

Yttrande över delbetänkande SOU 2023:24 Etablering för fler - jämställda möjligheter till integration

Bakgrund

Malmö universitet har beretts möjlighet att yttra sig över arbetsmarknadsdepartementets delbetänkande Etablering för fler- jämställda möjligheter till integration (SOU 2023:24) och vill anföra yttrande enligt bilaga 1.

Beslut

Beslut i detta ärende har fattats av rektor Kerstin Tham efter föredragning av Mona Lilja, docent i Freds- och utvecklingsforskning och prefekt vid Institution globala politiska studier vid Fakulteten för kultur och samhälle. Måns Lundstedt, Pieter Bevelander, Henrik Emilsson, Jacob Lind, Katarina Mozetic och Brigitte Suter har bidragit till remissvaret och ledningsgruppen vid Fakulteten för kultur och samhälle har beretts möjlighet att lämna synpunkter inför beslutet. Närvarande vid beslutet finns i särskild förteckning



Kerstin Tham
Rektor

Expedieras

DL-Mau-beslut
Arbetsmarknadsdepartementet via Fakulteten

Yttrande över delbetänkande SOU 2023:24 Etablering för fler - jämställda möjligheter till integration

Malmö universitet har beretts möjlighet att yttra sig över rubricerad remiss och vill anföra bilagda yttrande.

Sammanfattning

Delbetänkandet Etablering för fler syftar till att motverka de systematiska skillnader mellan män och kvinnor som för närvarande präglar många invandrades arbetsmarknadsintegration. Detta ska i huvudsak åstadkommas genom förändringar i det statliga etableringsprogrammets omfattning och utformning. Programmet ska utsträckas till en större grupp anhöriginvandrare, och arbetsförmedlingens uppdrag ska utformas för att motverka fördomsfullt och diskriminerande bemötande. För att åstadkomma detta ska den breddade målgruppen få tillgång till en mindre dagersättning. Till förslagen läggs också möjligheten till 24-månaders ”överhoppningsbar tid”, som ska kunna användas för vård av barn. Det är dessa punkter som utgör huvudsakligt fokus i följande yttrande.

Malmö universitet menar att delbetänkandet svarar mot flera av de behov som pekas ut i forskningen. Bristen på flexibilitet och egenkontroll utgör en dokumenterad svårighet för i synnerhet kvinnliga flyktinginvandrare. Genom att införa möjlighet till 24-månaders ”överhoppningsbar tid” förstärks möjligheterna att både få in och behålla kvinnor i systemet. Likaså kan både den förändrade målgruppen och möjligheten till en behovsbaserad men förlängd tidsram inom etableringsprogrammet bidra till att föra över kostnader från kommunerna till staten. Malmö universitet ser positivt på förslaget att använda fördjupade kompetenskartläggningar för att förebygga det fördomsfulla diskriminerande bemötande som idag präglar mötet mellan kvinnliga deltagare och deras handläggare.

Med detta sagt menar Malmö universitet att delbetänkandet förbiser eller underskattar ett antal problem som antingen kan utmyнна ur de föreslagna skrivelserna, eller som kan motverka förslagets genomförbarhet. Dessa synpunkter berör arbetsförmedlingens och kommunernas kapacitet att genomföra det utvidgade uppdraget, ändamålsenligheten i det utökade etableringsprogrammets incitamentsstruktur, och frånvaron av en konsekvensanalys av hur migrationsmönstren till Sverige kan förändras i framtiden. Malmö universitet efterfrågar svar på hur kapaciteten hos de relevanta myndigheterna ska styrkas, hur den föreslagna dagersättningen ska förbli ändamålsenlig trots framtida inflationsrörelser, och vilka konsekvenser en sannolikt ökad migrationstakt kan få för de föreslagna åtgärderna.

Yttrande

Behovet av att säkra arbetsförmedlingens och övriga myndigheters kapacitet

Delbetänkandets förslag kommer att få omfattande konsekvenser för Arbetsförmedlingens arbetsbelastning. Förslagen innebär dels en breddning av arbetsförmedlingens etableringsuppdrag, som nu kommer att omfatta en bredare grupp anhöriginvandrare. Det innebär också en fördjupning av det existerande uppdraget, då myndighetens ansvar för kartläggning och planering av insatser förstärks till sin utformning och i lagtexten.

Malmö universitet ställer sig tvekande inför huruvida det utökade ansvar som föreslås för arbetsförmedlingens handläggare – även om det i sig är positivt – kan omsättas i praktiken. Sedan mitten av 2010-talet har myndigheten genomfört omfattande nedskärningar i personaltäthet och antalet lokala kontor. I synnerhet i de mindre kommunerna har detta inneburit lägre täthet mellan handläggarmöten, ett ökat antal klienter per handläggare, och tätare byten av handläggare för dem som deltar i etableringsprogrammet. Den försämrade lokala närvaron skapar praktiska svårigheter för deltagare som lever utanför de större tätorterna. Med längre och dyrare resor minskar incitamenten och möjligheterna att delta i etableringsprogrammet. Utan kompensatoriska åtgärder (i form av fler lokalkontor, ambulerande kontor, eller ökade ersättningar till deltagarna) är det osäkert att det breddade uppdraget kommer att fungera ändamålsenligt.

Kommunala samverkansmyndigheter vittnar om hur arbetsförmedlingens minskade personaltäthet skapat diskontinuerliga och mer avlägsna kontakter mellan myndighetens handläggare och etableringsprogrammets deltagare. Om inte arbetsförmedlingen ges förutsättningar att bedriva en individualiserad och individnära verksamhet med täta och tillitsfulla kontakter mellan deltagare och handläggare är det osäkert att myndigheten kan utföra sitt utökade uppdrag. Om dessa resurser inte finns tillgängliga är det också osäkert att handläggare kan utföra den fördjupade kompetenskartläggning som föreslås som en lösning på det dokumenterat diskriminerande och fördomsfulla bemötande som drabbar invandrade kvinnor.

Delutredningens förslag innebär också ett delvis ökat tryck på kommunernas SFI-verksamhet. Forskning som bedrivs vid Malmö universitet visar att väntetiderna till kommunala SFI-utbildningar redan idag utgör ett väsentligt hinder för nyanländas etablering. Det finns därutöver indikationer på att kvaliteten i utbildningen försvåras av stora elevgrupper, bristande kartläggning av kunskaper, och alltför små lärarresurser. I delbetänkandet föreslås detta kompenseras delvis genom att kommunerna får ett ökat schablonbelopp. Malmö universitet ställer sig dock frågande till huruvida ett ökat schablonbelopp kan kompensera för ett potentiellt ökat tryck på SFI-utbildningarna. Dessa frågor bör beröras i delbetänkandet.

Indexering av dagersättningen för att säkra dess ändamålsenlighet

För att den breddade målgruppen ska välja att delta i etableringsprogrammet föreslår delutredningen att arbetsförmedlingen ska erbjuda deltagarna en dagersättning á 168 kr. Denna dagersättning utgör kärnpunkten i det breddade programmets incitamentsstruktur. Att denna summa – liksom etableringsprogrammets dagersättning i stort – införs som ett absolut tal i författningstexten gör den dock mycket inflationskänslig. I synnerhet för den breddade målgruppen, som i sin helhet förutsätts ha försörjning från sin anknytningsperson, är det osannolikt att ett sådant incitament förblir ändamålsenligt ens inom överskådlig tid.

För att etableringsprogrammets incitamentsstruktur ska fungera utan framtida författningsändringar föreslår Malmö universitet att dagersättningsbeloppet indexeras. Det här skulle i första hand innebära starkare ändamålsenlighet, eftersom incitamentsstrukturen skulle kunna bevaras över en längre tid. Det skulle också motverka den drastiska levnadsstandardsförsämring som drabbat deltagare i etableringsprogrammet ända sedan inflationen accelererade 2022. Det här skulle alltså utgöra en positiv bieffekt. Med utredningsdirektiven i åtanke är det också viktigt att påminna om att minskade ersättningsnivåer, enligt utredningstexten, visat sig ha negativa effekter på kvinnors arbetsmarknadsdeltagande (se s. 18).

Konsekvensanalys av framtida migrationsmönster

Utredningstexten utgår i sin helhet från att dagens migrationsmönster förblir relativt oförändrade. Det är visserligen sant att flyktinginvandringen till Sverige sjunkit drastiskt och till synes långsiktigt sedan höjdpunkten i slutet av 2015. Det är dock lika sant att stora delar av Europa, även i stater som tillämpat en mycket restriktiv invandringspolitik, just nu genomgår en situation som påminner om den tidigare flyktingvågen. Att basera reformens omfattning på en föreställning om att målgruppen stadigvarande ska omfatta 5000 personer årligen riskerar därmed att bygga in strukturella svagheter som kommer till ytan vid nästa större våg. Liksom risken för flaskhalsar i arbetsförmedlingens och kommunernas nuvarande kapacitet, utgör alltså bristen på skalbarhet i händelse av ökad efterfrågan en betydande risk för förslagets genomförbarhet. Malmö universitet föreslår därför att delbetänkandet utökas med en analys av hur reformens skrivelser kan göras gällande i ett scenario där invandringen är betydligt högre än den är idag.