd på grund av stark anknytning enligt 5 kap. 15 a § första stycket 2 utlänningslagen,

5. uppehållstillstånd som familjemedlem eller anhörig enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 23 § tredje, fjärde eller, när det gäller familjemedlem till en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för arbete eller näringsverksamhet, femte stycket utlänningslagen,

6. uppehållstillstånd som familjemedlem enligt 6 a kap. 10 § utlänningslagen, eller

7. uppehållstillstånd som familjemedlem enligt 6 b kap. 14 § utlänningslagen.

Första stycket gäller inte den som omfattas av 2 §.

Paragrafen är ny och reglerar den så kallade utvidgade målgruppen. Denna målgrupp består av ytterligare en kategori nyanlända som, liksom dem som framgår av 1 och 2 §§, omfattas av lagen och därmed av Arbetsförmedlingens särskilda ansvar enligt 4 § att erbjuda dem etableringsinsatser.

För att omfattas av lagen ska den nyanlände ha fyllt 20 men inte 66 år, vara folkbokförd i en kommun och ha beviljats uppehållstillstånd eller uppehållskort i enlighet med angivna bestämmelser i utlänningslagen (2005:716).

Det är Skatteverkets folkbokföringsbeslut som ligger till grund för vem som omfattas av lagen enligt denna paragraf. Vem som ska folkbokföras regleras i folkbokföringslagen (1991:481). Huvudregeln är, med vissa undantag, att den som efter inflyttning kan antas under sin normala livsföring komma att regelmässigt tillbringa sin

nattvila eller motsvarande vila (dygnsvilan) i landet under minst ett år, ska folkbokföras.

De personer som omfattas av lagen är de som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av någon av de bestämmelser i utlänningslagen som anges i paragrafens *första stycke*.

Punkterna 1 och 2 omfattar nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket eller 3 a § första stycket 1–4, andra eller tredje stycket utlänningslagen. Den person som den nyanlände kan ha anknytning till (anknytningspersonen) kan vara en person som är bosatt i Sverige, exempelvis en svensk medborgare, eller en person som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige. Det saknar betydelse på vilken grund anknytningspersonen beviljats uppehållstillstånd. Det finns inte heller något krav på att den nyanlände ska ha ansökt om uppehållstillstånd på grund av anknytning inom en viss tid från det att anknytningspersonen först togs emot i en kommun.

De anhöriga som under vissa förutsättningar kan få uppehållstillstånd på grund av anknytning är enligt 5 kap. 3 § bland annat make, sambo, ett ogift barn och förälder till ett ensamkommande ogift barn som är flykting eller annan skyddsbehövande. Vidare omfattas enligt 5 kap. 3 a § även bland annat personer som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med anknytningspersonen, personer som på något annat sätt är nära anhörig och som i hemlandet ingått i samma hushåll som anknytningspersonen, om det finns ett särskilt beroendeförhållande som fanns redan i hemlandet, samt personer som ska utöva umgänge av inte begränsad omfattning med ett i Sverige bosatt barn.

Punkt 3 omfattar nyanlända som har beviljats uppehållskort efter ansökan enligt 3 a kap. 10 § andra stycket utlänningslagen. Enligt den bestämmelsen ska vissa familjemedlemmar till EES-medborgare, som inte själva är EES-medborgare, ansöka om uppehållskort hos Migrationsverket. Vad som avses med familjemedlem till EES-medborgare framgår av 3 a kap. 2 § utlänningslagen.

Punkt 4 omfattar nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd på grund av stark anknytning enligt 5 kap. 15 a § första stycket 2 utlänningslagen. De nyanlända som omfattas av denna bestämmelse är familjemedlemmar som enligt 5 kap. 3 § första stycket 1–4 eller 3 a § första stycket 1 eller andra stycket har stark anknytning till en person vars asylansökan avslagits genom ett lagakraftvunnet beslut

och som beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för arbete utan att först lämna landet, s.k. spårbyte, enligt 15 a § första stycket 1.

För att en familjemedlem ska kunna beviljas uppehållstillstånd enligt 15 a § första stycket 2, krävs att både familjemedlemmen och den person som familjemedlemmen har stark anknytning till vistas i Sverige och genom ett lagakraftvunnet beslut har fått avslag på ansökan om uppehållstillstånd som flykting eller alternativt skyddsbehövande. Personen som familjemedlemmen har stark anknytning till måste dessutom sedan minst fyra månader ha en anställning som uppfyller kraven i 6 kap. 2 § första stycket och avser en tidsperiod om minst ett år från ansökningstillfället.

Punkt 5 omfattar nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd som familjemedlem eller anhörig enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 5 kap. 23 § tredje, fjärde eller, när det gäller familjemedlem till en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för arbete eller näringsverksamhet, femte stycket utlänningslagen. De nyanlända som avses är familjemedlemmar eller anhöriga som beviljats uppehållstillstånd till följd av en överenskommelse med främmande stat. Vidare avses anhöriga till tredjelandsmedborgare med ställning som varaktigt bosatta i en annan EU-stat och familjemedlemmar till tredjelandsmedborgare som har beviljats uppehållstillstånd för arbete eller näringsverksamhet.

Punkt 6 omfattar nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd som familjemedlem enligt 6 a kap. 10 § utlänningslagen. Enligt den bestämmelsen ska vissa familjemedlemmar till den som har ett s.k. EU-blåkort beviljas uppehållstillstånd. Vad som avses med EU-blåkort framgår av 6 a kap. 1 § utlänningslagen.

Punkt 7 omfattar nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd som familjemedlem enligt 6 b kap. 14 § utlänningslagen. Enligt den bestämmelsen ska vissa familjemedlemmar till den som har ett s.k. ICT-tillstånd under vissa förutsättningar beviljas uppehållstillstånd. Vad som avses med ICT-tillstånd framgår av 6 b kap. 1 § utlänningslagen.

I *andra stycket* finns en upplysning om att nyanlända som omfattas av 2 § inte omfattas av den utvidgade målgruppen enligt denna paragraf.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

3 §

Lagen gäller även för nyanlända invandrare som har haft ett uppehållstillstånd *eller uppehållskort* som avses i 1, 2 *eller 2 a* § och som inom giltighetstiden för uppehållstillståndet *eller uppehållskortet* ansökt om ett nytt eller fortsatt tillstånd som avses i 1, 2 *eller 2 a* §. Om ansökan avslås gäller lagen fram tills beslutet har fått laga kraft.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om att lagen under vissa förutsättningar gäller även under tiden för prövning av ansökan om fortsatt uppehållstillstånd eller uppehållskort.

För de personer som omfattas av målgruppen för etableringsinsatser enligt 1 eller 2 § gäller lagen enligt denna paragraf även under tid då den nyanlände ansöker om ett nytt eller fortsatt sådant uppehållstillstånd. Om ansökan avslås gäller lagen fram tills beslutet har fått laga kraft. Ändringen innebär att detta också gäller för nyanlända som ingår i den utvidgade målgruppen, dvs. de som har haft ett uppehållstillstånd eller uppehållskort som avses i 2 a §.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

5 a §

Bestämmelser 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 finns i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare respektive skollagen (2010:800).

Paragrafen är ny och innehåller en upplysning om kommunernas ansvar för vissa etableringsinsatser.

Kommunernas ansvar för att aktivt verka för att nå de nyanlända i kommunen som har rätt till samhällsorientering och motivera dem att delta regleras i 5 § lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare. Kommunernas ansvar för att aktivt verka för att nå dem i kommunen som har rätt till kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare regleras i 20 kap. 29 § skollagen (2010:800).

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.5.

6 a §

Migrationsverket ska informera den som första gången beviljas ett uppehållstillstånd eller uppehållskort med stöd av någon av bestämmelserna i 1 eller 2 a § om vilka insatser för att underlätta och påskynda etableringen i arbets- och samhällslivet som kan erbjudas nyanlända invandrare.

Paragrafen är ny och innehåller en informationsskyldighet för Migrationsverket.

Av paragrafen följer att Migrationsverket, i samband med att ett beslut om uppehållstillstånd eller uppehållskort första gången beviljas en person som omfattas av någon av de kategorier nyanlända som omfattas av lagen, ska lämna information om vilka insatser som kan erbjudas nyanlända invandrare för att underlätta och påskynda etableringen i arbets- och samhällslivet.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.2.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.
2. Bestämmelsen i den nya 2 a § tillämpas på nyanlända har beviljats uppehållstillstånd eller uppehållskort efter utgången av december 2023.
3. För den som före ikraftträdandet har beviljats ett uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av någon av bestämmelserna i 1 § gäller 2 § i den äldre lydelsen.

Enligt första punkten träder lagen i kraft den 1 januari 2025.

Enligt andra punkten ska den nya bestämmelsen om utvidgad målgrupp i 2 a § tillämpas på nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd eller uppehållskort efter utgången av december 2023. Det innebär att nyanlända i den utvidgade målgruppen som har beviljats ett uppehållstillstånd eller uppehållskort under 2024 omfattas av lagen och därmed Arbetsförmedlingens ansvar att erbjuda dem etableringsinsatser.

Av tredje punkten följer att 2 § i den äldre lydelsen gäller för anhöriga till flyktingar och andra skyddsbehövande som har beviljats ett uppehållstillstånd före ikraftträdandet. Det innebär att den nya tremånadersgränsen enligt 2 § första stycket 2 respektive tvåårsgränsen enligt 2 § andra stycket bara gäller för en nyanländ som beviljas ett uppehållstillstånd efter den 1 januari 2025 eller senare. En

nyanländ som har beviljats uppehållstillstånd före detta datum kommer däremot att omfattas av den hittills gällande sexårsgränsen.

Övervägandena finns i avsnitt 10.

12.2 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

20 kap.

29 §

Varje kommun ska aktivt verka för att nå dem i kommunen som har rätt till utbildningen och för att motivera dem att delta i utbildningen. *Kommunen ska i detta syfte löpande under året hålla sig informerad om vilka nyanlända invandrare som folkbokförs i kommunen. Med nyanländ avses här en person som inom de senaste 36 månaderna för första gången folkbokförts i en kommun.*

Utbildningen ska finnas tillgänglig så snart som möjligt efter det att en rätt till utbildning i svenska för invandrare inträtt. Om det inte finns särskilda skäl ska utbildningen kunna påbörjas inom tre månader.

Varje kommun ska aktivt verka för att en nyanländ som omfattas av lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare kan påbörja utbildningen inom en månad från det att den nyanlände anmält sig till utbildning i svenska för invandrare hos kommunen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kommunens ansvar för sfi.

Ändringen i *första stycket* innebär att kommunen får en skyldighet att löpande under året hålla sig informerad om vilka nyanlända invandrare som folkbokförs i kommunen. Att informationsinhämtningen ska ske löpande under året innebär att kommunen regelbundet under hela året ska samla information om nyanlända som folkbokförs i kommunen.

Med nyanländ avses enligt bestämmelsen en person som inom de senaste 36 månaderna för första gången folkbokförts i en kommun. För att fullgöra denna skyldighet behöver kommunen inhämta vissa uppgifter från folkbokföringen såsom namn, adress och uppgift om inflyttning från utlandet.

Endast de personuppgifter som är nödvändiga för att fullgöra kommunens skyldighet enligt bestämmelsen får behandlas. Syftet med att inhämta informationen ska vara att nå, erbjuda och motivera nyanlända till deltagande i utbildningen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.5.1.

12.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare

2 §

Lagen gäller även för nyanlända invandrare som har fyllt 18 men inte 66 år, är folkbokförda i en kommun och har beviljats

1. uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § första stycket utlänningslagen (2005:716),

2. uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 a § första stycket 1–4, andra eller tredje stycket utlänningslagen,

3. uppehållskort efter ansökan enligt 3 a kap. 10 § utlänningslagen,

4. uppehållstillstånd på grund av stark anknytning enligt 5 kap. 15 a § första stycket 2 utlänningslagen,

5. uppehållstillstånd som familjemedlem eller anhörig enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 23 § tredje, fjärde eller, när det gäller familjemedlem till en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för arbete eller näringsverksamhet, femte stycket utlänningslagen,

6. uppehållstillstånd som familjemedlem enligt 6 a kap. 10 § utlänningslagen,

7. uppehållstillstånd som familjemedlem enligt 6 b kap. 14 § utlänningslagen, eller

8. uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av någon av bestämmelserna i 1a §.

Paragrafen reglerar, liksom 1 a §, målgruppen för kommunernas ansvar att erbjuda nyanlända invandrare samhällsorientering.

I femte punkten görs en ändring som innebär att även familjemedlemmar till en utlänning som har beviljats uppehållstillstånd för näringsverksamhet omfattas av lagens målgrupp.

Vidare ändras hänvisningen från 5 kap. 23 § sjätte stycket utlänningslagen till att i stället avse femte stycket samma paragraf. Ändringen är en följd av tidigare ändringar i styckeindelningen i den paragrafen (se SFS 2019:1208 och SFS 2022:303).

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.1.

5 §

Kommunen ska aktivt verka för att nå de nyanlända i kommunen som har rätt till samhällsorientering och motivera dem att delta i samhällsorienteringen. *Kommunen ska i detta syfte löpande under året hålla sig informerad om vilka nyanlända som folkbokförs i kommunen.*

I paragrafen regleras kommunens ansvar för att nå, erbjuda och motivera nyanlända att delta i samhällsorienteringen.

Ändringen innebär att kommunen får en skyldighet att löpande under året hålla sig informerad om vilka nyanlända invandrare som folkbokförs i kommunen. För att fullgöra denna skyldighet behöver kommunen inhämta vissa uppgifter från folkbokföringen såsom namn, adress och uppgift om inflyttning från utlandet. Kommunen behöver även inhämta uppgift om tillhörighet till lagens målgrupp, dvs. om uppehållstillstånd har beviljats på någon av de grunder som anges i 1 eller 2 §, från Migrationsverket.

Endast de personuppgifter som är nödvändiga för att fullgöra kommunens skyldighet enligt paragrafen får behandlas. Syftet med att inhämta informationen ska vara att nå, erbjuda och motivera nyanlända till deltagande i samhällsorienteringen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.5.1.

Referenser

- Andersen, L. H., H. Hansen, M. L. Schultz-Nielsen och T. Tranæs (2012). *Starthjælpens betydning for flygtninges levevilkår og beskæftigelse*. Rockwool Fondens Forskningsenhed, Arbejdsrapport 25.
- Andersen, L. H., C. Dustmann och R. Landersø (2019). *Lowering Welfare Benefits: Intended and Unintended Consequences for Migrants and their Families*. The Rockwool Foundation Research Unit, Study paper 138.
- Andersson, G. (2004). Childbearing after Migration: Fertility Patterns of Foreign-born Women in Sweden. *International Migration Review* vol. 38(2), s. 747–775.
- Andersson, G. och K. Scott (2005). Labour-market status and first-time parenthood: The experience of immigrant women in Sweden 1981–97. *Population Studies* vol. 59(1), s. 21–38.
- Andersson, G., A. Monti och M. Kolk (2023). *Vem bor här? En ESO-rapport om gamla och nya folkräkningar*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2023:2, Regeringskansliet.
- Andersson Joona, P. (2020). *Flykting- och anhöriginvandrares väg till arbete*. SNS Förlag.
- Andersson Joona, P. och L. Nekby (2012). Intensive coaching of new immigrants: An evaluation based on random programme assignment. *Scandinavian Journal of Economics* vol. 114(2), s. 576–600.
- Andersson Joona, P., L. Wennemo och M. Sundström (2015). *Etableringsreformens första år – en första utvärdering*. Stencil, Institutet för social forskning, Stockholms universitet.

- Andersson Joona, P., A. Wennemo Lanninger och M. Sundström (2017). Etableringsreformens effekter på integrationen av nyanlända. *Arbetsmarknad & Arbetsliv* vol. 23, s. 25–43.
- Andersson Joona P., N. Lundh och H. Thunström (2022). *Att studera progression. En kartläggning av vägen genom insatser till arbete*. Arbetsförmedlingen analys 2022:12.
- Antecol, H. (2000). An examination of cross-country differences in the gender gap in labor force participation rates. *Labour Economics* vol. 7(4), s. 409–426.
- Arai, M., M. Bursell och L. Nekby (2016). The reverse gender gap in ethnic discrimination: Employer stereotypes of men and women with Arabic names. *International migration review* vol. 50(2), s. 385–412.
- Arbetsförmedlingen (2017). *Handlingsplan för att fler utrikes födda kvinnor ska vara sysselsatta i arbete eller studier, 2017–2018*. Återrapport.
- Arbetsförmedlingen (2020a). *Utrikes födda kvinnor*. Arbetsförmedlingens återrapportering 2019.
- Arbetsförmedlingen (2020b). *Utbildningsplikt för personer med kort utbildning i etableringsprogrammet*. Återrapport.
- Arbetsförmedlingen (2021a). *Jämställdhetsintegrering på Arbetsförmedlingen 2022–2025*.
- Arbetsförmedlingen (2021b). *Ett decennium med etableringsuppdraget. En kartläggning av de som deltagit*.
- Arbetsförmedlingen (2022a). *Jämställdhetsintegrering på Arbetsförmedlingen 2022. Redovisning av resultat och genomförda åtgärder i verksamheten*.
- Arbetsförmedlingen (2022b). *Utveckla arbetet med individuella handlingsplaner*. Arbetsförmedlingens återrapportering.
- Arbetsförmedlingen (2022c). *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2022. Utvecklingen på arbetsmarknaden 2022–2024*. Arbetsförmedlingen analys 2022:18.
- Arbetsförmedlingen (2022d). *Arbetsmarknadspolitiska program 2021*. Arbetsförmedlingens återrapportering 2022.
- Arbetsförmedlingen (2022e). *Samverkan med kommuner och Dua*. Delredovisning 1.

- Arbetsförmedlingen (2023a). *Arbetsförmedlingens verksamhetsplan 2023*.
- Arbetsförmedlingen (2023b). *Återrapport. Uppdrag till Arbetsförmedlingen att analysera och behov hos långtidsarbetslösa som står särskilt långt från arbetsmarknaden*.
- Arbetsförmedlingen (2023c). *Samverkan med kommuner och Delegationen för unga och nyanlända till arbete*. Slutredovisning.
- Arbetsförmedlingen (2023d). *Arbetsförmedlingens plan för att öka utrikes födda kvinnors inträde på arbetsmarknaden*.
- Arendt, J. (2018). *Sammenhængen mellem beskæftigelse og uddannelse for ikke-vestlige flygtninge og familiesammenførte*. Arbejdspapir 54, Rockwool Fondens Forskningsenhed.
- Arendt, J. (2020). *The effects of welfare benefit reductions on the integration of refugees*. The Rockwool Foundation Research Unit, Study paper 151.
- Arendt, J., C. Dustmann och H. Ku (2022). *Refugee migration and the labor market: lessons from 40 years of post-arrival policies in Denmark*. The Rockwool Foundation Research Unit, Study paper 171.
- Behrenz, L. och M. Hammarstedt (2014). *Utvärdering av nystartsjobb i Växjö kommun*. Labour Market and Discrimination Studies, Linnéuniversitetet.
- Blau, F. (2015). *Immigrants and gender roles: assimilation vs. culture*. IZA Discussion paper No. 9534.
- Blau, F. och L. Kahn (2017). The Gender Wage Gap: Extent, Trends and Explanations. *Journal of Economic Literature* vol. 55(3), s. 789–865.
- Bonke, J. och M-L Schultz-Nielsen (2013). *Integration blandt indvandrere i Danmark*. The Rockwool Foundation Research Unit.
- Bratsberg, B., O. Raaum, och K. Røed (2017). Immigrant labour market integration across admission classes. *Nordic Economic Policy Review* 2017, s. 17–54. Nordiska ministerrådet.
- Bratu, C., L. Martén och L. Ottosson (2023). Reform av introduktionsprogram ökade flyktingkvinnors sysselsättning. *Ekonomisk Debatt*, nr 2 2023, årgång 51.

- Bursell, M. (2014). The Multiple Burdens of Foreign-Named Men: Evidence from a Field Experiment on Gendered Ethnic Hiring Discrimination in Sweden. *European Sociological Review* vol. 30, s. 399–409.
- Butschek, S. och T. Walter (2014). What active labour market programmes work for immigrants in Europe? A meta-analysis of the evaluation literature. *IZA Journal of Migration* vol. 3(48).
- Calmfors, L., P. Danielsson, S. Ek, A-S Kolm, T. Pekkarinen och P. Skedinger (2018). *Hur ska fler komma in på arbetsmarknaden?* Dialogos, Sockholm.
- Calmfors, L. och N. Sánchez Gassen (red.) (2019). *Integrating Immigrants into the Nordic Labour Markets*. Nord 2019:024, Nordiska ministerrådet.
- Carlsson, M. och D-O Rooth (2007). Evidence on Ethnic Discrimination in the Swedish labour market using experimental data. *Labour Economics* vol. 14(4), s. 716–729.
- Cheung, M. (2018). *Hur skapar vi en mer jämställd arbetsmarknads-etablering?* Working Paper 2018:2, Arbetsförmedlingen.
- Cheung M. och M. Rödin (2018). *Progression i Etableringsuppdraget? En kohorts- och jämställdhetsanalys av arbetssökande i Etableringsuppdraget*. Working paper 2018:4, Arbetsförmedlingen.
- Clausen, J., E. Heinesen, H. Hummelgaard, L. Husted och M. Rosholm (2009). The effect of integration policies on the time until regular employment of newly arrived immigrants: evidence from Denmark. *Labour Economics*, vol. 16(4), s. 409–417.
- Dahlberg, M., J. Egebark, U. Vikman och G. Özcan (2020). *Labor market integration of low-educated refugees. RCT evidence from an ambitious integration program in Sweden*. Working Paper 2020:21, IFAU.
- Dietrichson, J., I. Kristiansen och B. Nielsen (2020). Universal pre-school programs and long-term child outcomes: A systematic review. *Journal of Economic Surveys*, vol. 34, s. 1007–1043.
- Djuve, A-B., H. Kavli, E. Braanen Sterri och B. Bråten (2017). *Introduktionsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?* Fafo-rapport 2017:31.
- Ds 2019:13 *Etableringsjobb*. Regeringskansliet.

- Ek, S., M. Hammarstedt och P. Skedinger (2020). *Enkla jobb och kunskaper i svenska – nycklar till integration?* SNS Förlag.
- Engdahl, M., A. Forslund och U. Vikman (2022). *(Kommunala) insatser för att underlätta arbetsmarknadsinträdet för flyktingar och deras anhöriga*. VR2208, Vetenskapsrådet.
- Forslund, A. (2018). *Subventionerade anställningar – avvägningar och empirisk evidens*. Rapport 2018:14, IFAU.
- Forslund, A., W. Pello-Esso, R. Ulmestig, U. Vikman, I. Waernbaum, A. Westerberg och J. Zetterqvist (2019). *Kommunal arbetsmarknadspolitik. Vad och för vem?* Rapport 2019:5, IFAU.
- Gavelin, K., A. Kassman och C. Engel (2010). *Om idéburna organisationers särart & mervärde. En forskningskartläggning*. Ersta Sköndal högskola.
- Goodman, S.W. och M. Wright (2015). Does mandatory integration matter? Effects of civic requirements on immigrant socio-economic and political outcomes. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 41(12), s. 1885–1908.
- Grönlund, A. och M. Nordlund (2022). A maternal wall for refugees? Gender and labor market establishment in Sweden. *Nordic Journal of Working Life Studies* vol. 12(1).
- Heinesen, E., L. Husted och M. Rosholm (2013). The effects of active labour market policies for immigrants receiving social assistance in Denmark. *IZA Journal of Migration*, vol. 2(15).
- Helgesson, P., E. Jönsson, P. Ornstein, M. Rödin och U. Westin (2022). *Matchningsinsatser för personer som nyligen fått uppehållstillstånd*. Slutrapport från socialfondsprojektet Jämställd etablering. Arbetsförmedlingen analys 2022:10.
- Hernes, V., J. Arendt, P. Andersson Joona och K. Tronstad (2019). *Nordic integration and settlement policies for refugees – A comparative analysis of labour market integration outcomes*. TemaNord 2019:529, Nordiska ministerrådet.
- Hernes, V., I. Bolvig och L. Liljeberg (2022). *Scandinavian integration policies for refugees – An updated comparative analysis of qualification and labour-market integration outcomes*. TemaNord 2022:534, Nordiska ministerrådet.
- Høgestøl, A. och L. S. Skutlaberg (2020). *Individrapportering 2019 – Jobbsjansen A og B*. Rapport 12/2020, Ideas2evidence.

- Høgestøl, A., E. Hageberg, E. Kristoffersen, Ø. Skjervheim (2022). *Resultatforskjeller i Jobbsjansen og introduksjonsprogrammet*. Rapport 13/2022, Ideas2evidence.
- IAF (2020) *Utbildningsplikten inom etableringsprogrammet*. Rapport 2020:1, Inspektionen för arbetslöshetsersättningen.
- IAF (2022) *Arbetsförmedlingens arbete med handlingsplaner och aktivitetsrapporter 2021 och 2022*. Rapport 2022:10, Inspektionen för arbetslöshetsersättningen.
- Jämställdshetsmyndigheten (2023). *Mellan tillit och misstro. Utrikes födda kvinnor om sina behov och hinder i relation till arbetsmarknadsetablering*. Rapport 2023:5.
- Karlsdóttir, A., H. Sigurjónsdóttir, R., Å. Ström Hildestrand och A. Cuadrado (2017). *Policies and measures for speeding up labour market integration of refugees in the Nordic Region. A knowledge overview*. Working Paper 2017:8, Nordregio.
- Kavli, H., A. Hagelund och M. Bråthen (2007). *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flytninger og innvandrere*. Fafo Rapport 2007:34.
- Kavli, H. (2015). Adapting to the dual earner model? Attitudes to mother's employment among immigrants and immigrant descendants in Norway. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 41(5), s. 835–856.
- Kavli, H och M. Nadim (2009). *Familiepraksis og likestilling i innvandrede familier*, Fafo Rapport 2009:39.
- Kennerberg, L. och O. Åslund (2010). *SFI och arbetsmarknaden*. Rapport 2010:10, IFAU.
- Khoudja, Y. och F. Fleischmann (2018). Labor force participation of immigrant women in the Netherlands: Do traditional partners hold them back? *International Migration Review* vol. 51(2), s. 506–541.
- Landell, E. (2021). *Förörjning med fördröjning – en ESO-rapport om utrikes födda kvinnors etablering på arbetsmarknaden*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2021:7, Regeringskansliet.
- Larsson, J. K. (2015). *Integrationen och arbetets marknad*. Linköping studies in arts and science, No. 661. Bokförlaget Atlas.

- Larsson, J. K. (2019). *Vad händer i mötet? Hur arbetsförmedlares arbetssätt kan bidra till ökad jämställdhet*. Analys 2019:2, Arbetsförmedlingen.
- Laun, L., L. Liljeberg och O. Åslund (2020). *Utrikes födda och välfärdssystemen*. Rapport 2020:15, IFAU.
- Liebig, T. och K. Tronstad (2018). *Triple disadvantage? A first overview of the integration of refugee women*. Working Paper no. 216, OECD Publishing.
- Liljeberg, L. (2016). *Effekter för olika deltagargrupper inom arbetsmarknadsutbildningen*. Rapport 2016:20, IFAU.
- Liljeberg, L. och M. Söderström (2017). *Hur ofta träffas arbetsökande och arbetsförmedlare?* Rapport 2017:16, IFAU.
- Liljeberg, L., S. Roman och M. Söderström (2019). *Gymnasial yrkesutbildning på komvux, 1995–2015. Kartläggning, utvärdering och jämförelse med arbetsmarknadsutbildningen*. Rapport 2019:17, IFAU.
- Lindberg, M., J. Hvenmark, C. Nahnfeldt och N. Hill (2022). *Social innovation för arbetslivsinkludering – insatser och insikter från Sveriges civilsamhälle*. Luleå tekniska universitet.
- Lindqvist, M. (2023). *Projekt Jobbskjutsen Rinkeby-Kista*. Slutrapport. 2023-05-02, Stockholms stad.
- Ljung, T. och P. Ornstein (2017). *Sjukfrånvaro efter invandring. Utrikes föddas tillgång till och nyttjande av sjukpenning*. Socialförsäkringsrapport 2017:7, Försäkringskassan.
- de Luna, X., A. Forslund och L. Liljeberg (2008). *Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002–04*. Rapport 2008:1, IFAU.
- Länsstyrelsen i Jönköping (2020). *Samhällsorientering för nyanlända*. Länsstyrelsens återrapportering av uppdrag 46 enligt regleringsbrevet för 2019.
- Länsstyrelserna (2021). *Insatser riktade till utrikes födda kvinnor som står långt ifrån arbetsmarknaden och utbildning – en exempelsamling*.
- Länsstyrelsen i Jönköping (2023). *Kartläggning av samhällsorientering för nyanlända tillhörande den utvidgade målgruppen*. Telefonintervjuer med kommuner 2023. Bilaga 25 i länsstyrelsernas återrapportering för 2022.

- Länsstyrelsen Värmland (2023). *Samhällsorientering*. Länsstyrelsens återrapportering av uppdrag 3.B.23 enligt regleringsbrevet för 2022.
- Länsstyrelsen Västra Götaland (2023). Årsredovisning 2022.
- Monti, A., S. Drefahl, E. Mussino och J. Härkönen (2020). Over-coverage in population registers leads to bias in demographic estimates. *Population Studies* vol. 74(3), s. 451–469.
- Mussino, E., A-Z Duvander och L. Ma (2018). Does time count? Immigrant fathers' use of parental leave in Sweden. *Population* vol. 73(2), s. 363–382.
- Neuman, E. (2018). Source country culture and labor market assimilation of immigrant women in Sweden: evidence from longitudinal data. *Review of Economics of the Household* vol. 16, s. 585–627.
- Neureiter, M. (2019). Evaluating the effects of immigrant integration policies in Western Europe using a difference-in-differences approach. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 45(15), s. 2779–2800.
- Nordström Skans, O., Eriksson, S. och Hensvik, L. (2017). *Konjunkturrådets rapport 2017. Åtgärder för en inkluderande arbetsmarknad*. SNS-förlag.
- NOU 2017:2. *Integration og tillit. Langsiktiga konsekvenser av høy innvandring*. Norges offentlige utredninger.
- Nybom, J. (2012). *Aktivering av socialbidragstagare – om stöd och kontroll i socialtjänsten*. Doktorsavhandling, Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet.
- OECD (2017a). *Making Integration Work: Family migrants*. OECD Publishing.
- OECD (2017b). *Catching up? Intergenerational mobility and children of immigrants*. OECD Publishing.
- OECD (2020). *International Migration Outlook 2020*. OECD Publishing.
- Ottosson, L. (2022). *From welfare to work – Financial incentives, active labor market policies and integration programs*. Doktorsavhandling, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.

- Oxford Research (2019). *Lärande utvärdering av YFI: Yrkesutbildning med integrerad språkutbildning för invandrare. Ett ESF-finansierat projekt inom Stockholms stad. Slutrapport.*
- Prop. 1989/90:105 om samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna, m.m.
- Prop. 2009/10:60 Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd.
- Prop. 2012/13:26 Utvidgad målgrupp för etableringslagen.
- Prop. 2012/13:63 Utvidgad målgrupp för samhällsorientering samt ett kunskapsunderlag och en analys om integrationens tillstånd och utveckling.
- Prop. 2012/13:188 Permanent utvidgad målgrupp för etableringslagen.
- Prop. 2016/17:175 Ett nytt regelverk för nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet.
- Prop. 2019/20:105 Komvux för stärkt kompetensförsörjning.
- Prop. 2021/22:51 En sammanhållen utbildning för nyanlända som har utbildningsplikt.
- Prop. 2021/22:123 Validering för kompetensförsörjning och livslångt lärande.
- Prop. 2021/22:132 Förskola för fler barn.
- Qi, H., N. Irastorza, H. Emilsson och P. Bevelander (2021). Integration policy and refugees' economic performance: Evidence from Sweden's 2010 reform of the introduction programme. *IZA International Migration*, 20 January 2021.
- Riksdagen(2022). *Uppföljning av nyanländas etablering – arbetsmarknadsstatus med särskilt fokus på kvinnorna. Rapport från riksdagen 2021/22:RFR7.*
- Riksrevisionen (2016). *Ett välfungerande system för arbetskraftsinvandring? RiR 2016:32.*
- Riksrevisionen (2021). *Bosättningslagen – har reformen levt upp till intentionerna? RiR 2021:29.*
- Rosholm, M. och R.Vejlin (2010). Reducing Income Transfers to Refugee Immigrants: Does Starthelp Help You Start? *Labour Economics* vol. 17(1), s. 258–275.

- Rosholm, M., K.L. Sørensen och L. Skipper (2019). *What affects job prospects?* Væksthusets Forskningscenter.
- Ruist, J. (2018). *Tid för integration – en ESO-rapport om flyktingars bakgrund och arbetsmarknadsetablering*. Rapport 2018:3 till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Regeringskansliet.
- Sarvimäki, M. och K. Hämmäläinen (2016). Integrating Immigrants: The Impact of Restructuring Active Labor Market Programs. *Journal of Labor Economics*, vol. 34(2), s. 479–508.
- Schultz-Nielsen, M-L (2017). Labour market integration of refugees in Denmark. *Nordic Economic Policy Review 2017*, s. 55–90, Nordiska ministerrådet.
- SCB (2014). *Utrikes föddas barnafödande – före och efter invandring*. Demografiska rapporter, Rapport 2014:4, Statistiska centralbyrån.
- SCB (2018). *Bilagor till Sveriges framtida befolkning 2018–2070*. Demografiska rapporter 2018:1, Statistiska centralbyrån.
- SCB (2019). *Integration. En beskrivning av läget i Sverige*. Integration rapport 13, Statistiska centralbyrån.
- SCB (2022a). *Kvalitetsdeklaration. Befolkningsstatistik*. Promemoria BE0101, Statistiska centralbyrån.
- SCB (2022b). *Det civila samhället 2020 – Satelliträkenskaper*. Statistiska centralbyrån.
- Sjögren, H. (2021). *Idéburen arbetsmarknad. Ett nytt samhällskontrakt efter pandemin*. Örebro universitet.
- Skarman C. (2011). *Återutvandring efter tid i Sverige*. Bakgrundsmaterial om demografi, barn och familj, rapport 2011:1, Statistiska centralbyrån.
- Skolverket (2018). *Deltagande i förskola*. Rapport 2018:12.
- Skolverket (2022). *Uppföljning av regionalt yrkesvux. Utbildning 2021 och etablering 2020*. Beskrivande statistik.
- Skolverket (2023). *Information och stöd i genomförandet av kombinationsutbildningar inom komvux*. Redovisning av regeringsuppdrag.
- Skolinspektionen (2020). *Organisering och erbjudande av utbildningsplatser för vissa nyanlända invandrare – Kommunernas arbete med utbildningsplikten*.

- SKR (2021). *Öppen förskola för språk och integration 2018–2020*. Slutredovisning av överenskommelse mellan regeringen och SKR. Sveriges Kommuner och Regioner.
- SKR (2022a). *Välfärdens kompetensförsörjning. Personalprognos 2021–2031 och hur välfärden kan möta kompetensutmaningen*. Sveriges Kommuner och Regioner.
- SKR (2022b). *Kommunala perspektiv på arbetsmarknadspolitiken 2022*.
- Socialstyrelsen (2018). *Kartläggning av socialtjänstens arbete med ekonomiskt bistånd ur ett jämställdhetsperspektiv*.
- Socialstyrelsen (2023). *Årsredovisning för 2022*.
- SOU 2012:69. *Med rätt att delta. Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden*. Slutbetänkande av AKKA-utredningen. Fritzes.
- SOU 2017:9. *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar*. Delbetänkande av Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar. Fritzes.
- SOU 2019:56. *Idéburen välfärd*. Norstedts Juridik.
- SOU 2019:69. *Validering – för kompetensförsörjning och livslångt lärande*. Slutbetänkande av Valideringsdelegationen. Norstedts Juridik.
- SOU 2020:54. *En långsiktigt hållbar migrationspolitik*. Betänkande av Kommittén om den framtida svenska migrationspolitiken (Migrationskommittén). Norstedts Juridik.
- SOU 2020:66. *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*. Betänkande av KLIVA-utredningen. Norstedts Juridik.
- SOU 2020:67. *Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska*. Betänkande av Utredningen om fler barn i förskolan för bättre språkutveckling i svenska. Norstedts Juridik.
- Statskontoret (2012). *Etableringen av nyanlända. En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen*. Rapport 2012:22.
- Statskontoret (2021). *Kommunernas mottagande av nyanlända. En kartläggning av ansvar, organisation och uppföljning*. Rapport 2021:6.

- Statskontoret (2022). *Genomförandet av ett intensivår för nyanlända*. Delrapport. 2022:7.
- Stenberg, A. (2019). *Kan utbildning för vuxna påverka jobbchanser och inkomster?* Bilaga 8 till Långtidsutredningen, SOU 2019:48, Fritzes.
- Strategirådet (2019). *Utvärdering av Stockholms stads kombinationsutbildningar för utrikes födda*. Stockholms stad.
- Tibajev, A. (2021). *Bedömning av utländsk utbildning: effekter på sysselsättning och lön*. SNS Analys 72.
- Toma S. (2016). Putting social capital in (a family) perspective: Determinants of labour market outcomes among Senegalese women in Europe. *International Journal of Comparative Sociology* vol. 57(3), s. 127–150.
- Universitets- och högskolerådet (2023). *Årsredovisning för 2022*.
- Wadensjö, E. (2013). *Övertäckning och bortfall*. Rapport 2013:3, The Stockholm University Linnaeus Center for Integration Studies (SULCIS).
- Weber, R. (2020). Gender and Contacts at Arrival among Refugee and Family Reunion Migrants: Resources and Constraints. *Borders and Barriers: Studies on Migration and Integration in the Nordic and Mexico-U.S. Settings*. Doktorsavhandling, Sociologiska institutionen, Stockholms universitet.
- Åslund, O. och D-O Rooth (2007). Do When and Where Matter? Initial Labour Market Conditions and Immigrant Earnings. *Economic Journal*, vol. 117, s. 422–448.
- Åslund, O. och P. Johansson (2011). Virtues of SIN: Can intensified public efforts help disadvantaged immigrants? *Evaluation Review* vol. 35(4), s. 399–427.
- Åslund, O., A. Forslund och L. Liljeberg (2017). Labour market entry of non-labour migrants – Swedish evidence. *Nordic Economic Policy Review 2017*, Nordiska ministerrådet.

Kommittédirektiv 2022:42

Förbättrad arbetsmarknadsetablering för utrikes födda kvinnor

Beslut vid regeringssammanträde den 25 maj 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda och ta fram förslag på åtgärder som särskilt syftar till att skynda på utrikes födda kvinnors etablering på arbetsmarknaden.

Utredaren ska bl.a.

- 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 göras mer flexibelt för nyanlända som står långt från arbetsmarknaden,
- föreslå hur jämställdhetsperspektivet kan synliggöras i integrationspolitiken, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2023.

Uppdraget att föreslå åtgärder

För att bryta segregationen behöver fler komma i arbete och försörja sig själva. Arbete och en egen inkomst ger både kvinnor och män den ekonomiska friheten att bestämma själva hur och var man vill leva och med vem. Utrikes födda kvinnor har en särskilt svag förankring på arbetsmarknaden vilket gör det angeläget med åtgärder för att påskynda deras etablering. Detta gäller oavsett grund för bosättning i Sverige.

Kvinnor och män ska mötas av samma förväntningar och krav på att jobba, men också ges lika möjligheter till stöd från samhällets sida. I Sverige förvärvsarbetar kvinnor i hög utsträckning. Förvärvsgraden är lägre bland utrikes födda kvinnor, både i förhållande till inrikes födda kvinnor och i förhållande till utrikes födda män. En orsak är att de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna inte är jämställt fördelade. Nyanlända kvinnor deltar i mindre omfattning i olika arbetsförberedande insatser jämfört med nyanlända män. De registreras senare hos Arbetsförmedlingen och påbörjar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) senare än män.

Målet för integrationspolitiken, om lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter, uppnås främst genom generella åtgärder för hela samhället inom områden som arbetsmarknad, utbildning, hälso- och sjukvård samt bostäder. För att nå målet behöver de generella åtgärderna kompletteras med riktade åtgärder till vissa nyanlända, till exempel Arbetsförmedlingens etableringsprogram. Ett jämställdhetsperspektiv är centralt i genomförandet av integrationspolitiken. I budgetpropositionen redovisar regeringen resultaten av den genomförda politiken i förhållande till de mål som riksdagen beslutat för respektive politikområde.

Staten har sedan lång tid tillbaka tagit ett särskilt ansvar för nyanlända som beviljats uppehållstillstånd som skyddsbehövande och deras anhöriga. Riktade insatser för att underlätta etablering i arbets- och samhällslivet har därför i första hand vänt sig till den målgruppen. Arbetsförmedlingens ansvar att erbjuda insatser till vuxna mellan 20–64 år i målgruppen, regleras i lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Närmare bestämmelser om etableringsprogrammet och statlig ersättning till nyanlända som deltar i sådana insatser regleras i förordningarna (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och (2017:819) om ersätt-

ning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Staten betalar särskild ersättning till kommuner och regioner för kostnader i samband med mottagande och insatser till nyanlända genom förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

Arbetsförmedlingen ska samordna etableringsinsatserna inom etableringsprogrammet och vara stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter. Insatserna kan emellertid tillhandahållas av olika aktörer. Kommunerna ansvarar till exempel för sfi, kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå och samhällsorientering. Etableringsprogrammet omfattar insatser under maximalt två år. Den nyanlände får ta del av insatser som längst till och med 36 månader från det att han eller hon första gången folkbokfördes eller i vissa fall togs emot i en kommun.

Bör målgruppen för etableringsprogrammet utvidgas?

Syftet med etableringsprogrammet är att underlätta etableringen på arbetsmarknaden. Programmet omfattar i dag framför allt nyanlända som beviljats uppehållstillstånd som skyddsbehövande eller som anhöriga till skyddsbehövande. Motsvarande behov av insatser och stöd för etableringen kan emellertid även finnas bland nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd av andra skäl, till exempel som anhöriga till arbetskraftsinvandrare och anhöriga till svenska medborgare. Kvinnor är i överväldigande majoritet i denna grupp. Av ESO-rapporten Försörjning med fördröjning (ESO 2021:7) framgår att andelen kvinnor som varken arbetar eller studerar fyra år efter invandringen är betydligt högre bland de kvinnor som inte har tillgång till Arbetsförmedlingens samordnade etableringsinsatser än de som har det. Många kvinnor saknar helt inkomst, från såväl förvärvsarbete som andra försörjningskällor. Risker är höga att många av dessa kvinnor hamnar i ett långvarigt utanförskap.

Jämfört med de som i dag omfattas av etableringsprogrammet finns det större skillnader i behov och förutsättningar bland anhöriga som inte omfattas. Det är eftersträvänsvärt att målgruppen balanseras på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

Utredaren ska därför

- föreslå, utifrån en samhällsekonomisk bedömning, om och i så fall på vilket sätt målgruppen för etableringsprogrammet bör utvidgas så att även personer med andra uppehållstillstånd efter den arbetsmarknadspolitiska bedömningen kan anvisas till etableringsprogrammet,
- analysera om det finns ett behov av att utvidga uppgiftsskyldigheten för Migrationsverket till Arbetsförmedlingen och i sådana fall föreslå hur den ska utformas,
- föreslå hur och vem som bör informera individen om möjligheten att delta i etableringsprogrammet,
- analysera behov av utveckling av insatser för den grupp som föreslås ingå i målgruppen för programmet,
- analysera behov av incitament och krav för deltagande för den grupp som föreslås ingå i målgruppen för programmet,
- föreslå vilken ersättning som bör utgå till deltagare i programmet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Hur kan ramtiden för etableringsprogrammet anpassas så att den inte begränsar möjligheten att ta del av insatser?

Trots att regelverket för etableringsprogrammet i sig är könsneutralt, missgynnar dagens regelverk om ramtid i praktiken kvinnor. En nyanländ får ta del av etableringsinsatser som omfattar motsvarande 24 månader på heltid, som längst till och med 36 månader från folkbokföring, den så kallade ramtiden. Kvinnor nyttjar i mycket högre omfattning än män möjligheten till föräldraledighet och kvinnors föräldraledighet är ofta betydligt längre än mäns. En jämställd fördelning av föräldrapenningen är central för kvinnors etablering, dvs. att fler män är föräldralediga längre. Dagens utformning av ramtiden kan i praktiken begränsa framför allt kvinnors möjligheter att kombinera föräldraskap med deltagande i insatser.

Regelverket behöver bli mer flexibelt för att åstadkomma likvärdiga chanser för kvinnor och män att etablera sig. Nyanlända kvinnor som har barn när de folkbokförs påbörjar ofta etableringspro-

grammet senare än nyanlända män, antingen för att de är hemma med barn som inledningsvis är för unga för att gå i förskola eller på grund av vård av barn i väntan på plats i förskola. Ramtiden på 36 månader kan då medföra att enbart en kortare tid för deltagande återstår när kvinnan väl påbörjar sina etableringsinsatser. Om kvinnan dessutom får fler barn som hon därefter är föräldraledig med, riskerar föräldraledigheten att ytterligare minska tiden med etableringsinsatser. Ytterst kan det innebära att kvinnan blir helt utan insatser inom ramen för etableringsprogrammet. Det är även vanligare att kvinnor avbryter etableringsprogrammet för att vara föräldralediga än att män gör det. Utöver insatser för att uppnå en mer jämställd fördelning av föräldrapenning behöver ramtiden för etableringsprogrammet förlängas i dessa fall. Det skulle möjliggöra för dessa kvinnor att ta del av etableringsinsatser under lika lång tid som andra deltagare. Det finns ingen motsvarande ramtid i de andra arbetsmarknadspolitiska programmen hos Arbetsförmedlingen.

Nyanlända föräldralediga skulle gynnas av att ta del av vissa etableringsinsatser även under föräldraledigheten. Detta skulle främja delaktighet i arbets- och samhällslivet och bidra till att effektivisera insatserna när väl deltagande i etableringsprogrammet återupptas. En föräldraledig nyanländ förälder kan, i viss omfattning studera och samtidigt uppbära föräldrapenning, så länge föräldern kan kombinera studierna med att vårda barnet. Förutsättningarna för föräldrar att delta i studier under föräldraledigheten kan variera eftersom det bland annat måste anpassas till barnets behov. Regeringen har tillskjutit medel under ett antal år för att främja anpassade lösningar så att föräldralediga kan delta i insatser i svenska, exempelvis språkträning i anslutning till öppen förskola. Det är dock oklart om nyanlända i tillräcklig utsträckning nås av sådana insatser.

Utredaren ska därför

- föreslå en anpassning av ramtiden utifrån en avvägning mellan möjligheten för kvinnor och män att vara föräldralediga och vikten av insatser tidigt i etableringsprocessen för snabb etablering på arbetsmarknaden,
- föreslå om och i sådana fall hur Arbetsförmedlingen ska informera om möjligheten för föräldralediga nyanlända att delta i sfi med bibehållen föräldrapenning på grund- och lägstaniivå, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Hur kan etableringsprogrammet göras mer flexibelt för nyanlända som står långt från arbetsmarknaden?

Personer som står långt från arbetsmarknaden har större behov av stöd för att kunna etablera sig på arbetsmarknaden. Det kan till exempel handla om ytterligare kartläggnings- och matchningsinsatser, mer intensiva insatser eller möjlighet att kunna ta del av insatser under längre tid än de som längst två år som etableringsprogrammet omfattar. Detta kan till exempel vara viktigt för personer med kort utbildningsbakgrund eller begränsad arbetslivserfarenhet. Ett etableringsprogram som bättre kan möta behoven för personer som står långt från arbetsmarknaden skulle särskilt gynna utrikes födda kvinnor.

Tanken vid införandet av etableringsreformen var att programtiden skulle vara individuell och baseras på en bedömning av den enskildes bakgrund och möjligheter att komma i arbete eller i utbildning. Tiden i etableringsprogrammet bör fortsatt vara så kort som möjligt. Införandet av ett intensivår inom etableringsprogrammet syftade till en sådan flexibilitet för dem som har förutsättningar att snabbt komma i arbete eller utbildning. Motsvarande flexibilitet kan även behövas för individer som står långt från arbetsmarknaden. Två år kan i vissa fall vara för kort tid för att möjliggöra ett effektivt genomförande av de insatser som Arbetsförmedlingen bedömer behövs för arbetsmarknadsetablering. Insatserna bör dock inte ges längre än nödvändigt för att det ska finnas incitament för den nyanlända att snabbt etablera sig på arbetsmarknaden.

Staten har det ekonomiska ansvaret för nyanlända och ersätter kommunerna för vissa kostnader de har för etableringsinsatser och introduktion för nyanlända personer. Ersättning lämnas bl.a. genom en schablonersättning som avser kostnader för till exempel sfi och samhällsorientering.

Personer som efter två år i etableringsprogrammet har fortsatt behov av stöd och insatser kan i dag gå över i jobb- och utvecklingsgarantin eller i jobbgarantin för ungdomar. En sådan övergång kan innebära ett avbrott i insatserna för individen och kan försvåra en mer långsiktig planering än två år.

Utredaren ska därför

- analysera likheter och skillnader mellan programmen, till exempel vilket stöd som deltagarna får av Arbetsförmedlingen och möjlighet att delta i insatser, samt vilka insatser och aktiviteter som deltagare i praktiken tar del av och med vilken intensitet, Arbetsförmedlingens nuvarande organisering av respektive program och resurstilldelning ska beaktas,
- analysera vilket mervärde som kan finnas av förlängd tid i etableringsprogrammet, jämfört med att personer efter två år kan ta del av fortsatta insatser och aktiviteter inom programmet jobb- och utvecklingsgarantin,
- om det bedöms lämpligt efter analysen, föreslå hur en möjlighet till som längst ett tredje år i etableringsprogrammet bör utformas och föreslå lämplig avgränsning av vilka som bör omfattas av en sådan möjlighet,
- om en möjlighet till ett tredje år i etableringsprogrammet föreslås, analysera hur kvalitet, till exempel intensitet och relevans i insatserna kan säkerställas för individer som har behov av det tredje året, för att eventuella förändringar ska få avsedd verkan,
- analysera och föreslå nödvändiga följdändringar i systemet för ersättning för nyanlända till kommuner och regioner,
- vid behov lämna eventuella övriga förslag som kan underlätta etablering för nyanlända som står långt ifrån arbetsmarknaden, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Hur kan jämställdhetsperspektivet synliggöras i integrationspolitiken?

Riksdagen tillkännagav sommaren 2019 att regeringen bör införa ett nytt jämställdhetspolitiskt delmål om integration (bet. 2018/19:AU14, rskr. 2018/19:300). Riksdagen föreslog att målet uttrycks på följande vis: Kvinnor och män, flickor och pojkar som invandrar ska mötas av samma förväntningar på alla områden i det svenska samhället och ha samma rättigheter och möjligheter att skapa sig ett självständigt liv i Sverige. Tillkännagivandet beslutades vid riksdagens

behandling av regeringens skrivelse Riksrevisionens rapport om jämställdhetsintegrering av integrationspolitiken (skr. 2018/19:97). I rapporten rekommenderar Riksrevisionen regeringen att fortsätta jämställdhetsintegreringen av både integrations- och arbetsmarknadspolitik.

I Arbetsmarknadsutskottets betänkande om Riksrevisionens rapport (bet. 2018/19:AU14) anges att den svenska integrationspolitiken måste genomsyras av ett tydligt jämställdhetsperspektiv. Utskottet konstaterar att Riksrevisionens granskning visar att detta inte kan sägas gälla för den rådande integrationspolitiken. Utskottet vill se ett tydligare fokus på att snabbare få in fler nyanlända kvinnor på arbetsmarknaden. Kvinnor och män måste mötas av samma förväntningar och krav på att jobba, och svenska myndigheter ska inte bidra till att traditionella könsroller upprätthålls.

Det är angeläget med ett stärkt jämställdhetsperspektiv inom integrationspolitiken. Det är dock inte givet hur det bäst uppnås. Principen om jämställdhetsintegrering innebär att för att få avsedd effekt behöver åtgärder för ökad jämställdhet genomföras inom det aktuella politikområdet, i det här fallet integrationspolitiken. Samtidigt är även integrationspolitiken ett tvärsektoriellt politikområde. Jämställdhetsperspektivet följs redan i dag upp inom integrationspolitiken inom utgiftsområde 13 Nyanlända invandrades etablering, bl.a. genom könsuppdelade indikatorer. Det är därtill oklart om ett nytt integrationspolitiskt delmål för att stärka jämställdhetsperspektiv i integrationspolitiken i sig skulle medföra ett tydligare fokus på att snabbare få in fler utrikes födda kvinnor på arbetsmarknaden. För att detta ska uppnås kan det behöva göras justeringar av målen inom andra politikområden, exempelvis arbetsmarknadspolitik. Utgångspunkten bör vara att ett eventuellt nytt mål ska kunna hanteras inom befintliga budgetramar.

Utredaren ska därför

- analysera inom vilket politikområde jämställdhet i frågor relaterade till integration bäst uppnås, till exempel genom modifiering i målen för integrationspolitiken, jämställdhetspolitiken, arbetsmarknadspolitik eller andra politikområden,
- utifrån denna analys lämna förslag på nya eller ändrade målformuleringar, och

- analysera och lämna förslag på hur eventuellt föreslagna nya målformuleringar kan följas upp, till exempel genom indikatorer, och redogöra för hur denna uppföljning bör förhålla sig till uppföljningen av befintliga mål.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera, bedöma, kostnadsberäkna och redovisa konsekvenserna av de förslag som lämnas. Konsekvenserna ska redovisas i enlighet med vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474). Vid utformningen av förslagen ska utredaren göra en samhällsekonomisk analys och beskriva de avvägningar som gjorts. Om utredaren föreslår ändringar gällande målgrupp ramtid, eller längd för etableringsprogrammet, ska konsekvensutredningen innehålla en analys av om det finns behov av följdändringar i regelverket för andra arbetsmarknadspolitiska insatser eller subventionerade anställningar som riktar sig till nyanlända. Utöver detta ska konsekvenser för barn redovisas, särskilt ur ett barnrättsperspektiv.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i den utsträckning som det bedöms lämpligt inhämta synpunkter från de myndigheter och organisationer som är berörda. Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Utredaren ska, i relevanta delar, även inhämta erfarenheter från andra länder som är jämförbara med Sverige.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2023.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2023:42

Tilläggsdirektiv till

Utredningen om en förbättrad arbetsmarknadsetablering för utrikes födda kvinnor (Ju 2022:05)

Beslut vid regeringssammanträde den 30 mars 2023

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 25 maj 2022 kommittédirektiv om förbättrad arbetsmarknadsetablering för utrikes födda kvinnor (dir. 2022:42). Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2023. I uppdraget ingår 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 göras mer flexibelt för nyanlända som står långt från arbetsmarknaden,
- föreslå hur jämställdhetsperspektivet kan synliggöras i integrationspolitiken, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren får nu även i uppdrag att

- analysera och lämna förslag på hur det riksdagsbundna målet för integrationspolitiken ska få större genomslag i den offentliga verksamheten,

- utifrån den föreslagna styrmodellen, föreslå ytterligare och/eller justerade resultatindikatorer som ändamålsenligt och effektivt kan användas för att följa upp om det riksdagsbundna målet uppfylls och som ska utgå från en analys av det offentliga åtagandet samt kunna ingå i nuvarande modell för mål- och resultatstyrning, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget enligt dessa tilläggsdirektiv ska, tillsammans med uppdraget att föreslå hur jämställdhetsperspektivet kan synliggöras i integrationspolitiken, redovisas senast den 31 januari 2024. Utredningstiden för övriga delar av uppdraget ligger fast och ska alltså redovisas senast den 31 maj 2023.

Utvidgat uppdrag att föreslå hur styrningen av integrationspolitiken bör reformeras

Det riksdagsbundna integrationspolitiska målet om lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund, har legat fast i sin nuvarande lydelse sedan 2008 och bygger vidare på tidigare, snarlika målformuleringar. Det integrationspolitiska målet har varit utgångspunkten för olika regeringars styrning av integrationspolitiken. Samtidigt har Sverige i dag betydande integrationsutmaningar i form av bland annat utanförskap och bidragsberoende som behöver mötas med åtgärder på många olika områden. I dag står alltför många utrikes födda, särskilt kvinnor, långt från arbetsmarknaden. En egen inkomst möjliggör frihet att självständigt forma sitt liv och delta i samhället. Det påverkar inte enbart den enskilda kvinnan utan även hennes eventuella barn och i förlängningen hela samhället. Kvinnor och män ska ha samma rättigheter, skyldigheter och möjligheter, och det behövs tydligare incitament för utrikes födda kvinnor att arbeta. Integrationen i arbets- och samhällslivet försvåras av bristande kunskaper i svenska språket bland både barn och vuxna. Svaga kunskaper om det svenska samhällets institutioner och samhällets normer och värderingar, lagar och regler samt få sociala kontakter med majoritetssamhället kan leda till att utrikes födda saknar de resurser som behövs för att kunna bidra i samhället. Det leder till att utrikes födda i större utsträckning saknar egenmakt att styra över och för-

ändra sina liv i Sverige. Sammantaget riskerar integrationsutmaningarna att bidra till framväxten av parallella samhällen.

En återkommande kritik av styrning inom tvärsektoriella politikområden är att avståndet mellan riksdagsbundna mål och myndigheternas verksamheter ofta blir för stort. Detta gäller även integrationspolitiken, och det finns således behov av att förtydliga styrningen. Vidare behöver styrningen tydligare inkludera social, kulturell, ekonomisk, språklig samt demokratisk integration och anpassning. Styrningen ska främja mätbarhet och ska syfta till att utvecklingen på det integrationspolitiska området kan följas över tid.

Integrationsutmaningarna kräver en tydligare statlig styrning

Integrationspolitiken ska vara kravbaserad och betona individens eget ansvar. Den som långvarigt befinner sig i Sverige ska ta ansvar för att bli en del av samhället. Integrationspolitiken behöver i högre grad bidra till att alla som kan ska stå till arbetsmarknadens förfogande och anstränga sig för att bli självförsörjande, lära sig svenska och bli en del av den svenska gemenskapen. Samhällets insatser för att underlätta etableringen behöver utgå från tydliga förväntningar om högt deltagande och goda resultat i aktiviteter som leder till jobb och kunskaper i svenska språket. Utrikes födda vuxna behöver snabbare komma i arbete och försörja sig själva. Utgångspunkten är att alla ska lära sig svenska och förstå det svenska samhällets grundläggande normer och värderingar såsom demokrati, jämställdhet, rättsstatens principer samt vikten av religions- och yttrandefrihet.

Ekonomisk integration innebär bland annat att personer som kan arbeta försörjer sig själva. Personer som kommer till Sverige ska inte fastna i arbetslöshet och långvarigt beroende av försörjningsstöd eller andra bidrag. Incitamenten till arbete ska inte motverkas av bidragssystemen. Frågan om självförsörjning behöver belysas i högre grad och komplettera arbetsmarknadsstatistiken över sysselsättning.

Social, kulturell och språklig integration uppnås bland annat genom deltagande i kvalitetssäkrad språkundervisning. Kunskaper i det svenska språket är avgörande för att komma in på arbetsmarknaden och vara delaktig i samhället. Genom att lära sig svenska får individen mer egenmakt och frihet. Centralt är att fler deltar i språkundervisning, såsom sfi, och når resultat. Uppföljningen av språkkunskaper

behöver också förbättras. Den sociala och kulturella integrationen möjliggörs till stor del genom aktivt deltagande i civilsamhället, inklusive idrottsverksamhet, liksom i andra typer av sociala nätverk och gemenskaper, med närhet till majoritetssamhället. Målet för sådana aktiviteter ska bland annat vara att motverka det sociala och kulturella utanförskapet.

Andra viktiga förutsättningar för att kunna förstå och delta i det svenska samhällslivet är kunskap om det demokratiska styrelseskicket och förankring i dess värden och principer. Det offentliga måste tydligt informera om lagar och regler samt om grundläggande normer och värderingar som finns i det svenska samhället. Obligatorisk samhällsorientering spelar en viktig roll i detta. Det kan exempelvis handla om förståelse för myndigheternas roll i samhället, rättsstatens principer, möjligheter till demokratisk delaktighet samt vikten av yttrande- och religionsfrihet. Jämställdhet är exempel på en grundläggande värdering i den svenska kulturen. Detta behöver tydliggöras i integrationspolitiken för att främja utrikes födda kvinnors sysselsättning och självförsörjning och för att motverka förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck.

Dagens integrationsutmaningar kräver en förändrad styrmodell. Målet för integrationspolitiken har tidigare ansetts uppnås främst genom generella åtgärder för hela samhället inom områden som arbetsmarknad, utbildning, hälso- och sjukvård samt bostäder. Det behövs en tydligare koppling mellan mål, inriktning och verksamhet. Det kan handla om delmål, indikatorer, myndighetsstyrning, strategier och uppföljning m.m. Enskilda myndigheter eller myndigheter i samverkan kan ha särskilt betydelsefulla roller för att genomföra insatser som bidrar till att nå det integrationspolitiska målet. Den statliga styrningen bör undanröja hinder och ge goda förutsättningar för samverkan mellan nyckelaktörer. Styrmodellen är därmed regeringens operationalisering av målet och syftar till att säkerställa att det får genomslag i den offentliga verksamheten.

För att bedöma i vilken mån regeringens politik bidrar till att uppfylla målet behöver även uppföljningen justeras eller kompletteras. Indikatorer och eventuella delmål behöver inkludera dimensioner som självförsörjningsgrad, andelen som deltar i samhälls- och språkundervisning samt andra relevanta aspekter.

En mer ändamålsenlig styrning bidrar till att integrationspolitiken får större genomslag i den statliga verksamheten och till att utvecklingen på det integrationspolitiska området kan följas över tid.

Utredaren ska därför

- analysera och lämna förslag på hur det riksdagsbundna målet för integrationspolitiken ska få större genomslag i den offentliga verksamheten,
- utifrån den föreslagna styrmodellen, föreslå ytterligare och/eller justerade resultatindikatorer som ändamålsenligt och effektivt kan användas för att följa upp om det riksdagsbundna målet uppfylls och som ska utgå från en analys av det offentliga åtagandet samt kunna ingå i nuvarande modell för mål- och resultatstyrning, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Detta gäller särskilt i fråga om regeringens kommande arbete med att se över och föreslå ett nytt mål för integrationspolitiken för att ytterligare betona individens ansvar i integrationsprocessen, samt relevanta delar av den sakpolitiska överenskommelse som har slutits mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna (Tidöavtalet). När det gäller en definition av ordet självförsörjningsgrad ska utredningen följa relevant arbete hos Statistiska centralbyrån.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget enligt dessa tilläggsdirektiv ska, tillsammans med uppdraget att föreslå hur jämställdhetsperspektivet kan synliggöras i integrationspolitiken, redovisas senast den 31 januari 2024. Utredningstiden för övriga delar av uppdraget ligger fast och ska alltså redovisas senast den 31 maj 2023.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Inkomstkällor för kvinnor och män födda utanför EU/EES

I kapitel 5 beskrivs arbetsmarknadsetableringen för kvinnor och män födda utanför EU/EES med hjälp av två mått, dels uppgifter om förvärvsarbete (sysselsatt) enligt Statistiska centralbyråns (SCB) registerbaserade arbetsmarknadsstatistik (RAMS), dels ett mått som konstruerats för att beskriva ekonomisk inaktivitet, det vill säga att varken arbeta eller studera. Ett ytterligare sätt att beskriva skillnaderna mellan utrikes födda kvinnors och mäns etablering på arbetsmarknaden är att se hur andelen som har förvärvsarbete som huvudsaklig inkomstkälla utvecklas med tid i landet för olika grupper.

Analys av inkomster ger också kompletterande information om vilka andra inkomstkällor, vid sidan av inkomst från arbete, som kvinnor och män med olika grund för bosättning har. En sådan analys presenteras i denna bilaga. Populationen är densamma som beskrivs i kapitel 5, och uppgifterna avser även i denna del 2020, som är det senaste år vi har tillgång till data för. Samtliga figurer är placerade sist i bilagan.

Vad är huvudsaklig inkomstkälla?

En individs huvudsakliga inkomstkälla utgörs av det inkomstslag som står för den högsta andelen av individens totala inkomst under året. En person kan ha haft inkomst från flera olika inkomstkällor under året, men det är den inkomstkälla som är störst som utgör individens huvudsakliga inkomst.

Måttet har hämtats från Statistiska centralbyråns (SCB) Registerbaserade aktivitetsstatistik (RAKS).¹ Med variablerna i RAKS beskrivs en individs totala försörjning, uppdelat på de största inkomstblocken. I den följande analysen redovisas sju² huvudsakliga inkomstkällor:

- förvärvsinkomst (lön eller inkomst från näringsverksamhet),
- ekonomiskt bistånd eller etableringsersättning,
- arbetslöshetsersättning,
- inkomst från arbetsmarknadspolitiska åtgärder (aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning),
- inkomst från föräldraledighet eller vård av närstående,
- inkomst föranledd av studier (lån och bidrag), och
- sjukpenning eller sjukersättning.

Dessutom redovisas andelen som helt saknar inkomst från någon av ovanstående källor.

Inkomstkällorna i RAKS omfattar inte de generella och behovsprovade bidragen inom den ekonomiska familjepolitiken. Barnbidrag, underhållsstöd och bostadsbidrag utgör en viktig del av många barnfamiljers disponibla inkomst. Dessa transfereringar utgör dock inte ersättningar som avser en individs försörjning. Syftet med stöden är i stället att bidra till en god levnadsstandard för alla barnfamiljer samt att minska skillnaderna i ekonomiska villkor mellan hushåll med och utan barn.

Arbetslöshetsersättning, sjukpenning och studiestöd är sällan tillgängligt för den som nyligen invandrat till Sverige

De olika inkomstkällorna är i olika grad möjliga att ta del av för personer som nyligen invandrat till Sverige. Vissa inkomster, till exempel arbetslöshetsersättning och sjukpenning, är arbetsbaserade ersättningar. Detta innebär att en person behöver kvalificera sig till så-

¹ RAKS är en sammanställning och vidareutveckling av variabler som finns i den longitudinella integrationsdatabasen för sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsstudier (LISA). I denna studie har uppgifterna från RAKS samkörts med STATIV för komplettering med bland annat information om invandring och grund för bosättning.

² Inkomstkällan ersättning från åldersrelaterade pensioner har exkluderats, eftersom målgruppen för studien är personer i yrkesverksamma åldrar.

dana ersättningar genom arbete i Sverige. De som nyligen invandrat har därför i mycket låg utsträckning tillgång till bland annat sjukförsäkringen. Andelen försäkrade ökar med tid i landet, men vad gäller sjukförsäkringen har Ljung och Ornstein (2017) beräknat att det fortfarande efter nio år är knappt hälften av de utrikes födda som har tillgång till sjukpenning.

För andra inkomstkällor, till exempel föräldrapenning och aktivitetsstöd, finns det olika nivåer. Lite förenklat kan det beskrivas som att de som uppfyller villkor om tidigare arbete får en inkomstrelaterad ersättning. Personer som inte har arbetat i Sverige, eller som har arbetat i för liten utsträckning, får i stället en grundersättning som normalt är betydligt lägre.

En tredje variant av regelverk påverkar möjligheten för invandrare att ta del av inkomster av studier (studiebidrag och studielån). En tredjelandsmedborgare har rätt till studiestöd från CSN om han eller hon har permanent uppehållstillstånd i Sverige eller har status som varaktigt bosatt i Sverige eller i annat land inom EU/EES.³ Flyktingar, skyddsbehövande och deras anhöriga har dock normalt rätt till studiestöd även om de har tidsbegränsade uppehållstillstånd. För övriga anhöriga som har tidsbegränsade uppehållstillstånd gäller att de ska ha en varaktig anknytning till Sverige för att kunna få studiestöd.⁴ Som varaktig anknytning räknas att ha barn med en svensk medborgare som man också bor tillsammans med, eller att ha varit bosatt i Sverige och arbetat här minst halvtid i två år.⁵ Anhöriga till arbetskraftsinvandrare som har tidsbegränsade uppehållstillstånd har vanligen inte rätt till studiestöd.

Mer omfattande förmånsmottagande bland utrikes födda, men skillnaderna mot inrikes födda har minskat över tid

En av få studier av vilka inkomstkällor utrikes födda har vid sidan om förvärvsinkomster är Laun m.fl. (2020) som undersökt skillnader i mottagande av olika förmåner mellan inrikes och utrikes födda i arbetsför ålder under perioden 1990–2016. I studien visas att utri-

³ 3 kap. 4 § studiestödslagen (1999:1395).

⁴ 2 kap. 4 § studiestödslagen.

⁵ Som arbete räknas också bland annat tid då personen varit registrerad som arbetslös vid Arbetsförmedlingen och deltagit i arbetsmarknadspolitiska insatser, kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) eller utbildning i svenska på högst grundskolenivå, på minst halvtid, och vård av eget barn som är under tio år eller vård av nära anhörig på heltid.

kes födda i genomsnitt har ett mer omfattande förmånsmottagande än inrikes födda.

Under de första åren i Sverige är det arbetslöshetsförmåner, ekonomiskt bistånd och studieförmåner som är relativt sett mer omfattande. Skillnaderna mot inrikes födda är likartade för kvinnor och män, även om överrepresentationen i arbetslöshetsförmåner är större bland män, medan kvinnor är överrepresenterade när det gäller studieförmåner. Mottagandet av andra förmånsslag är inledningsvis lägre för utrikes födda än för inrikes födda, men med längre vistelsetid syns en överrepresentation i sjukpenning och sjukersättning.

Laun m.fl. (2020) visar också att mönstren skiljer sig åt beroende på invandningsperiod. Generellt finns en rörelse mot mindre skillnader mellan invandrade och infödda över tiden. Författarna menar att detta kan förklaras av att både konjunktur och systemförändringar under perioden har påverkat invandrade mer än infödda. Under lågkonjunkturer ökar grupper med svag ställning på arbetsmarknaden, däribland utrikes födda, sitt förmånstagande mer än andra grupper. Exempelvis syns 1990-talskrisen tydligt i resultaten, både på kort och lång sikt. Ett tydligt exempel på en systemförändring som medverkat till minskade skillnader mellan inrikes och utrikes födda är de skärpta krav på hälsoproblemens omfattning för rätt till sjukersättningen (tidigare förtidspension) som infördes i mitten på 2000-talet. Stora grupper av både arbetskrafts- och flyktinginvandrare mottog förmånen fram tills att systemet blev mer restriktivt generellt. Systemförändringarna fick alltså större effekt för grupper med stort mottagande, vilket bidrar till att skillnaderna mellan inrikes och utrikes födda minskar i slutet av perioden.

Stora könsskillnader för förvärvsinkomst som huvudsaklig inkomstkälla

Som förväntat finns ett tydligt könsgap under de första åren i landet, oavsett grund för bosättning, när det gäller hur vanligt det är med förvärvsinkomst som huvudsaklig inkomstkälla. För män ökar dock andelen som har förvärvsinkomst relativt snabbt, medan ökningen för kvinnor är betydligt långsammare. Fyra år efter invandringen är gapet stort mellan kvinnor och män i samtliga invandringskategorier (förutom arbetskraftsinvandrare), mellan 20 och 25 procentenheter (Landell 2021). Därefter krymper skillnaden. För dem som varit bo-

satta i landet i över tio år varierar könsskillnaden mellan 1 och 8 procentenheter för de olika invandringskategorierna.

Ekonomiskt bistånd är ovanligt som huvudsaklig inkomstkälla för andra än flyktingar och deras anhöriga

För flyktingar och anhöriga till flyktingar dominerar etableringsersättning som huvudsaklig inkomstkälla de första åren i landet, i och med att nästan samtliga påbörjar etableringsprogrammet inom ett år.⁶ I takt med att förvärvsinkomster blir vanligare minskar sedan andelen som har etableringsersättning eller ekonomiskt bistånd, både för kvinnor och för män. För dem som varit bosatta i Sverige i tre–fyra år utgör ekonomiskt bistånd den största inkomstkällan för cirka 25 procent av både kvinnor och män som är anhöriga till flyktingar. I flyktinggruppen är ekonomiskt bistånd betydligt vanligare för kvinnor (23 procent) än för män (13 procent). Detta speglar kvinnors betydligt långsammare etablering på arbetsmarknaden. För både flyktingar och deras anhöriga som varit bosatta i Sverige i tio år eller längre är det cirka 5 procent som har ekonomiskt bistånd som huvudsaklig inkomstkälla. Detta gäller för både kvinnor och män.

I övriga grupper (övriga anhöriga, anhöriga till arbetskraft och arbetskraftsinvandrare) var ekonomiskt bistånd ovanligt som huvudsaklig inkomstkälla 2020, oavsett vistelsetid i landet. Det handlar om några enstaka procent, bland både kvinnor och män.

För nyanlända kvinnor är inkomst från föräldraledighet vanligt som största inkomstkälla

Vid sidan av skillnaderna för förvärvsinkomst så utgör inkomst från föräldraledighet den främsta skillnaden mellan kvinnor och män. Under de första åren i landet uppvägs nästan hela könsskillnaden vad gäller andelen med inkomst från förvärvsarbete av skillnader mellan kvinnor och män med föräldrapenning som huvudsaklig inkomstkälla.

Föräldrapenning är vanligare bland anhöriga till arbetskraft och övriga anhöriga jämfört med flyktinggrupperna. Bland dem som varit bosatta i Sverige kortare tid än tre år har nästan var femte kvinna

⁶ Etableringsersättning kan nyanlända flyktingar och deras anhöriga motta under högst 24 månader. Ersättningen är villkorad av att individen aktivt deltar i etableringsinsatser.

som invandrat som övrig anhörig eller som anhörig till arbetskraft föräldrapenning som sin huvudsakliga inkomstkälla. För flyktingkvinnor är det i stället cirka 10 procent. En bidragande förklaring till skillnaden mellan grupperna kan vara att etableringsinsatserna för flyktingar och deras anhöriga öppnar andra möjligheter både för försörjning och för inträdet på arbetsmarknaden för dessa grupper.

För män är det mycket ovanligt att ha föräldrapenning som sin huvudsakliga inkomst. Detta gäller i samtliga invandringskategorier och oavsett vistelsetid i landet.

Det är relativt vanligt att ha inkomst från studier för dem som varit bosatta några år i landet

Bland flyktingar och anhöriga till flyktingar var det vanligt att studera 2020. Av dem som varit bosatta i Sverige mellan tre och nio år var det 15–20 procent som hade inkomster från studier som sin huvudsakliga inkomstkälla. Detta gällde både för kvinnor och män.

I gruppen övriga anhöriga är det vanligare att kvinnor har inkomst från studier än att män har det. Andelen av kvinnorna som har inkomst från studier som sin största inkomstkälla var dock lite lägre (12–15 procent) i denna grupp än bland kvinnor i flyktinggrupperna. För anhöriga till arbetskraftsinvandrare förekommer inkomst från studier som den största inkomstkällan först bland dem som har varit bosatta i landet minst fem år.

Att helt sakna inkomst

Bland flyktingar och anhöriga till flyktingar är det enbart några enkla procent som helt saknar inkomst. Detta gäller för både kvinnor och män och även oavsett vistelsetid i landet.

För kvinnor som invandrat som övrig anhörig, däremot, var det 2020 nära 40 procent som saknade inkomst från såväl förvärvsarbete som övriga inkomstkällor bland dem som varit i Sverige kortare tid än tre år. Med längre vistelsetid minskar denna andel. För kvinnor som varit bosatta i Sverige tre till sex år var det 15 procent som helt saknade inkomst.

Att helt sakna inkomst var ännu vanligare för kvinnor som invandrat som anhöriga till arbetskraft. Bland dem som varit bosatta i

Sverige kortare tid än tre år saknade varannan kvinna helt egen inkomst. Andelen sjunker inte heller särskilt mycket med längre vistelsetid. I gruppen med fem till nio års vistelsetid var det fortfarande var femte kvinna som helt saknade inkomst.

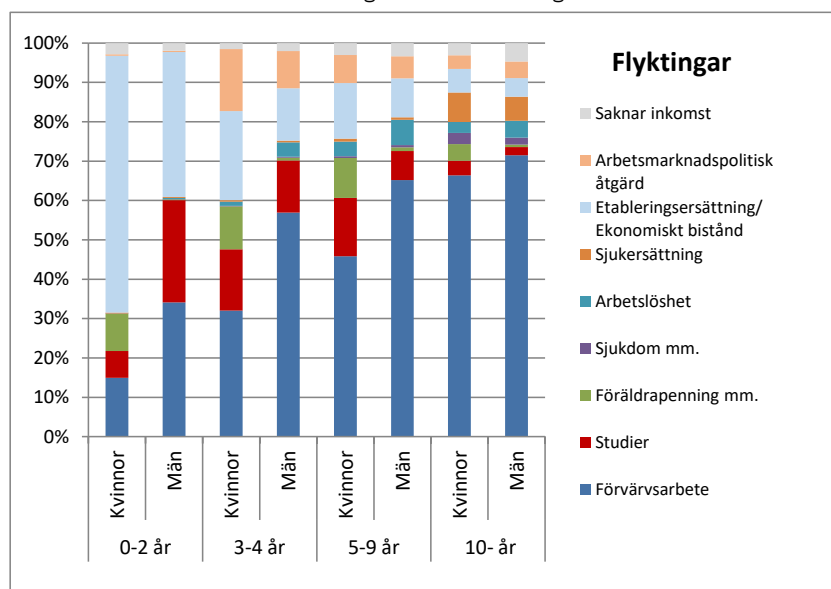
I båda dessa grupper är det mindre vanligt att män helt saknar inkomst, men andelarna är anmärkningsvärt höga också bland män.

De som helt saknar inkomst försörjs sannolikt av sin partner under de första åren i landet. Det är också en indikation på att många av dem kan ha mycket begränsade kontakter med det svenska samhället, och låg kännedom om de olika insatser som de skulle kunna ta del av för att komma in på arbetsmarknaden.

Som diskuteras i avsnitt 5.2.1 finns också en viss övertäckning i registret över totalbefolkningen. Vissa av dem som helt saknar inkomst kan alltså ha lämnat landet utan att meddela folkbokföringen. Särskilt i gruppen arbetskraftsinvandrare är återutvandringen relativt hög. I denna grupp är det drygt 10 procent som helt saknar inkomst (för samtliga vistelsetider), vilket indikerar att det kan vara fråga om övertäckning i befolkningsregistret.

Figur B.1 Huvudsaklig inkomstkälla för flyktingar 2020, kvinnor och män 18–64 år födda utanför EU/EES. Procent

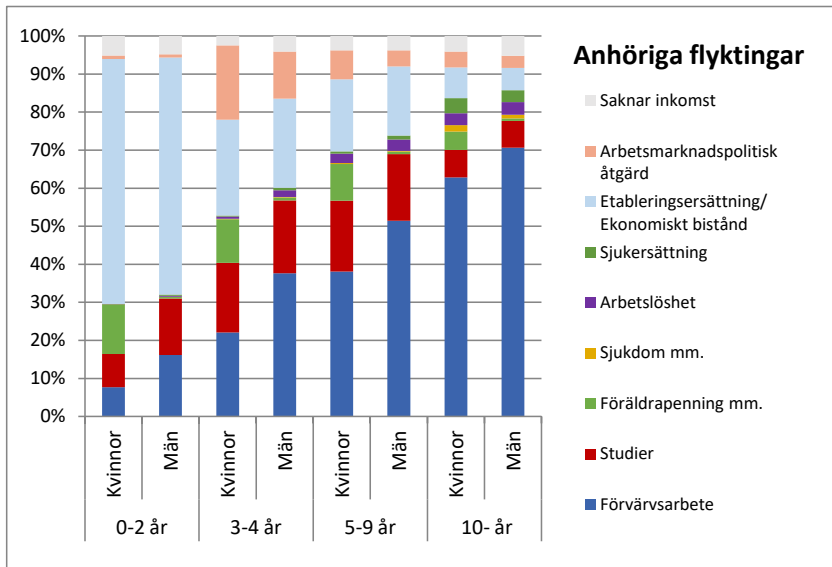
Efter vistelsetid och grund för bosättning



Källa: STATIV och RAKS, egna bearbetningar.

Figur B.2 Huvudsaklig inkomstkälla för anhöriga till flyktingar 2020, kvinnor och män 18–64 år födda utanför EU/EES. Procent

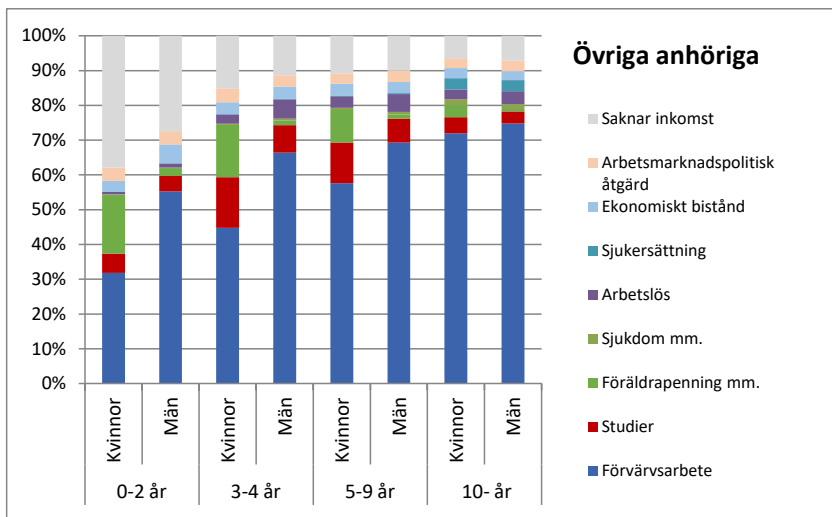
Efter vistelsetid och grund för bosättning



Källa: STATIV och RAKS, egna bearbetningar.

Figur B.3 Huvudsaklig inkomstkälla för övriga anhöriga 2020, kvinnor och män 18–64 år födda utanför EU/EES. Procent

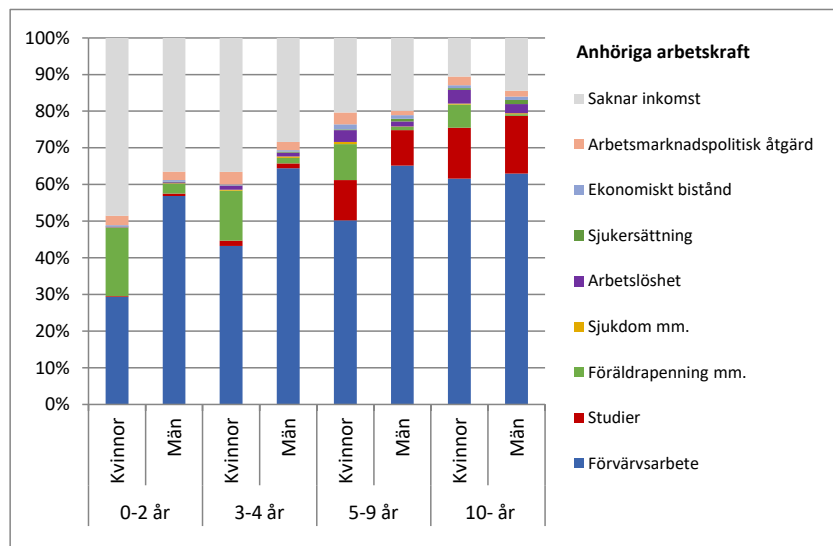
Efter vistelsetid och grund för bosättning



Källa: STATIV och RAKS, egna bearbetningar.

Figur B.4 Huvudsaklig inkomstkälla för anhöriga till arbetskraft 2020, kvinnor och män 18–64 år födda utanför EU/EES. Procent

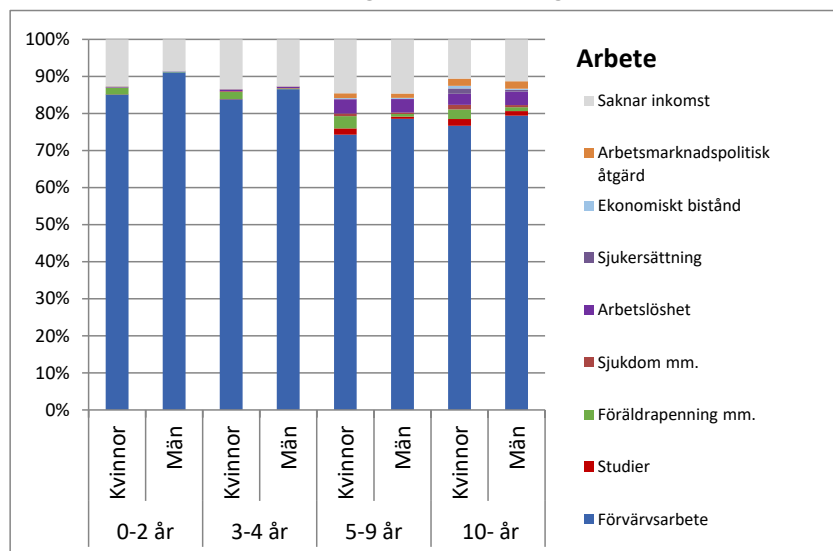
Efter vistelsetid och grund för bosättning



Källa: STATIV och RAKS, egna bearbetningar.

Figur B.5 Huvudsaklig inkomstkälla för arbetskraftsinvandrare 2020, kvinnor och män 18–64 år födda utanför EU/EES. Procent

Efter vistelsetid och grund för bosättning



Källa: STATIV och RAKS, egna bearbetningar.

Regressionsresultat

Tabell B.1 Risken att varken arbeta eller studera 2020 för kvinnor respektive män 18–64 år födda i länder utanför EU/EES

Oddsquoter (Konfidensintervall)

		Kvinnor	Män
		Oddsquoter (KI)	Oddsquoter (KI)
Aldersgrupp	18–29 år (referens=1)		
	30–39 år	1,38 (1,35–1,42)	2,25 (2,19–2,31)
	40–49 år	1,42 (1,38–1,46)	2,83 (2,75–2,91)
	50–64 år	3,45 (3,36–3,54)	4,97 (4,83–5,11)
Utbildningsnivå	Förgymnasial utb. <9 år (referens=1)		
	Förgymnasial utb. 9 år	0,81 (0,79–0,84)	1,03 (0,99–1,06)
	Gymnasial utbildning	0,49 (0,48–0,50)	0,58 (0,57–0,60)
	Eftergymnasial utb.	0,40 (0,39–0,42)	0,53 (0,51–0,54)
	Uppgift saknas	2,74 (2,66–2,83)	2,52 (2,43–2,61)
Vistelsetid	0–4 år (referens=1)		
	5–9 år	1,26 (1,23–1,29)	1,65 (1,60–1,69)
	10 år eller mer	1,17 (1,15–1,20)	1,56 (1,52–1,60)
Civilstånd	Ej gift (referens=1)		
	Gift	0,92 (0,91–0,94)	0,63 (0,62–0,64)
Barn <6 år	Ej barn (referens=1)		
	Har barn under 6 år	1,67 (1,63–1,70)	0,57 (0,56–0,59)
Grund för bosättning	Flykting (referens=1)		
	Anhörig till flykting	0,90 (0,88–0,93)	1,13 (1,10–1,16)
	Övrig anhörig	1,30 (1,27–1,32)	1,27 (1,25–1,29)
	Anhörig till arbetskraft	2,92 (2,81–3,03)	2,94 (2,75–3,14)
	Arbete	0,98 (0,93–1,02)	1,05 (1,02–1,08)
Kommuntyp	Storstäder och storstads-nära kommuner (ref=1)		
	Större städer och kommuner nära större stad	1,27 (1,25–1,31)	1,15 (1,12–1,18)
	Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner	1,13 (1,11–1,16)	1,06 (1,04–1,09)

Anm. När konfidensintervallet inte inkluderar 1 är oddsquoten statistisk säkerställd på 95 %-nivån.

Tabell B.2 Chansen att förvärvsarbeta 2020 för kvinnor respektive män 18–64 år födda i länder utanför EU/EES

Oddskvoter (Konfidensintervall)

		Kvinnor	Män
		Oddskvoter (KI)	Oddskvoter (KI)
Åldersgrupp	18–29 år (referens=1)		
	30–39 år	1,37 (1,34–1,39)	1,09 (1,07–1,11)
	40–49 år	1,41 (1,38–1,43)	0,84 (0,82–0,85)
	50–64 år	0,81 (0,79–0,83)	0,54 (0,53–0,55)
Utbildningsnivå	Förgymnasial utb. <9 år (referens=1)		
	Förgymnasial utb. 9 år	1,12 (1,10–1,15)	0,88 (0,86–0,90)
	Gymnasial utbildning	2,56 (2,50–2,61)	1,88 (1,81–1,88)
	Eftergymnasial utb.	2,81 (2,75–2,86)	1,94 (1,90–1,98)
	Uppgift saknas	0,71 (0,69–0,74)	0,77 (0,75–0,80)
Vistelsetid	0–4 år (referens=1)		
	5–9 år	2,18 (2,14–2,22)	1,39 (1,36–1,41)
	10 år eller mer	4,77 (4,68–4,85)	2,36 (2,32–2,40)
Civilstånd	Ej gift (referens=1)		
	Gift	1,10 (1,08–1,11)	1,58 (1,56–1,61)
Barn <6 år	Ej barn (referens=1)		
	Har barn under 6 år	0,62 (0,62–0,64)	1,35 (1,33–1,38)
Grund för bosättning	Flykting (referens=1)		
	Anhörig till flykting	0,74 (0,73–0,76)	0,66 (0,65–0,68)
	Övrig anhörig	1,16 (1,15–1,18)	1,01 (0,99–1,02)
	Anhörig till arbetskraft	0,83 (0,80–0,86)	0,73 (0,6–0,78)
	Arbete	5,08 (4,87–5,29)	2,63 (2,56–2,70)
Kommuntyp	Storstäder och storstads-nära kommuner (ref=1)		
	Större städer och kommuner nära större stad	0,88 (0,87–0,90)	1,04 (1,02–1,06)
	Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner	0,86 (0,85–0,89)	0,96 (0,94–0,97)

Anm. När konfidensintervallet inte inkluderar 1 är oddskvoten statistisk säkerställd på 95 %-nivån.

Tabell B.3 Chansen att förvärvsarbeta 2020 för personer 18–64 år födda i länder utanför EU/EES

Oddskvoter (Konfidensintervall)

		Oddskvoter (KI)
Kön	Man (referens=1)	
	Kvinna	0,68 (0,67–0,69)
Åldersgrupp	18–29 år (referens=1)	
	30–39 år	1,23 (1,21–1,24)
	40–49 år	1,16 (1,14–1,17)
	50–64 år	0,69 (0,68–0,70)
Utbildningsnivå	Förgymnasial utb. <9 år (referens=1)	
	Förgymnasial utb. 9 år	0,97 (0,96–0,99)
	Gymnasial utbildning	2,10 (2,07–2,13)
	Eftergymnasial utbildning	2,25 (2,22–2,28)
	Uppgift saknas	0,76 (0,74–0,78)
Vistelsetid	0–4 år (referens=1)	
	5–9 år	1,69 (1,67–1,71)
	10 år eller mer	3,30 (3,26–3,34)
Civilstånd	Ej gift (referens=1)	
	Gift	1,28 (1,27–1,29)
Barn under 6 år	Ej barn (referens=1)	
	Har barn under 6 år	0,86 (0,85–0,87)
Grund för bosättning	Flykting (referens=1)	
	Anhörig till flykting	0,68 (0,67–0,69)
	Anhörig till arbetskraft	1,08 (1,07–1,09)
	Övrig anhörig	0,66 (0,64–0,68)
	Arbete	3,48 (3,40–3,55)
Kommuntyp	Storstäder och storstadsnära kommuner (referens=1)	
	Större städer och kommuner nära större stad	0,95 (0,94–0,96)
	Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner	1,05 (1,04–1,06)

Anm. När konfidensintervallet inte inkluderar 1 är oddskvoten statistisk säkerställd på 95 %-nivån.

Tabell B.4 Risken att varken arbeta eller studera 2020, 18–64 år födda i länder utanför EU/EES

Separata logistiska regressionsmodeller för olika vistelsetid i Sverige

Vistelsetid		0–4 år	5–9 år	10 år eller mer
		Oddskvoter	Oddskvoter	Oddskvoter
Kön	Man (referens=1)			
	Kvinna	1,402***	1,269***	1,116***
Grund för bosättning	Flykting (referens=1)			
	Anhörig till flykting	1,001	1,009	0,994
	Övrig anhörig	3,742***	1,287***	0,873***
	Anhörig till arbetskraft	5,231***	2,000***	1,348***
	Arbete	1,306***	1,121***	0,943***

Anm. I modellen kontrolleras även för ålder, utbildningsnivå, att vara gift, att ha barn under 6 år och kommundyp. Markerade oddskvoter är säkerställda på 99 %-nivån.

Tabell B.5 Risken att varken arbeta eller studera 2020, 18–64 år födda i länder utanför EU/EES

Separata logistiska regressionsmodeller för grund för bosättning i Sverige

		Flykting	Anhörig till flykting	Övrig anhörig	Anhörig till arbetskraft	Arbete
		Oddskvoter	Oddskvoter	Oddskvoter	Oddskvoter	Oddskvoter
Kön	Man (referens=1)					
	Kvinna	1,207***	1,104***	1,212***	1,500***	1,204***
Utbildning	Förgymnasial utb. <9 år (referens=1)					
	Förgymnasial utb. 9 år	0,934***	0,806***	0,902***	1,018	1,235***
	Gymnasial utbildning	0,484***	0,426***	0,558***	0,752***	0,884
	Eftergymnasial utbildning	0,361***	0,292***	0,533***	0,915	0,728***
	Uppgift saknas	2,154***	2,400***	3,663***	4,815***	2,680***

Anm.: I modellen kontrolleras även för ålder, vistelsetid, barn under 6 år, gift och typ av bosättningskommun. Markerade oddskvoter är säkerställda på 99 %-nivån.

Statens offentliga utredningar 2023

Kronologisk förteckning

1. Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. Ju.
2. En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. Fi.
3. Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. Ju.
4. Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. Fi.
5. Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. S.
6. En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. Fi.
7. På egna ben. Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. A.
8. Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. A.
9. Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. S.
10. Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. S.
11. Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. KN.
12. Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Ju.
13. Patientöversikter inom EES och Sverige. S.
14. Organisera för hållbar utveckling. KN.
15. Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. LI.
16. Staten och betalningarna. Del 1 och 2. Fi.
17. En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. Ju.
18. Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. KN.
19. Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. U.
20. Förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden. LI.
21. Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. U.
22. Datalagring och åtkomst till elektronisk information. Ju.
23. Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. S.
24. Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. A.

Statens offentliga utredningar 2023

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

På egna ben.

Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. [7]

Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. [8]

Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. [24]

Finansdepartementet

En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. [2]

Posttjänst för hela slanten.

Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. [4]

En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. [6]

Staten och betalningarna. Del 1 och 2. [16]

Justitiedepartementet

Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. [1]

Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. [3]

Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. [12]

En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. [17]

Datalagring och åtkomst till elektronisk information. [22]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. [11]

Organisera för hållbar utveckling. [14]

Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. [18]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. [15]

Förbud mot bottenrålning i marina skyddade områden. [20]

Socialdepartementet

Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. [5]

Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. [9]

Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. [10]

Patientöversikter inom EES och Sverige. [13]

Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. [23]

Utbildningsdepartementet

Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. [19]

Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. [21]