



DATUM
2013-09-23
ERT DATUM
2013-05-31

DIARIENR
2013/139-4
ER BETECKNING
A2012/3434/IU

Regeringskansliet
Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

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

Statskontorets remissvar är koncentrerat till utredningens förslag och konsekvensanalys. Statskontoret avstår från att kommentera förslaget om förändringar i föräldraförsäkringen, då myndigheten redan har lämnat synpunkter i samband med remissförfarandet kring promemorian *Om förändrade åldersgränser och ökad flexibilitet i föräldraförsäkringen*.¹

Sammanfattning:

- Statskontoret tillstyrker utredarens förslag om en introduktionsgaranti. Vi menar dock att föreslagna tidsgränser i anvisningskriterierna medför att flera personer med behov av samordnade insatser riskerar att inte få tillgång till garantin. Därmed minskar effekterna av introduktionsgarantin. Utredaren har inte heller tagit upp frågan om hur tidigare föreslagen utvidgning av målgruppen för etableringslagen påverkar målgruppen för introduktionsgarantin. Det är därför inte möjligt att bedöma den beräknade storleken på målgruppen.
- Statskontoret anser att möjligheten att få vårdnadsbidrag samtidigt som man uppbär försörjningsstöd inte bör regleras i allmänna råd. Tillämpningen riskerar att bli olika och regler som får konsekvenser för enskilda individer bör snarare regleras i lag.
- Statskontoret menar att väntan på förskola och längre avbrott på grund av vård av barn är större orsaker än vad utredaren bedömer till varför kvinnor har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden och att delta i etableringsinsatser. Det riskerar att minska effekterna av introduktionsgarantin.
- Utredaren har inte belyst hur behovet av förskoleplatser påverkas av förslagen. Eftersom förslagen syftar till att öka arbetsmarknadsdeltagandet ökar med största sannolikhet behovet av barnomsorg.

¹ Vårt dnr: 2013/124-4.

- Statskontoret anser att den föreslagna finansieringen av introduktionsgarantin inte är en långsiktigt hållbar lösning. För att introduktionsgarantin ska kunna genomföras krävs en mer stabil finansieringslösning.
- Statskontoret menar att det är viktigt att staten tar ett samlat grepp för att utvärdera alla de reformer som nu genomförs parallellt inom integrationsområdet. Regeringen bör inför en sådan utvärdering överväga att använda befintliga utvärderingsmyndigheter som ett alternativ till ett forskningsinstitut.

Introduktionsgarantin kan leda till ökad samordning mellan statliga och kommunala insatser

Statskontoret tillstyrker förslaget om en introduktionsgaranti, då det kan leda till mer samordnade insatser mellan staten och kommunerna för denna målgrupp. Introduktionsgarantin bör öka möjligheterna att tillgodose målgruppens behov av etableringsinsatser. Om fler i målgruppen kommer ut i arbete kan kostnadsbesparingar göras på sikt, särskilt eftersom målgruppen är relativt ung.

Utredaren bedömer att målgruppen för introduktionsgarantin har mindre behov av etableringsinsatser än målgruppen för etableringslagen. Statskontoret menar att det därför är rimligt att en anvisning till särskilda etableringsinsatser föregås av en bedömning av om insatsen är arbetsmarknadspolitiskt motiverad.

Utredaren har dock inte resonerat kring hur den tidigare föreslagna utvidgningen av målgruppen för etableringslagen påverkar målgruppen för introduktionsgarantin. En sådan förändring skulle innebära att personer som annars skulle vara aktuella för introduktionsgarantin i stället omfattas av etableringslagen.

Målgruppens tillgång till introduktionsgarantin

Utredaren ställer upp ett antal kriterier som ska vara uppfyllda för att kunna anvisas till introduktionsgarantin. Enligt kriterierna nås programmet till exempel endast av dem som aktivt söker sig till Arbetsförmedlingen. Kriterierna ställer också krav på att individen ska ha varit folkbokförd i Sverige i högst ett års tid samt varit inskriven på Arbetsförmedlingen i minst tre månader. Det innebär att för att vara aktuell för introduktionsgarantin måste personen ha skrivit in sig på Arbetsförmedlingen inom 9 månader från folkbokföringstillfället. Bland dem som 2005 invandrade som övriga anhöriginvandrare från länder utanför Europa, Nordamerika och Oceanien och som saknade arbete året efter invandringen, var drygt 25 procent av kvinnorna och cirka 40 procent av männen inskrivna som arbetssökande. Den genomsnittliga tiden till inskrivning på Arbetsförmedlingen för anhöriga till

skyddsbehövande var dessutom 1,65 respektive 2,2 år för män och kvinnor. Den genomsnittliga tiden till registrering på Arbetsförmedlingen är något längre för anhöriga än för övriga skyddsbehövande. Statistiken indikerar enligt Statskontoret att delar av målgruppen riskerar att inte få tillgång till garantin trots att behov kan föreligga. Statskontoret menar därför att utredningens förslag till tidsgränser ställer krav på att samtliga involverade myndigheter, såsom Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och kommunerna i högre grad arbetar aktivt med att informera och hänvisa nyanlända personer till Arbetsförmedlingen så snabbt som möjligt efter folkbokföringstillfället.

Barnomsorgens betydelse för kvinnors etablering

Utredaren bedömer att väntan på förskola och längre avbrott på grund av vård av barn inte är avgörande orsaker till varför kvinnor har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden och delta i etableringsinsatser. Statskontoret har dock tidigare konstaterat att det vanligaste skälet till en mindre omfattning av etableringsplan för nyanlända som omfattas av etableringslagen är att den nyanlända saknar barnomsorg. Det är också den näst vanligaste orsaken till varför upprättande av etableringsplaner försenats.² Statistik från Statistiska centralbyrån visar dessutom att invandrade kvinnors fruktsamhet är som högst efter ett år i Sverige, vilket enligt Statskontoret också indikerar barnomsorgens betydelse för nyanländas etablering.³ Brist på barnomsorg påverkar i slutändan främst kvinnors möjlighet till deltagande i etableringsinsatser. Risker enligt Statskontoret att introduktionsgarantins effekter på nyanlända kvinnors deltagande i arbetskraften blir begränsade.

I sammanhanget är det enligt Statskontoret positivt att utredaren vill öka möjligheterna till förlängning av tiden för etableringsinsatserna vid avbrott för vård av barn.

Vårdnadsbidrag i samband med försörjningsstöd

Det är enligt Statskontoret inte ett lämpligt styrmedel att använda Socialstyrelsens allmänna råd för att reglera möjligheten att få vårdnadsbidrag samtidigt som man uppbär försörjningsstöd. Eftersom de allmänna råden inte är bindande utan endast fungerar som rekommendationer är risken stor att tillämpningen blir olika i kommunerna och mellan olika handläggare. Regler som får konsekvenser för enskilda individer bör enligt Statskontoret snarare regleras i lag.

² Statskontoret (2012) *Etableringen av nyanlända. En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen*. 2012:22

³ SCB (2013) *Välfärd*. 2/2013. Vid jämförelser mellan olika år efter invandringen.

Uppföljning av introduktionsgarantin

Statskontoret anser att det är viktigt att utvärdera introduktionsgarantins effekter. Regeringen kan dock med fördel använda redan befintliga utvärderingsmyndigheter för denna utvärdering som ett alternativ till ett forskningsinstitut. Statskontoret vill i sammanhanget även påpeka vikten av att alla reformer som nu genomförs eller ligger som förslag inom detta område utvärderas. Det är viktigt att få en uppfattning om den samlade effekten av de reformer som genomförs.

Konsekvensanalysen

Tillgång till barnomsorg

I konsekvensanalysen drar utredaren slutsatser om att tillgången till förskola stärks genom förslagen. Statskontoret vill påpeka att utredaren inte har belyst hur förslagen påverkar tillgängligheten till förskoleplatser. Eftersom förslagen syftar till att öka arbetsmarknadsdeltagandet ökar med största sannolikhet behovet av barnomsorg.

Finansiering av introduktionsgarantin

Enligt utredaren ryms finansieringen av introduktionsgarantin inom nuvarande anslagsramar, då avsevärda anslagsmedel förts bort från de berörda anslagen de senaste åren. Statskontoret menar att det inte är en korrekt finansieringskälla. Medel som inte utnyttjas dras vanligtvis tillbaka av regeringen och det är upp till regeringen att besluta vad medlen ska användas till. Anslagssparanden kan dessutom ha varierande orsaker. År 2012 berodde anslagssparandena från de berörda anslagen bland annat på lägre arbetslöshet än vad som förutsetts.⁴ Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag har haft ett anslagssparande de tre senaste åren. Åren innan fanns inget anslagssparande på anslaget. Det går således inte att anta att de medel som utgör anslagssparanden kan disponeras för den framtida finansieringen av introduktionsgarantin.

Kommunernas kostnader för försörjningsstöd

Enligt utredaren medför förslagen att kommunernas kostnader för försörjningsstöd kommer att minska till följd av att personer som uppburit försörjningsstöd i stället kommer att delta i introduktionsgarantin. Statskontoret har tidigare konstaterat att etableringsersättningen i många fall har behövt kompletteras med försörjningsstöd. Enkät svar från kommunhandläggare och arbetsförmedlare visade att den lägre nivån av etableringsersättning på 231 kronor per dag ansågs vara för låg och att det var ett vanligt skäl till att nyanlända hade behövt söka ekonomiskt bistånd.⁵ Ersättningen inom aktivi-

⁴ Arbetsförmedlingen (2013) *Arbetsförmedlingens årsredovisning 2012*.

⁵ Statskontoret (2012) *Etableringen av nyanlända. En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen*. 2012:22



tetsstödet är ännu lägre (223 kronor per dag). Visserligen är det sannolikt färre som framöver kommer att vara beroende av fullt försörjningsstöd under den tid som de deltar i introduktionsgarantin, men Statskontorets iakttagelser indikerar att det kommer att finnas ett fortsatt behov av försörjningsstöd. Det är enligt Statskontoret också svårt att bedöma hur det långsiktiga behovet av försörjningsstöd påverkas av introduktionsgarantin.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Anna Pauloff och utredare Ulrika Strid, föredragande, var närvarande vid den slutgiltiga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Ulrika Strid