

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

En gemensam angelägenhet SOU 2020:46

Inledning

IFAU har läst utredningen utifrån vårt uppdrag att följa upp och utvärdera arbetsmarknads- och utbildningspolitik samt arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen.

Vi kommenterar i första hand de *förslag* som är relevanta, givet IFAU:s uppdrag. Vi kommenterar i normalfallet bara utredningens *rekommendationer* om det finns forskning som inte nämns i utredningen och som pekar för eller mot en rekommendation av det aktuella slaget. I ett fåtal fall tar vi ställning till utredningens *bedömningar*. Eftersom olika forskare svarar för olika delar av remissvaret, kan framställningen emellertid variera i dessa avseenden; exakt hur klargörs i inledningen till respektive avsnitt.

Sist i remissvaret ges en allmän bedömning av hur utredningen resonerar kring den sociala rörligheten.

Kapitel 17 Utbildning och kultur

I kapitel 17 kommenterar IFAU samtliga förslag, rekommendationer och bedömningar med undantag för det som rör *kulturverksamhet och deltagande i kulturella aktiviteter*, då detta ligger utanför IFAU:s uppdrag och expertis

- IFAU noterar att frågan om statligt huvudmannaskap för skolan utreds (U2020:07) och förordar att resultat av denna utredning väntas in. (Rekommendation s.569)
- IFAU håller med om att resurstilldelningen till skolor ska ta hänsyn till att de offentliga skolorna har kostnadskrävande uppgifter som de fristående inte har samt att resurstilldelningen skall vara kompensatorisk. Den exakta utformningen av ett sådant system bör dock beakta formerna för skolans eventuella förstatligande. (Rekommendation s.572)

- IFAU tillstyrker förslaget om att avskaffa det utrymme som finns för kommuner att särskilt subventionera lokalkostnaderna för fristående skolor. (Förslag s. 579)
- IFAU anser att det av likvärdighets- och kvalitetsskäl kan finnas anledning att ha ett samlat grepp över dimensionering och utbud av skolor på en marknad då en skolas etablering påverkar förutsättningarna för övriga skolor. (Rekommendation s.581)
- IFAU anser även att det finns skäl att garantera tillgång till en offentligt driven skola, samt att samma nivå ansvarar för tillståndsgivning och finansiering. Hur detta ska regleras påverkas emellertid av formerna för skolans eventuella förstatligande. (Rekommendation s.581)
- IFAU är positivt till att elever vid offentliga och fristående skolor skall åtnjuta samma skydd mot jäv. IFAU kan emellertid inte bedöma om det är nödvändigt med ett förtydligande i skollagen för att objektivitetsprincipen ska gälla vid myndighetsutövning vid fristående skola. (Förslag s.584)
- IFAU kan inte ta ställning till nyttan med en förutsättningslös utredning om huruvida vinstdrivande skolor är förenliga med myndighetsutövning. (Förslag s.584):

Förslaget är mycket svagt underbyggt i utredningstexten.

- IFAU kan inte ta ställning till behovet av en reglering av enskilda befattningshavares intressekonflikter. (Förslag s.585):

Det framgår inte av utredningen vilka brister som föreligger i nuvarande reglering, hur regleringen skulle se ut eller vilken typ av intressekonflikter som avses.

- IFAU bifaller förslaget att offentlighetsprincipen bör ges samma innebörd hos fristående skolor som i dag gäller för kommunala skolor. (Förslag s.591)
- IFAU är också positivt till att frågan om meddelarfrihet bör utredas närmare. (Förslag s.591)
- IFAU kan inte ta ställning till rekommendationen om att skärpa tillsynen av skolan. (Rekommendation s.593):

Det är oklart på vilket sätt utredningen vill att detta sker.

- IFAU delar bedömningen att ansökan till skolor (grundskolor och gymnasier) bör hanteras inom ramen för ett gemensamt antagningssystem. (Rekommendation s.596).
- IFAU anser även att det är rimligt att detta antagningssystem administreras regionalt. (Rekommendation s.596).

IFAU har tidigare lämnat kommentarer på förslag om urvalsgrunder mm som presenterades i 2020:28.

- IFAU delar utredningens syn att det är angeläget att barn får del av förskola. Idag nås cirka 94–95 % av 3–4-åringar. Det bör dock beaktas att det inte kunde påvisas positiva effekter när Norge införde skolplikt för 6-åringar 1997 (Drange m.fl. 2015). IFAU vill också påpeka att det är oklart om tvång (skolplikt) snarare än uppsökande och förtroendebyggande verksamhet skulle vara barnen till gagn. (Rekommendation s. 599).

En parallell kan dras till frågan om vaccinationsprogram där Sverige med frivillighet uppnår en högre vaccinationsgrad bland barn än många länder där tvång råder. Se tex (Läkemedelsvärlden.se 2019-11-21)

- IFAU kan inte bedöma utredningens analys av eventuell kompetensbrist i förskolan. (Förslag s.599).

Utredningens analys är knapphändig. Detta gör det svårt att bedöma behovet av en utredning med specifikt uppdrag att föreslå åtgärder för långsiktig kompetensförsörjning och kvalitetsförstärkning inom förskolan.

- IFAU delar utredningens bedömning att det finns skäl att se över de ekonomiska incitamenten för beslut om särskilt stöd respektive särskola. (Bedömning s.601)

IFAU vill i detta sammanhang påpeka att problematiken med att stöd sätts in för sent under skolgången kvarstår trots ett flertal utredningar. Det kan också finnas anledning att kartlägga och utvärdera ändamålsenligheten i användandet av särskilda anpassningar i klassrummet.

- IFAU är positivt till att införa extern bedömning av de nationella proven samt att betygsättningen på något sätt förankras i provresultaten på skolnivå. (Förslag s.602)

IFAU varnar dock för konsekvensen av en sådan 'ankring' kan bli att fler ungdomar utestängs från de nationella programmen, vilket i så fall kan och bör motverkas med förändrade behörighetskrav.

- IFAU är positivt till stärkt yrkesvägledningen i skolorna (Förslag s.603):

IFAU påpekar dock att det kan finnas en motsättning mellan informationskampanjer som syftar till att locka elever till yrkesprogram samtidigt som man har ambitionen att intressera barn och ungdomar med svag studiesocial bakgrund för högre studier. IFAU vill lyfta att det är särskilt viktigt att förbättra tillgången till yrkesutbildning för studiesvaga elever som idag stängs ute från yrkesprogrammen.

- IFAU är positivt till ambitionen att stärka läraryrkets attraktionskraft (Förslag s.604)

Vi har redan i tidigare remissvar påpekat att det är svårt att bedöma ändamålsenligheten i förslagen i SOU 2018:17. IFAU har också påpekat att forskningen har svårt att peka ut enskilda lätt identifierbara egenskaper (tex formell utbildning eller betyg) som utmärker yrkesskickliga lärare.

- IFAU förordar att ett nationellt kompetenser-kännande av lärare utgår från lärarens undervisningsskicklighet, snarare än hur denna har tillägnats. Kompetensbeskrivningar ska alltså spegla reell yrkesskicklighet snare än formella kriterier. (Förslag s.604).
- IFAU instämmer med utredningens bedömning att att det kan finnas behov av utbyte mellan forskning och praktik, men anser att det är svårt att bedöma hur de föreslagna skolkonsulenterna skulle fungera i dagens skola med offentliga och fristående aktörer. (Förslag s.604).

I avsaknad av utbyggd forskning om undervisningsmetoder är det också oklart vilken kunskap konsulenterna skulle förmedla.

- IFAU är tveksamt till att minimibetyg eller högre antagningskrav skulle bidra till förbättrad attraktivitet och kvalitet i lärarutbildningen. (Förslag s.604)

IFAU noterar också att det föreligger en rad förslag till åtgärder för ökad kvalitet i lärarutbildning och fler lärare (Utbildningsdepartementet PM U2021/00301).

- IFAU har svårt att bedöma om en koncentration av lärarutbildningar till färre lärosäten skulle råda bot på de kvalitetsproblem som redovisas. (Rekommendation s.606)

IFAU vill däremot varna för att en utvidgning av distansundervisning inom lärarutbildningen sannolikt skulle försämra kvaliteten, även om det inte är befunnits lika skadligt att varva lärmoment på distans och på plats. (Sjögren m.fl. 2021)

- IFAU är positivt till att öka anslagen till den praktikanknutna forskningen om förskola och skola. (Förslag s.608)

En förutsättning att emellertid att forskningen genomförs på ett sätt som genererar evidens om vad som främjar elevresultaten. IFAU anser att forskning om undervisningsmetoder som syftar till ökad likvärdighet är angelägen, men det förtar inte behovet av forskning om metoder och arbetssätt som främjar elevresultat generellt, eller ens bland studiestarka elever. IFAU vill betona att skollagens skrivningar om att bedriva skola på vetenskaplig grund fordrar att så väl skolpolitik som praktisknära forskning utformas så att evidens genereras om vilka undervisningsmetoder och arbetssätt som främjar goda och likvärdiga elevresultat. Detta ställer krav på politikens utvärderingsbarhet och på att forskning bedrivs på ett sätt som möjliggör att kausala slutsatser kan dras.

- IFAU har svårt att bedöma om lagfästa krav på att pedagogiken inte ska missgynna elever med sämre förutsättningar i praktiken skulle utgöra någon direkt skillnad i förhållande till skollagens nuvarande skrivningar om varje elevs rätt till utveckling och skolans kompensatoriska uppdrag. (Rekommendation s.608)
- IFAU har svårt att bedöma förslaget att lärare som fullgjort halva utbildningen ska få arbeta halvtid som lärare medan de avslutar sin utbildning på andra halvan. (Förslag s.608)

Mot bakgrund att många skolor har obehöriga lärare konstaterar IFAU att det redan idag uppenbarligen är möjligt att anställa lärare också innan de är klara med sin examen. Exakt vilka undantag från gällande regler det presenterade förslaget skulle innebära är därmed svårt att bedöma. Det är också oklart hur det ytterligare öka attraktiviteten i läraryrket.

- IFAU är enigt med utredaren om att ledarskapet i skolan är av betydelse för såväl lärare som elever. (Bedömning s.610)

Forskning har dock haft svårt att identifiera vad ett gott ledarskap består av (Böhlmark mfl 2016). IFAU betonar därför att det finns ett stort behov av utvärderingsbara försök i syfte att identifiera vilka typer av kompetenshöjande insatser som är effektiva.

- IFAU är enigt med utredaren om betydelsen av läromedel av hög kvalitet för elevers lärande. (Rekommendation 612)

Hur elevers tillgång till högkvalitativa läromedel skall tillgodoses och vilka regleringar som behövs eller motverkar en välfungerande läromedelsmarknad behöver dock utredas. IFAU konstaterar att en utredning pågår (U2019:91).

- IFAU delar utredningens bedömning att vuxenutbildningen har en viktig roll, men har svårt att på basis av utredningens skrivningar avgöra om ett ökat statligt inslag är nödvändigt. (Rekommendation s.617)

IFAU noterar vidare att vuxenutbildningen inte omfattas av den pågående utredningen om att förstatliga skolan. IFAU betonar att diskussionen om vuxenutbildningen inte bör föras isolerat från diskussionen om hur svagpresterande elever kan ges tillgång till yrkesutbildning inom ramen för ungdomsskolan. IFAU vill också lyfta att en eventuell reform av vuxen- och arbetsmarknadsutbildningen också behöver hantera den könsobalans som finns där kvinnor ofta är hänvisade till egenfinansierad vuxenutbildning, medan män oftare får tillgång till betald arbetsmarknadsutbildning.

- IFAU bedömer att det är rimligt att utforma en samlad strategi för högre utbildning på distans samt att utvärdera huruvida den distansundervisning som idag bedrivs fungerar och bidrar till breddad rekrytering. (Rekommendation s.620)

I utformandet av en strategi för distansundervisning i högskolan är det dock viktigt att beakta att forskning visar att i) studenter i snitt lär sig mindre av att undervisas på distans (bortsett från de allra starkaste studenterna); ii) distansundervisning i kombination med närundervisning inte är lika dålig och därmed är att föredra framför endast distansundervisning; iii) distansundervisning ändå kan vara bra i de fall detta innebär ett utökat kursutbud, dvs att studenter som annars inte skulle utbildat sig får tillgång till utbildning eller mer avancerade kurser än vad de annars skulle haft tillgång till. (Se kapitel 4 i Sjögren mfl, 2021)

- IFAU är generellt positivt till att politik och utvecklingsarbete bedrivs på ett sätt som gör det möjligt att öka kunskapen om olika effekter med hjälp av kontrollerade studier. En kontrollerad studie av hur just lärcentrum kan fungera kan alltså vara önskvärt. (Förslag s.621)

För att meningsfulla lärdomar ska kunna dras är det dock viktigt att även ta hänsyn till vad den alternativa behandlingen innebär samt att eventuella försöksverksamheter genomförs på ett sätt som gör det möjligt att skala upp verksamheten om den skulle visa sig fungera väl. Det kan också vara klokt att ställa olika arbetssätt mot varandra, snarare än att jämföra ett specifikt nytt arbetssätt med status quo.

- IFAU är tveksamt till att just en utbildningspremie av det slag som skissas är den mest adekvata lösningen på det problem som redovisas. (Förslag 622)

IFAU bedömer att grundproblemet handlar om att löner, arbetsmiljö och livskvalitet inte tillräckligt motiverar till vissa typer av studier eller till inflyttning till vissa kommuner. Problemet är inte unikt för Sverige. Exempelvis Norge har stimulanser för etablering i glesbygd som bygger på rabatt på studiemedelsrutor, något som också föreslagits i SOU 2020:8. IFAU bedömer att lösningar på kompetensbrist inom välfärdssektorn och på svårigheter att rekrytera just i glesbygd är frågor som behöver adresseras i sin helhet, snarare än att försöka kortsiktigt åtgärda problemen med statliga punktinsatser och inblandning i lönebildningen.

Kapitel 18 Arbetsliv

I kapitel 18 kommenterar IFAU endast betänkandets förslag, inte rekommendationer eller bedömningar. IFAU har inte kompetens att avge yttranden om förslaget till utökat tillsynsuppdrag för Arbetsmiljöverket (s.648) eller förslaget att utreda en ytterligare utvidgning av kretsen av myndigheter med direktåtkomst till beskattningsdatabasen (s.649), och kommenterar således inte detta.

- IFAU tillstyrker förslaget att utreda konsekvenserna för anställningstryggheten för de visstidsanställda. (Förslag s. 634)

IFAU kan dock möjligen ifrågasätta att utredningen enbart ska omfatta visstidsanställningar – utnyttjandet (och effekterna) av dessa är rimligen också beroende av hur regelverket för tillsvidareanställningar är utformat. De viktigaste argumenten för att utreda konsekvenserna för visstidsanställda är bristen på kunskap om (i) upprepade tidsbegränsade anställningar, om (ii) anställningsvillkor hos arbetsgivare utan kollektivavtal samt om (iii) konsekvenserna av visstidsanställningarna för berörda individer kan försvåra rationella beslut om utformningen av regelverket för tidsbegränsade anställningar. För ett välinformerat beslutstagande är det viktigt att mer kända positiva effekter av visstidsanställningar kan vägas mot eventuella (och idag till sin storlek delvis okända) negativa effekter för berörda individer.

- IFAU ser inte att utredningen ger tillräckliga skäl till att reglerna om arbetslöshetsförsäkring vid egen uppsägning ska utredas. (Förslag s. 636)

De problem som påtalas i utredningen och som anförs som skäl för förslaget (möjlighet att uttrycka missnöje med arbetsförhållanden och samordning med sjukförsäkringen) är relevanta. Att orsaka sin arbetslöshet, dvs. att frivilligt försätta sig i en arbetslöshetssituation, är samtidigt allvarligt och något som bör beivras. För att beivra egna uppsägningar och samtidigt ge utrymme för personer att säga upp sig om exempelvis arbetsmiljön är dålig finns redan idag bestämmelser om giltig anledning vid egen uppsägning.

- IFAU tillstyrker förslaget att utreda de samhällsekonomiska vinsterna och kostnaderna av att ge arbetstagare rätt till barnomsorg på obekvämt arbetstid. (Förslag s.637)

Skälet till att vi tillstyrker är att de potentiella vinsterna av förslaget kan vara tillräckligt stora för att motivera att frågan utreds.

- IFAU är tveksamt till förslaget att uppdra åt Medlingsinstitutet att i sin analys av löneskillnader mellan kvinnor och män även redovisa beräkningar av den horisontella lönesegregeringen på svensk arbetsmarknad. (Förslag s.638)

IFAU anser inte att det finns någon allmänt vedertagen metod att genomföra beräkningar av horisontell lönesegregering. Den metod som föreslås presenteras i en bilaga till SOU 2015:50. Metoden går ut på att ”poängsätta” ett antal yrken (mans- och kvinnodominerade) i ett antal dimensioner. Det är för oss oklart vilket vetenskapligt stöd denna metod har – vilka dimensioner ska man fokusera på, hur ska en sammanvägning göras? Så även om det är viktigt att förstå hur löneskillnader mellan kvinnor och män uppstår, är det inte uppenbart att den föreslagna metoden innebär ett steg framåt i denna riktning.

- IFAU kan inte tillstyrka förslaget. att uppdra åt Arbetsförmedlingen att vidareutveckla sin profileringsmodell för att skatta risken för långtidsarbetslöshet för att även kunna bedöma lämplig nivå och längd på en individuellt utformad lönesubvention. (Förslag s. 643)

Intentionen med förslaget är att förenkla det idag mycket komplicerade lapptäcket av subventionerade anställningar för arbetslösa. IFAU tycker att detta är ett angeläget mål men utredningen ger inte ett tillräckligt underlag för att säga att ett system baserat på en profileringsmodell är det bästa sättet att uppnå ett förenklat och mer transparent system.

- IFAU är i grunden positivt till förslaget att uppdra åt Arbetsförmedlingen att utforma en utvärderingsbar försöksverksamhet med förstärkt förmedling av feriearbeten riktad till gymnasieelever i områden med hög arbetslöshet bland vuxna. (Förslag s. 644)

Vi konstaterar att det finns stöd i empirisk forskning för att kontaktnät är viktiga för ungdomars etablering på arbetsmarknaden. Det finns också ett visst stöd för att feriearbeten kan förbättra kontaktnäten för svaga grupper av ungdomar. Vi vill dock flagga för att det finns en pågående utvärdering av en försöksverksamhet om feriearbeten genomförd av Stockholms stad i samarbete med forskare vid Institutet för näringslivsforskning. Det är rimligt att invänta lärdomarna från denna försöksverksamhet innan man ger uppdrag om en liknande försöksverksamhet i hela landet. Det är också oklart om Arbetsförmedlingen är den myndighet som är bäst lämpad att genomföra en försöksverksamhet riktad till gymnasieelever.

Kapitel 19 Mottagande och integration

I kapitel 19 kommenterar IFAU endast betänkandets förslag, inte rekommendationer eller bedömningar.

- IFAU varken tillstyrker eller avstryker förslaget att lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare ska ändras så att även asylsökande omfattas. (Förslag s. 664)

IFAU har i tidigare remissvar berört frågan om vilka grupper som bör ta del av samhällsorientering för nyanlända ([IFAU 2010a](#) och [IFAU 2010b](#)). IFAU valde att avstå från att tillstyrka eller avstryka utredningarnas förslag, eftersom ämnet ligger utanför vårt huvudsakliga kompetensområde. Detta gäller även detta förslag, vilket innebär att IFAU även denna gång varken tillstyrker eller avstryker förslaget.

Men det finns åtminstone två kopplingar mellan utredningens förslag och IFAU:s expertområde: För det första är det rimligt att tro att hur asylsökande

introduceras i det svenska samhället kan få konsekvenser för hur det går för dem på arbetsmarknaden. För det andra berör utredningen de brister som rör uppföljning och utvärdering av samhällsorienteringen. Med anledning av detta har vi ett fåtal kommentarer.

IFAU delar utredningens bild att väntetiden innan besked om uppehållstillstånd bör kunna användas mer effektivt. I ljuset av att ny forskning finner betydande negativa effekter av långa väntetider i asylsystemet (se t.ex. Hainmueller m.fl. 2016, Havrylchuk & Ukrayinchuk 2016, Marbach m.fl. 2018), verkar det rimligt att på marginalen prioritera en snabb hantering av asylärenden. Ändamålsenlig samhällsorientering under asylytiden skulle kunna påskynda asylsökandes etablering på arbetsmarknaden, om asylsökande, efter genomgången utbildning, står bättre rustade inför framtiden. Om så är fallet vet vi inte eftersom det i dagsläget saknas en systematisk utvärdering av effekterna av den befintliga samhällsorienteringen (mer om behovet av utvärdering nedan).

I IFAU:s tidigare remissvar lyftes farhågan att när målgruppen utökas kan det uppstå praktiska problem vid genomförandet av samhällsorienteringen. Utredningen bekräftar denna bild. Uppföljningar har exempelvis visat att samhällsorienteringen har varierande kvalitet; att utbud, omfattning och innehåll skiljer sig åt mellan kommuner. Det lyfts även att lärare (samhällskommunikatörer) som håller i utbildningarna ofta saknar pedagogisk utbildning (SOU 2020:46, s. 688–689). Delar av de farhågor som IFAU lyfte verkar således ha besannats.

Om målgruppen vidgas ytterligare kommer de praktiska problem som redan förekommer sannolikt att öka, inte minst möjligheten att rekrytera lärare (och tolkar) med lämplig kompetens. Eftersom antalet asylsökande varierar kraftigt över tid innebär detta förslag även att utbildningsanordnare snabbt måste kunna skala upp (ner) antalet utbildningsplatser för att det ska vara möjligt att erbjuda asylsökande samhällsorientering inom en rimlig tidshorisont.

Utredningen betonar vidare att samhällsorienteringen bör riktas mot asylsökande med ”god prognos att få stanna i Sverige” (SOU 2020:46, s. 662). Detta är ett rimligt avvägande eftersom resurser annars skulle läggas på individer som sannolikt kommer att lämna landet. Det framgår dock inte hur denna typ av ”sortering” ska kunna genomföras rent praktiskt. För att förslaget ska vara genomförbart måste detta klargöras. För asylsökande vars sannolikhet att få ett positivt eller negativt beslut är hög framstår detta ur ett praktiskt perspektiv som ganska okomplicerat. Men för många asylsökande finns det rimligen en betydligt större osäkerhet, vilket betonas i [IFAU \(2018\)](#).

IFAU har även i tidigare remissvar om samhällsorientering poängterat att uppföljning och utvärdering bör prioriteras. IFAU ser det som centralt att samhällsorienteringen dokumenteras och data säkerställas så att bra studier kan genomföras. Detta är ett område som inte verkar ha prioriterats. Utredningen poängterar exempelvis att det inte är möjligt att avgöra hur många

anhöriginvandrare som deltar i samhällsorienteringen – denna grupp ingår i den sedan tidigare s.k. utökade målgruppen (SOU 2020:46, s. 687). IFAU vill därför återigen betona vikten av dokumentation och datainsamling.

- IFAU tillstyrker utredningens förslag att uppdra åt Arbetsförmedlingen att matcha asylsökande med bostadsort samt utvärdera verksamheten, men med vissa förbehåll. (Förslag s. 666)

IFAU har i tidigare [remissvar](#) ställt sig positivt till att använda nya (forskningsbaserade) metoder för utformningen och tillämpningen av olika regelverk (IFAU 2018). Ett sådant exempel är just den betydande potential som verkar finnas i matchningen mellan nyanlända och bostadsorter (se t.ex. Andersson m.fl. 2018 och Bansak m.fl. 2018).

För att de ska vara möjligt att utvärdera effekten av införandet av ett nytt system för matchning av asylsökande och bostadsorter krävs förutsättningar för att följa upp och utvärdera olika aspekter av den föreslagna reformen. Att det föreslagna systemet är utvärderingsbart är viktigt, inte minst givet att de erfarenheter av styrning av asylsökandes bosättningsorter som finns inte alltid är positiva när det gäller individens etablering.¹ Det är t.ex. tänkbart att en situation med ett begränsat antal asylsökande, som placeras ut på ett stort antal orter, ger andra möjligheter än då ett stort antal asylsökande ska fördelas över landet. Egenskaperna hos de nyanlända kan likaså påverka betydelsen av matchning, t.ex. om en stor andel av individerna saknar arbetslivserfarenhet som går att matcha mot lokala förutsättningar.

Effektutvärdering förutsätter att det finns möjlighet att jämföra individer/grupper som mött olika förutsättningar (behandlingar) men som i övrigt är helt jämförbara. Möjliga sätt att uppnå detta är att genomföra kontrollerade försök eller implementera reformer stegvis så att alla inte tar del av allt samtidigt (på individuell och/eller regional nivå). I detta fall skulle det kunna innebära att en mindre andel av de asylsökande (som beviljas uppehållstillstånd) tilldelas bostadsort med hjälp av en s.k. ”matchningsalgoritm” och att övriga asylsökande fördelas i enlighet med det tidigare regelverket.

- IFAU tillstyrker utredningarnas förslag att regeringen skyndsamt bör låta utreda utformning av och nivå på dagersättningen för asylsökande, så att en större del av de basala behoven täcks. (Förslag s. 667).

¹ T.ex. erfarenheterna från Hela Sverige-strategin som genomfördes under 1980-talet, se Edin m.fl. (2004). Tillgång till resursstarka nätverk och miljöer förefaller kunna påverka etableringen positivt, medan effekterna går åt motsatt håll om omgivningen har en svag ställning (se t.ex. Edin m.fl. 2003, Damm 2009, Chetty m.fl. 2016, Andersson & Malmberg 2018).

Om dagersättningen till asylsökande inte längre täcker de behov som asylsökande har för sin dagliga livsföring, vilket är syftet med ersättningen, finns goda skäl att utreda nivån på dagersättningen. Inte minst eftersom en höjd ersättning bör leda till förbättrad levnadsstandard för asylsökande och minskad administration då ansökningar om s.k. särskilt bidrag bör minska, vilket även utredningen framhåller.

Mot en höjning av ersättningen kan två argument framhållas. Det första argumentet rör möjligheten att fler väljer att ansöka om asyl i Sverige om ersättningssystemen blir mer generösa. Internationell forskning ger endast svagt stöd för denna tes (se översikten av [Giulietti 2014](#)). Forskningen visar istället att andra faktorer sannolikt är mer betydelsefulla för var asylsökande väljer att ansöka om asyl. Exempel på faktorer av betydelse är den relativa ekonomiska situationen i och skillnader i andelen beviljade asylansökningar samt förekomsten av tidigare asylsökande i olika mottagarländer, (se t.ex. [Görlach och Motz 2020](#) eller [Brekke, Røed och Schøne 2017](#)). Argumentet att höjd dagersättning kan leda till ökad asylinvandring bör därmed betraktas som svagt.

Det andra argumentet mot en höjd ersättning är det skulle urholka incitamenten att arbeta under asyltiden. Det är sedan många år möjligt att jobba under tiden som asylsökande förutsatt att den sökande har ett intyg från Migrationsverket som visar att den asylsökande inte behöver ha ett arbetstillstånd. 2015 utfärdades exempelvis ca 25 000 arbetstillstånd men endast 500 individer rapporterade arbeta (Migrationsverket 2015). Det är alltså ovanligt att asylsökande arbetar, trots dagersättningens begränsade nivå. Sannolikt beror detta på att det är särskilt svårt för asylsökande att hitta jobb. IFAU:s bedömning är därför att en höjning av nivån på dagersättningen sannolikt inte kommer att påverka incitamenten att arbeta under asyltiden nämnvärt.

- IFAU tillstyrker utredningens förslag att låta utreda utformningen av ett enkelt och förutsebart studiefinansieringssystem för dem som behöver ta del av utbildning längre än etableringstidens omfattning. (Förslag s. 677)

IFAU bedömer att utredningen överlag för ett rimligt resonemang kring värdet av utbildning, och att ett enkelt och förutsebart studiefinansieringssystem skulle underlätta för nyanlända att väga nyttan mot kostnaden att börja studera. Detta är en viktig fråga eftersom en andel av de nyanlända har kort utbildning och sannolikt är i behov av (omfattande) utbildningsinsatser för att kunna hitta en anställning på den svenska arbetsmarknaden; detta gäller inte minst de som saknar grundläggande färdigheter så som att läsa, skriva och räkna men även individer som saknar motsvarande gymnasieutbildning. Att gruppen med begränsad utbildning är relativt stor i kombination med att de nuvarande regelverken för studiefinansiering är svåra att överblicka och möjligen även

motverkar incitamenten att investera i välbehövt humankapital motiverar en vidare utredning av frågan. Vi har även två kommentarer som vi vill framföra.

Vi har påpekat i tidigare [remissvar](#) att den empiriska forskningen avseende effekterna av vuxenutbildning är begränsad. Den forskning som ändå finns indikerar att ”vuxenutbildning tycks ha större effekt då den riktas mot individer med svagare förutsättningar, effekten tycks vara större för kvinnor än för män och, åtminstone på kort sikt, tycks effekten av yrkesinriktade kurser vara större än effekten av teoretiska studier” ([IFAU 2016](#)). Om slutsatsen är giltig även för nyanlända som i genomsnitt har en svag förankring på arbetsmarknaden indikerar detta att vuxenutbildning skulle kunna vara särskilt gynnsam för denna grupp.

Något som ibland framhålls som ett argument mot vuxenutbildning är att öppet arbetslösa (i varje fall i teorin), i jämförelse med individer i utbildning, förväntas söka mer aktivt efter arbete, vilket på kort sikt ökar sannolikheten att få ett arbete. Att förslaget sannolikt medför att fler nyanlända väljer utbildning innebär att denna risk bör beaktas. För nyanlända som saknar grundläggande färdigheter, som av arbetsgivare uppfattas som ett krav för anställning, torde dock de minskade incitamenten att söka arbete under studietiden vara mindre relevant eftersom svårigheterna att hitta jobb för denna grupp sannolikt är betydande.

- IFAU avstyrker förslaget att utreda möjligheten att Arbetsförmedlingen eller bemanningsföretag tar över arbetsgivaransvaret för personer med subventionerade anställningar. (Förslag s. 678)

Orsaken är att det sannolikt finns ett mer omfattande behov av en översyn av det befintliga systemet. Det finns exempelvis enkätundersökningar som visar att en femtedel av de arbetsgivare som inte har använt anställningsstöd saknar kännedom om denna möjlighet (för en sammanfattning av befintlig forskning se [Andersson Joona 2020](#)). IFAU vill därför lyfta att bättre information om förekomsten av de befintliga stöden skulle kunna innebära att fler arbetsgivare nyttjar dem.

Det är också ett faktum att antalet anställningsstöd är stort och systemet därmed kan vara svårt att överblicka ([Arbetsförmedlingen 2018](#)). Med ett mer begränsat antal stödformer är det tänkbart att anställningsstöden skulle nyttjas i större utsträckning eftersom det blir lättare för arbetsgivare att orientera sig bland stödformerna.

IFAU vill även påminna om att den föreslagna målgruppen för de s.k. matchningsanställningar som fördes fram i utredningen ([A 2014:D](#)), är personer som tidigare under arbetslöshetsperioden ska ha prövats mot ”arbetsmarknaden genom olika insatser, där ibland inom ramen för jobb- och utvecklingsgarantins två första faser, men trots det inte fått ett arbete” (s.12).

Datum
2020-04-08

Dnr
3/2021

Det rör sig alltså om en betydligt mer avgränsad grupp arbetslösa än utredningens förslag. Utredningen motiverar exempelvis inte varför det är önskvärt att arbetsgivaransvaret lyfts för arbetsgivare som anställer individer med hjälp av till exempel nystartsjobb.²

Det finns dock goda skäl att tro att utredningens förslag skulle minska osäkerheten vid anställning av långtidsarbetslösa och därmed öka efterfrågan på subventionerad arbetskraft. Att arbetsgivare är försiktiga med att anställa personer med låg eller för dem okänd produktivitet är sannolikt från ett teoretiskt perspektiv. Hur stor betydelsen av osäkerheten i praktiken är för anställningsbeslutet och hur mycket osäkerheten minskar är dock svårt att ha en uppfattning om. Det finns ju redan idag möjligheter till exempelvis tillfälliga anställningar och provanställning. Därmed är det svårt att bedöma vilket genomslag ett lyft arbetsgivaransvar kan tänkas få.

- IFAU varken tillstyrker eller avstyrker utredningens förslag att regeringen bör tillsätta en utredning om hur etableringsersättning och etableringstillägg bäst bör utformas för att det ska bli lika lönsamt för båda makar att i ett hushåll att ta ett arbete. (Förslag s. 680)

Utredningen motiverar behovet utifrån [Löfboms \(2018\)](#) typfallsberäkningar. Beräkningarna visar att det ekonomiska utbytet av arbete för olika typer av hushåll. Bilden som framträder är komplex; särskilt för sammanboende med flera barn. För denna grupp varierar tröskeeffekterna kraftigt beroende på vilken typ av ersättning som hushållsmedlemmen som går till arbete har, och beroende på om en eller ingen hushållsmedlem redan har ett arbete. Det verkar därmed finnas skäl att vidare utreda frågan, men att avgränsa utredningen till enbart etableringsersättningens utformning verkar vara en allt för kraftig begränsning. Det är även värt att framhålla att det framgår av Löfbom (2018) att antalet hushåll med många barn är förhållandevis få och de flesta i denna grupp har arbete som huvudsaklig inkomstkälla. Att tröskeeffekterna är särskilt stora för denna grupp är därmed att betrakta som mindre problematiska. På grund av denna reservation varken tillstyrker eller avstyrker IFAU utredningen förslag.

- IFAU väljer att avstå från att tillstyrka eller avstyrka utredningarnas förslag om att förtydliga jämställdhetsperspektivet i samhällsorienteringen då innehållet i samhällsorienteringen ligger utanför IFAU:s kompetensområde. (Förslag s. 690)

Men vi vill framhålla att det faktum att samhällsorienteringens omfattning och innehållet skiljer sig åt mellan olika kommuner och att lärare ofta saknar

² De som anställs med detta stöd är individer som oftare än individer med andra stödformer står relativt nära arbetsmarknaden.

pedagogisk utbildning potentiellt sett är problematiskt (SOU 2020:46, s. 688). Inte minst eftersom det sannolikt finns ett stort tolkningsutrymme av vad som utgör ”svenska” normer och värderingar. Hur detta problem kan lösas har vi inget svar på men IFAU delar utredningens ståndpunkt att det är angeläget att uppdatera de läromedel som används av många anordnare, men inte alla. Ett gemensamt läromedel, som används nationellt, skulle sannolikt öka möjligheterna för en likvärdig samhällsorientering i hela landet.

- IFAU ställer sig positivt till utredningens förslag att utreda ett utökad statligt ansvar för nyanlända flyktingars bosättning under en längre tid än två år. (Förslag s. 691)

Förslaget berör två delfrågor: (i) nyanländas försörjning under etableringstiden och (ii) det samordnande ansvaret för introduktionen av flyktingar och andra skyddsbehövande.

Beträffande den första delfrågan finns omfattande forskning som visar att det för nyanlända flyktingar och andra skyddsbehövande i genomsnitt tar betydligt längre tid att etablera sig på arbetsmarknaden än två år (se t.ex. [Forslund, Liljeberg och Åslund 2017](#)). Inträdesprocessen är långsam för nyanlända och sysselsättning och inkomster av arbete är på lång sikt ofta lägre för denna grupp jämfört med genomsnittet för arbetskraften i stort. Detta innebär att Sveriges kommuner, efter det att rätten till etableringsersättning och möjligheterna till aktivitetsersättning har upphört, tar över ansvaret för en betydande del av de nyanländas försörjning (via försörjningsstöd).³ En andel av de nyanlända tar även del av försörjningsstöd under tiden som de deltar i etableringsprogrammet. I ljuset av detta pekar mycket på att det finns ett behov av utökad statlig finansiering av mottagandet av nyanlända. Ett ytterligare argument som indikerar att en genomlysning av det nuvarande systemet kan vara behövligt är att ”nuvarande ersättningssystem är tids- och resurskrävande och administrativt tungrott för staten och för kommunsektorn” ([SOU 2018:22](#), s. 195).

Den andra delfrågan rör ansvaret för nyanländas etableringsinsatser. Återigen är det värt att betona det faktum att det tar relativt lång tid för flyktingar och skyddsbehövande att etablera sig på arbetsmarknaden. En återkommande kritik mot de insatser som tillhandahålls av Arbetsförmedlingen är dock att de är otillräckliga/ej ändamålsenliga och att Arbetsförmedlingens bristande närvaro i många kommuner innebär att nyanlända inte alltid får det stöd som är erforderligt (se t.ex. [Sveriges kommuner och landsting 2019](#)). Detta innebär att det i slutändan ofta är upp till enskilda kommuner att utforma arbetsmarknadspolitiska åtgärder för att stärka gruppens möjligheter att hitta

³ Nyanlända som har lämnat etableringsreformen men som fortfarande inte är etablerade kan få aktivitetsersättning om de deltar i jobb- och utvecklingsgarantin eller jobbgarantin för ungdomar.

sysselsättning. Det är således inte uppenbart att utökade etableringsinsatser i statlig regi kommer att leda till att gruppens etablering kommer att påskyndas, inte heller är det säkert att de insatser som idag tillhandahålls är rätt utformade för att nyanlända ska komma i arbete så snabbt som möjligt. Ett motargument är att det inte heller är självklart att kommunala arbetsmarknadsinsatser är mer effektiva i detta avseende (se t.ex. diskussionen om kommunal arbetsmarknadspolitik i [Forslund m.fl. \(2019\)](#) och [Forslund och Vikström 2011](#)). Det finns även forskning som specifikt utvärderar etableringsprogrammet (för en sammanfattning se [Andersson Joona \(2020\)](#)). Flera studier visar att etableringsprogrammet ökade nyanländas sysselsättningschanser jämfört med de tidigare kommunala introduktionsinsatserna. Värt att påpeka är även att det kommunala självstyret sannolikt innebär att likvärdigheten i utformningen av insatser mellan kommuner är lägre än om staten skulle ta ett mer omfattande ansvar för etableringen.

- IFAU varken tillstyrker eller avstyrker utredningens förslag att det anställningserbjudande som lämnas in till Migrationsverket vid prövningen av arbetstillstånd ska vara rättsligt bindande. (Förslag s.699)

Enligt den ordning för reglerad invandring som gäller i Sverige är en tredjelandsmedborgares rätt att arbeta i Sverige exempelvis kopplad till ett specifikt arbete och en specifik arbetsgivare. Utredningen framhåller att detta försätter arbetstagaren i ett beroendeförhållande som påverkar den egna förhandlingspositionen. IFAU instämmer i resonemanget, men hur denna obalans kan hanteras ligger utanför vårt kompetensområde, och av denna anledning varken tillstyrker eller avstryker IFAU utredningens förslag.

- IFAU varken tillstyrker eller avstyrker utredningens förslag om en sanktionsavgift för arbetsgivare som inte uppfyller de villkor som legat till grund för arbetstillståndet för arbetskraftsinvandrare. (Förslag s. 707)

Utredningen diskuterar möjligheten att utfärda olika typer av sanktioner mot arbetsgivare som inte uppfyller villkoren för beviljade arbetstillstånd. Förslaget ligger utanför IFAU:s kompetensområde; vi har inte den juridiska kompetensen att bedöma hur ett system med sanktioner bäst bör utformas (eller om det ens är önskvärt i det specifika fallet) och kan inte heller avgöra om sanktioner skulle få avsedd effekt. Av denna anledning varken tillstyrker eller avstryker IFAU utredningens förslag. IFAU vill dock lämna en generell kommentar om sanktioner.

Vi kan konstatera att det finns ett antal studier som belyser vilka effekter sanktioner kan tänkas ha för benägenheten att acceptera olika jobb. I två studier

från Schweiz visar Lalive, van Ours och Zweimüller (2005) och Arni, Lalive & Van Ours (2013) att det finns indikationer på betydande hoteffekter av sanktioner. Ett liknande mönster har påvisats i en studie från Nederländerna; hotet om en sanktion har betydelse för deltagarnas benägenhet att acceptera olika jobb (Boone, Sadrieh & van Ours (2009)). Även svensk forskning visar att ökade sanktionshot och utökad kontroll av arbetssökande gör att de arbetslösa fortare lämnar arbetslöshet för arbete ([Lombardi och Vikström 2019](#)). Forskning visar således att individer anpassar sitt beteende beroende på om det finns en risk för sanktioner. Det är därmed rimligt att tro att även arbetsgivare skulle anpassa sitt beteende om risken för en kännbar sanktion är överhängande.

- IFAU tar inte ställning till förslaget om ersättning till arbetstagare som lidit skada ska betalas ut utan rättslig prövning, då det ligger utanför IFAU:s kompetensområde. (Förslag s. 707)
- IFAU avstryker utredningens förslag att återgå till den myndighetsbaserade arbetsmarknadsprövningen för att bedöma behovet av att rekrytera arbetskraft från tredjeländ. (förslag s. 711)

Förslaget motiveras endast kort, och utredningen diskuterar inte vilka konsekvenser det skulle få. Förslaget innebär dessutom en radikal förändring av den nuvarande regleringen av arbetskraftsinvandringen vilket motiverar en vidare utredning av frågan innan ett förslag av denna typ bör läggas fram.

Kapitel 23 Hälso- och sjukvård - det tidiga livet

I kapitel 23 kommenterar IFAU endast de av betänkandets förslag och rekommendationer som presenteras i avsnitt 23.3.1 Det tidiga livet.

- IFAU kan varken tillstyrka eller avstyrka förslaget att ge SBU i uppdrag att göra en forskningsgenomgång eller i syfte att vid behov utveckla nationella riktlinjer utöver Socialstyrelsens kunskapsstöd för mödravården (Socialstyrelsen, 2014) och professionens egna riktlinjer (Förslag s.806).

Utredningen redovisar inte att ett särskilt problem kopplat till undernäring i fosterstadiet skulle föreligga i Sverige eller att mödravårdens arbete med kostrådgivning är bristfälligt i fall där risk för näringsbrist föreligger eller just kopplat till religiös fasta. IFAU vill i sammanhanget lyfta fram att utmaningen i mödravården ofta är kopplad till svårighet att förmedla och påverka beteenden snarare än till bristande kunskaper om vilka livsstilsfaktorer som är viktiga. Alkoholprevention med screening och motiverande samtal visades sig tex mer effektivt än tidigare arbetssätts utan att kunskapen om alkohols påverkan förändrades (Grönqvist m.fl. 2016).

- IFAU är positivt till utredningens rekommendation att en viktig beståndsdel i politiken bör vara att utvärdera de initiativ som tas för att nå de grupper som i lägre utsträckning deltar i de generella mödra- och barnhälsovårdsprogrammen. (Rekommendation s.807)
- IFAU stödjer förslaget om att Socialstyrelsen bör få i uppdrag att utreda om ett nytt nationellt barnhälsovårdsregister ska upprättas, eller om en utveckling av det nu existerande kvalitetsregistret BHVQ är att föredra. (Förslag s.807)

IFAU anser att ett nationellt barnhälsovårdsregister skulle vara mycket värdefullt och bidra till möjligheter att utveckla en mer träffsäker politik för att främja barns och ungas humankapitalutveckling. Registret skulle vara av stort värde för möjligheter att utvärdera insatser i mödra- och barnhälsovård, men också inom skolväsendet.

Kapitel 24 Transfereringar barn och familj

I kapitel 24 kommenterar IFAU betänkandets förslag samt vissa rekommendationer.

- IFAU har inga invändningar mot förslaget att synliggöra konsekvenserna av genomförd eller utebliven uppräknings av transfereringarna i budgetunderlaget. (Förslag s. 843)

Ett sådant underlag möjliggör en mer välgrundad diskussion om de övergripande prioriteringar som har gjorts i budgeten.

- IFAU har inga invändningar mot förslaget att samlat utreda hur graviditet hanteras i socialförsäkringen (Förslag s.849).

IFAU vill dock framhålla behovet av att utvidga en sådan utredning till att också gälla utformningen av olika förmåner för förlossningsrelaterade besvär. Den närmaste tiden efter förlossningen är viktig. Bütikofer m.fl. (2018) visar exempelvis att kvinnors hälsa förbättras långsiktigt om de får möjlighet att ta hand om sin egen hälsa direkt efter förlossningen. I detta sammanhang kan pappans möjlighet till ledighet ha betydelse då den kan möjliggöra för kvinnan att söka hjälp för sin egen hälsa. Fontenay och Tojerow (2020) har visat att införandet av betald pappaledighet direkt efter förlossningen i Belgien minskade mammors sjukskrivning under en uppföljningsperiod på 12 år efter förlossningen, och Persson och Rossin-Slater (2019) har på svenska data visat att införandet av de s.k. dubbeldagarna (möjligheten för båda föräldrarna att vara lediga samtidigt) har påverkat kvinnors hälsa positivt. Dessa hälso-relaterade förbättringar drivs i samtliga refererade studier av kvinnor med låga inkomster, vilket pekar på behovet av stöd för ekonomiskt utsatta mammor den närmaste tiden efter förlossningen. Här finns alltså anledning att utreda typ av

förmån och rätt till ledighet för förlossningsrelaterade besvär av samma skäl som kommissionen framför när det gäller graviditetsrelaterade besvär.

Bland identifierade problem står det på sidan 840 att ”Nära hälften av alla pappor tar ingen föräldraledighet före barnets tvåårsdag”. Det är felrapporterat från källa. Det korrekta svaret (från Tabell 2.4 i SOU 2014:28) är 23 procent.

- IFAU tillstyrker rekommendation att fler föräldrapenningdagar reserveras för varje förälder och att merparten av föräldrapenningdagarna ska tas ut innan barnet fyller 3 år. (Rekommendation s.858)

Vi vill betona vikten av att dessa två åtgärder kombineras. Tidigare forskning har visat att reserverade dagar kan ersätta obetald ledighet, vilket förmodligen motverkas om man samtidigt inför tidsgränser för när de betalda dagarna kan nyttjas.

IFAU tillstyrker alltså förslaget eftersom kombinationen av dessa båda åtgärder förmodligen leder till ett mer jämställt uttag i enlighet med åtgärdens syfte. IFAU invänder dock mot kommissionens argumentation (s. 851) angående införandet av reserverade dagar och pappors uttag av föräldrapenning som lyder: ”Eftersom normer inte förändras momentant, kan man dra slutsatsen att det finns ett orsakssamband mellan reformerna och uttaget.” Att normer inte ändras momentant är inte ett argument för att reformerna har haft en effekt på mäns uttag av föräldrapenning. Reformerna har påverkat mäns uttag av föräldrapenning, men de har inte påverkat vare sig kvinnors eller mäns antal arbetade timmar (Karimi, Lindahl, och Skogman Thoursie 2012; Ekberg, Eriksson, och Friebe 2013) eftersom reformerna har införts inom ramen för rätten till obetald ledighet och obetald ledighet har ersatts med betald (Karimi, Lindahl, och Skogman Thoursie 2012). För att en mer individualiserad föräldraförsäkring ska leda till ett mer jämställt uttag av föräldraledighet (inte bara ett mer jämställt uttag av föräldrapenningdagar) är det därför viktigt att kombinera fler reserverade dagar med en minskning i rättigheterna att spara betalda dagar över tid, vilket inte framgår av kommissions resonemang.

- IFAU har inga invändningar mot rekommendationen att reservera 90 dagar till den ena föräldern när det gäller föräldrapenningdagar på grundnivå. (Rekommendation s. 859)

Tidigare forskning indikerar att längden på betald ledighet är normsättande och avvikelser från denna norm är kostsamt i termer av sämre löneutveckling (se t.ex. Albrecht m.fl., 1999). Utifrån denna forskning finns anledning att tro att rekommendationen om reserverade dagar även på grundnivå har en normerande effekt på sikt och därmed är ändamålsenlig politik. Samtidigt ska förhoppningarna inte vara för stora: återigen, införandet av reserverade dagar som finns idag har visserligen ökat uttaget av föräldrapenningdagar bland

pappor, men däremot inte ändrat antal arbetade timmar för vare sig mammor eller pappor (Karimi, Lindahl, och Skogman Thoursie (2012); Ekberg, Eriksson, och Friebel, 2013). Antal arbetade timmar är svåra att påverka i dagens system när den betalda ledigheten ryms inom rätten till obetald ledighet och föräldrar är föräldralediga obetalt (Hall och Lindahl, 2018). Bland par som inte vill dela mer jämställt, kan man därför misstänka att den obetalade, och därmed den totala föräldraledigheten, ökar av fler reserverade dagar, vilken kan försämra familjens ekonomiska situation.

Förslaget att reservera 90 dagar till den ena föräldern när det gäller föräldrapenningdagar på grundnivå berör främst invandrade eller återinvandrade föräldrar, egenföretagare och studenter som inte har en sjukpenninggrundande inkomst och hur denna grupp reagerar på denna typ av regeländring vet vi inte. Från tidigare forskning vet vi dock att bland invandrade mammor är arbetsutbudet lägre än bland svenskfödda mammor (Vikman, 2013), och det finns resultat som tyder på att könsnormerna bland invandrade föräldrar från icke-västliga länder generellt är mer traditionella än vad de är bland inhemska föräldrar (Dropping & Kavli 2002; Kavli & Nadim 2009). Av den anledningen kan en normerande politik ha särskild betydelse för just familjer med mer traditionella könsnormer. Samtidigt finns risk för kortsiktiga negativa effekter just bland familjer med traditionella könsnormer: Avdic & Karimi (2018) har visat att i familjer där papporna utan reserverade dagar inte skulle ha tagit ut någon föräldraledighet alls ökar sannolikheten för skilsmässa till följd av införandet av reserverade dagar. En ökad risk för skilsmässa är i och för sig inte nödvändigtvis negativt på längre sikt, men är något att beakta i utformandet av jämställdhetspolitiken.

Kapitel 25 Arbetsrelaterade trygghetssystem

I kapitel 25 kommenterar IFAU betänkandets förslag och rekommendationer, med undantag för rekommendationen på sidan 889.

- IFAU har svårt att bedöma om ersättningsgraden i arbetslöshets- och sjukförsäkringen bör ha riktmärket att 80 procent av ersättningstagarna ska ha 80 procents ersättningsgrad. (Rekommendation s.873)

Det finns goda skäl för att systemen ska ha samma ungefärligen generositet – samma andel ersatta beräknad på så likartat sätt som möjligt. Det finns vidare goda skäl för att ersättningen i normalfallet ska vara tillräcklig för att hålla en majoritet från att behöva söka (och vara berättigade till) kommunalt försörjningsstöd när grunden för behov i första hand är försäkrad arbetslöshet (eller försäkrad sjukdom). Men om detta innebär 80 procent ersättningsgrad (som rimligen för de flesta innebär betydande mängd luft över ribban för försörjningsstödet) i den inkomstrelaterade försäkringen är ju i sista hand en politisk fråga som handlar om att väga för och nackdelar mot varandra. I praktiken vet vi inte riktigt vad det skulle innebära i termer av förändrat

försäkringsskydd mot arbetslöshet (vi vet inte exakt på individnivå hur kompletterande försäkringar upp till 80% ser ut). En uppenbar farhåga är att en ökning av ersättningsgraden gör att reformutrymmet i övrigt påverkas vilket kan få stora konsekvenser, så vad som bör prioriteras är, som sagt, en politisk fråga och beror på vad som ställs emot varannat.

När det gäller eventuella effekter på incitamenten beror ju även dessa på exakt hur försäkringsskyddet, inklusive kompletterande försäkringar, ser ut. Alltså är det svårt att ha en bestämd uppfattning i andra frågor än vad gäller det önskvärda i en (sannolikt ökad) samordning mellan systemen. När det gäller samordningen mellan systemen är kanske den stora vinsten att båda systemen kan utnyttja de nya månadsrapporterna från Skatteverket.

- IFAU har inget att invända mot att den försäkrade inkomsten i både arbetslöshetsförsäkringen och socialförsäkringen beräknas till den genomsnittliga arbetsinkomsten under en intjänandeperiod. (Rekommendation s.877)

IFAU noterar att det troligen finns många vanskliga detaljer, vilka liksom utredningen påpekar om frågan om intjänandeperiod, kan behöva utredas vidare.

- IFAU tillstyrker förslaget att utreda konsekvenserna av att avskaffa grundbeloppet och införa ett lägstabelopp i en arbetsinkomstbaserad arbetslöshetsförsäkring för arbetssökande som uppfyller villkoren för sökbeteende enligt lagen om arbetslöshetsförsäkringen. (Förslag s.880)

I nuläget är många arbetssökande hänvisade till det kommunala försörjningsstödet. Detta stöd är dels administrativt krångligt, dels förknippat med stora marginaleffekter med negativa effekter på benägenheten att söka och acceptera arbete. Det är därför väl motiverat att utreda konsekvenserna av ett system där betydligt fler får en ersättning från arbetslöshetsförsäkringen på en nivå som innebär att man inte blir beroende av det kommunala försörjningsstödet.

- IFAU tillstyrker rekommendationen om att ersätta arbetsvillkoret i arbetslöshetsförsäkringen med en tröskelnivå baserad på arbetsinkomster. (Rekommendation s.882)

Detta ställningstagande motiveras i vårt remissvar 2020-10-30, dnr 114/2020 på SOU 2020:37.

- IFAU avstyrker förslaget att arbetslöshetsförsäkringen ska göras obligatorisk med möjlighet att välja mellan de idag erkända a-kassorna och Alfakassan. (Rekommendation s.885)

IFAU:s ställningstagande grundas på att förslaget kan ha långtgående konsekvenser för exempelvis fackligt medlemskap, offentliga finanser och incitament att via förvärvsarbete kvalificera sig för ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Frågan låg inte inom det område som gavs av direktiven till "Utredningen om en ny arbetslöshetsförsäkring för fler, grundad på inkomster" och är därför väsentligen outredd. Samtidigt instämmer vi i mycket av problembeskrivningen vad gäller det nuvarande systemet. Mot den bakgrunden anser IFAU att det är mer naturligt att rekommendera att frågan utreds än att genomföra ett potentiellt långtgående, outrett förslag.

- IFAU motsätter sig inte rekommendationen att göra obligatoriska fördjupade utredningar med arbetsförmågebedömning inför 90 och 180 dagarsprövningen. (Rekommendation s.888)

Avsnitt 27 Institutionella frågor

I kapitel 27 kommenterar IFAU endast betänkandets förslag.

- IFAU kan inte nog understryka vikten av tillgången till data för möjligheten att följa upp och utvärdera och instämmer därför i utredningens förslag att utreda behovet av kompletterande dataregister. (Förslag s.926)

Avsnitt 28 Skatter

I kapitel 28 kommenterar IFAU endast betänkandets förslag, inte rekommendationerna

- IFAU tillstyrker förslaget att utreda ett återställande av mervärdeskatten på livsmedel till normalskattesatsen och höja nivåer i vissa transfereringar för att kompensera barnfamiljer och ekonomiskt svaga hushåll. (Förslag s.945)

Det är en mycket bra idé att noggrant utreda hur bidragssystemet kan kompensera låginkomsttagare för en momshöjning på livsmedel. En nyckelfråga är i vilken grad inkomstberoende bidrag (till exempel bostadsbidrag) eller mer generella bidrag (såsom barnbidrag och flerbarnstillägg) bör användas. Fördelen med inkomstberoende bidrag är att de vanligtvis träffsäkert är riktade mot dem som faktiskt behöver stöd. Nackdelen är att de försämrar incitamenten att arbeta, eftersom bidraget minskar när inkomsten ökar.

Ur ett internationellt perspektiv är den svenska arbetsinkomstfördelningen ovanligt sammanpressad. Det innebär att inkomstberoende bidrag tenderar att snedvrída relativt många individers arbetsutbud, och det går inte att rakt av tillämpa resultat från studier från till exempel de anglosaxiska länderna på Sverige. Detta motiverar onekligen mer utredningsarbete utifrån svenska förhållanden.

- IFAU ställer sig tveksamt till förslaget att ta bort rot-avdraget, men ser gärna att det kopplas till konjunkturen. (Förslag s.950)

Subventioner av rot-tjänster minskar incitamenten till svartarbete. Subventioner av rot-tjänster reducerar likaså den skattekil som påverkar individens val mellan att själv utföra renoveringar och att köpa sådana tjänster på marknaden. Genom en reducerad skattekil ökar incitamenten till marknadsarbete vilket under vissa antaganden leder till ett ökat arbetsutbud och en ökad specialisering i ekonomin. Men subventioner av rot-tjänster måste också ses i ljuset av skattebehandlingen av investeringar i egna hem visavi andra typer av investeringar.

Man kan fundera på om det vore önskvärt att göra rot-avdraget konjunkturberoende. Rot-avdraget kan fylla en konjunkturstabiliserande roll, eftersom arbetslösheten i byggbranschen vanligtvis starkt samvarierar med konjunkturen. Vi hänvisar härvidlag till de överväganden IFAU gjorde i ett tidigare remissvar 2015.

Angående social rörlighet

IFAU har vidare läst utredningens diskussion om social rörlighet. Nedan ges en allmän bedömning av hur området behandlas i utredningen.

Kommissionens övergripande uppdrag är ”att lämna förslag som syftar till att långsiktigt öka den ekonomiska jämlikheten och öka möjligheterna till social rörlighet. Den ekonomiska jämlikheten ska framför allt främjas genom åtgärder som bidrar till en så jämn fördelning av marknadsinkomsterna som möjligt.” En av uppdragets tre huvudpunkter är:

- ”Föreslå åtgärder som kan bidra till att utjämna skillnader i uppväxtförhållanden, samt i möjligheter till god utbildning och arbete med goda arbetsvillkor.”

Utifrån denna bakgrund är social rörlighet som utfall en central del i utredningen. Forskningen på området är huvudsakligen deskriptiv och teoretisk, medan utvärderingsliknande studier är betydligt mer sällsynta. Vår bedömning är att utredningens utgångspunkt – att utjämna skillnader i uppväxtförhållanden – är välavvägd om målet är att gynna den sociala

rörligheten. Flera av utredningens förslag ter sig också gå i denna riktning (t.ex. i fallet utbildning och utbildningssystemet) och bör kunna ha utjämnande effekter på skillnader i uppväxtförhållanden.

IFAU instämmer allmänt med utredningen att utbildningssystemet är en central mekanism i detta avseende, och detta är också ett område där vi till skillnad från många andra områden faktiskt vet en del baserat på empirisk forskning.

I övrigt lämnar utredningen inte några konkreta förslag på området social rörlighet. Rörligheten behandlas i stället oftast som ett eftersträvansvärt utfall. Många av förslagen kan tänkas ha direkta eller indirekta effekter på social rörlighet, men det finns för lite forskning kring orsakssamband för att det ska vara meningsfullt med en systematisk granskning utifrån detta perspektiv.

Vår läsning är att utredningen redan tidigt fastslår att social rörlighet är ett viktigt mål, men också direkt sammankopplat med ojämlikhet. Utredningen tycks mena att det är svårt, och/eller inte önskvärt, att analysera ojämlikhet och rörlighet separat. Argumentet är att det är svårt att uppnå hög rörlighet med hög ojämlikhet och att ökad social rörlighet är en trolig konsekvens av ökad jämlikhet. Något svepande menas därför att de förslag som är jämlikhetskapande också kan förväntas vara gynnsamma för social rörlighet. Se till exempel detta citat på s. 22:

”Föräldrar försöker på olika sätt skapa så gynnsamma förutsättningar för sina barn som möjligt, och det kommer därför på sikt inte att råda jämlika förutsättningar, om ingen utjämning av utfall sker.”

Detta kan nog ses som en motivering till varför utredningen inte explicit lägger förslag kopplade social rörlighet, även om det inte skrivs rakt ut.

Man kan dock ställa sig aningen kritisk till denna utgångspunkt, som ju är en viktig aspekt av utredningen. Mycket av texten (till exempel sammanfattning, inledning) baserar sin argumentation för denna utgångspunkt – dvs. att förslag som är jämlikhetskapande också kan förväntas vara gynnsamma för social rörlighet – på korrelationsstudier (”samband”).

Fortfarande är dock kunskapsläget tunt när det gäller effekten av till exempel inkomstjämligheten bland föräldrar på barns utfall och social rörlighet (samma vad gäller tillväxt, tillit etcetera). Det är helt enkelt svåranalyserat. Utifrån teori och deskriptiva studier finns skäl att tro att utredningen är på rätt spår, men generellt sett drar den för stora växlar på dessa deskriptiva samband. Vad gäller den mer konkreta och detaljerade återgivningen av forskning kring social rörlighet i utredningen (till exempel avsnitt 3.4.6, 5.2) har IFAU inga anmärkningar. Denna är allmänt sett välformulerad och ger en bra och korrekt bild av forskningen. Ett par studier som missas och har viss relevans för utredningens bakgrundsbeskrivning kan dock vara värda att nämna.

Nya studier av Landersö och Landersö & Heckman som jämför Danmark och USA visar till exempel att de lägre inkomstskillnaderna mellan föräldrar i Danmark inte avspeglas i mindre skillnader i utbildning i nästa generation. Även om forskningen är deskriptiv, så ifrågasätter den således premissen att ett mer egalitärt samhälle som det danska är bättre på att motverka skillnader i uppväxtvillkor och humankapital.

En ny norsk studie av Markussen & Roed (2020) är också relevant i sammanhanget. De finner att den sociala rörligheten varit konstant över tid i Norge, men med ett viktigt undantag. Män vars föräldrar återfinns längst ned i inkomstfördelningen klarar sig över tid sämre och sämre, och mycket av detta drivs av att deras sysselsättning minskat över tid. Detta bör vara i linje med utredningens fokus på att främja uppväxtvillkor och förutsättningar för barn från de lägsta inkomstgrupperna.

I detta ärende har generaldirektören Maria Hemström Hemmingsson beslutat. En rad forskare har varit föredragande. Anna Sjögren (kapitel 17 och 23), Anders Forslund (kapitel 18 samt delar av kapitel 25 och 27), Mattias Engdahl (kapitel 19) Erica Lindahl (kapitel 24), Lisa Laun (kapitel 25 sidorna 877, 888), Håkan Selin och Spencer Bastani (kapitel 28). Martin Nybom har föredragit diskussionen om social rörlighet. I den slutliga handläggningen har även Sara Martinson deltagit.

Maria Hemström Hemmingsson

Referenser

- A 2014:D. "Matchningsanställningen – nya vägar till jobb".
- Albrecht, J., Edin, P.A., Sundström, M., och S. Vroman (1999) "Career Interruptions and Subsequent Earnings: A Reexamination Using Swedish Data", *Journal of Human Resources* 34, 294-311, 1999.
- Andersson Joonas (2020). "Aktiviteter för flykting och anhöriginvandrare inom etableringsprogrammet", IFAU-rapport 2020:4
- Andersson Joonas (2020). "Aktiviteter för flykting och anhöriginvandrare inom etableringsprogrammet", IFAU-rapport 2020:4
- Andersson, E. K., & Malmberg, B. (2018). Segregation and the effects of adolescent residential context on poverty risks and early income career: A study of the Swedish 1980 cohort. *Urban Studies*, 55(2), 365–383.
- Andersson, T., Ehlers, L., & Martinello, A. (2018a). Dynamic Refugee Matching. Working Paper 2018: 7, Lund University, Department of Economics
- Arbetsförmedlingen (2018). "Subventionerade anställningar - En översikt", *Arbetsförmedlingen analys* 2018:8.
- Arni Patrick, Rafael Lalive & Jan C. Van Ours (2013), "How effective are unemployment benefit sanctions? Looking beyond unemployment exit", *Journal of Applied Econometrics*, 28(7), 1153–1178.
- Avdic, D & A Karimi (2018), "Modern Family? Paternity leave and marital stability", *American Economic Journal: Applied Economics* 10(4): 283-307.
- Bansak, K., Ferwerda, J., Hainmueller, J., Dillon, A., Hangartner, D., Lawrence, D., & Weinstein, J. (2018). Improving refugee integration through data-driven algorithmic assignment. *Science*, 359(6373), 325-329.
- Boone Jan, Abdolkarim Sadrieh, & Jan C. van Ours (2009), "Experiments on unemployment benefit sanctions and job search behavior", *European Economic Review*, 53(8), 937–951.
- Brekke, Røed, och Schøne (2017). "Reduction or deflection? The effect of asylum policy on interconnected asylum flows", *Migration Studies*, Volume 5, Issue 1, March 2017, Pages 65–96, <https://doi.org/10.1093/migration/mnw028>
- Bütikofer, Aline, Julie Riise, och Meghan Skira. 2018. "The Impact of Paid Maternity Leave on Maternal Health". 1/18. Working Papers in Economics. University of Bergen.
- Böhlmark mfl, 2016 "The headmaster ritual" *Scandinavian Journal of Economics* 118(4)
- Chetty, R., Hendren, N., & Katz, L. F. (2016). The effects of exposure to better neighborhoods on children: New evidence from the Moving to Opportunity experiment. *American Economic Review*, 106(4), 855–902.
- Damm, A. P. (2009). Ethnic enclaves and immigrant labor market outcomes: Quasi-experimental evidence. *Journal of Labor Economics*, 27(2), 281-314.
- Drange, N., T. Havnes och Astrid M.J. Sandsør (2015), "Kindergarten for all: Long-run effects of a universal intervention", Working paper 16/2015, Department of Economics, University of Oslo.

- Dropping, J & Kavli, H (2002), "Norskopplæring og yrkesdeltakelse blant ikke-vestlige flyktninger og innvandrere", Forskningsstiftelsen Fafo.
- Edin, P. A., Fredriksson, P., & Åslund, O. (2004). Settlement policies and the economic success of immigrants. *Journal of Population Economics*, 17(1), 133–155.
- Ekberg, John, Rickard Eriksson, och Guido Friebel. 2013. "Parental Leave — A Policy Evaluation of the Swedish "Daddy-Month" Reform". *Journal of Public Economics* 97: 131–43.
- Fontenay, Sebastien, och Ilan Tojerow. 2020. "The 'other' Child Penalty: Work Disability after Motherhood and how Paternity Leave can help". Mimeo. Universite Libre de Bruxelles.
- Forslund m.fl. (2019). "Kommunal arbetsmarknadspolitik. Vad och för vem? En beskrivning utifrån ett unikt datamaterial", IFAU-rapport 2019:5
- Forslund och Vikström (2011). "Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt", IFAU-rapport 2011:7
- Forslund, Liljeberg och Åslund (2017). "Flykting- och anhöriginvandrades etablering på den svenska arbetsmarknaden", IFAU-Rapport 2017:14
- Giulietti (2014). "The welfare magnet hypothesis and the welfare take-up of migrants", *IZA World of Labor* 2014: 37
- Grönqvist, Erik, Anna Norén, Anna Sjögren och Helena Svaleryd (2016) Nyktrare mammor, friskare barn? Effekter av AUDIT-screening och motiverande samtal i svensk mödravård, IFAU Rapport 2016:13.
- Görlach, och Motz (2020). "Spillovers and strategic interaction in immigration policies", *Journal of Economic Geography*, 2020, <https://doi.org/10.1093/jeg/lbaa035>
- Heckman, J. J., & Landersø, R. (2021). "Lessons from Denmark about Inequality and Social Mobility". NBER WP w28543. National Bureau of Economic Research.
- Hainmueller, J., Hangartner, D., & Lawrence, D. (2016). When lives are put on hold: Lengthy asylum processes decrease employment among refugees. *Science advances*, 2(8), e1600432.
- Hall, C & E Lindahl (2018), "Familj och arbete under småbarnsåren – hur använder föräldrar förskola och föräldraförsäkring", Socialförsäkringsrapport 2018:9, Försäkringskassan
- Havrylchuk, Olena and Ukrayinchuk, Nadiya, Living in Limbo: Economic and Social Costs for Refugees (2016). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2880065> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2880065>
- IFAU (2010a). "Remissvar 2010-06-08, dnr 38/2010".
- IFAU (2010b). "Remissvar 2010-10-07, dnr 83/2010".
- IFAU (2015). Remissvar 2015-04-28, dnr 57/2015"
- IFAU (2016). "Remissvar 2016-08-22, dnr 100/2016".
- IFAU (2018). "Remissvar 2018-11-14, dnr 93/2018".
- IFAU (2018). "Remissvar 2018-11-14, dnr 93/2018".
- Karimi, Arizo, Erica Lindahl, och Peter Skogman Thoursie. 2012. "Effekter av föräldrapenning på arbetsutbud". IFAU Rapport 2020:22.

- Kavli, H & M Nadim (2009), Familiepraksis og likestilling i innvandrede familier, Forskningsstiftelsen Fafo, Fafo-rappor2009:39.
- Landersø, R., & Heckman, J. J. (2017). "The Scandinavian fantasy: The sources of intergenerational mobility in Denmark and the US." *Scandinavian Journal of Economics*, 119(1), 178-230.
- Lalive Rafael, Jan C. van Ours & Josef Zweimüller (2005), "The effect of benefit sanctions on the duration of unemployment", *Journal of the European Economic Association*, 3(6), 1386–1417.
- Lombardi och Vikström (2019). "Arbetsförmedlingens kontrollarbete, sanktioner och de arbetslösas sökbeteende", IFAU-Rapport 2019:23.
- Läkemedelsvärlden, Fler länder inför obligatoriskt vaccin.
<https://www.lakemedelsvarlden.se/allt-fler-lander-infor-obligatoriskt-masslingsvaccin/> (hämtat 2021-04-11)
- Löfbom (2018). "Lönar sig arbete 2.0? En ESO-rapport med fokus på nyanlända", Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2018:2
- Markussen, S., & Røed, K. (2020). "Economic mobility under pressure". *Journal of the European Economic Association*, 18(4), 1844-1885.
- Marbach, M., Hainmueller, J., & Hangartner, D. (2018). The long-term impact of employment bans on the economic integration of refugees. *Science advances*, 4(9), eaap9519.
- Migrationsverket (2015). "Årsredovisning Migrationsverket 2015".
- Rossin-Slater, Maya. 2017. "Maternity and Family Leave Policy". Working Paper 23069. National Bureau of Economic Research.
- Sjögren, Anna, Mattias Engdahl, Caroline Hall, Helena Holmlund, Martin Lundin, Hanna Mühlrad och Björn Öckert (2021) "Barn och unga under coronapandemin: Lärdomar från forskning om uppväxtmiljö, skolgång, utbildning och arbetsmarknadsinträde" IFAU rapport 2021:2.
- Socialstyrelsen 2014 Kunskapsstöd för mödrahälsovården.
- SOU 2014:28 "Lönsamt arbete – familjeansvarets fördelning och konsekvenser"
- SOU 2018:22. "Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande", Betänkande av Mottagandeutredningen.
- Sveriges kommuner och landsting (2019). "Behov av snabbutredning om möjligheterna att flytta samordningsansvaret för nyanländas etableringsinsatser till kommunerna", Skrivelse 2019-05-07 från SKL till Arbetsmarknadsdepartementet.
- Utbildningsdepartementet (2021) PM U2021/00301.
- Vikman, U (2013), "Paid parental leave to immigrants: an obstacle to labor market entrance?", IFAU WP 2013:4.