



Kommittédirektiv

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 ersättning 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 framförallt 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. Risken är hög 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 eftersträvansvärt 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 etableringsprogrammet 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 lägstaniå, 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 arbetsmarknadspolitiken.

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 tvärsektorielt 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 arbetsmarknadspolitiken. 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, arbetsmarknadspolitiken 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)