



Arbetsmarknadsdepartementet

STOCKHOLMS STAD Kommunstyrelsen Registraturet	
Ink.	2013-06-13
Dnr:	001-997/2013
Till:	EU

Betänkandet Med rätt att delta - nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden (SOU 2012:69)

Remissinstanser:

1. Kammarrätten i Göteborg
2. Förvaltningsrätten i Stockholm
3. Migrationsverket
4. Försäkringskassan
5. Socialstyrelsen
6. Statens folkhälsoinstitut
7. Barnombudsmannen
8. Inspektionen för socialförsäkringen
9. Länsstyrelsen i Stockholms län
10. Länsstyrelsen i Kronobergs län
11. Länsstyrelsen i Skåne län
12. Länsstyrelsen i västra Götalands län
13. Länsstyrelsen i Gävleborgs län
14. Länsstyrelsen i Västerbottens län
15. Statskontoret
16. Ekonomistyrningsverket
17. Statens skolverk
18. Statens skolinspektion
19. Ungdomsstyrelsen
20. Folkbildningsrådet
21. Centrala studiestödsnämnden
22. Stockholms universitet
23. Tillväxtverket
24. Arbetsförmedlingen
25. Diskrimineringsombudsmannen
26. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering
27. Borlänge kommun

28. Borås kommun
29. Botkyrka kommun
30. Göteborgs kommun
31. Malmö kommun
32. Kristianstads kommun
33. Landskrona kommun
34. Skellefteå kommun
35. Sollentuna kommun
36. Stockholms kommun
37. Storumans kommun
38. Trollhättans kommun
39. Västerås kommun
40. Växjö kommun
41. Landstinget i Kalmar län
42. Landstinget i Värmland
43. Landstinget i Uppsala län
44. Västerbottens läns landsting
45. Almega
46. Företagarnas riksorganisation
47. Landsorganisationen i Sverige, LO
48. Svenskt näringsliv
49. Sveriges akademikers centralorganisation, SACO
50. Sveriges Kommuner och Landsting
51. Tjänstemännens centralorganisation, TCO
52. Blå Vägen
53. Frälsningsarmén
54. Föreningen Skyddsvärnet
55. Internationella kvinnoföreningen i Malmö
56. Rädda Barnen
57. Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige (SIOS)
58. Sociala Missionen
59. Svenska Röda Korset
60. Sveriges Kvinnolobby
61. Sveriges kvinno- och tjejjourers riksförbund, SKR

Remissvaren ska ha kommit in till Arbetsmarknadsdepartementet senast den 30 september 2013. Svaren bör lämnas både på papper och per e-post till adresserna a.registrator@regeringskansliet.se och karin.frank@regeringskansliet.se. Vänligen ange diarienummer A2012/3434/IU.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i

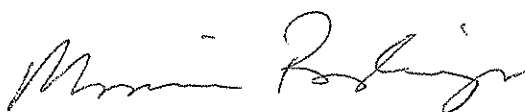
remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Remissinstanserna kan utan kostnad få ytterligare högst ett exemplar av betänkandet. Exemplaren beställs hos Fritzes kundservice, 106 47 Stockholm. Telefon 08-598 191 90, telefax 08-598 191 91, e-post, order.fritzes@nj.se. Ange vid beställning att exemplaren är avsedda för remissändamål.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria *Svara på remiss – hur och varför* (SB PM 2003:2). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.



Monica Rodrigo
Expeditions- och rättschef

Kopia till
Fritzes kundservice, 106 47 Stockholm

Med rätt att delta

Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden

*Slutbetänkande av Utredningen om ökat
arbetskraftsdeltagande bland nyanlända
utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare
(AKKA-utredningen)*

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:69

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Omslag: Elanders Sverige AB.
Fotograf omslagsbild: Johan Larkander.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23809-7
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Erik Ullenhag

Regeringen beslutade den 13 oktober 2011 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå åtgärder för att öka arbetskraftsdeltagandet och påskynda etableringen på arbetsmarknaden för nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare (dir. 2011:88). Statsrådet med ansvar för integrationsfrågor Erik Ullenhag förordnade samma dag departementsrådet Elin Landell att vara särskild utredare. Direktiven för utredningen framgår av bilaga 1 i betänkandet. Utredningen har antagit namnet AKKA-utredningen (A 2011:06).

I utredningens uppdrag ingick att kartlägga nyanlända utrikes födda kvinnors och mäns uttag av föräldrapenning. Denna del av uppdraget avrapporterades den 7 mars 2012 i delbetänkandet *Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning* (SOU 2012:9). Uppdraget i sin helhet avrapporteras i och med detta slutbetänkande.

Den 8 november 2011 förordnades följande experter att ingå i utredningen: verksamhetschefen Jan Almqvist, forskaren Pernilla Andersson Joona, kanslirådet Erika Ekström, strategen Göran Ferm, kanslirådet Karin Frank, departementssekreteraren Maria Lidström, utredaren Karin Perols, departementssekreteraren Jan Schierbeck, utredaren Kristina Sibbmark, departementssekreteraren Magnus Sjöström samt ämnesrådet Lars Wittenmark. Den 28 augusti entledigades Pernilla Andersson Joona. I hennes ställe tillförordnades forskaren Gülay Ozcan och forskaren Magnus Rödin.

Som sekreterare i utredningen anställdes seniorkonsulten Kajsa Rosén fr.o.m. den 13 oktober 2011 och departementssekreteraren Anna Envall fr.o.m. den 2 januari 2012. På utredningens uppdrag har fil.dr. Susan Niknami och fil.dr. Hans Grönqvist, båda verksamma forskare vid Institutet för social forskning, Stockholms universitet, bidragit med analyser av arbetskraftsdeltagande, inkomster och etableringsmönster baserade på registerbearbetningar från STATIV och LISA (se kap 2, 3 och 5 samt bilaga 2 i

betänkandet). Jur.kand. Sara Kullgren har utarbetat utredningens författningsförslag.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Med rätt att delta. Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden* (SOU 2012:69).

Stockholm i oktober 2012

Elin Landell

Kajsa Rosén
Anna Envall

Innehåll

Begreppsförklaring	13
Sammanfattning	15
Summary	27
Författningsförslag	41
1 Inledning	55
1.1 Bakgrund	55
1.2 Utredningens uppdrag och arbete	58
1.3 Avgränsningar och definitioner	61
1.4 Betänkandets disposition.....	63
2 Invandringens sammansättning	65
2.1 Invandring till Sverige kan ske på flera grunder	65
2.1.1 Flyktingar och anhöriga har dominerat invandringen de senaste 25 åren	69
2.2 Invandringen sedan år 2000.....	71
2.3 Sammanfattning	75
3 Arbetskraftsdeltagande och inkomster	77
3.1 Arbetsgivarnas krav och föreställningar	77
3.1.1 Obalanser på arbetsmarknaden.....	77

3.1.2	Rekrytering via personliga kontakter missgynnar grupper med svaga nätverk	79
3.1.3	Arbetsgivare diskriminerar	80
3.2	Etableringen på arbetsmarknaden	81
3.2.1	Arbetskraftsdeltagande, sysselsättning och arbetslöshet bland utrikes födda	81
3.2.2	Nyanländas arbetsmarknadsetablering under 2000-talet	86
3.3	Villkor på arbetsmarknaden för dem som arbetar	89
3.3.1	Företagande som alternativ till anställning	91
3.4	Utanförskapet bland utrikes födda	95
3.5	Ekonomisk situation	98
3.5.1	Fattigdom och ekonomisk utsatthet	98
3.5.2	Nyanländas ekonomiska situation	104
3.6	Slutsatser	107
4	Nuvarande insatser	109
4.1	Den första tiden en investeringsperiod	109
4.2	Aktörer och deras uppdrag	112
4.2.1	Arbetsförmedlingens uppdrag	112
4.2.2	Kommunernas uppdrag	113
4.3	Arbetsförberedande insatser	114
4.3.1	Tjänster, program och insatser hos Arbetsförmedlingen	114
4.3.2	Kommunala arbetsförberedande insatser	121
4.3.3	Insatser för egenföretagande	123
4.4	Språkutbildning	126
4.4.1	Utbildning i svenska för invandrare (sfi)	126
4.4.2	Svenska som andraspråk	128
4.4.3	Svenska med yrkesinriktning	128
4.4.4	Kurser i svenska på studieförbund och folkhögskolor	130

4.5	Övriga utbildningsinsatser	131
4.5.1	Kommunal vuxenutbildning	131
4.5.2	Vuxenutbildning på folkhögskolor	134
4.5.3	Yrkesutbildning på Yrkeshögskolan	135
4.5.4	Högre utbildning	136
4.6	Samhällsorientering.....	137
4.7	Validering	138
4.8	Nätverk.....	140
4.8.1	Nätverkens betydelse för inträdet i arbetslivet.....	140
4.8.2	Det civila samhällets betydelse för nätverk.....	140
4.9	Nyanländas försörjning vid deltagande i insatser	144
4.9.1	Etableringsersättning.....	145
4.9.2	Aktivitetsstöd och utvecklingsersättning	145
4.9.3	Studiemedel.....	147
4.9.4	Försörjningsstöd.....	148
4.9.5	Många varianter försvårar överblicken	149
4.10	Finansiering av insatser.....	151
4.10.1	Ordinarie verksamhetsanslag.....	151
4.10.2	Projektmedel.....	153
4.11	Sammanfattning	154
5	Nyanländas deltagande i insatser.....	157
5.1	Kunskapsläget om insatser som ökar chansen att få ett arbete	158
5.2	Nyanländas tillgång till tidiga insatser.....	166
5.2.1	Tidigare kartläggningar av deltagande i insatser	167
5.2.2	Deltagande i insatser bland kvinnor och män samt olika grupper av nyanlända.....	170
5.2.3	Kortad tid till insats för nyanlända med etableringsplan	177
5.3	Typ av insatser som nyanlända deltar i	178
5.3.1	Tidigare kartläggningar av vilka insatser nyanlända tar del av	180

5.3.2	Programdeltagandet bland nyanlända 2000–2010.....	182
5.3.3	Nyanlända med en etableringsplan	184
5.4	Sammanfattning.....	186
6	Förutsättningar för ett ökat deltagande i arbetskraften ..	189
6.1	Inledning.....	189
6.1.1	Disposition av kapitlet.....	190
6.1.2	Förutsättningar och påverkansfaktorer	190
6.1.3	Relevanta insatser för etableringen på arbetsmarknaden	193
6.2	Viljan att arbeta och delta i relevanta insatser	194
6.2.1	Inställningen till förvärvsarbete	194
6.2.2	Upplevelsen av att deltagande i insatser kan leda till arbete	200
6.2.3	Ekonomiska drivkrafter att delta i arbetskraften	203
6.3	Kan arbeta och delta i relevanta insatser	213
6.3.1	Att kombinera ansvar för hem och familj med yrkeslivet.....	213
6.3.2	Tillräckligt god hälsa för att arbeta och delta i insatser	223
6.4	Kontakt mellan nyanlända och berörda aktörer	227
6.4.1	Den första kontakten.....	228
6.4.2	Bibehållen kontakt vid avbrott för vård av barn	232
6.5	Aktörernas tillgång till relevanta insatser	234
6.5.1	Mandatet att erbjuda insatser	234
6.5.2	Verktygslådan av insatser	236
6.6	Matchningen av befintliga insatser	246
6.6.1	Möjligheter att kombinera insatser med varandra	246
6.6.2	Aktörernas incitament att erbjuda den nyanlända relevanta insatser	253
6.6.3	Kunskap om individens behov, förutsättningar och mål.....	259
6.6.4	Fakta och föreställningar om den sökande.....	264

7	Utredningens förslag och bedömningar	269
7.1	Utgångspunkter	269
7.1.1	Individens behov av insatser ska vara utgångspunkten för vilket stöd som erbjuds	269
7.1.2	Tidiga insatser är centralt	270
7.1.3	Etableringsperioden är en investering för ett aktivt deltagande i arbets- och samhällslivet.....	271
7.1.4	Etableringsinsatser och drivkrafter på lika villkor för kvinnor och män	272
7.1.5	Effektiva insatser med hög kvalitet förutsätter samverkan.....	272
7.2	Introduktionsgarantin för nyanlända invandrare.....	273
7.3	Förbättrad tillgång till relevanta utbildnings- och kompetenshöjande insatser för korttidsutbildade	284
7.3.1	Ökad samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna	286
7.3.2	Kompletera studieväg 1 i sfi med baskunskaper.....	287
7.3.3	Ersättning till kommuner för utökat språkstöd inom studieväg 1 i sfi.....	289
7.3.4	Komvux och folkhögskolor viktiga för kompetensuppbyggnaden	291
7.3.5	Studier vid folkhögskola som ett alternativ till komplettering av grundkunskaper inom komvux	293
7.4	Incitament och stöd för både kvinnor och män.....	295
7.4.1	Familjebaserade ersättningar leder till lägre arbetskraftsdeltagande bland kvinnor	295
7.4.2	Könsneutrala anvisningar till insatser.....	297
7.5	Stärkta incitament och möjligheter att delta för nyanlända småbarnsmammor	298
7.5.1	Ökade möjligheter till deltagande i insatser på deltid för småbarnsföräldrar	298
7.5.2	Utökad kontakt med hemmavarande kvinnor.....	301
7.5.3	Vårdnadsbidrag bör inte kombineras med försörjningsstöd.....	303
7.5.4	Förändrad föräldraförsäkring.....	305

7.6	Stärkt kontakt mellan nyanlända och aktörer som kan erbjuda stöd för etablering.....	306
7.6.1	Information i samband med invandring.....	306
7.6.2	Uppsökande arbete.....	307
7.7	Utökad uppföljning och analys.....	308
7.7.1	Aktivt deltagande i samhällslivet.....	308
7.7.2	Kommunernas stöd till nyanlända föräldrar.....	310
8	Konsekvenser av förslagen.....	313
8.1	Möjligheterna att nå de integrations- och jämställdhetspolitiska målen.....	313
8.2	Barnens situation och möjligheter.....	315
8.3	Ekonomiska konsekvenser för den offentliga sektorn.....	317
8.4	Ekonomiska konsekvenser för staten.....	318
8.4.1	Introduktionsgarantin för nyanlända.....	318
8.4.2	Höjd schablonersättning till kommunerna.....	322
8.4.3	Försöksverksamheter inom öppna förskolan.....	323
8.4.4	Utökad uppföljning och analys.....	323
8.4.5	Sammantagna kostnader och finansiering.....	324
8.5	Ekonomiska konsekvenser för kommunerna.....	328
8.6	Konsekvenser för berörda myndigheters uppdrag.....	329
8.6.1	Arbetsförmedlingen.....	329
8.6.2	Migrationsverket.....	330
8.6.3	Länsstyrelserna.....	330
8.6.4	Skolverket.....	331
8.7	Konsekvenser för det kommunala självstyret.....	331
	Käll- och litteraturförteckning.....	333
	Bilagor	
	Bilaga 1 Kommittédirektiv 2011:88.....	345
	Bilaga 2 Nyanlända utrikes födda på och utanför arbetsmarknaden.....	355

Bilaga 3 Enkät till ansvariga för arbetsmarknadsverksamheten i Sveriges kommuner	391
Bilaga 4 Enkät till arbetsförmedlare som arbetar med nyanlända.....	409
Bilaga 5 Arbetskraftsdeltagande bland inrikes födda kvinnor och män 2011	419

Begreppsförklaring

Arbetsförberedande insats: erbjuds arbetssökande i syfte att stärka dennes möjligheter att få ett arbete. Kan vara t.ex. ett arbetsmarknadspolitiskt program hos Arbetsförmedlingen eller verksamhet i kommunal regi.

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

Bosättningsbaserade förmåner: rätten till en förmån grundas på bosättning i Sverige, exempel på sådana förmåner är föräldrapenning på grundnivå, barnbidrag och bostadsbidrag.

Etableringsersättning: en statlig ersättning som utgår vid aktivt deltagande i etableringsplanens aktiviteter. Ersättningen är individuell och påverkas inte av hushållets sammanlagda inkomst.

Etableringslagen: lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare syftar till att underlätta och påskynda vissa nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet.

Etableringsplan: Arbetsförmedlingen ska tillsammans med den nyanlände och i samverkan med bl.a. berörd kommun upprätta en individuell etableringsplan med insatser. Rätten till en etableringsplan omfattar endast etableringslagens målgrupp.

Flyktingmottagna: personer som beviljats uppehållstillstånd som flyktingar, skyddsbehövande i övrigt samt deras anhöriga som beviljats uppehållstillstånd inom två år från det att anknytningspersonen blivit folkbokförd. Flyktingmottagna i åldern 20–64 år samt 18–19 åringar utan föräldrar i Sverige utgör målgruppen för etableringslagen.

Folkbokförd: uppehållstillstånd eller registrerad uppehållsrätt på längre tid än ett år utgör grund för folkbokföring.

Inkomstgrundade ersättningar: ersättningar som är relaterade till personens tidigare inkomst, t.ex. föräldrapenning på SGI-nivå, sjukpenning och arbetslöshetsersättning

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

Sfi: utbildning i svenska för invandrare. En grundläggande utbildning i svenska språket för vuxna folkbokförda i Sverige som saknar grundkunskaper i svenska och som inte har svenska, norska eller danska som modersmål.

Svensk bakgrund: en inrikes född person med en eller två inrikes födda föräldrar.

Sysselsättningsgrad: kvoten mellan antalet sysselsatta och det totala antalet personer i arbetsför ålder.

Upphållstillstånd: en utländsk medborgare (inte EU/EES-medborgare) som vill stanna i Sverige mer än tre månader måste ha uppehållstillstånd. Kan vara tidsbegränsat eller permanent. Se *Faktaruta – Grund för invandring till Sverige enligt utlänningslagen*, kapitel 2.

Utländsk bakgrund: en utrikes född person eller en inrikes född person med två utrikes födda föräldrar.

Utrikes född: person som är bosatt i Sverige men är född i något annat land.

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag är enligt direktivet att analysera och fördjupa kunskapen om nyanlända utrikes födda kvinnors och anhöriginvandrares förutsättningar för etablering på arbetsmarknaden. En nyanländ person har ofta behov av att, parallellt med sitt jobbsökande, bygga på kompetens och nätverk som kan ge en hållbar anknytning till både arbetsmarknad och samhällsliv. Utredningens fokus är därför att stärka förutsättningarna för att fler kvinnor och män arbetar eller söker arbete under sin första tid i Sverige samt efter behov deltar i relevanta insatser som möjliggör ett deltagande i arbetskraften.

Analysen är inriktad mot att beskriva och förklara skillnader i deltagande mellan kvinnor och män respektive mellan dem som får uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl (flyktingar, skyddsbehövande i övrigt och deras anhöriga) och övriga anhöriginvandrare som får uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning. Utredningen gavs även i uppdrag att kartlägga nyanlända kvinnors och mäns uttag av föräldrapenning, vilket har redovisats i delbetänkandet *Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning* (SOU 2012:9).

Med utgångspunkt från analysen ska förslag lämnas om åtgärder som behöver vidtas för att öka kvinnors och anhöriginvandrares arbetskraftsdeltagande och påskynda deras etablering på arbetsmarknaden. I slutbetänkandet *Med rätt att delta. Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden* (SOU 2012:69) presenteras utredningens analys och förslag till åtgärder.

Nyanländas behov av stöd för etablering på arbetsmarknaden tillgodoses inte i dag

De nyanländas bakgrund

Majoriteten av dem som invandrat till Sverige under 2000-talet har fått uppehållstillstånd av humanitära skäl eller på grund av familjeanknytning. År 2011 fick 13 000 personer uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt, medan 32 500 personer beviljades uppehållstillstånd som anhörig. Nya anknytningar utgör cirka 90 procent av anhöriginvandringen. I dessa fall har personen som söker uppehållstillstånd inte tidigare stadigvarande bott tillsammans med sin anknytningsperson. Drygt nio procent, eller cirka 3 000 personer, var anhöriga till en skyddsbehövande. Två av tre bland de övriga anhöriginvandrarna är kvinnor, och var tredje är gift med en person född i Sverige. År 2011 kom anhöriginvandrarna framför allt från Asien, medan Afrika dominerade som ursprungsregion för skyddsbehövande.

Ålder, utbildningsbakgrund och familjesituation är faktorer som påverkar förutsättningarna för nyanländas etablering på arbetsmarknaden. De flesta som invandrar som skyddsbehövande eller anhöriginvandrare är unga, genomsnittsåldern är drygt 30 år. Utbildningsnivån varierar mycket. Mellan var tredje och var fjärde har högskoleutbildning. Samtidigt har minst var fjärde en utbildning på högst grundskolenivå. Kvinnor har oftare än män en kort utbildning. En mycket hög andel korttidsutbildade finns bland skyddsbehövande och deras anhöriga som har invandrat de senaste två åren, över hälften hade vid invandringstillfället en förgymnasial utbildning som var kortare än nio år.

Det var ovanligt att skyddsbehövande och anhöriginvandrare som invandrade 2000 och 2005 hade många barn. Ett eller två barn var vanligast, och fortfarande efter fem år i landet var det bara några få procent som hade fler än fyra barn.

Flyktingar och anhöriginvandrare har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden – och särskilt svårt har kvinnorna

De nyanländas förutsättningar för att starta en ny tillvaro i Sverige ser självfallet mycket olika ut beroende på vad de har med sig i form av tidigare arbetserfarenhet, utbildning och språkkunskaper.

Vissa individer får snabbt ett första jobb utan att behöva kontakta Arbetsförmedlingen, och lär sig svenska utan att delta i sfi. Andra har betydande svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Skyddsbehövande och deras anhöriga är den grupp som generellt har svårast att få fotfäste i arbetslivet. Efter fem år i Sverige har drygt 45 procent av de skyddsbehövande kvinnorna och 25 procent av männen fortfarande aldrig haft ett arbete. Bland anhöriga till skyddsbehövande är det hälften av kvinnorna och 20 procent av männen som aldrig har arbetat fem år efter invandringen.

Övriga anhöriginvandrare har generellt något lättare att etablera sig på arbetsmarknaden. Också i denna grupp är dock trösklarna för etablering relativt höga. Detta gäller särskilt bland kvinnorna, där en av fyra aldrig har arbetat efter fem år i landet. Under de första åren i Sverige har även vissa av de övriga anhöriginvandrarna svårt att klara sin egen försörjning, cirka 40 procent av männen och 20 procent av kvinnorna uppstår försörjningsstöd året efter invandringen. Det svenska försörjningskravets utformning säkrar därmed inte att de som invandrar på familjeanknytning kommer till en person som har förutsättningar att bistå i etableringsprocessen.

Samhällets stöd för etablering när inte övriga anhöriginvandrare och nyanlända kvinnor

För att påskynda inträdet på arbetsmarknaden erbjuds skyddsbehövande och deras anhöriga särskilda etableringsinsatser under den första tiden i Sverige. Övriga anhöriginvandrare är tänkt att få stöd för etablering inom ramen för de generella insatser som erbjuds alla arbetssökande. Utredningens analys visar dock att målgruppen i låg utsträckning tar del av detta stöd i dag. Det är bara cirka en av fyra arbetslösa anhöriginvandrare som är inskrivna på Arbetsförmedlingen under de första åren i Sverige. Av dem som är inskrivna är det dessutom under tio procent som har anvisats till en arbetsförberedande insats vid första inskrivningstillfället.

Utredningens analys visar också att nyanlända kvinnor, oavsett om de är skyddsbehövande eller anhöriginvandrare, erbjuds ett mindre omfattande och relevant stöd jämfört med nyanlända män. Kvinnor registrerar sig senare än männen på Arbetsförmedlingen, de påbörjar sitt deltagande i sfi senare, och även reguljära studier påbörjas senare än bland männen. Kvinnor tar också i lägre utsträckning del av arbetsförberedande insatser, och det finns skillnader i

vilken typ av insatser kvinnor och män deltar i. Bland nyanlända med en etableringsplan deltar männen i arbetsmarknadsutbildning tre gånger så ofta som kvinnorna, och instegsjobb är dubbelt så vanligt bland männen. Det är också vanligare att kvinnor som saknar arbete inte heller deltar i kvalificerande eller arbetsförberedande insatser. Drygt en av tre respektive en av fyra kvinnor som kom till Sverige 2005 som anhöriga till en skyddsbehövande respektive som övrig anhörig varken arbetade, studerade eller deltog i arbetsförberedande insatser efter tre år i Sverige. Motsvarande andel bland männen var cirka 20 procent.

Ett ökat arbetskraftsdeltagande är viktigt för samhället, för individen och för barnen

Arbetslivet är navet i den svenska välfärdsmodellen. För individen ger arbete möjlighet till försörjning och makten att styra sitt eget liv. För samhället är hög sysselsättning en förutsättning för att upprätthålla generösa välfärdssystem för dem som av olika skäl inte kan arbeta. Också ur ett integrationsperspektiv spelar arbete en avgörande roll för nyanlända kvinnors och mäns möjligheter att komma in i det svenska samhället. Genom arbete och möjligheter att försörja sig själv och sin familj kan också individens känsla av delaktighet och att höra till i det nya landet växa sig starkare.

Att öka nyanländas arbetskraftsdeltagande och sysselsättning är också viktigt för stärka nyanlända barns och ungdomars situation. Det är betydligt vanligare att barn till föräldrar som invandrat till Sverige är ekonomiskt utsatta än barn vars föräldrar är födda i Sverige. Nästan hälften av alla personer i barnhushåll med utrikes födda föräldrar levde i relativ fattigdom 2011 – drygt 90 000 barn under 17 år finns i dessa hushåll med låg inkomststandard och/eller försörjningsstöd. Utrikes födda har särskilt låga inkomster under de första åren i Sverige, men föräldrar som invandrat till Sverige dominerar även bland barnhushållen som haft en låg ekonomisk levnadsstandard flera år i rad. Ökad sysselsättning bland utrikes födda är en förutsättning för att barnfattigdomen ska kunna minska.

Barn med utländsk bakgrund löper dessutom högre risk än barn med svensk bakgrund att själva bli arbetslösa. Med ökade möjligheter för nyanlända att delta i arbets- och samhällslivet minskar risken för att ett utanförskap hos föräldrarna går i arv till barnen. Deltagande i kunskapshöjande och arbetsförberedande insatser ger

även nyanlända föräldrar en ökad förankring i och kunskap om samhället, vilket förbättrar deras förutsättningar att ge sina barn stöd i skolan och i sociala relationer. Även tillgång till förskola är betydelsefullt för både barn och föräldrar. I förskolan får barnet möjlighet till språkinläring som kan underlätta skolgången. Forskning visar att förskolan bidrar till ökad välfärd och social mobilitet för barn från fattiga och resurssvaga familjer.

Förutsättningar för ett ökat arbetskraftsdeltagande

Utredningen har analyserat faktorer som påverkar i vilken utsträckning nyanlända kvinnor och män söker arbete och deltar i insatser som kan stärka deras möjligheter att få ett arbete. Faktorer av betydelse är att nyanlända kvinnor och män *vill* respektive *kan* arbeta och delta i insatser, samt att de har *kontakt med aktörerna* som ska stödja etableringen, såsom Arbetsförmedlingen och kommunen. Dessa aktörer måste dessutom *ha tillgång* till relevanta insatser, samt *matcha* befintliga insatser på ett ändamålsenligt sätt utifrån individernas behov.

Utredningens sammantagna bedömning är att det finns flera brister i dessa förutsättningar som tillsammans försvårar för nyanlända att få ett relevant stöd att etablera sig i arbetslivet. Kvinnor och män erbjuds inte insatser utifrån sina individuella behov, samverkan brister mellan aktörerna, det saknas relevanta insatser för korttidsutbildade och övriga anhöriginvandrare erbjuds inte stöd fastän många har motsvarande behov som nyanlända som omfattas av etableringslagen. De ekonomiska incitamenten att arbeta är dessutom motstridiga. Både vårdnadsbidraget för barn mellan ett och tre år och möjligheten att ta ut föräldrapenning för äldre nyanlända förskolebarn höjer reservationslönen för kvinnor utan andra inkomstkällor och skapar därmed trösklar för nyanlända mammors deltagande i arbetskraften. Ytterligare ett hinder är väntan på förskola och längre avbrott på grund av vård av barn som försvårar i synnerhet kvinnors arbetskraftsdeltagande.

Eftersom de flesta kvinnor som invandrar som anhöriga eller skyddsbehövande har ett eller två barn kan dock inte stort omsorgsansvar utgöra den avgörande orsaken till kvinnors lägre arbetskraftsdeltagande. Inte heller är målgruppens inställning till arbete ett hinder. De flesta utrikesfödda kvinnor som står utanför arbetskraften är, principiellt sett, positiva till att förvärvsarbeta.

Utifrån analysen sammanfattar utredningen följande fem utgångspunkter vilka ligger till grund för utredningens förslag och bedömningar om åtgärder som kan öka arbetskraftsdeltagandet bland nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare.

- *Individens behov ska avgöra vilket stöd som erbjuds*

En förutsättning för att generella insatser ska bli effektiva är att de tar sin utgångspunkt i den enskilda individens behov. Vidare behöver det finnas ett brett utbud av insatser för att möta de individuella behoven.

- *Tidiga insatser är centralt*

Nyanlända invandrare som har behov av insatser för att underlätta etableringen på arbetsmarknaden bör få ta del av dessa så tidigt som möjligt efter invandringen. Utredningens analys visar att det finns ett signifikant samband mellan att delta tidigt i arbetsmarknadsinsatser och sannolikheten att vara sysselsatt fem år efter folkbokföring. En nyanländ kvinna som får ta del av en insats först tre år efter inskrivning som arbetslös hos Arbetsförmedlingen har 31 procent lägre sannolikhet att vara sysselsatt fem år efter invandringen än en nyanländ kvinna som får en insats samma år hon skriver in sig.

- *Etableringsperioden – en investering för att aktivt kunna delta i arbets- och samhällsliv*

Den första tiden i Sverige utgör en investeringsperiod då den nyanlända, parallellt med sitt jobbsökande, ska få chans att bygga upp kompetens och nätverk som kan ge en hållbar anknytning till både arbetsmarknad och samhällsliv. Även ett tillfälligt arbete är dock i regel värdefullt för att stärka både den nyanländas anknytning till arbetsmarknaden och fortsatta språk- och kompetensuppbyggnad.

- *Insatser och incitament på lika villkor för kvinnor och män*

Kvinnor och män ska ges likvärdiga förutsättningar att etablera sig i arbets- och samhällsliv. Kvinnor som invandrar som anhöriga riskerar att hamna i både ett ekonomiskt och socialt beroendeförhållande till sin anknytningsperson. Individualiserad ersättning är därför centralt, liksom att erbjudandet om att delta i insatser även når hemmavarande kvinnor som för tillfället försörjs av en anhörig. Det är också viktigt att matchningen av insatser tar sin utgångspunkt i den enskilda individens faktiska behov snarare än i könsstereotypa föreställningar om kvinnor och män som grupp.

- *Effektiva insatser med hög kvalitet förutsätter samverkan*

För att säkra en hög effektivitet och kvalitet i etableringsprocessen är det viktigt att aktörerna som ska stödja nyanländas etablering samverkar. Arbetsförmedlingens och kommunens samverkan är särskilt betydelsefull, där formerna behöver kunna variera beroende på lokala förutsättningar.

Utredningens förslag

Utredningens förslag syftar till att öka arbetskraftsdeltagandet bland nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare. De är inriktade mot att fler nyanlända kvinnor och män tidigt anmäler sig som arbetssökande, att fler tidigt erbjuds att delta i insatser som kan underlätta etableringen i arbetslivet, samt att nyanlända ska få tillgång till mer relevanta insatser som i högre grad möter deras individuella behov. Åtgärderna bidrar sammantaget till en effektivare etableringsprocess där särskilt nyanlända kvinnors förutsättningar att delta i arbetskraften ökar.

Introduktionsgarantin för nyanlända anhöriginvandrare

Utredningen föreslår att Arbetsförmedlingen inrättar ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program, en introduktionsgaranti. Med introduktionsgarantin får arbetssökande nyanlända anhöriginvandrare som inte omfattas av etableringslagen tillgång till tidiga och parallella insatser och ett förstärkt stöd i sitt arbetssökande från Arbetsförmedlingen. Under högst 24 månader ska deltagarna få stöd med arbetsgivarkontakter och samordnade insatser som kan underlätta och påskynda etableringen i arbetslivet. Programmets innehåll ska utformas i samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunen och med utgångspunkt i den enskildas behov av insatser som kan stärka ställningen på arbetsmarknaden. Sfi och arbetsförberedande insatser ska ingå för alla, och behov av utbildning ska beaktas genom förberedande insatser i form av t.ex. kommunal vuxenutbildning. Aktiviteterna ska som huvudregel motsvara verksamhet på heltid.

Vid deltagande i introduktionsgarantin utgår ersättning i form av aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning. Med individualiserade ersättningar stimuleras särskilt kvinnors arbetskraftsdeltagande.

Majoriteten av anhöriginvandrarna är kvinnor, vilket innebär att introduktionsgarantin kommer att bidra till att särskilt stärka kvinnors möjligheter att snabbare komma ut på arbetsmarknaden. Utredningen beräknar att mellan 5 200 och 11 000 personer per år har behov av att delta i introduktionsgarantin.

Kompetenshöjande insatser

Nyanlända med kort utbildning har en svagare anknytning till arbetsmarknaden samt ett lägre arbetskraftsdeltagande än personer med högre utbildning. Arbetsmarknaden för personer med kort utbildning krymper, vilket ytterligare höjer tröskeln till arbetslivet för många nyanlända. Samtidigt anger åtta av tio arbetsförmedlare att Arbetsförmedlingen har mycket eller ganska dålig tillgång till insatser för dessa personer. Enligt utredningens bedömning bör etableringsplanerna i betydligt större utsträckning än i dag omfatta studier inom den kommunala vuxenutbildningen. Utredningen föreslår åtgärder som förstärker nyanländas förutsättningar att parallellt med arbetsförberedande insatser delta i kompetenshöjande insatser. Eftersom kvinnor i regel har något kortare utbildningsbakgrund än män gynnar åtgärderna särskilt nyanlända kvinnors möjligheter att etablera sig i arbets- och samhällslivet.

- Arbetsförmedlingen ska få rätt att ingå överenskommelse med en kommun om anordnande av insatser för nyanlända invandrare utan att det ska behöva föregås av ett upphandlingsförfarande.
- Kursplanen för kurs A och B på studieväg 1 i sfi ska tillföras praktiskt orienterade delkurser i ett begränsat antal ämnen för att ge korttidsutbildade grundläggande kunskaper i kombination med språkinläringen. En särskild utredare ska ges i uppdrag att utarbeta förslag till ny kursplan.
- Ersättningen till kommuner som tar emot flyktingar ska höjas med 8 000 kronor för vuxna för att möjliggöra ökat språkstöd genom modersmålsstödjare inom studieväg 1 på sfi i syfte att stärka kvalitet och effektivitet i undervisningen.
- Nyanlända invandrare ska ges möjlighet att delta i förberedande insatser i form av sex månaders kurs vid folkhögskola där sfi, baskunskaper och orienterande och arbetsförberedande insatser ska ingå.

Incitament och stöd för både kvinnor och män

Försörjningsstöd under de första åren i landet ökar risken att fastna i ett långvarigt bidragsberoende. Kvinnors arbetskraftsdeltagande är särskilt känsligt för ekonomiska incitament. Både individualiserade ersättningar och individuellt utformade jobbstimulanser bör därför eftersträvas. Kommunen kan stimulera till ökat deltagande genom att konsekvent kalla både kvinnan och mannen i en familj till alla samtal om familjens ekonomiska situation, samt rikta aktiveringskrav och erbjudande om kvalificerande insatser till både kvinnan och mannen i familjer som har behov av ekonomiskt bistånd.

Handläggares bemötande och matchning av insatser färgas av antaganden om utrikes födda kvinnor som grupp. En nyanländ kvinna som är inskriven hos Arbetsförmedlingen får vänta längre tid på att anvisas till en insats om hon har barn under sex år och om hon har en utrikes född make. Motsvarande samband saknas för nyanlända män. Arbetsförmedlingen bör därför genomföra ett kompetensutvecklingsprogram om normer och föreställningar kopplade till kön och etnicitet.

Stärkta incitament och möjligheter att delta för nyanlända småbarnsmammor

Avbrott i såväl sfi som de kommunala introduktionsprogrammen har för kvinnor ofta berott på barnafödande och vård av barn. Huvudregeln om deltagande på heltid kan i vissa fall medföra att kvinnor väljer att inte återgå till sina etableringsinsatser. Nyanlända som inleder sin tid i Sverige med att vårda barn riskerar en utdragen och mindre effektiv etablering. Det är därför viktigt att hemmarvarande småbarnsföräldrar ges möjligheter att delta i insatser både under och efter föräldraledigheten.

- Arbetsförmedlingen bör i sina föreskrifter tydliggöra hur arbetsförmedlare ska arbeta för att kontinuiteten inte förloras för nyanlända som gör avbrott i etableringsplanen respektive i introduktionsgarantin för vård av barn.
- En nyanländ person som deltar på minst 75 procent av heltid på grund av vård av barn med föräldrapenning ska kunna få förlängd tid med etableringsplan med ytterligare högst åtta

månader. Motsvarande möjlighet till förlängning ska även finnas i introduktionsgarantin.

- En tvåårig försöksverksamhet ska bedrivas inom öppna förskolor, där nyanlända föräldrar ska ges möjlighet till språkinläring, kunskap om samhället och planering för framtiden. Skolverket får i uppdrag att besluta om och fördela bidrag till olika verksamheter
- Föräldraförsäkringen bör ändras så att möjligheterna till föräldrapenning för äldre förskolebarn begränsas.
- Försörjningsstöd bör inte beviljas till familjer som valt att avstå från att söka arbete och delta i insatser för vård av barn med vårdnadsbidrag.

Stärkt kontakt mellan nyanlända och aktörer som kan erbjuda stöd för etablering

Nyanlända utanför flyktingmottagandet nås inte alltid av Arbetsförmedlingens och kommunens traditionella informationskanaler. Många nyanlända har dessutom en begränsad tillgång till informella kontaktnät som kan bistå med vägledning och information. För att erbjudande om sfi och annat stöd för etableringen ska nå fram behöver informationen förbättras. Kommunerna kan genom uppsökande arbete på arenor där nyanlända befinner sig, exempelvis mödravårdscentral, barnavårdscentral och skola, i ökad utsträckning nå hemmavarande kommuninvånare.

- Nyanlända ska redan i samband med beskedet om uppehållstillstånd få information om möjligheter till stöd och insatser för att etablera sig i det svenska arbets- och samhällslivet. Migrationsverket ges i uppdrag att utforma en lättfattlig, tryckt information.

Utökad uppföljning och analys

För att följa upp i vilken grad insatserna för att stödja nyanländas etablering bidrar till att stärka målgruppens aktiva deltagande i samhällslivet föreslår utredningen att ett forskningsinstitut ges i uppdrag att vart fjärde år följa upp detta. Uppföljningen ska i

baseras på intervjuundersökningar i kombination med registeruppgifter.

Utredningen föreslår även att Länsstyrelserna gör en kartläggning av nyanlända föräldrars behov av föräldrastöd, samt bedöma i vilken utsträckning de föräldrastödsprogram som bedrivs av kommuner, landsting och ideella organisationer möter de nyanländas behov. Utifrån kartläggningen ska Länsstyrelserna ta fram råd för hur föräldrastödsprogram för nyanlända föräldrar bör utformas.

Ekonomiska konsekvenser

Ett ökat arbetsutbud har en betydande positiv nettoeffekt på den offentliga sektorns finanser. På några års sikt förväntas utredningens förslag leda till ökad sysselsättning bland nyanlända kvinnor och övriga anhöriginvandrare. Utredningens skattningar visar på ett starkt samband mellan att tidigt delta i arbetsförberedande insatser och sannolikheten att vara sysselsatt fem år efter invandringen.

Introduktionsgarantin beräknas leda till ökade statliga utgifter. Kostnaderna är beroende av hur många arbetssökande nyanlända anhöriginvandrare som anvisas till programmet. Utredningen beräknar att bruttokostnaderna när programmet är fullt genomfört uppgår till 947–1 977 miljoner kronor per år. Nettokostnaden, efter att hänsyn bland annat tagits till att Arbetsförmedlingen redan i andra former arbetar med en del av introduktionsgarantins målgrupp, beräknas till mellan 435 och 970 miljoner kronor per år. Utredningen konstaterar att avsevärda anslagsmedel under de senaste åren har förts bort som anslagssparanden från de berörda anslagen inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv och gör därför bedömningen att de ökade utgifterna ryms inom nuvarande ramar. Den höjda schablonersättningen till kommuner som tar emot flyktingar, skyddsbehövande och deras anhöriga föreslås finansieras genom omprioritering inom utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet.

För kommunernas del innebär utredningens förslag minskade utgifter för försörjningsstöd samt en stärkt finansiering för att möta behoven av språkstöd inom sfi bland dem som tas emot som flyktingar, skyddsbehövande i övrigt och deras anhöriga.

Summary

Remit of the Inquiry

Under its terms of reference, the Inquiry's remit is to analyse and deepen knowledge about the opportunities for recently arrived women born abroad and family member immigrants to become established in the labour market. At the same time as a newly arrived individual looks for employment, he or she often needs to build up skills and networks that can provide a sustainable connection with the labour market and community life. The Inquiry therefore aims to strengthen the conditions for more men and women to work or look for work during their first period in Sweden and, as necessary, participate in relevant measures that facilitate participation in the labour force.

The analysis focuses on describing and explaining the differences in participation between men and women, and between those who are granted a residence permit on humanitarian grounds (refugees, persons otherwise in need of protection and their families) and other family member immigrants who are granted residence permits on grounds of family ties. The Inquiry was also instructed to conduct a survey of the parental benefit claims of recently arrived men and women, which was presented in the interim report *'Benefit and trap – parental benefit claims by recently arrived immigrants'* (SOU 2012:9).

Based on the analysis, proposals are to be presented on measures that need to be taken to increase labour force participation and speed up labour market establishment of recently arrived women and family member immigrants. The Inquiry's analysis and proposed measures are presented in the final report, *'The right to participate. Recently arrived women and family member immigrants in the labour market'* (SOU 2012:69).

Recently arrived immigrants' need of support for labour market establishment not currently satisfied

Background of recently arrived immigrants

The majority of those who migrated to Sweden in the 2000s were granted residence permits on humanitarian grounds or on grounds of family ties. In 2011, 13 000 people were granted residence permits as refugees or persons otherwise in need of protection, while 32 500 people were granted residence permits as family members. New ties represent about 90 per cent of family member immigration. In these cases, those applying for residence permits have not previously resided permanently together with their sponsor. Just over nine per cent, or some 3 000 people, were family members of a person that had immigrated of humanitarian reasons. Two out of three of the other family member immigrants are women, and one out of three was married to a person born in Sweden. In 2011, family member immigrants primarily came from Asia, while Africa was the dominant region for humanitarian migrants.

Age, educational background and family situation are factors that affect the labour market outcomes of recently arrived immigrants. Most of those who migrate for humanitarian reasons or family member immigrants are young; the average age is just over 30. The level of education varies greatly. Between one in three and one in four have higher education. At the same time, the educational level of at least one in four corresponds to at most compulsory school. Women often have little education, compared with men. A very large percentage among those in need of protection and their family members who have migrated in the last two years have little education; at the time of their migration, over half of them had less than nine years of schooling.

It was unusual for humanitarian migrants and family member immigrants who migrated in 2000 and 2005 to have many children. One or two children was most common, and even after five years in the country, just a few per cent had more than four children.

Labour market establishment is difficult for refugees and family member immigrants – and particularly difficult for women

The opportunities for recently arrived immigrants to begin a new life in Sweden are naturally very different depending on what they bring with them in the form of previous work experience, education and language skills. Some individuals quickly find a first job without having to contact the Swedish Public Employment Service, and learn Swedish without participating in Swedish for Immigrants (Sfi) courses. Others have a much more difficult time establishing themselves in the labour market. Refugees and their family members are the group that generally find it the most difficult to gain a foothold in working life. After five years in Sweden, just over 45 per cent of women in need of protection, and 25 per cent of men, have still never had a job. Among family members of persons in need of protection, half of the women and 20 per cent of the men have never worked five years after having migrated.

Other family member immigrants generally find it somewhat easier to establish themselves in the labour market. However, the thresholds for establishment are also relatively high for this group. This applies particularly to the women, of whom one of four has never worked after five years in the country. During the first years in Sweden, some of the other family member immigrants also have difficulty earning a living; some 40 per cent of the men and 20 per cent of the women receive income support the year after migration. Thus the design of Swedish maintenance requirements do not guarantee that a person who migrates on grounds of family ties comes to a person who is able to assist in the introduction process.

Society's introduction support does not reach other family member immigrants and recently arrived women

To speed up entry into the labour market, humanitarian migrants and their relatives are offered special introduction activities during the first period in Sweden. The intention is for other family member immigrants to receive introduction support within the framework of the general measures offered to all jobseekers. However, the Inquiry's analysis shows this target group currently makes very little use of this support. Only about one in four unemployed family member immigrants is registered with the Swedish Public

Employment Service during the first years in Sweden. In addition, of those who are registered, less than ten per cent are assigned to an employment preparation activity during the first registration period.

The Inquiry's analysis also shows that recently arrived women, regardless of whether they immigrated for humanitarian reasons or as family member immigrants, are offered less extensive and relevant support compared with recently arrived men. Women register with the Swedish Public Employment Service later than men, they begin their participation in SFI courses later, and even regular studies are begun later than among men. Furthermore, women make less use of employment preparation activities, and there are differences in the types of measures that men and women take part in. Among recently arrived immigrants who have an introduction plan, the proportion of men who take part in vocational training is three times as high as the proportion of women, and step-in jobs are twice as common among men. It is also more common that women who do not have a job also do not participate in qualifying or employment preparation activities. More than one in three women who came to Sweden in 2005 as a family member of a person in need of protection, and one in four who came as other family member immigrants, neither worked, studied nor took part in employment preparation activities after three years in Sweden. The corresponding proportion among men was about 20 per cent.

Increased labour force participation is important for society, for individuals and for children

Working life is the hub of the Swedish welfare model. For individuals, work provides the opportunity to earn a living and the power to control one's own life. For society, a high employment level is a prerequisite for maintaining generous welfare systems for those who, for various reasons, cannot work. Also, from the perspective of integration, work plays a decisive role in the opportunities of recently arrived men and women to enter into Swedish society. Work and opportunities to support oneself and one's family can also help an individual's sense of participation and of belonging in the new country grow stronger.

Increasing labour force participation and employment of recently arrived immigrants is also important for strengthening the

situation of recently arrived children and young people. It is much more common that children of parents who have migrated to Sweden are economically vulnerable than children whose parents were born in Sweden. In 2011, nearly half of all people in households with children where the parents were born abroad lived in relative poverty – more than 90 000 children under the age of 17 are part of these households, with low income standards and/or income support. People born abroad have particularly low incomes during their first years in Sweden, but parents who have migrated to Sweden also dominate among households with children that have had a low economic standard of living over several consecutive years. Increased employment among people born abroad is a prerequisite for decreasing child poverty.

In addition, children with foreign backgrounds run a higher risk of themselves becoming unemployed than do children with Swedish backgrounds. Greater opportunities for recently arrived immigrants to take part in working and community life reduce the risk of children inheriting their parents' social exclusion. Participation in knowledge enhancement and employment preparation activities gives recently arrived parents a better foothold in and increased knowledge about society, which improves their opportunities to support their children in school and in social relations. Access to preschool is also important to both children and parents. At preschool, children have the opportunity to learn the language, which can facilitate schooling. Research shows that preschool contributes to increased welfare and social mobility for children from families that are poor or have limited resources.

Conditions for increased labour force participation

The Inquiry has analysed factors that affect the extent to which recently arrived men and women look for work and take part in measures that can strengthen their opportunities to find work. Significant factors are that recently arrived men and women *want to* and *can* work and take part in measures, and whether they have *contact with the actors* that can support the recently arrived immigrant's introduction, such as the Swedish Public Employment Service and the municipality. In addition, these actors must *have access* to relevant measures, and *match* existing measures in an appropriate manner, based on the needs of the individual.

The Inquiry's overall assessment is that these conditions harbour a number of shortcomings that, together, make it difficult for recently arrived immigrants to obtain relevant support for establishing themselves in working life. Men and women are not offered measures based on their individual needs, cooperation between the actors is deficient, relevant measures for short-term training are lacking and many other family member immigrants are not offered support even though their needs are the same as the needs among people who have migrated for humanitarian reasons. Furthermore, the economic incentives to work are contradictory. Both the child-raising allowance for children between the ages of one and three and the opportunity to collect parental benefit for older recently arrived preschool children raise the reservation wage for women without other sources of income and thus create thresholds to the participation of recently arrived mothers in the labour force. Another obstacle is the wait for preschool places and longer interruptions due to care of children, which in particular make women's participation in the labour force more difficult.

However, since most women who migrate as family members or for humanitarian reasons have one or two children, care of many children cannot be the decisive cause of women's lower labour force participation. Nor is the target group's attitude towards work an obstacle. Most women born abroad who are outside the labour force are, in principle, positive to taking on an employment.

Based on the analysis, the Inquiry summarises the following five premises, which form the basis for the Inquiry's proposals and assessments concerning measures that can increase labour force participation among recently arrived women and family member immigrants.

- *The individual's needs are to determine what support is offered*
For general measures to be effective, they must be based on the needs of the individual. Furthermore, a broad selection of measures is necessary to meet individual needs.
- *Early action is key*
Recently arrived immigrants who are in need of measures to facilitate their establishment in the labour market should be able to make use of such measures as soon as possible after migration. The Inquiry's analysis shows that there is a significant correlation between early participation in labour market measures and the likelihood of being employed five years after

settlement in the country. A recently arrived woman who is only able to make use of a measure three years after being registered as unemployed with the Swedish Public Employment Service has a 31 per cent lower probability of being employed five years after migration than a recently arrived woman who is offered a measure the same year she is registered.

- *Introduction period – an investment to enable active participation in working and community life*

The first period in Sweden represents an investment period when the recently arrived person, at the same time as he or she looks for work, is to have a chance to build up skills and networks that can lead to a sustainable connection with both the labour market and community life. However, even a temporary job is generally valuable for strengthening both the recently arrived person's connection with the labour market and continued language and competence building.

- *Measures and incentives concerning equal terms for men and women*

Men and women are to be given equal opportunities to establish themselves in working and community life. Women who migrate as family members risk becoming both economically and socially dependent on their sponsor. Individualised compensation is therefore key, as is ensuring that the offer of participating in measures also reaches women staying at home who, at the time, are being supported by a family member. It is also important that the matching of measures is based on the actual needs of the specific individual rather than on gender-stereotyped conceptions of men and women as a group.

- *Effective, high-quality measures require cooperation*

To ensure a high level of effectiveness and quality in the introduction process, it is important that the actors who are to support the recently arrived immigrant's introduction cooperate. Cooperation between the Swedish Public Employment Service and municipalities is of particular importance, and the forms of such cooperation must be flexible, depending on the local conditions.

The Inquiry's proposals

The Inquiry's proposals aim to increase labour force participation among recently arrived women and family member immigrants. They focus on more recently arrived men and women registering as jobseekers at an early stage, more people being offered opportunities early on to take part in measures that can facilitate establishment in working life, and recently arrived immigrants being given access to more relevant measures that to a greater extent meet their individual needs. Overall, the measures contribute to a more effective introduction process, with greater opportunities for recently arrived women, in particular, to take part in the labour force.

Introduction guarantee for recently arrived family member immigrants

The Inquiry proposes that the Swedish Public Employment Service establish a new labour market policy programme, an 'introduction guarantee'. The introduction guarantee will assure recently arrived family member immigrants, who are not covered by the 'Act on introduction activities for certain recently arrived immigrants', access to early and parallel measures, and enhanced support from the Swedish Public Employment Service in looking for work. During a maximum of 24 months, participants are to receive support, consisting of employer contacts and coordinated measures, which can facilitate and speed up establishment in working life. The content of the programme is to be designed in cooperation between the Swedish Public Employment Service and the municipality, based on the individual's need of measures that can strengthen his or her position in the labour market. SFI courses and employment preparation activities are to be included for everyone, and account is to be taken of educational needs through preparatory measures, such as municipal adult education. The general rule is that the activities are to correspond to a full-time programme.

A person participating in the introduction guarantee will receive compensation in the form of activity support or development allowance. Individualised compensation will particularly stimulate women's participation in the labour force. The majority of family member immigrants are women, which means that the introduction

guarantee will help strengthen the opportunities for women, in particular, to enter the labour market more quickly. The Inquiry estimates that between 5 200 and 11 000 people per year are in need of participating in the introduction guarantee.

Skills enhancement initiatives

Recently arrived immigrants with little education have a weaker connection with the labour market and lower labour force participation than people with higher education. The labour market for people with little education is shrinking, which further raises the threshold to working life for many recently arrived immigrants. At the same time, eight of ten employment officers state that the Swedish Public Employment Service has poor or very poor access to measures for these people. The Inquiry considers that introduction plans, to a considerably greater extent than at present, should include studies in municipal adult education. The Inquiry proposes measures that strengthen opportunities for recently arrived immigrants to take part in skills enhancement initiatives alongside of employment preparation activities. Since women generally have somewhat shorter educational backgrounds than men, these measures particularly favour the opportunities for recently arrived women to establish themselves in working and community life.

- The Swedish Public Employment Service is to be given the right to enter into agreements with a municipality on arranging measures for recently arrived immigrants without the need for this to be preceded by a procurement procedure.
- Practical orientation modules in a limited number of subjects are to be added to the Sfi syllabus for courses A and B on study level 1 in order to give people with little education basic skills in combination with language studies. An Inquiry will be tasked with developing a proposal for a new syllabus.
- Compensation to municipalities that receive refugees is to be raised by SEK 8 000 for adults to enable increased language support by means of mother tongue trainers within Sfi to enhance the quality and effectiveness in language training.

- Recently arrived immigrants are to be given the opportunity, during a six-month period, to take part in coordinated educational courses at folk high schools that are to include Sfi courses, basic knowledge, and orientational and employment preparation activities.

Incentives and support for both men and women

Income support during the first years in the country increase the risk of getting stuck in prolonged dependence on benefits. Women's labour force participation is particularly sensitive to economic incentives. Both individualised compensation and individually designed work incentives should therefore be sought. Municipalities can encourage increased participation by consistently inviting both the man and the woman in a family to all discussions about the family's economic situation, and by targeting activation requirements and offers of qualifying measures to both the woman and the man in families that need economic assistance.

The employment officer's treatment of individuals and matching of measures are coloured by assumptions about women born abroad as a group. A recently arrived woman who is registered with the Swedish Public Employment Service has to wait longer before being assigned to a measure if she has children under the age of six and if she has a husband who was born abroad. There is no corresponding connection when it comes to recently arrived men. The Swedish Public Employment Service should therefore conduct a skills development programme on norms and conceptions linked to gender and ethnicity.

Stronger incentives and opportunities to participate for recently arrived mothers of young children

For women, interruptions of both Sfi courses and the municipal introduction programme have often been due to childbirth and care of children. In certain cases, the general rule concerning full-time participation can lead to women choosing not to resume their introduction activities. Recently arrived immigrants who begin their time in Sweden by caring for children also risk a protracted and less effective introduction. It is therefore important that stay-

at-home parents of young children are given opportunities to take part in measures both during and after parental leave.

- The Swedish Public Employment Service should in its regulations clarify what actions employment officers should take so that continuity is not lost regarding recently arrived immigrants who interrupt their introduction plan or introduction guarantee to care for children
- It should be possible for a recently arrived person with parental benefit, whose level of participation is at least 75 per cent of full time due to care of children, to have their introduction plan extended by at most an additional eight months. The introduction guarantee should also contain a corresponding possibility of extension.
- A two-year pilot project will be conducted within open pre-schools where recently arrived parents will be given opportunities to learn the language, gain knowledge about the society and plan for the future. The National Agency for Education will be tasked with taking decisions on and allocating funds to various activities.
- Parental insurance should be changed so that the opportunities of being granted parental benefit for older preschool children are limited.
- Income support should not be granted to families receiving child-raising allowance that have chosen to refrain from looking for work and taking part in measures for care of children.

Stronger contact between recently arrived immigrants and actors that can offer support for introduction

Recently arrived immigrants who are not part of refugee reception are not always reached by the traditional information channels used by the Swedish Public Employment Service and municipalities. In addition, many recently arrived immigrants have limited access to informal contact networks that can provide guidance and information. Better information is necessary if offers of SFI courses and other introduction support are to reach their intended recipients. By means of outreach activities at arenas where recently arrived immigrants are found, such as maternity clinics, child welfare

centres and schools, municipalities can to a better extent also come into contact with stay-at-home municipal residents.

- Recently arrived immigrants are to receive information about the opportunities regarding support and measures to establish themselves in Swedish working and community life as soon as they learn they have been granted a residence permit. The Swedish Migration Board will be tasked with developing easily comprehensible, printed information.

Expanded follow-up and analysis

In order to follow up the extent to which measures supporting the introduction of recently arrived immigrants contribute to strengthening the target group's active participation in community life, the Inquiry proposes that a research institute be charged with following up these measures every four years. The follow-up is to be based on interview surveys in combination with register information.

The Inquiry also proposes that county administrative boards analyse the needs that recently arrived parents have of parental support, and to evaluate the extent to which the parent support programmes conducted by municipalities, county councils and non-profit organisations meet the needs of recently arrived immigrants. Based on this analysis, the county administrative boards are to prepare advice on how parent support programmes for recently arrived parents should be designed.

Economic impact

An increased labour supply has a significant net positive effect on public sector finances. In a few years' time, it is expected that the Inquiry's proposals will lead to increased employment among recently arrived women and other family member immigrants. The Inquiry's estimates also indicate a strong link between taking part in employment preparation activities at an early stage and the likelihood of having a job five years after migration.

It is expected that the introduction guarantee will lead to increased central government expenditure. These costs will depend on how many recently arrived family member immigrants who are job-

seekers are assigned to the programme. The Inquiry estimates that when the programme is fully implemented, the gross costs will amount to between SEK 947 million and SEK 1 977 million per year. After account is taken of the fact that the Swedish Public Employment Service already works with a large share of the introduction guarantee's target group in other forms, the Inquiry estimates the net cost to be between SEK 435 million and SEK 970 million per year. The Inquiry notes that in the last few years, considerable appropriations have been removed as appropriation savings from expenditure area 14, *The labour market and working life*, and therefore considers that the increased expenditures fall within the current parameters. It is proposed that the increased compensation to municipalities that receive refugees, persons in need of protection and their family members be financed by means of reprioritisation within expenditure area 13 Integration and gender equality.

As regards municipalities, the Inquiry's proposals involve reduced expenditures for income support and enhanced financing to meet the need of language support within Sfi among municipalities that receive refugees, persons otherwise in need of protection and their family members.

Författningsförslag

1 Förslag till förordning om introduktionsgarantin

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om det arbetsmarknadspolitiska programmet introduktionsgarantin.

Syftet med introduktionsgarantin är att underlätta och påskynda etablering i arbetslivet för nyanlända invandrare som inte omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Målgrupp

2 § Förordningen gäller en nyanländ invandrare som är folkbokförd och har beviljats

1. uppehållstillstånd på grund av anknytning enligt 5 kap. 3 § eller 3 a § utlänningslagen (2005:716), eller
2. uppehållskort efter ansökan enligt 3 a kap. 10 § utlänningslagen.

Förordningen gäller inte en nyanländ invandrare som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare eller som är medborgare i ett land inom europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-land).

Fördjupad kartläggning

3 § Arbetsförmedlingen ska för deltagare i introduktionsgarantin genomföra en fördjupad kartläggning som kompletterar den individuella handlingsplan som redan upprättats enligt 6 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Den fördjupade kartläggningen ska omfatta den nyanländes utbildningsbakgrund och tidigare arbetslivserfarenhet och visa vilka förberedande insatser i form av utbildning och andra insatser deltagaren behöver för att ytterligare kunna stärka sin position på arbetsmarknaden.

Den individuella handlingsplanen ska revideras utifrån resultatet av den fördjupade kartläggningen och utformas i samråd med den nyanlände och i samverkan med berörd kommun.

Sedan handlingsplanen reviderats ska Arbetsförmedlingen lämna deltagaren det intensifierade stöd som han eller hon bedöms behöva för att kunna uppfylla det som överenskommits i handlingsplanen.

Anvisningar till programmet

4 § En anvisning till introduktionsgarantin innebär att den som anvisas erbjuds att ta del av programmet.

Frågor om anvisningar prövas av Arbetsförmedlingen.

5 § En anvisning till introduktionsgarantin ska avse verksamhet på heltid.

En anvisning får dock avse verksamhet på deltid, om den enskildes arbetsutbud understiger det arbetsutbud som motsvarar verksamhet på heltid och detta beror på

1. sjukdom eller funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga,

2. föräldraledighet, eller

3. annat hinder som anmälts till och godtagits av Arbetsförmedlingen.

I fall som avses i andra stycket ska anvisningen göras för den tid som motsvarar arbetsutbudet.

En anvisning får även göras på deltid i en omfattning som understiger den enskildes arbetsutbud om den enskilde samtidigt

arbetar, under förutsättning att arbetstiden och tiden i programmet sammanlagt motsvarar hans eller hennes arbetsutbud.

6 § Om en anvisning görs till verksamhet på deltid, ska skälen för beslutet anges i beslutet. Vidare ska de uppgifter som ligger till grund för beslutet dokumenteras hos Arbetsförmedlingen.

Hur lång tid man får ta del av programmet

7 § Så snart den enskilde uppfyller förutsättningarna för en anvisning till introduktionsgarantin, ska Arbetsförmedlingen pröva om en sådan anvisning ska göras.

Anvisning ska ske inom ett år efter att en nyanländ första gången folkbokfördes i en kommun. Detta gäller inte om det föreligger särskilda skäl till följd av styrkt sjukdom eller vård av barn med föräldrapenning enligt 12 kap. socialförsäkringsbalken.

8 § Programmet ska omfatta högst 24 månader och minst innehålla

1. utbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning vid folkhögskola enligt 24 kap. skollagen (2010:800), och
2. insatser som motsvarar programmen enligt § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

9 § Tiden för deltagande i programmet ska bestämmas med beaktande av den nyanländes behov av insatser. Tiden får förlängas vid behov. Den sammanlagda tiden för deltagande får dock som längst motsvara tiden för beviljat uppehållstillstånd eller högst 24 månader.

Vid tillämpning av första stycket ska det bortses från sådan tid som deltagaren har varit förhindrad att delta i insatserna på grund av styrkt sjukdom eller vård av barn med föräldrapenning enligt 12 kap. socialförsäkringsbalken. En förutsättning är dock att hindret har varat under en sammanhängande tid av minst 30 kalenderdagar.

Den tid som inte ska räknas som deltagande enligt andra stycket får sammanlagt omfatta högst tolv månader.

10 § När anvisning skett till verksamhet på deltid om minst 75 %, ska vid tillämpning av 9 § även bortses från sådan tid som föranletts av vård av barn med föräldrapenning enligt 12 kap. socialförsäkringsbalken.

Sådan tid får uppgå till sammanlagt högst åtta månader.

Vem som får anvisas till programmet

11 § En anvisning till introduktionsgarantin får göras för en nyanländ som har fyllt 20 år och som har varit arbetslös och anmäld hos den offentliga arbetsförmedlingen i sammanlagt 90 kalenderdagar under en ramtid om fyra månader.

12 § Den som har anvisats till introduktionsgarantin får ta del av insatserna i programmet till dess att han eller hon påbörjar

1. ett arbete på heltid, med eller utan statligt stöd,
2. en utbildning som inte berättigar till aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning, eller
3. tiden för programmet har löpt ut.

Den som inte längre deltar i garantin enligt första stycket ska skrivas ut ur programmet. Detta gäller dock endast om frånvaron har varat mer än 30 kalenderdagar i följd.

Ärenden om utskrivning ska handläggas skyndsamt.

Återinträde i programmet

13 § Den som har skrivits ut ur introduktionsgarantin enligt 12 § första stycket 1 och andra stycket har möjlighet att återinträda i programmet, under förutsättning att han eller hon inte uppfyller ett nytt arbetsvillkor enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och inte heller erbjuds en anställning.

Den som har skrivits ut ur introduktionsgarantin enligt 12 § första stycket 2–3 och andra stycket har möjlighet att återinträda i programmet, under förutsättning att avbrottet i programmet har varat i högst ett år.

Återinträde enligt första och andra styckena ska anses ske dagen efter den ersättningsdag då den enskilde lämnade programmet.

Återkallelse av anvisning till programmet

14 § En anvisning till programmet ska återkallas om den som anvisats

1. avvisar någon insats inom programmet, avvisar ett erbjudande om lämpligt arbete utan godtagbara skäl eller inte har regelbunden kontakt med en arbetsförmedlare, eller
2. missköter sig eller stör verksamheten.

En anvisning till programmet ska också återkallas om det i övrigt finns särskilda skäl för att återkalla den.

Ett beslut om återkallelse gäller omedelbart.

Ny anvisning till programmet

15 § Om en anvisning till introduktionsgarantin har återkallats enligt 14 § första stycket 1 eller 2 får den enskilde på nytt anvisas till programmet om han eller hon

1. anmält sig som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen inom 60 kalenderdagar efter återkallelsen, och

2. efter återkallelsen varit inskriven som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen under 45 dagar för vilka aktivitetsstöd skulle ha lämnats om inte återkallelsen gjorts.

Vid tillämpning av första stycket 2 ska dagar då den enskilde utfört förvärvsarbete räknas in i de 45 dagarna.

Den som på nytt anvisas till introduktionsgarantin träder in i garantin dagen efter den ersättningsdag då han eller hon lämnade programmet.

Ersättning till den enskilde

16 § I förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd finns bestämmelser om att den som tar del av programmet introduktionsgarantin kan få ekonomiskt stöd för sin försörjning i form av aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning.

Tillsyn

17 § Arbetsförmedlingen ska till Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen lämna de uppgifter som har betydelse för inspektionens granskning av handläggningen av och rutinerna för handläggningen av ärenden om återkallande av anvisningar till programmet.

Omprövning och överklagande

18 § Arbetsförmedlingens beslut enligt denna förordning ska omprövas hos myndighetens centrala enhet för omprövning, om

det begärs av den som beslutet gäller. Vid omprövningen får beslutet inte ändras till den enskildes nackdel.

En begäran om omprövning ska vara skriftlig. Begäran ska ges in till Arbetsförmedlingen och ska ha kommit in dit inom tre veckor från den dag då den som begär omprövning fick del av beslutet.

19 § 1 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande hos allmän förvaltningsdomstol.

Endast beslut om omprövning av beslut enligt 14 § får överklagas.

Om ett beslut överklagas innan det har omprövats, ska överklagandet anses som en begäran om omprövning.

Bemyndigande

20 § Arbetsförmedlingen får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd

Härigenom föreskrivs att 2 och 4 §§ förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Utvecklingsersättning är ekonomiskt stöd till försörjning och lämnas till den som

1. deltar i något av de arbetsmarknadspolitiska programmen jobbgarantin för ungdomar eller arbetslivsintroduktion, deltar i förberedande insatser i form av kortare folkhögskoleutbildning för ungdomar enligt 30 § andra stycket 7 förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program eller deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program enligt 9 § 5 förordningen om arbetsmarknadspolitiska program,

1. deltar i något av de arbetsmarknadspolitiska programmen jobbgarantin för ungdomar, *introduktionsgarantin* eller arbetslivsintroduktion, deltar i förberedande insatser i form av kortare folkhögskoleutbildning för ungdomar enligt 30 § andra stycket 7 förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program eller deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program enligt 9 § 5 förordningen om arbetsmarknadspolitiska program,

2. har fyllt 18 men inte 25 år, och

3. inte är eller skulle ha varit berättigad till arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Av 5 d § framgår att utvecklingsersättning i vissa fall även lämnas till den som deltar i jobb- och utvecklingsgarantin.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Aktivitetsstöd är ekonomiskt stöd till försörjning och lämnas till den som deltar i något av de arbetsmarknadspolitiska programmen

1. jobb- och utvecklingsgarantin,

2. arbetsmarknadsutbildning,

3. arbetspraktik,

1. jobb- och utvecklingsgarantin,

2. *introduktionsgarantin*,

3. arbetsmarknadsutbildning,

- | | |
|--|--|
| 4. stöd till start av närings-
verksamhet, | 4. arbetspraktik, |
| 5. jobbgarantin för ungdomar, | 5. stöd till start av närings-
verksamhet, |
| 6. förberedande insatser, | 6. jobbgarantin för ungdomar, |
| 7. arbetslivsintroduktion, | 7. förberedande insatser, |
| eller | |
| 8. projekt med arbetsmark-
nadspolitisk inriktning. | 8. arbetslivsintroduktion,
eller |
| | 9. projekt med arbetsmark-
nadspolitisk inriktning. |

För den som deltar i något av de arbetsmarknadspolitiska programmen jobbgarantin för ungdomar eller arbetslivsintroduktion, deltar i förberedande insatser i form av kortare folkhögskoleutbildning för ungdomar enligt 30 § andra stycket 7 förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program eller deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program enligt 9 § 5 förordningen om arbetsmarknadspolitiska program krävs för att aktivitetsstöd ska lämnas att deltagaren är eller skulle ha varit berättigad till arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring eller att han eller hon har fyllt 25 år.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

3 Förslag till förordning om ändring i förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Härigenom föreskrivs att 9 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

De arbetsmarknadspolitiska programmen är arbetsmarknadspolitiska insatser som syftar till att stärka den enskildes möjligheter att få eller behålla ett arbete. En anvisning till ett program skall 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.

Bestämmelser om programmen finns i lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program, förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program, förordningen (1997:1275) om anställningsstöd, förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga och förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

Bestämmelser om programmen finns i lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program, förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program, förordningen (1997:1275) om anställningsstöd, förordningen (2000:630) om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga, förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin, och förordningen om introduktionsgarantin.

I förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd finns bestämmelser om att den som tar del av ett arbetsmarknadspolitiskt program kan få ersättning.

Denna förordning träder ikraft den 1 januari 2014.

4 Förslag till förordning om ändring i förordning (2007:1364) om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (2007:1364) om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Arbetsförmedlingen får ingå en överenskommelse med en kommun om anordnande av sådana insatser eller aktiviteter som regleras i

- förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin, och
- förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.

Insatserna eller aktiviteterna i överenskommelsen pågår längst till och med den tid programmet erbjuds.

Arbetsförmedlingen får i övrigt endast ingå en överenskommelse med en kommun om anordnande av insatser eller aktiviteter för nyanlända invandrare eller unga med funktionshinder.

Föreslagen lydelse

2 §

Arbetsförmedlingen får ingå en överenskommelse med en kommun om anordnande av sådana insatser eller aktiviteter som regleras i

- förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin,
- förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar, och
- förordningen om introduktionsgarantin.

Arbetsförmedlingen får även ingå en överenskommelse med en kommun om anordnande av insatser eller aktiviteter för nyanlända invandrare eller unga med funktionshinder.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

5 Förslag till förordning om ändring i förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program

Härigenom föreskrivs att 30 § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

30 §

Med förberedande insatser avses individuellt anpassade arbetsmarknadspolitiska insatser av vägledande, rehabiliterande eller orienterande karaktär för den som särskilt behöver förbereda sig för ett annat arbetsmarknadspolitiskt program eller arbete.

Insatserna kan bestå av

1. aktiviteter inom ramen för vägledning eller platsförmedling,
2. fördjupad kartläggning och vägledning under längst tolv veckor,
3. aktiviteter inom ramen för arbetslivsinriktad rehabilitering,
4. aktiviteter särskilt avsedda för nyanlända invandrare som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare,
5. strukturerad bedömning, värdering och dokumentation av en arbetssökandes tidigare förvärvade kunskaper och kompetens,
6. upphandlad utbildning av förberedande eller orienterande karaktär,
7. kortare folkhögskoleutbildning för ungdomar som har fyllt 16 men inte 25 år och som varken har grundläggande högskolebehörighet eller har gymnasieexamen,
7. kortare folkhögskoleutbildning för *nyanlända invandrare* samt ungdomar som har fyllt 16 men inte 25 år och som varken har grundläggande högskolebehörighet eller har gymnasieexamen,
8. utbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning vid folkhögskola enligt 24 kap. skollagen (2010:800), dock inte under tid som invandraren tar del av insatser enligt lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare eller deltar i ett sådant introduktionsprogram anordnat av kommunen som avses i 11 § förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m., eller

9. utbildning inom skolväsendet på grundläggande eller gymnasial nivå som motsvarar längst sex månaders heltidsstudier för den som är *långtidsinskriven* invandrare eller har ett funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.

För den som är *långtidsinskriven* invandrare eller har ett funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga får utbildningstiden motsvara längre tid än sex månaders heltidsstudier, om det finns särskilda skäl.

Arbetsförmedlingen ska i sådana fall ange vad de särskilda skälen består i och dokumentera den information som ligger till grund för anvisningen.

9. utbildning inom skolväsendet på grundläggande eller gymnasial nivå som motsvarar längst sex månaders heltidsstudier för den som är invandrare eller har ett funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.

För den som är invandrare eller har ett funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga får utbildningstiden motsvara längre tid än sex månaders heltidsstudier, om det finns särskilda skäl.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

6 Förslag till förordning om förändring av förordning (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

Härigenom föreskrivs det att i förordningen (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska införas en ny paragraf 6 a §.

6 a § När etableringsplan omfattat aktiviteter på 75 % av heltid, ska vid tillämpning av 6 § även bortses från sådan tid som föranletts av vård av barn med föräldrapenning enligt 12 kap. socialförsäkringsbalken.

Sådan tid får uppgå till sammanlagt högst åtta månader.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Arbete viktigt för sammanhållning och välfärd

Arbetslivet är navet i den svenska välfärdsmodellen. För individen ger arbete möjlighet till försörjning och makten att styra sitt eget liv. För samhället är hög sysselsättning en förutsättning för att upprätthålla generösa välfärdssystem för dem som av olika skäl inte kan arbeta. Ur ett integrationsperspektiv spelar arbete en avgörande roll för nyanlända kvinnors och mäns möjligheter att komma in i det svenska samhället. Genom arbete och möjligheter att försörja sig själv och sin familj kan också individens känsla av delaktighet och att höra till i det nya landet växa sig starkare.

Det finns åtskilliga studier som har visat att nyanlända invandrare i Sverige möter betydande svårigheter på arbetsmarknaden. Omfattningen och karaktären av dessa svårigheter varierar mellan olika individer och grupper, men generellt gäller att sysselsättningen är betydligt lägre bland utrikes än bland inrikes födda. Skillnaderna i sysselsättningsgrad mellan in- och utrikes födda har också ökat sedan slutet av 1980-talet. Den förändrade sammansättningen av den utrikes födda befolkningen har bidragit till de ökade skillnaderna i sysselsättning. De som invandrar av humanitära skäl har ofta en betydligt längre väg in på arbetsmarknaden jämfört med de grupper av framför allt arbetskraftsinvandrare som kom till Sverige under 1950–1970-talen.

Alla invånare i Sverige behöver känna sig delaktiga i samhället. En låg sysselsättning bland utrikes födda innebär att samhället inte tar till vara potentialen hos dessa människor. Målet för integrationspolitiken om *"lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla, oavsett etnisk och kulturell bakgrund"* (prop. 2008/09:1) uppfylls inte. Det finns också ett tydligt samband mellan låg sysselsättningsgrad bland utrikes födda och ekonomisk utsatthet, i

synnerhet bland barnfamiljer. Med ökande skillnader i arbets- och livsmöjligheter finns en risk för att det uppstår sociala problem som grundar sig i känslor av utanförskap och exkludering. Föräldrarnas arbetsmarknadssituation överförs i hög grad till barnen, även om de är födda och uppväxta i Sverige, och barn med utländsk bakgrund löper högre risk att själva bli arbetslösa jämfört med barn med svensk bakgrund. Utanförskapet riskerar därför även att gå i arv till nästa generation.

Den första tiden är betydelsefull för arbetsmarknadsetableringen

Det är under de första åren i Sverige som grunden för nyanländas etablering på den svenska arbetsmarknaden läggs. Det råder en stor samsyn mellan forskare och praktiker om vikten av att insatser sätts in tidigt och att dessa har en tydlig arbetsmarknadsinriktning. En utdragen etableringsperiod är passiviserande och kan leda till ett långsiktigt bidragsberoende.

Den 1 december 2010 reformerades flyktingmottagandet genom att en ny lag infördes, lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Syftet med reformen var att underlätta och påskynda etableringen i arbets- och samhällslivet för nyanlända som invandrar som flyktingar, skyddsbehövande i övrigt och som anhöriga till dessa. Etableringslagen innehåller bl.a. bestämmelser om insatser som ska ge nyanlända förutsättningar för egenförsörjning och stärka deras aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet.

Övriga anhöriginvandrare, dvs. personer som får uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person bosatt i Sverige som inte nyligen invandrat som flykting eller skyddsbehövande i övrigt, omfattas inte av etableringslagen. Men samma mönster med en långsam etablering på arbetsmarknaden som motiverade förändringarna i flyktingmottagandet finns även i denna grupp. De övriga anhöriginvandrarna utgör i dag en större andel av de nyanlända än de flyktingmottagna. Samtidigt är de övriga anhöriginvandrarna en mer heterogen grupp än de skyddsbehövande och deras anhöriga. Bland dem som får uppehållstillstånd på grund av anknytning finns individer som redan vid invandringen har både arbete och ett väl utvecklat nätverk i Sverige. Andra personer med samma skäl för invandring har en lång väg fram till sitt första arbete och stora behov att bygga upp både kunskaper i svenska språket,

relevant utbildning och arbetslivserfarenhet samt kontakter utanför den närmaste familjen.

Trösklarna till arbetsmarknaden är särskilt stora för nyanlända *kvinnor*. Efter tio år i Sverige hade drygt hälften av kvinnorna som år 2000 kom som skyddsbehövande eller som anhöriga till dessa fortfarande inte kommit i arbete. Mönstret är likartat även för många av kvinnorna som invandrar som anhörig till en person som inte nyligen fått uppehållstillstånd av humanitära skäl. Kvinnornas låga arbetskraftsdeltagande är ett växande problem, sysselsättningsgraden för utrikes födda kvinnor har minskat med 14 procentenheter sedan slutet av 1980-talet.

Ett högt arbetskraftsdeltagande är viktigt också för deltagandet i samhällslivet

Ett ökat arbetskraftsdeltagande är inte endast motiverat från ett sysselsättningsperspektiv. För många nyanlända sammanfaller bortavaron från arbetsmarknaden med ett stort utanförskap också ur andra aspekter. Samma trösklar som försvårar inträdet i arbetslivet utgör hinder även för deltagandet i samhället i övrigt. Svaga kunskaper i svenska gör det svårt att navigera i det svenska samhällssystemet. Bristande tillgång till nätverk riskerar att leda till social isolering. Begränsade kunskaper i svenska och om det svenska samhället kan även göra det svårare för nyanlända föräldrar att ta sig an föräldrollen, att samarbeta med skolan och att ge sina barn det stöd de behöver för att utanförskapet inte ska gå i arv till nästa generation.

Att finna vägar som kan öka nyanländas arbetskraftsdeltagande är mot denna bakgrund motiverat för att stärka utrikes föddas aktiva deltagande i både arbets- och samhällsliv. Den dubbla målsättningen i etableringslagen, aktivt deltagande i arbets- och samhällslivet, understryker betydelsen av att erbjudandet om stöd också når nyanlända som har en längre väg till arbete och självförsörjning. För personer med begränsade möjligheter att få ett arbete kan också ett ökat deltagande i samhällslivet vara ett värdefullt resultat.