



FULL SYSSELSÄTTNING OCH SOLIDARISK LÖNEPOLITIK

20

I skuggan av hög arbetslöshet

– om flykting- och anhöriginvandrares
arbetsmarknadsetablering

Författare: Ulrika Vedin

Sverige har sedan 1990-talet lidit av hög arbetslöshet och har i dag vad som måste beskrivas som massarbetslöshet. Det är uppenbart att den förda ekonomiska politiken inte längre klarar att uppnå full sysselsättning. Det går inte heller att återgå till den politik som dominerade före 1990-talet.

Vad Sverige behöver är därför en ny ekonomisk politik som förenar full sysselsättning och rättvisa löner med dagens öppna ekonomi. Det är bakgrunden till att LO-kongressen 2012 beslutade att inleda projektet *Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik*. Projektet ska resultera i en slutrapport till LOs kongress 2016 samt ett stort antal underlagsrapporter, varav denna är den tjugonde.

Det är min förhoppning att denna rapport liksom projektets fortsatta arbete ska bidra till den viktiga diskussionen om hur Sverige åter kan bli ett land med full sysselsättning och om hur den solidariska lönepolitiken kan moderniseras.

Karl-Petter Thorwaldsson

LOs ordförande

Innehåll

Förord	6
Sammanfattning	8
1. Etablering: Tre utgångspunkter	13
1.1 Rapportens ram och metod	16
2. Skillnadsskapande med klass, kön och etnicitet i samspel	22
2.1 Rasism och rasifiering: Att göra skillnad mellan "oss" och "de andra"	23
2.2 Rasifiering och kön bakom framväxten av en segregerad arbetsmarknad	27
3. Möte med hög arbetslöshet	30
3.1 Etablering försvåras och försenas av hög arbetslöshet	30
3.2 Hög arbetslöshet, höga krav och sämre matchning	39
3.3 Utbredning av otrygga anställningar bidrar till marginalisering	51
3.4 Deltidsnorm för kvinnor och utrikes födda män med kort tid i Sverige	56
4. Möte med olika institutioner och arbetskraftsdeltagande	61
4.1 Brett sammansatt invandring och olika vägar till Sverige	61
4.2 Familjepolitiska modeller och (kvinnors) arbetskraftsdeltagande	68
4.3 Olika skeden i livet påverkar arbetskraftsdeltagandet	79
4.4 Den generella utvecklingen av arbetskraftsdeltagande utifrån klass och kön	83

5. Oförmåga att överbrygga migrationseffekter	86
5.1 Asyltid med möjlighet att påbörja svenskundervisning och kartläggning	87
5.2 Eget boende grunden för tidiga etableringsinsatser	90
5.3 Generell utveckling mot nedrustad aktiv arbetsmarknadspolitik	93
5.4 Magra insatser också inom etableringsreformen	96
5.5 Förslag för etablering med sikte på matchningskvalitet	104
5.6 Bemötande bortom föreställningar om ”de andra”	118
6. Etablering: Det finns inte en enkel åtgärd eller lösning	125
6.1 Hög arbetslöshet försenar och försvårar etablering	127
6.2 Skillnadsskapande i både policy och praktik påverkar etablering	129
6.3 Migrationseffekter bör överbryggas med sikte på matchningskvalitet	133
6.4 Avslutande ord	139
Referenser	141

Förord

VI KAN INTE NÅ full sysselsättning förrän vi radikalt lyckas öka sysselsättningen för utrikes födda i allmänhet, och för nyanlända i synnerhet. Om detta är de flesta överens.

Åsikterna kring hur denna utmaning ska tacklas går dock isär. Den senaste tiden har präglats av en diskussion där problematiken framstår som ganska okomplicerad och lika för alla. Olika kombinationer av lägre löner, otryggare anställningsvillkor, villkorade uppehållstillstånd och beskurna etableringsstöd har presenterats som lösningar.

I denna rapport till projektet Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik gör LO-utredaren Ulrika Vedin en fördjupning av flera sidor av frågan om nyanlända flykting- och anhöriginvandrarens etablering på arbetsmarknaden. Vad som framkommer är att verkligheten, som så ofta, är mer komplex än vad den allmänna debatten ger sken av.

Vedins gedigna genomgång av statistik visar bland annat att det inte är tillräckligt att studera etnicitet isolerat för att förstå utmaningen på arbetsmarknaden. Istället synliggör hon den problematik som finns i skärningspunkten mellan de tre strukturerna klass, kön och etnicitet.

Inte ens var tredje förgymnasialt utbildad kvinna som är utrikesfödd och har varit här i högst tio år är sysselsatt, medan närmare 90 procent av eftergymnasialt utbildade inrikesfödda kvinnor med två inrikesfödda föräldrar har ett jobb.

Inom samtliga nivåer av utbildning och bland både män och kvinnor gäller att etableringen på arbetsmarknaden är svagast för utrikesfödda personer som har varit i Sverige kort tid och starkast för personer födda i Sverige med två inrikesfödda föräldrar. Mönstret går inte bara igen i sysselsättning och arbetslöshet utan också bland tidsbegränsade anställningar och deltidsarbete.

En viktig förklaring till detta mönster är enligt Ulrika Vedin det skillnadsskapande som görs utifrån rasistiska föreställningar. Hon menar att det har bidragit till att utländsk bakgrund ofta sammanfaller med en exkluderad eller underordnad position på arbetsmarknaden, som

exempelvis buffertarbetskraft. Författaren lyfter även att sådana sorteringsmekanismer dessutom blir starkare i tider av hög arbetslöshet, när konkurrensen om jobben är hård.

Bytet av land innebär därtill att en del av de nyanländas kapital, som förvärvat utbildning, arbetslivserfarenheter och sociala nätverket, mister relevans på den nya arbetsmarknaden. Samhällets förmåga att överbrygga sådana migrationseffekter är central för en effektiv etablering på arbetsmarknaden. Ulrika Vedin pekar dock på ett antal brister i denna förmåga, som bland annat härrör från oklar ansvarsfördelning mellan kommun och stat samt ojämlik tillgång till stöd beroende på om individen är exempelvis anhöriginvandrare eller flyktinginvandrare.

Bland Vedins förslag finns ett tvådelat kunskapslyft. Den ena delen syftar till att säkerställa gymnasiekompetens och den andra delen handlar om validering och komplettering av högre utbildning. Författaren föreslår även att ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och kommuner ska renodlas samt att en större del av arbetsmarknaden bör öppnas upp för anställningsstöd genom att höja dessas tak.

Denna rapport ingår som ett underlag till projektet *Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik* inför arbetet med LOs kongressrapport 2016. Arbetet med rapporten har följts av Soheyla Yazdanpanah, Södertörns högskola, Anders Neergard, Linköpings universitet samt flera utredare på LO. Författaren ansvarar själv för rapportens innehåll, slutsatser och förslag.

Rapporten kommer att vara en viktig utgångspunkt för den fortsatta behandlingen av frågan om hur Sverige kan uppnå full sysselsättning inom alla grupper på arbetsmarknaden.

Stockholm i mars 2015

Åsa-Pia Järliden Bergström

Projektledare Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik

Sammanfattning

Denna rapport fördjupar flera sidor av frågan om nyanlända flykting- och anhöriginvandrarens etablering på arbetsmarknaden. Den mest centrala slutsatsen är att verkligheten är komplex. Etablering är ingen "quick fix", i meningen att det finns *en* enkel åtgärd eller lösning, särskilt inte om det inte är tydligt vad ett förslag ska lösa för problem.

En central utgångspunkt är att det är djupt missvisande att i svepande ordalag tala om "utrikes födda", eftersom det för tanken till att "de" till skillnad från "oss", har andra men likvärdiga sociala och ekonomiska resurser inom "sin" grupp. Så är inte fallet. Utrikes födda likväl som inrikes födda är brett sammansatta grupper, med varierande resurser och förutsättningar på arbetsmarknaden.

Skillnadsskapande påverkar systematiskt positioner på arbetsmarknaden i termer av inkludering och exkludering, över- och underordning. Strukturella mönster har vuxit sig starkare i skuggan av långvarigt hög arbetslöshet. Det är inte så att vi alla går arbetsmarknaden till mötes på lika villkor. Eller att vi bemöts på lika villkor. Maktstrukturerna klass, kön och etnicitet samspelar och gör att förutsättningarna ser olika ut i mötet med arbetsmarknaden och arbetsmarknadspolitiken.

Hög arbetslöshet och höga krav försenar och försvårar etablering

Som nyanländ i Sverige har man under lång tid mötts av en arbetsmarknad med hög arbetslöshet och därmed också av högt ställda krav på arbetskraften. Skillnader i sysselsättning och arbetslöshet har tydliga strukturella mönster.

Klass och kön samspelar över lag och för utrikes födda har tiden i Sverige stor betydelse för arbetsmarknadsförankringen. Hög arbetslöshet försenar etableringen och riskerar dessutom att försämra förutsättningarna att komma in på arbetsmarknaden även på längre sikt.

En central slutsats är att efterfrågans betydelse för sortering av arbetskraften utifrån klass, kön och etnicitet behöver synliggöras mer, särskilt när arbete är en knapp resurs. En del i att minska strukturella

skillnader i sysselsättning och arbetslöshet är en generellt minskad arbetslöshet. Då är en mer expansiv ekonomisk politik nödvändig.

Hög arbetslöshet inverkar även på matchningen, som försämras. Den viktigaste sammantagna slutsatsen är att den sämre matchningen skapas i skärningen mellan hög arbetslöshet, höga krav för att få arbete, diskriminering och bristfällig politik för att överbrygga migrationseffekter. Det är viktigt med tidiga stödjande insatser som innebär goda möjligheter att bygga på men också ta tillvara och komplettera förvärvad utbildning i syfte att komma in rätt på arbetsmarknaden från början. Det framstår som en nyckel för att undvika nedåtgående klassresor. Dessutom är yrkesrörligheten låg och det är svårt att förbättra sin yrkesposition över tid.

Sammanfattningsvis är det uppenbart att maktförhållanden som klass, kön och etnicitet hänger ihop och är verksamma när det kommer till processer som leder till skilda positioner på arbetsmarknaden och i arbetslivet.

Dubbla strukturer och motstridiga logiker

Det finns även problem med dubbla strukturer och motstridiga logiker, som kan knytas till att de olika vägarna till Sverige för flyktingar och (övriga) anhöriga också innebär olika status i förhållande till stöd för etablering. Dessa skillnader leder i viss mån till dubbla strukturer inom arbetsmarknadspolitiken där särskilt anhöriginvandrare, av vilka en majoritet är kvinnor, riskerar att ställas utanför den statliga arbetsmarknadspolitiken.

Det finns dessutom en vidare betydelse av att flykting- och anhöriginvandrare inte omfattas av likvärdiga etableringsinsatser och därmed statlig etableringsersättning/aktivitetsstöd. Det beror på att det kan leda till ett behov av försörjningsstöd vid arbetslöshet, samtidigt som försörjningsstöd regelmässigt är förknippat med att söka annan försörjning (statlig ersättning) först.

För nyanlända med barn finns på så sätt ett samspel mellan föräldraförsäkringens utformning och behov av försörjningsstöd. Vid rätt till föräldrapenning är det således inte möjligt att avstå den för att istället få försörjningsstöd. Detta påverkar främst nyanlända mammor som inte omfattas av etableringsreformen.

Det är problematiskt att föräldraförsäkringen riskerar att gå före etableringsinsatser för nyanlända familjer (läs mammor) som har barn i förskoleålder. Vårnadsbidraget är problematiskt av samma anledning. Att både flykting- och anhöriginvandrare omfattas av ett likvärdigt stöd för etablering är mot bakgrund av detta viktigt. Detta skulle innebära att kommunernas kostnader för försörjningsstöd skulle minska och att det därmed skulle bli rationellt att styra mot tidiga etableringsinsatser istället för föräldrapenning (och vårnadsbidrag).

Migrationseffekter behöver överbryggas med sikte på matchningskvalitet
Bytet av land innebär att de allra flesta nyanlända flykting- och anhöriginvandrare har behov av stöd för att överbrygga migrationseffekter som är kopplade till att en del av humankapitalet, som förvärvat utbildning och arbetslivserfarenheter, mister relevans på den nya arbetsmarknaden. Migrationseffekter som bytet av land medför, innebär också ett möte med ett nytt samhälle och nya institutioner, nytt språk och också begränsade sociala kontakter och nätverk av betydelse för arbetsmarknaden.

Hur politiken på policynivå är utformad för att möta migrationseffekter och stödja etablering är därmed viktigt. Goda möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden bygger på att kunna möta arbetsmarknadens krav.

För att förstå varför nyanländas stöd för etablering är relativt magert är det viktigt att se kopplingen till de lägre politiska ambitionerna för arbetsmarknadspolitikerna i stort. Behovet av att bättre verktyg för att överbrygga migrationseffekter framstår som stort. Det centrala är dock inte heller att göra något annat för "de andra" jämfört med för "oss", utan att utveckla vissa delar av den aktiva arbetsmarknadspolitikerna för att den på ett bättre sätt ska hantera och förmå överbrygga migrationseffekter inom ramen för den generella politiken.

Det övergripande förslaget för förbättrat stöd för etablering med fokus på matchningskvalitet, är en modell för arbetsmarknads- och utbildningspolitiska insatser med två ingångar och två steg. En ingång föreslås för den som saknar gymnasieutbildning och en för den som har gymnasial och eftergymnasial utbildning.

I steg ett bör hög prioritet läggas på fördjupad kartläggning, valide-

ring, arbetsmarknadspolitisk bedömning men också på samhällsorientering och socialt stöd. Ledstjärnan i första steget bör vara en väl strukturerad samverkan mellan Arbetsförmedling, kommun och individ för att ge förutsättningar för en sammanhållen kedja av insatser med utgångspunkt i en individuell handlingsplan för insatser som syftar till matchning i steg två.

I steg två bör tonvikten läggas på att få till stånd parallella insatser och aktiviteter med utgångspunkt i den individuella handlingsplanen. Dels med fokus på en logisk ordning där kunskap och kompetens kan byggas på successivt. Dels med goda möjligheter att få kontinuerligt stöd som gör det möjligt att komma framåt i etableringsprocessen. Att det blir möjligt att snabbt klara svenska för invandrare framstår som särskilt viktigt för att dörrar till andra kompetenshöjande aktiviteter ska kunna öppnas och fungera bra. Särskilt viktigt är också arbetslivskontakter med fokus på matchningskvalitet.

De förslag på förbättringar av etableringsprocessen som förs fram i rapporten handlar också om begränsade och väl avvägda aktiva insatser inom ramen för asyltiden och att vägen till eget boende behöver förbättras utifrån åtgärder inom det bostadspolitiska området i stort men också genom samverkan mellan stat och kommun och ett jämnare kommunalt flyktingmottagande.

Bemötande bortom föreställningar om ”de andra”

En särskilt viktig aspekt av steg ett är bemötandefrågor och att motverka rasifieringsprocesser inom arbetsmarknadspolitiken. Flera forskare har visat att tjänstemän inom myndigheter ofta bemöter invandrare utifrån stereotypa och förgivet tagna föreställningar. Det handlar då främst om att individer själva bär på normer som kan påverka handlande i olika situationer.

En viktig aspekt av tillgången till tidiga och relevanta insatser för etablering såväl som matchningskvalitet handlar därför om att synliggöra och förändra bemötande med insikt om att systematisk diskriminering och skillnadsskapande processer riskerar att göras. För att motverka den risken är det i grunden nödvändigt med resurser som möjliggör en god bild av varje arbetssökandes kompetens och erfarenheter i kombination med regelbundna stödjande kontakter. Det verkar dock också behövas

en kunskapssatsning om skillnader som riskerar att göras utifrån klass, kön och etnicitet i allmänhet, och utifrån att "vi" gör "de andra" i synnerhet. Detta för att motverka skillnadsskapande bemötande som leder till särskiljande logiker och praktiker.

1. Etablering: Tre utgångspunkter

Lönearbete utgör den dominerande formen för sysselsättning och genererar direkt via lön och indirekt via socialförsäkringar någon grad av ekonomisk trygghet för de flesta vuxna. Personer med utländsk bakgrund har, oavsett hur vi mäter det, sämre position på arbetsmarknaden (Nergaard 2006, s.9).

Vad är viktigt för att förstå och förklara detta faktum? Och vad är särskilt viktigt för en facklig organisation som LO, med målsättningar om både full sysselsättning och jämlikhet? Det är de två centrala frågeställningarna för denna rapport som handlar om hur klass, kön och etnicitet¹ påverkar inkludering och exkludering, överordning och underordning på arbetsmarknaden och i arbetslivet. Med särskilt fokus på flykting- och anhöriginvandrares etablering.²

Full sysselsättning enligt LO

LO definierar full sysselsättning som det läge när alla som kan och vill arbeta också har ett arbete. Då är arbetslösheten låg.

Full sysselsättning kan dock råda vid både låg och hög sysselsättningsgrad. För LO är därför full sysselsättning inte en tillräcklig målsättning, utan sysselsättningen måste också vara hög och jämnt fördelad mellan kvinnor och män oberoende av klassbakgrund, svensk och utländsk bakgrund, funktionsförmåga och ålder (LO 2013b; LO 2013e).

-
- 1 Begreppet klass används i rapporten främst för att beskriva klasskillnader inom arbetet med underliggande koppling till maktförhållandet mellan den som säljer och den som köper arbetskraft. Begreppet kön tar fasta på maktförhållandet män och kvinnor. Begreppet etnicitet används i rapporten för att rubricera maktförhållanden som utgår från rasistiska föreställningar som leder till särskiljande mellan "oss" och "de andra". Se vidare i kapitel 2.
 - 2 Flyktinginvandrare omfattar asylsökande som beviljats uppehållstillstånd som (just) flyktingar samt deras anhöriga. Anhöriginvandrare omfattar övriga anhöriga, som har fått uppehållstillstånd på anknäytning till någon som bor i Sverige (familjeband). Se vidare i avsnitt 4.1.

Den första utgångspunkten är att full sysselsättning med en facklig utgångspunkt, aldrig bara kan handla om låg arbetslöshet och hög sysselsättningsgrad till vilket pris som helst. Det måste också alltid handla om att värna ömsesidigheten mellan det goda och hållbara arbetet och det fackliga löftet eftersom de är varandras förutsättningar.

Det ställer krav på att fackföreningsrörelsen både ser och förmår hantera samspelet mellan maktförhållanden som utgår från klass, kön och etnicitet. Det är grunden för att identifiera vilka gemensamma intressen som fackliga och politiska strategier bör ta fasta på för att försvara den sammanhållning och de maktresurser som behövs för att arbetstagarna ska kunna ställa upp på det fackliga löftet, det vill säga att inte arbeta på sämre villkor eller till lägre löner än de kollektivavtalade. Det är grunden för att kunna vara en motvikt till arbetsgivarnas överordnade maktposition.

Det fackliga löftet

Vi lovar och försäkrar att aldrig någonsin, under några omständigheter, arbeta på sämre villkor eller till lägre löner än det vi nu har lovat varandra. Vi lovar varandra detta i den djupa insikten att om vi alla håller detta löfte så måste arbetsgivaren uppfylla våra krav.

Den andra utgångspunkten är att polarisering, fragmentisering och individualisering måste ses som centrala i den utveckling som präglat arbetsmarknaden såväl som viktiga samhälleliga institutioner allt sedan 1990-talskrisen. Genom politiska vägval har staten dragit sig tillbaka och minskat sitt fördelningspolitiska och stödjande åtagande. I kombination med långvarigt hög arbetslöshet har det resulterat i att konkurrensen om knappa resurser som arbete, stöd vid arbetslöshet och bostäder har hårdnat och klyftorna har ökat. Det har förstärkt klasstrukturer utefter köns- och etnicitetslinjer. En konsekvens av den höga arbetslösheten och statens tillbakadragande är ett starkare tryck på uppfattningen att arbetslöshetsproblemet nog beror på särskilt utpekade grupper, företrädesvis kortutbildade, unga vuxna och utrikes födda. Det tycks som om synen då är att det är fel på arbetskraften, snarare än att blicken riktas mot att efterfrågan på arbetskraft har varit alltför låg under mycket lång tid och att det, i den hårda konkurrensens spår, innebär att klass,

kön och etnicitet samspelar och skapar en ordning för fördelning av den knappa resursen arbete.

Den tredje utgångspunkten är att det är djupt missvisande att i svepande ordalag tala om "utrikes födda" eftersom det för tanken till att "de" till skillnad från "oss", har andra men likvärdiga sociala och ekonomiska resurser inom "sin" grupp. Att hindren och möjligheterna för etablering på arbetsmarknaden ser likadana ut. Så är det naturligtvis inte. Utrikes födda likväl som inrikes födda är brett sammansatta grupper, med varierande resurser och förutsättningar på arbetsmarknaden. Därför är det nödvändigt att närma sig frågan om etablering utifrån vad som på ett grundläggande sätt är gemensamma hinder och möjligheter för individer och grupper, vilket är kopplat till maktförhållanden som utgår från klass, kön och etnicitet.

Problembilden är komplex. En central del i denna rapport handlar därför om den långvarigt låga efterfrågan på arbetskraft och vad det har fått för konsekvenser på arbetsmarknaden och i arbetslivet. En annan central del handlar därför om etableringssystemets (o-)förmåga att överbrygga migrationseffekter som uppkommer till följd av bytet av land, språk, sociala kontakter och nätverk och arbetsmarknad.

Effekter som samtidigt inte kan frikopplas från diskriminerande processer på arbetsmarknaden och i arbetslivet, inom etableringssystemet och i mötet med olika institutioner. Processer som gör skillnader och leder till särskiljande praktiker med olika konsekvenser, påfallande ofta utifrån ett samspel mellan klass, kön och etnicitet. Migrationseffekter och diskriminering är nära sammanflätade och det är svårt att skilja dem åt. Dock står främst migrationseffekter och möjligheterna att överbrygga dessa i centrum för denna rapport (se vidare i avsnitt 1.1).

Det går inte att säga att goda möjligheter för nyanländas etablering handlar om att undanröja ett eller ett par hinder. Det handlar istället om att finna en mix av förebyggande och stödjande insatser som både utgår från strukturella perspektiv och maktförhållanden, institutioners och systems utformning och praktiker, policy och resurser, individuella förutsättningar och behov där migration är förknippat med vissa trösklar.

För att spegla komplexiteten kretsar rapporten kring etablering i skuggan av hög arbetslöshet, skillnadsskapande och migrationseffekter. Det är dessa sidor av nyanlända flykting- och anhöriginvandrares etablering på arbetsmarknaden som den här rapporten handlar om.

1.1 Rapportens ram och metod

Området nyanländas etablering sträcker sig över flera stora politikområden, särskilt migrations- och asylpolitik, bostads-, arbetsmarknads- och utbildningspolitik. Även familje- och hälso- och sjukvårdspolitik är viktiga områden. Centralt är också samverkan och samarbete mellan flera statliga myndigheter och kommunerna, som i grunden bär etablerings-systemet tillsammans.³

Rapporten har arbetats fram inom LOs projekt Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik och det är framför allt frågor relaterade till arbetsmarknaden som står i centrum. Rapportens inriktning är att hålla sig på övergripande nivå och ambitionen är att utveckla och nyansera problembilden mot en fond av viktiga utvecklingslinjer. De kapitel som rapporten kretsar kring syftar därför till att närma sig ett antal avgränsade områden som samtidigt hänger samman och bildar en större helhet.

I fokus står framför allt nyanlända flykting- och anhöriginvandrades etablering på arbetsmarknaden. En andra rapport kommer i högre grad än vad som är fallet i denna, att fördjupa frågan om etnisk diskriminering.

1.1.1 Rapportens metod: Ett jämförande perspektiv på tre grupper

Rapporten baseras på forskning, utvärderingar och utredningar likväl som på deskriptiv statistik. En viktig del är kartläggning som baseras på statistik för åldersgruppen 20 till 64 år. Dels i form av övergripande utvecklingslinjer utifrån klass och kön, dels i form av jämförelser utifrån klass, kön och etnicitet för 2013. För data som beställts särskilt för denna rapport från SCB (AKU) och Arbetsförmedlingen har utgångspunkten varit att så långt som möjligt spegla utbildningsnivå, som genomgående används som proxy för klass, och kön i ett jämförande perspektiv på den svenska befolkningen.

Det är centralt att spegla kategorier analytiskt, i syfte att både förbättra och fördjupa kunskapen om processer som leder till skillnader på arbetsmarknaden och i arbetslivet utifrån klass, kön och etnicitet (jmf LO 2004).

Den kartläggning som baseras på SCB (AKU) utgår således från att befolkningen har delats in i fem grupper utifrån klass och kön. Två

³ Även ideella organisationer och det civila samhället tar ansvar för etableringsinsatser, men står inte i fokus i denna rapport.

grupper utgörs av utrikes födda och där omfattar den ena dem med upp till tio år i Sverige medan den andra omfattar dem med minst tio år i Sverige. En grupp utgörs av inrikes födda med två utrikes födda föräldrar och en av inrikes födda med en inrikes född förälder. Dessa fyra grupper tillsammans benämns ibland som personer med utländsk bakgrund. Den femte gruppen omfattar den del av befolkningen som på motsvarande sätt ibland brukar sägas ha svensk bakgrund och består av inrikes födda med två inrikes födda föräldrar.

För de jämförelser som görs i denna, men också nästkommande, rapport utgör gruppen med svensk bakgrund en viktig referenspunkt. Detta då denna grupp har mest fördelaktig ställning på arbetsmarknaden. I denna rapport som främst fokuserar på etablering görs jämförelser mellan tre befolkningsgrupper:⁴

- utrikes födda med upp till tio år i Sverige,
- utrikes födda med minst tio år i Sverige, samt
- inrikes födda med två inrikes födda föräldrar.

1.1.2 Befolkningens utbildnings- och ålderssammansättning 2013

Generellt gäller att de fem befolkningsgrupperna är olika stora (se exempel tabell 1.1). För läsningen av rapporten är det viktigt att ha en grundläggande förståelse för det.

- Utrikes födda med upp till tio år i Sverige utgör knappt 8 procent av befolkningen,
- Utrikes födda med minst tio år i Sverige motsvarar 12 procent befolkningen, samt att
- Inrikes födda med två inrikes födda föräldrar utgör drygt 70 procent av befolkningen.⁵

Den utrikes födda befolkningens utbildningssammansättning skiljer sig delvis från inrikes födda med två inrikes födda föräldrar. Det handlar dels om att spridningen i utbildningsbakgrund är större, vilket visar sig genom att andelsmässigt fler saknar gymnasieutbildning jämfört med

4 I den andra rapporten, där arbetsmarknadsdiskriminering står i fokus, kommer jämförelserna främst att omfatta de inrikes födda grupperna.

5 För 2013 gäller därmed sammantaget att drygt 70 procent av befolkningen i åldersgruppen 20 till 64 år har svensk bakgrund och att närmare 30 procent av befolkningen har utländsk bakgrund.

Tabell 1.1 Den svenska befolkningen utifrån utbildningsbakgrund 2013

Antal och andel, 20–64 år

Antal	Utrikes födda, upp till 10 år i Sverige		Utrikes födda, minst 10 år i Sverige		Inrikes födda, två utrikes födda föräldrar	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Förgymnasial	53 000	47 400	66 900	57 900	6 500	10 200
Gymnasial	55 400	65 200	139 000	149 700	36 500	42 700
Eftergymnasial	103 500	96 600	136 900	110 800	40 000	30 900
Uppgift saknas	4 000	2 000	1 100	500	200	100
Totalt	215 900	211 200	343 900	318 900	83 200	83 900
Andel						
Förgymnasial	25 %	22 %	19 %	18 %	8 %	12 %
Gymnasial	26 %	31 %	40 %	47 %	44 %	51 %
Eftergymnasial	48 %	46 %	40 %	35 %	48 %	37 %
Uppgift saknas	2 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Totalt	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Källa: SCB (AKU).

den inrikes födda gruppen. Det handlar dels om att utrikes födda män med upp till tio år i Sverige i högre grad än inrikes födda män med två inrikes födda föräldrar har eftergymnasial utbildning. För kvinnor ligger andelarna eftergymnasialt utbildade på likvärdiga nivåer i de grupper som jämförs (jmf tabell 1.1).

Bland utrikes födda med minst tio år i Sverige är det främst i åldersgruppen 50 till 64 år som de förgymnasialt utbildade finns. Det har sin

Inrikes födda, en inrikes född förälder		Inrikes födda, två inrikes födda föräldrar		Hela befolkningen	
Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
14 700	24 100	141 300	230 600	282 400	370 200
84 400	92 700	830 700	1 017 500	1 146 000	1 367 800
96 100	74 900	919 900	756 500	1 296 400	1 069 700
400	100	1 700	2 000	7 400	4 700
195 600	191 800	1 893 600	2 006 600	2 732 200	2 812 400
8 %	13 %	7 %	11 %	10 %	13 %
43 %	48 %	44 %	51 %	42 %	49 %
49 %	39 %	49 %	38 %	47 %	38 %
0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

grund i att gymnasieutbildning inte var lika vanlig när de äldre åldersgrupperna etablerade sig på arbetsmarknaden. Utrikes födda med upp till tio år i Sverige som saknar gymnasieutbildning är däremot i högre grad unga, vilket hänger samman med att det överlag är en ung befolkningsgrupp. Inrikes födda med två inrikes födda föräldrar är en åldersmässigt mer heterogen befolkningsgrupp och intar en mellanposition (jmf tabell 1.2).

Tabell 1.2 Den svenska befolkningen utifrån ålder 2013

Antal och andel, 20–64 år

Antal	Utrikes födda, upp till 10 år i Sverige		Utrikes födda, minst 10 år i Sverige		Inrikes födda, två utrikes födda föräldrar	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
20–29 år	63 900	64 400	41 800	47 700	28 300	30 800
30–39 år	83 000	80 700	65 000	57 100	16 200	19 900
40–49 år	44 400	42 000	96 200	83 600	19 400	15 500
50–64 år	19 800	21 800	140 000	130 000	14 400	13 100
Uppgift saknas	4 800	2 300	900	800	4 900	4 600
Totalt	215 900	211 200	343 900	318 900	83 200	83 900

Andel						
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
20–29 år	30 %	30 %	12 %	15 %	34 %	37 %
30–39 år	38 %	38 %	19 %	18 %	19 %	24 %
40–49 år	21 %	20 %	28 %	26 %	23 %	18 %
50–64 år	9 %	10 %	41 %	41 %	17 %	16 %
Uppgift saknas	2 %	1 %	0 %	0 %	6 %	5 %
Totalt	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

NOT: För inrikes födda med två utrikes födda föräldrar består Uppgift saknas både av bortfall samt att det i vissa fall varit ett för litet antal i urvalet för att uppgifter ska kunna redovisas.

Källa: SCB (AKU).

Det har inte varit möjligt att kontrollera för ålders- och utbildningskillnader i de befolkningsgrupper som jämförs. I relation till arbetsmarknaden kan dock ålder vara en bakomliggande förklaring som delvis påverkar arbetsmarknadsutfallet tillsammans med klass, kön och etnicitet. För utrikes födda med upp till tio år i Sverige i linje med att unga vuxna generellt har högre arbetslöshet än vuxna och att avsaknad av gymnasieutbildning successivt har kommit att innebära ett större hinder för varaktig arbetsmarknadsetablering. Dessutom har tidsbegränsade anställningar ökat kraftigt bland unga vuxna (LO 2013b; LO 2013c).

För utrikes födda med minst tio år i Sverige ligger påverkan bland annat i att åldersgruppen 55 till 64 år har strukturellt lägre arbetskraftsdeltagande och sysselsättning (och arbetslöshet) jämfört med yngre ål-

Inrikes födda, en inrikes född förälder		Inrikes födda, två inrikes födda föräldrar		Hela befolkningen	
Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
49 200	53 200	439 000	459 500	622 200	655 600
46 900	43 500	375 900	410 200	587 000	611 400
44 900	45 100	440 600	479 400	645 500	665 600
52 500	49 900	636 300	655 700	863 000	870 500
2 100	100	1 800	1 800	14 500	9 600
195 600	191 800	1 893 600	2 006 600	2 732 200	2 812 400
25 %	28 %	23 %	23 %	23 %	23 %
24 %	23 %	20 %	20 %	21 %	22 %
23 %	24 %	23 %	24 %	24 %	24 %
27 %	26 %	34 %	33 %	32 %	31 %
1 %	0 %	0 %	0 %	1 %	0 %
100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

dersgrupper. Det beror inte sällan på klass-, köns- och etnicitetsbunden ohälsa (LO 2013b). Ålderseffekter finns också bland inrikes födda med två inrikes födda föräldrar, men blir i rapporten inte lika uttalade eftersom gruppen är mer åldersblandad.

Trots detta är utgångspunkten att ett jämförande perspektiv ger viktig kunskap om klass-, köns- och etnicitetsbundna skiljelinjer och strukturer på arbetsmarknaden och i arbetslivet.

2. Skillnadsskapande med klass, kön och etnicitet i samspel

LO HAR SEDAN 1990-TALET kommit till slutsatsen att maktförhållandet klass inte räcker som utgångspunkt för facklig politik och strategi.⁶ Långa perioder av ekonomisk tillväxt, strukturomvandling, utbyggnad av familje-, välfärds- och arbetsmarknadspolitik, som tillsammans syftat till att minska klassklyftor och öka jämlikheten, inklusive att både kvinnor och män ska lönearbeta och ta ansvar för omsorg om barn (familj) och hem, har inte brutit igenom grundläggande könsstrukturer. Slutsatsen har blivit att arbetsmarknad och ekonomi bara kan förstås om fackföreningsrörelsen även tar hänsyn till kön och reproduktionens villkor:

Ibland har begreppen klass och kön formulerats som om de står emot varandra. Egentligen är det tvärtom. Att motverka orättvisor utifrån både klass och kön är inte en motsättning utan en förutsättning för ett rättvist samhälle. Arbetet mot klassorättvisor försvagas av att kvinnor och män ställs mot varandra och kvinnors sämre villkor förstärks genom klassklyftor i samhället. Människors villkor bestäms inte bara av förhållanden i arbetslivet. Klasstillhörigheten kan inte ensam förklara att människors villkor är så olika. Relationen till familjelivet och samhällets krav på kvinnors och mäns olika identiteter spelar en lika viktig roll (LO 2006, s. 8 och 13).

Samspelet mellan klass och kön har därmed blivit grunden för vad som inom LO har kommit att benämnas facklig feminism. Det innebär att kön precis som klass erkänns som en maktstruktur som påverkar

6 Klass tar i grunden fasta på maktförhållandet arbete och kapital, det vill säga skillnader i makt mellan den som säljer sin arbetskraft och den som köper arbetskraft. I rapporten är dock framför allt klasskillnader och -strukturer i meningen sociala klasser inom arbetskraften som analyseras. Detta genom att se till utbildningsnivå.

villkor och förutsättningar på arbetsmarknaden, i arbetslivet, i familjen och i samhället. Slutsatsen är att den fackliga solidariteten måste bygga på båda dessa maktstrukturer för att ojämlikhet ska kunna motverkas.

Inom den feministiska forskningen har behovet av att synliggöra fler maktförhållanden för att öka förståelsen av hur skillnader skapas på arbetsmarknaden och i arbetslivet länge diskuterats. de los Reyes (2014) ansats är att ett intersektionellt perspektiv på arbetsmarknadens och arbetslivets organisering handlar om att både uppmärksamma skillnads-skapandets betydelse och problematisera hur normativa uppfattningar om bland annat anställningsbarhet, lämplighet och kompetens knyts till föreställningar om specifika grupper som definieras utifrån kön, klass, etnicitet, sexualitet, ålder eller funktionsförmåga.

Det intersektionella perspektivet vill därmed möjliggöra att påvisa komplexiteten i att flera maktförhållanden samtidigt får betydelse för hur individer och grupper kan uppfattas i olika situationer och sammanhang, genom normativa föreställningar.

2.1 Rasism och rasifiering: Att göra skillnad mellan "oss" och "de andra"

Det är således inte bara klass- och könsstrukturer som är verksamma på arbetsmarknaden och i arbetslivet. På ett mer grundläggande plan spelar rasistiska strukturer som innebär att "vi" gör "de andra", in. Det resulterar i särskiljande logiker och skillnadsskapande processer.

Med denna rapport är avsikten att bredda LOs intersektionella ansats: Att gå från att se samspelet mellan maktstrukturerna klass och kön till att se samspelet mellan maktstrukturerna klass, kön och etnicitet. Utgångspunkten är att samspelet utgör en väv som sammantaget formar ramar och förutsättningar i olika sammanhang, inte minst på arbetsmarknaden och i arbetslivet. Detta är förvisso fortfarande ett begränsat intersektionalitetsperspektiv, men är samtidigt det som har störst bäring för rapporten.

2.1.1 Rasism: En definition

För att förstå mekanismerna bakom och konsekvenserna av görandet av "de andra" måste avstampet tas i begreppet rasism och rasistiska föreställningar som en integrerad del av centrala institutioner som präg-

lar såväl individ, organisation och samhälle.⁷ En enkel och klagörande ingång till rasism som fenomen ges av van Dijk (2005):

Rasism är i första hand ett system för dominans och social ojämlikhet. I Europa, Nord- och Sydamerika samt Australien tar sig detta uttryck i en "vit" majoritets (och ibland en minoritets) dominans över icke-europeiska minoriteter. Dominans förstås som en grupps missbruk av makt över en annan och utövas genom två interrelaterade system av sociala och socio-kognitiva praktiker – å ena sidan en rad olika former av diskriminering, marginalisering, utestängning eller problematisering och å andra sidan fördomsfulla och stereotypa åsikter, attityder och ideologier. De senare kan uppfattas som "orsakerna" eller "motiven" som förklarar och legitimerar de förra; människor diskriminerar andra därför att de tror att dessa på något sätt är underlägsna, har färre rättigheter, och så vidare (van Dijk 2005, s. 115).

Rasism bygger i grunden på negativa stereotyper, stigmatisering, diskriminering och kategorisering grundad på motsatsförhållanden av föreställda kollektiva drag, som exempelvis religion, etnicitet och/eller hudfärg.

Det är viktigt för förståelsen av dagens europeiska rasism att den främst inriktas på kultur och kulturella skillnader (van Dijk 2005). Med det följer att "de andra" skapas som oföränderliga, ofta kopplat till föreställningar om statiska (kulturella) traditioner, medan "vi" samtidigt skapas i kontrast präglad av dynamik där föränderlighet, individualism och modernitet utgör kärnan för självbilden. Hertzberg (2006, s. 183) sammanfattar vad det handlar om på ett talande sätt:

7 "Vi" har gått från att använda begrepp som beskriver "de andra" i termer av *utlänningar*, *invandrare* och *nya svenskar* till att numera använda begrepp som *utrikes födda* eller *personer med utländsk bakgrund*. Perioden 2006 till 2014 har den borgerliga regeringen sökt etablera begreppet *utanförskap*, som även det i första hand syftar till att peka ut "de andra", som några som avviker från "oss". I Arbetsförmedlingens terminologi används begreppet *utrikes födda* frekvent i samband med begreppet *svaga grupper* i relation till arbetsmarknaden. Detta språkbruk ska ses som viktiga bidrag till ett förstärkande av "vi" (de vanliga, normala) och "de (annorlunda) andra". Det bidrar till att upprätthålla särskiljande logiker där likheter i sociala och ekonomiska resurser och vilken betydelse det har i relation till arbetsmarknaden osynliggörs.

Med en betoning på kultur och tillhörighet följer att individen i första hand tenderar att förstås som en representant för en grupp eller ett kollektiv (som alltså är etniskt). Den kollektiva aspekten av individen betonas, han eller hon blir en fraktion av sin grupp /.../ Med denna förståelse sätts personen i samband med vissa av de sammanhang som kan ha format henne eller honom, samtidigt som andra möjliga 'formativa omständigheter' hamnar i bakgrunden. Likhet inom gruppen betonas på bekostnad av likhet mellan grupper, olikhet mellan grupper betonas på bekostnad av olikhet inom grupper. Den etniska gruppens historia hamnar i förgrunden, medan vardagslivets möten med samhälleliga institutioner, arbetsmarknad och media hamnar i bakgrunden.

Bilden av "de andra" blir därmed ett verktyg för att underblåsa att "de andra" är oföränderliga, i ett för övrigt föränderligt samhälle där normer och värderingar ständigt omförhandlas utifrån konflikter, maktresurser, politisk vilja, policy och praktik och målsättningar.

2.1.2 Rasifiering: Att göra skillnad utifrån rasistiska föreställningar

Nära kopplat till rasism är rasifiering. Begreppet rasifiering ska, enligt Molina (2005), snarast ses som ett teoretiskt perspektiv där ändelsen (-ering) tar fasta på att något görs i olika sammanhang, vilket är centralt för att förstå diskriminerande processer som leder till ojämlikhet baserat på rasistiska föreställningar:⁸

Allt tyder på att det finns två olika men närrelaterade förståelseformer för rasifiering. Den första som en samhällskonstituerande process eller system; samhället rasifieras, det vill säga att det delas upp i skikt och organiseras hierarkiskt utifrån föreställningar om rasskillnader. Den andra är en process där människorna rasifieras /.../ Det finns givetvis ingen motsättning mellan dessa två förståelser utan snarare kompletterar de varandra som två dimensioner av samma process (Molina 2005, s.97).

Begreppet rasifiering är användbart därför att det riktar blicken mot

⁸ I sin enklaste form kan diskriminering definieras som negativ särbehandling av en person som tillhör eller antas tillhöra en grupp (Neergaard 2006). Diskriminering är ofta kopplad till intention eller medvetenhet, men kan också vara omedveten.

processer och ger därmed centrala ingångar till hur rasistiskt grundad diskriminering kan motverkas:

Om det är något som görs, måste man ställa sig frågan hur går detta till, genom vilka aktörer och med vilka konsekvenser för individ och samhälle? (Molina 2005, s. 96).

Det går (självfallet) att påverka och få processer att upphöra och/eller förändras genom politisk vilja och politiska handlingar. Avgörande är då att synliggöra genom vilka mekanismer och med vilka konsekvenser rasistiska föreställningar som leder till rasifiering av individer och grupper har trängt igenom individers undermedvetna och samhällets institutioner och ses som "normalt" och vardagligt.

Mattson (2005) framhåller att rasism och rasistiska föreställningar inte enbart påverkar "de andra" utan även "oss", som placeras i positionen som vita. Och att "vithet" i sig innebär en strukturellt överordnad och privilegierad position:

I studier av de segregerade processerna som präglar arbetsmarknaden och bostadsmarknaden, men också det sociala livet i övrigt, finns en tendens att fokusera på de exkluderande dragen i samhällets strukturering. Det gör att de inkluderande dimensionerna i samma processer ofta förblir omärkta (Mattson 2005, s. 153).

Rasifieringsperspektivet används i rapporten främst som ett verktyg för att synliggöra att skillnader görs både i policy och praktik inom viktiga institutioner i samhället. Det innebär att skillnadsskapande processer påverkar etableringsmöjligheter såväl som positionering på arbetsmarknaden i termer av inkludering och exkludering och över- och underordning. En central del i att minska hindren för etablering hänger därmed samman med att minimera rasistiskt grundad diskriminering både på policynivå och i praktiken.

I rapporten närmas frågor om skillnadsskapande på politisk policynivå främst i kapitel 4, och på praktikernivå främst i avsnitt 5.4 och 5.6. Hela kapitel 3 genomsyras också av att tydliggöra att skillnadsskapande processer är verksamma på arbetsmarknaden och i arbetslivet.

2.2 Rasifiering och kön bakom framväxten av en segregerad arbetsmarknad

Som arbetskraft och arbetstagare har individer och grupper med svensk bakgrund generellt en överordnad position på arbetsmarknaden i jämförelse med individer och grupper med utländsk bakgrund. Att ha utländsk bakgrund innebär i högre grad exkludering och positioner som buffert-/reserverarbetskraft, med en underordnad ställning på arbetsmarknaden (Neergaard 2006). Detta blir också tydligt i kapitel 3.

Den etniskt segregerade arbetsmarknaden sammanfaller i hög grad med könsuppdelningen på arbetsmarknaden. Det är rimligt att beskriva det som att rasifierings- och könsprocesser ligger bakom etableringen av den segregerade arbetsmarknaden.

Den ”moderna” segregationen kan spåras tillbaka till arbetskraftsinvandringsepoken 1950 till 1970, när stora strukturella förändringar präglade svensk arbetsmarknad. Perioden kan sammanfattas med att kvinnor med svensk bakgrund i hög grad kom att stå för arbetskraftsutbudet i den framväxande offentliga sektorn medan både kvinnor och män som arbetskraftsinvandrade kom att stå för arbetskraftsutbudet inom den expanderande industrin.⁹

De kvinnor som kom till Sverige rekryterades ofta till lågkvalificerade, monotona yrken med låga löner. Tillverkningsindustrier som textil och konfektion/sömnad, livsmedelsarbete, kemiskt processarbete och servicearbete var vanliga yrkesområden för invandrarkvinnor. En majoritet av dem hade arbetaryrken och de arbetade i högre grad heltid jämfört med kvinnor med svensk bakgrund, där deltidsarbetet var utbrett (Yazdanpanah 2013).

Enligt Yazdanpanah (2013) påverkades arbetskraftsbehoven på 1960-talet av att det svenska utbildningssystemet byggdes ut och att unga med svensk bakgrund föredrog att utbilda sig längre istället för att börja arbeta inom de mer monotona och lågbetalda industriyrkena och inom hotell- och restaurang- och städbranscherna. Efterfrågan i dessa yrken och branscher täcktes av arbetskraftsinvandrare, och många av dem var kvinnor:

9 Arbetskraftsinvandrarna kom då från de nordiska länderna, särskilt Finland, Jugoslavien, Väst-tyskland, Nederländerna, Italien, Österrike, Belgien och Grekland (Edin & Åslund 2001; SCB 2004).

Det är nu grunderna för den moderna könssegregerade arbetsmarknaden institutionaliserats och det är samtidigt en period då invandrade kvinnor och män tar över de minst eftertraktade jobben inom den privata sektorn, först och främst industri men även inom servicebranschen (Neergaard 2006, s. 13).

Från 1970-talet ställdes arbetsmarknaden och arbetstagarna inför strukturomvandling när industrin drabbades av nedläggningar som framför allt slog mot flera av de industrier där de invandrade kvinnorna arbetade, bland annat textil-, konfektions-/sömnads- och livsmedelsindustrin. För de invandrarkvinnor som förlorade sina industrijobb var alternativet vanligen lågkvalificerade jobben inom den offentliga sektorn (Yazdanpanah 2013).

I början av 1970-talet ändrades också formerna för invandring, från arbetskrafts- till flykting- och anhöriginvandring. Det berodde främst på en oro för ett förestående arbetskraftsöverskott. Med det ökade heterogeniteten bland invandrarna: Flyktingarna och deras anhöriga kom från olika världsdelar och hade olika erfarenheter i bagaget, bland annat vad gäller utbildning och arbetslivserfarenheter. Det gällde såväl kvinnor som män.¹⁰

Under 1980-talet fick invandrarna främst jobb inom servicesektorn och effekterna av den segregerade arbetsmarknad som etablerats tidigare började visa sig genom två samverkande processer. Den ena handlade om utslagning av invandrade från arbetsmarknaden av hälsorelaterade skäl och på grund av strukturomvandling. Den andra handlade om att det blev allt svårare för personer med utländsk bakgrund att komma in på arbetsmarknaden.

Svårigheterna att etablera sig på arbetsmarknaden förstärktes dessutom dramatiskt med 1990-talskrisen. Krisen medförde dock inte enbart särskilt hög arbetslöshet bland personer med utländsk bakgrund. Många av dem som hade jobben kvar, möttes också av radikalt försämrade arbetsvillkor. Andelen tidsbegränsade anställningar ökade starkt, framför allt inom den kvinnodominerade privata och offentliga servicesektorn.

¹⁰ Flykting- och anhöriginvandrarna var under 1970- och 1980-talen främst assyrier, syrianer och kurder från Turkiet och Syrien, men kom också från Chile, Uganda, Libanon, Argentina, Peru, Uruguay, El Salvador, Iran samt Etiopien och Somalia (Neergaard 2006; Yazdanpanah 2013).

Det var över lag de invandrade kvinnorna som drabbades hårdast av utvecklingen på 1990-talet (Edin & Åslund 2009; Knocke 2006; Neergaard 2006; Yazdanpanah 2013).

Arbeten med relativt sämre villkor och arbetsmiljö och lägre löner har länge dominerats av kvinnor och personer med utländsk bakgrund. Men även inom arbetaryrkena finns en skiktning där personer med utländsk bakgrund har tilldelats sämre positioner än personer med svensk bakgrund.

Knocke (2006) menar att rasifiering och diskriminering är centralt för att förstå varför arbetsmarknaden och arbetslivet har kommit att bli etniskt segregerad. Framför allt är det osynliga regler och fördomar som fungerat normativt och exkluderande av "de andra". Detta allt sedan åren för arbetskraftsinvandring. Skillnadsskapande har utgjort allvarliga hinder för utrikes födda att få arbete sedan 1980-talet, men också för att komma in i arbetslivets bättre segment och därmed få mer kvalificerade jobb.

Forskningen visar att rasifieringsprocesser under lång tid har varit verkningsfulla när det kommer till arbetsmarknad och arbetsliv. På det temat skriver exempelvis Knocke (2006, s. 51):

Redan under åren för arbetskraftsinvandring bidrog stereotypisering, stigmatisering och nedvärdering av i utlandet förvärvade färdigheter till att den invandrade arbetskraften förpassades till de segment på arbetsmarknaden som var de minst kvalificerade. Såväl kvinnorna som männen hamnade i industriella jobb som hade de lägsta lönerna, som var de mest monotona och förslitande och som erbjöd få eller inga utsikter till karriärutveckling. Städning och biträdesyrken i den offentliga sektorns vård och omsorg var under årtionden de främsta yrkesområdena för de invandrade kvinnorna.

Det är i intersektionen mellan maktstrukturerna klass, kön och etnicitet (rasifiering) som skillnader (åter-)skapas och görs på arbetsmarknaden och i arbetslivet. Historiskt uppbyggda skillnadsskapande strukturer gör sig påmindas även i dag, vilket blir tydligt i kommande kapitel.

3. Möte med hög arbetslöshet

DEN SVENSKA ARBETSMARKNADEN förändrades dramatiskt med 1990-talskrisen. Den djupa krisen utgör en markering och övergång till en ny arbetsmarknadsregim, kännetecknad av hög arbetslöshet. Trots återhämtning på arbetsmarknaden från 1997/1998 har arbetslösheten aldrig nått de låga nivåer som gällde innan krisen på 1990-talet.

Som nyanländ i Sverige har man därmed under lång tid mötts av en arbetsmarknad med hög arbetslöshet och därmed också av högt ställda krav på arbetskraften. Detta har sammanfallit med en generellt urholkad arbetsmarknadspolitik och en till synes bristande förmåga att överbrygga migrationseffekter genom arbetsmarknads- och utbildningspolitiska stödjande insatser för etablering. Det senare fördjupas i kapitel 5.

Detta kapitel syftar till att sätta strukturella klass-, köns- och etnicitetsskillnader på arbetsmarknaden och i arbetslivet i ett större sammanhang med fokus på efterfrågesidan. Utgångspunkten är att långvarigt hög arbetslöshet får stora konsekvenser för sortering av arbetskraften där maktstrukturer som hänger samman med klass, kön och etnicitet har avgörande betydelse för den ordning som skapas.

3.1 Etablering försvåras och försenas av hög arbetslöshet

Över lag innebar 1990-talet mycket stora arbetsmarknadssvårigheter för utrikes födda, i synnerhet för utomeuropeiskt födda. Som framkommit av avsnitt 2.2 syntes redan på 1980-talet en utslagning av invandrare från arbetsmarknaden på grund av strukturomvandling, men det blev också svårare att komma in på arbetsmarknaden. Den övergång till hög arbetslöshet som drabbade Sverige i och med 1990-talskrisen innebar en närmast explosionsartad ökning av arbetslösheten bland utrikes födda (Neergaard 2006). Då försämrades förutsättningarna att etablera sig på arbetsmarknaden än mer.

Erikson et al. (2007) visar i en studie av perioden 1985 till 2001 över samtliga utrikes födda som var i åldrarna 18 till 45 år vid invandrings-tillfället, att 38 procent av de som invandrade 1989 hade sitt första ar-

bete efter ett år och 46 procent efter två år.¹¹ Denna andel minskar dock kraftigt med 1990-talets lågkonjunktur: Av de som invandrade 1991 och 1994 hade 24 respektive 18 procent arbete efter tre år i Sverige. Vid inledningen av 2000-talet ökade andelen något igen, och av de som invandrade då hade omkring 33 procent fått sitt första arbete efter två år.

Inledningen av 2000-talet har inneburit ett något bättre efterfrågeläge och både europeiskt och utomeuropeiskt födda har mött ett något bättre arbetsmarknadsläge. Det har också lett till relativt lägre arbetslöshet och högre sysselsättningsgrad för utrikes födda, dock med ett avbrott i och med finanskrisen 2008/2009 (LO 2013b).

En bild av etableringen i förvärvsarbete under 2000-talet ges av SCB (2014).¹² Där följs utrikes födda kvinnor och män i åldersgruppen 20 till 49 år som invandrade till Sverige 1997 till 1999 och som därefter har varit folkbokförda i Sverige under 13 sammanhängande år. I SCB-studien framkommer att omkring 20 procent av flykting- och anhöriginvandrade kvinnor är förvärvsarbetande två efter invandringen. Vid fem år i Sverige har andelen ökat till 40 procent och når 12 år efter invandringen, 60 procent. Av de få arbetskraftsinvandrade kvinnorna är förvärvsarbetsgraden 70 procent efter både två år och 12 år.

För män gäller att cirka 30 procent av flyktinginvandrarna är förvärvsarbetande efter två år och att andelen har ökat till drygt 50 procent vid fem år samt att den vid 12 år i Sverige motsvarar 65 procent. Fler anhöriginvandrade män är förvärvsarbetande vid samma tidpunkter: Förvärvsarbetsgraden går från 50 procent till drygt 60 procent och vidare till strax över 70 procent efter 12 år i Sverige. Arbetskraftsinvandrade mäns förvärvsarbetsgrad motsvarar cirka 80 procent två år efter invandrings-tillfället och ligger kvar på den nivån också vid 12 år i Sverige (SCB 2014).

SCB (2014) visar även att ålder har betydelse för etableringsmöjligheter på så sätt att det är svårare att få arbete ju äldre man är vid invandringstillfället.

På kort och medellång sikt är det efterfrågan på arbetskraft som

11 Definitionen för att anses ha trätt in på arbetsmarknaden är att ha nått 50 procent av medianinkomsten för 45-åringar (Erikson et al 2007).

12 I SCB (2014) används den registerbaserade arbetsmarknadsstatistiken, RAMS, och definitionen av förvärvsarbetande är densamma som för sysselsatta som i arbetskraftundersökningen, AKU. Studien omfattar därmed alla som har arbetat i genomsnitt minst en timme per vecka. Detta för november månad de år som studien omfattar.

påverkar sysselsättningsgraden mest. Rooth & Åslund (2003) har i en studie som rör 1990-talet visat att det nationella arbetsmarknadsläget vid tiden för invandring har stor betydelse för sysselsättning (och inkomster) på medellång sikt. Att möta en lågkonjunktur direkt efter invandringen innebär lägre sysselsättning och lägre inkomster jämfört med att invandra i ett gott arbetsmarknadsläge.

Rooth & Åslund (2003) visar vidare att dåliga förutsättningar på arbetsmarknaden i ett tidigt skede ökar risken för arbetslöshet. Det i sin tur har en direkt effekt på framtida arbetslöshet, genom så kallad "scarring", som innebär att arbetsgivare kan uppfatta tidigare arbetslöshet som en signal om låg produktivitet eller att individen har förlorat kvalifikationer och förmågor under arbetslöshetstiden. Mötet med hög lokal arbetslöshet direkt efter invandring är förknippat med lägre sysselsättning och därmed lägre inkomster under åtminstone tio år.

Både vid upp- och nedgångar i konjunkturen är svängningarna i arbetslöshet och sysselsättningsgrad större för utrikes födda än för inrikes födda (jmf LO 2013b). Erikson et al. (2007) påpekar även att utrikes födda löper större risk att förlora jobbet, även med hänsyn till hur länge man arbetat.

3.1.1 Tid i Sverige viktigt för sysselsättning och arbetslöshet

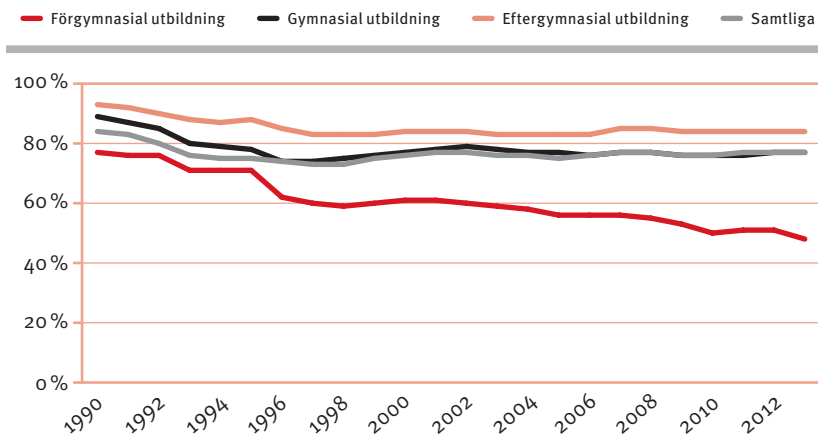
De klass- och könsmonster¹³ som successivt har vuxit fram perioden 1990 till 2013 innebär, för det första, att män inom alla utbildningsnivåer har högre sysselsättning än kvinnor. Den minsta sysselsättningsskillnaden finns mellan kvinnor och män med eftergymnasial utbildning och den största mellan kvinnor och män med förgymnasial utbildning. För det andra, har framför allt avsaknad av gymnasieutbildning kommit att innebära strukturellt lägre sysselsättning, särskilt bland kvinnor jämfört med män (se diagram 3.1a och b).

Det jämförande perspektivet för 2013 visar att tiden i Sverige likväl som klass och kön har stor betydelse för sysselsättningsgraden. Utrikes födda med upp till tio år i Sverige har lägst sysselsättning inom alla utbildningsnivåer. Skillnaderna mot inrikes födda med två inrikes födda föräldrar är stor och utrikes födda med minst tio år i Sverige befinner sig i en mittenposition (jmf diagram 3.2a och b).

13 Genomgående används i kapitlet, som sagt, utbildningsnivå som proxy för klass.

Diagram 3.1a Kvinnors sysselsättning 1990–2013

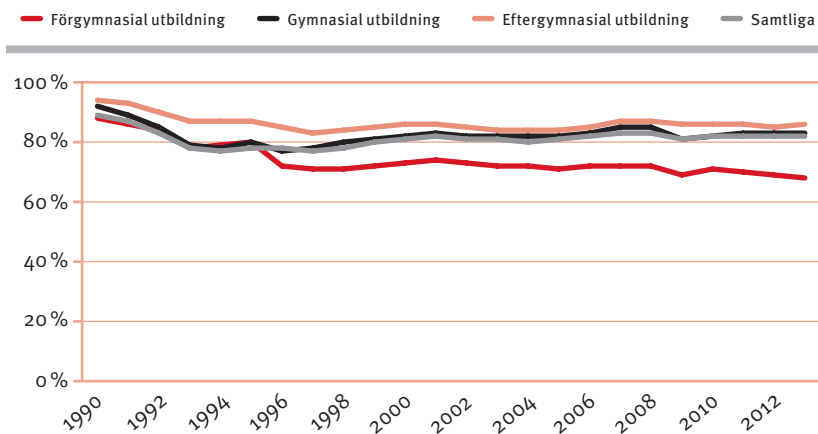
Sysselsatta av befolkningen, 20–64 år



Källa: Nya bearbetningar SCB (AKU) till LO 2013b för åren 1990–2010; SCB (AKU) tilläggstabeller för åren 2011–2013.

Diagram 3.1b Mäns sysselsättning 1990–2013

Sysselsatta av befolkningen, 20–64 år



Källa: Nya bearbetningar SCB (AKU) till LO 2013b för åren 1990–2010; SCB (AKU) tilläggstabeller för åren 2011–2013.

Skillnaderna är genomgående stora mellan utrikes födda kvinnor och män, i synnerhet bland utrikes födda med upp till tio år i Sverige. Män är i högre grad än kvinnor sysselsatta inom alla utbildningsnivåer. En del av könsskillnaden förklaras av att män i högre grad än kvinnor är arbetskraftsinvandrare (jmf avsnitt 4.1). Kvinnors sysselsättning påverkas i någon mån också av ett lägre arbetskraftsdeltagande på grund av vård av barn, vilket fördjupas i kapitel 4, avsnitt 4.2.2.

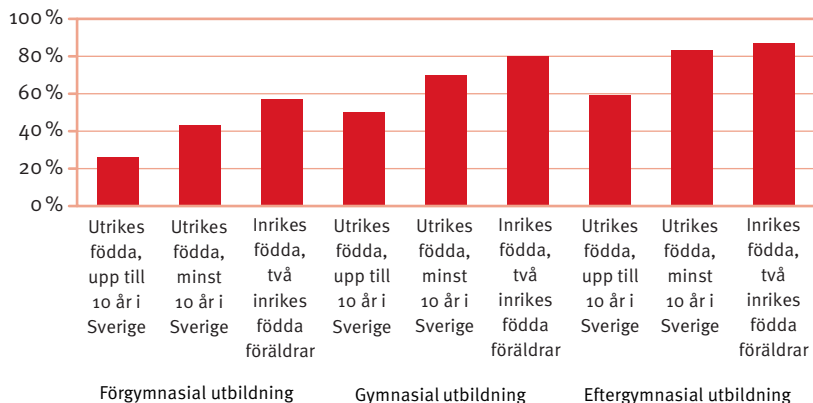
Mellan kvinnor med upp till tio år i Sverige och kvinnor med svensk bakgrund gäller inom varje utbildningsnivå ett avstånd i sysselsättning som motsvarar runt 30 procentenheter. Ett så stort avstånd finns även mellan förgymnasialt utbildade män med upp till tio år i Sverige och inrikes födda män med två inrikes födda föräldrar. Däremot är avståndet jämförelsevis mindre för gymnasialt utbildade (23 procentenheter) och i synnerhet mellan eftergymnasialt utbildade (12 procentenheter).

Det finns på samma sätt som ifråga om sysselsättningen, tydliga klass-, köns- och etnicitetsbundna strukturella mönster i arbetslöshet. Det är å ena sidan tydligt att avsaknad av gymnasieutbildning succesivt har kommit att bli ett särskilt hinder på arbetsmarknaden. Det är å andra sidan tydligt att kortare tid i Sverige innebär högre arbetslöshet inom alla klasser, särskilt för kvinnor (jmf diagram 3.3a och b respektive 3.4a och b nedan).¹⁴

14 Möjligen ska arbetslösheten bland utrikes födda med minst tio år i Sverige som "extra" hög i jämförelse med inrikes födda med två inrikes födda föräldrar, beroende på att en stor andel i den förra gruppen är i åldrarna 50 till 64 år (jmf tabell 1.2). Enligt SCB (AKU) är arbetslösheten något lägre i åldersgrupperna 45 till 54 respektive 55 till 64 år jämfört med yngre åldersgrupper.

Diagram 3.2a Kvinnors sysselsättning 2013

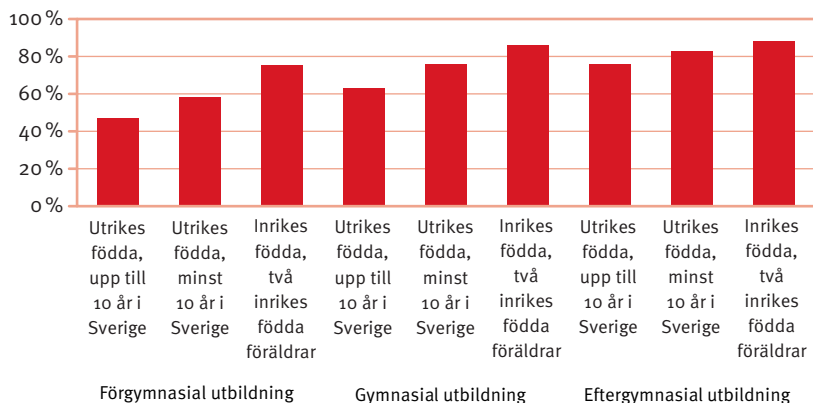
Sysselsatta av befolkningen, 20–64 år



Källa: SCB (AKU).

Diagram 3.2b Mäns sysselsättning 2013

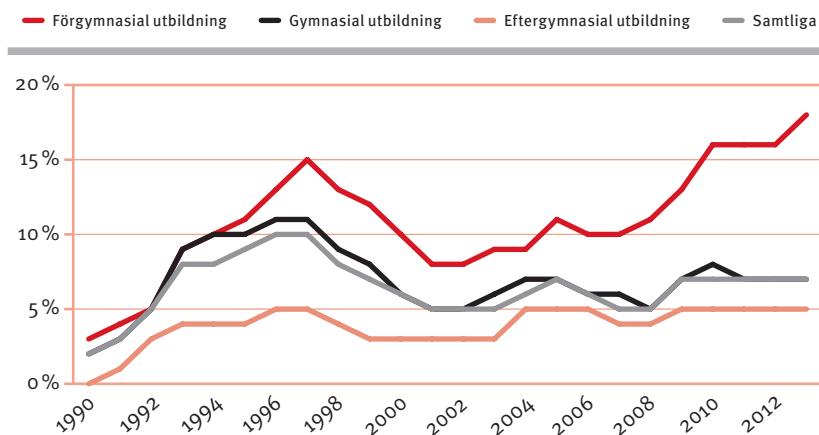
Sysselsatta av befolkningen, 20–64 år



Källa: SCB (AKU).

Diagram 3.3a Kvinnors arbetslöshet 1990–2013

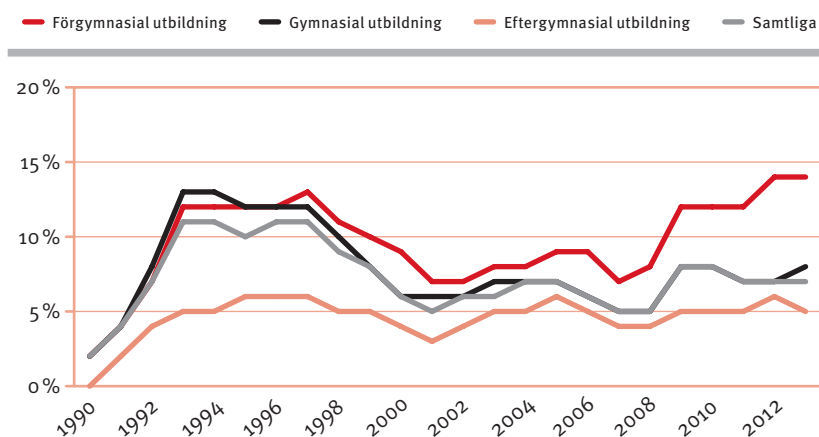
Arbetslösa av arbetskraften, 20–64 år



Källa: Nya bearbetningar SCB (AKU) till LO 2013b för åren 1990–2010; SCB (AKU) tilläggstabeller för åren 2011–2013.

Diagram 3.3b Mäns arbetslöshet 1990–2013

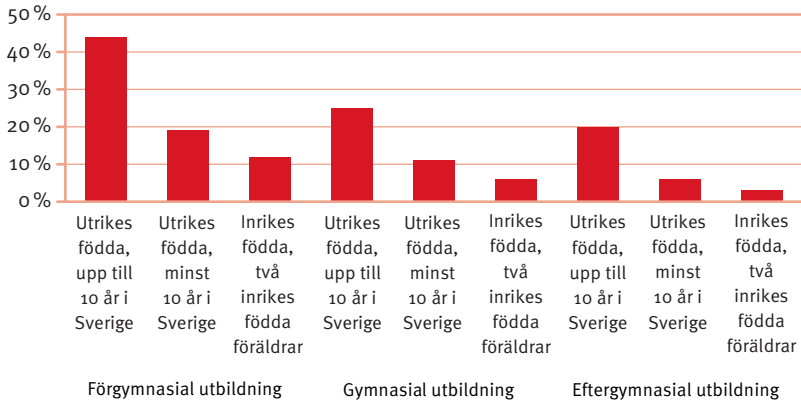
Arbetslösa av arbetskraften, 20–64 år



Källa: Nya bearbetningar SCB (AKU) till LO 2013b för åren 1990–2010; SCB (AKU) tilläggstabeller för åren 2011–2013.

Diagram 3.4a Kvinnors arbetslöshet 2013

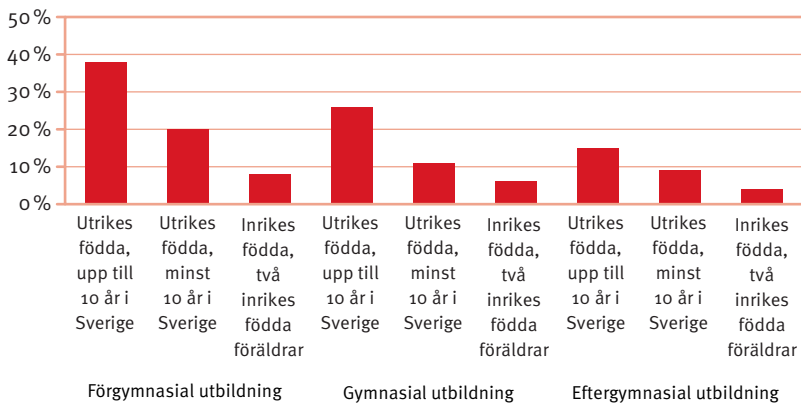
Arbetslösa av arbetskraften, 20–64 år



Källa: SCB (AKU).

Diagram 3.4b Mäns arbetslöshet 2013

Arbetslösa av arbetskraften, 20–64 år



Källa: SCB (AKU).

Skillnader i sysselsättning och arbetslöshet har tydliga strukturella mönster. Klass och kön samspelar över lag och oberoende av om man är utrikes eller inrikes född. För utrikes födda har tiden i Sverige stor betydelse för arbetsmarknadsförankringen, vilket måste ses i ljuset av den höga arbetslösheten. Låg efterfrågan på arbetskraft, allt annat lika, har stor betydelse för möjligheter till snabb etablering i arbete. Hög arbetslöshet försenar vidare etableringen och riskerar dessutom att försämra förutsättningarna att komma in på arbetsmarknaden även på längre sikt, på grund av scarring.

Det är dock inte ovanligt att efterfrågans betydelse för etablering snarast förbises till förmån för att ensidigt rikta blicken mot utbudet av arbetskraft, inom ramen för vad som brukar benämnas bristperspektivet.

Neergaard (2006) påpekar att huvudströmmen av den forskning som studerat förändringar i ekonomin och på arbetsmarknaden i relation till personer med utländsk bakgrund, har sökt förklaringar till låg sysselsättning och hög arbetslöshet först och främst i brister hos de invandrade, i deras humankapital, men framför allt i termer av ”kulturavstånd och liknande”. Det senare ska ses som ett uttryck för rasifiering, vilket lyfts fram i kapitel 2 som en viktig förklaring bakom de skillnader som görs på arbetsmarknaden:

En alldeles för stor del av arbetsmarknadsforskningen har ägnats åt att förklara invandrades position med referens till deras föreställda brister. Det kan naturligtvis ses som legitimt, intressant och nödvändigt att studera skillnader i arbetssökandes kompetens, men en ensidig fokus på dessa frågor riskerar att å ena sidan osynliggöra andra aspekter av arbetsmarknaden som samverkar i att producera utfall och att å andra sidan bindas upp till ett automatiskt behov att förklara 'de andras' situation på arbetsmarknaden med deras egna fel och brister (Neergaard 2006, s. 10).

En central slutsats är att efterfrågans betydelse för sortering av arbetskraften utifrån klass, kön och etnicitet behöver synliggöras mer, särskilt när arbete är en knapp resurs. En del i att minska strukturella skillnader i sysselsättning och arbetslöshet är en generellt minskad arbetslöshet. Då är en mer expansiv ekonomisk politik nödvändig. LO-

ekonomerna är pådrivande i den debatten genom att förespråka att både konjunktur- och strukturarbetslöshet mer aktivt måste bekämpas, med den viktiga utgångspunkten att det inte ligger utom den ekonomiska politikens kontroll att påverka arbetslöshetsnivån. Behovet av såväl penningpolitiska som finanspolitiska åtgärder för att stimulera efterfrågan har påtalats, likväl som satsningar inom bostads-, arbetsmarknads- och utbildningspolitik (LO 2014b).¹⁵ Det senare hänger för nyanlända särskilt samman med förbättrade möjligheter till etablering med matchningskvalitet, vilket framför allt är fokus för kapitel 5.

3.2 Hög arbetslöshet, höga krav och sämre matchning

En viktig förklaring till den generella utveckling som över tid innebär ökande klass- och könsskillnader i sysselsättning och arbetslöshet likväl som stora klass-, köns- och etnicitetsskillnader enligt bilden för 2013, hänger samman med utbildningsförändringar i befolkningen. Perioden 1990 till 2013 har antalet förgymnasialt utbildade minskat drastiskt parallellt med att mer välutbildade individer och grupper har ökat (jmf tabell 1.1).

Andelsmässigt är förgymnasialt utbildade, som framgått av diagram 3.3a och b samt 3.4a och b, kraftigt överrepresenterade i arbetslöshet. Eftersom de förgymnasialt utbildade totalt sett är få, utgör de samtidigt ett förhållandevis begränsat antal arbetslösa. I takt med att gymnasialt och eftergymnasialt utgör de dominerande utbildningsgrupperna, utgör de fler arbetslösa sett till antal. Arbetslösheten är därmed heterogen, även om den uppvisar klass-, köns- och etnicitetsbundna skiljelinjer. Det är viktigt att ha en balanserad syn på arbetslöshetens sammansättning (se tabell 3.1).

¹⁵ Inom ramen för projektet Full sysselsättning och solidarisk politik är det andra rapporter som närmare behandlar frågor om den ekonomiska politikens roll för minskad arbetslöshet. Se till exempel Svensson (2014) för en belysning av penningpolitikens betydelse för full sysselsättning samt Edin (2015) om efterfrågans betydelse för sysselsättningen och behovet av att skapa ett högre efterfrågetryck i ekonomin.

Tabell 3.1 Antal arbetslösa 2013

Kvinnor och män, 20–64 år

Utbildning	Utrikes födda, upp till tio år i Sverige		Utrikes födda, minst 10 år i Sverige		Inrikes födda, två inrikes födda föräldrar		Totalt	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Förgymnasial	10 900	13 900	6 700	8 100	11 200	14 500	28 800	36 500
Gymnasial	9 200	14 500	11 700	14 000	41 700	53 400	62 600	81 900
Eftergymnasial	15 000	13 300	6 700	9 200	26 800	24 400	48 500	46 900
Uppgift saknas	300	200			100		400	200
Totalt	35 400	41 900	25 100	31 300	79 800	92 300	140 300	165 500

Not. Tänk på att detta inte är hela arbetslösheten eftersom endast tre (av fem) befolkningsgrupper analyseras i denna rapport (jmf tabell 1.1).
Källa: SCB (AKU).

Sedan åtminstone början av 2000-talet har det blivit svårare för särskilt individer som saknar gymnasieutbildning att betraktas som duglig arbetskraft. Det handlar inte i första hand om att arbeten som ställer låga krav på utbildning har försvunnit från svensk arbetsmarknad. Det verkar istället i hög grad kunna knytas till att arbetsgivare, när arbetslösheten är hög, riktar högre krav på arbetskraften (LO 2013a).¹⁶ Ett tydligt exempel på det är att fullföljd gymnasieutbildning i princip har kommit att utgöra ett minimikrav för etablering på arbetsmarknaden (LO 2013b; LO 2013c). Enligt Arbetsförmedlingen (2014c) kommer kortutbildades svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden även att bestå över tid.

Från omkring millennieskiftet 1999/2000 har sysselsättningen samtidigt ökat i "ändarna" av kravhierarkin, det vill säga bland låga och höga krav, medan sysselsättningen i mellanskiktet minskar eller inte ökar i samma takt. Den uppkvalificering av jobben som struktur-omvandlingen medförde från omkring 1950 till cirka 2000, har snarast ersatts av en polarisering i vilka jobb som växer fram. Det är inte unikt

¹⁶ I LO (2013d) framkommer också att lågkonjunkturer främst verkar vara perioder som arbetsgivarna använder för att säga upp individer med kortare utbildning medan de i större utsträckning behåller anställda med längre utbildning.

för Sverige utan sammanfaller med liknande utveckling i andra europeiska länder och i USA (Carlén 2014).

Carlén (2014) kopplar detta till utbildningsexpansionen i befolkningen, som har ökat snabbare än jobbets utbildningskrav. Den stigande utbildningsnivån och den ”nya” strukturomvandlingen har sammantaget lett till en tilltagande så kallad överutbildning.¹⁷ Det betyder att fler har en längre utbildning än vad det aktuella jobbet kräver för att utföras och att matchningen därmed försämras. Processen kan beskrivas så här:

De som har en längre utbildning söker sig neråt i kravhierarkin när de inte kan få jobb som matchar deras utbildning. /.../ och tränger samtidigt undan personer med kortare utbildning från den delen av arbetsmarknaden där kort utbildade skulle kunna utföra arbete. Överutbildningen visar att det finns skillnader mellan den utbildning som krävs för att få ett arbete och den utbildning som krävs för att kunna utföra samma arbete. Det är uppenbart att utbildningskraven inte enbart speglar innehållet i arbetet utan även andra faktorer som i princip är oberoende av arbetsinnehållet (Carlén 2014, s. 8).

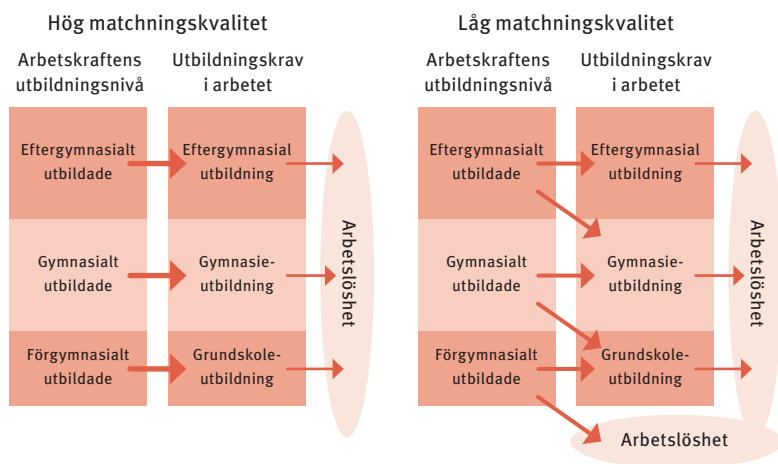
En central poäng är att andelen individer med kort utbildning, definierat som förgymnasialt utbildade, har minskat betydligt mer än andelen så kallat enkla jobb:

Det främsta problemet med den svenska jobbstrukturen är därför inte att de enkla jobben inte räcker till för dem med kort utbildning, utan att antalet kvalificerade jobb inte räcker till för alla dem med längre utbildning (Carlén 2014, s. 9).

Bildligt skulle denna process kunna illustreras som i figur 3.1. Idealt sett vill vi ha hög matchningskvalitet på arbetsmarknaden för att ta tillvara arbetskraftens resurser och uppnå effektivitet. Med utgångspunkt i humankapitalteori, betyder det förenklat att förvärvad utbildning som huvudregel ska matchas mot arbetets krav på utbildning. När jobben totalt sett är för få tycks effekten bli att matchningen fungerar sämre,

¹⁷ Överutbildning brukar definieras som att någon har en mer än två år längre utbildning än vad det aktuella jobbet kräver för att kunna utföras (Carlén 2014).

Figur 3.1 Hög och låg matchningskvalitet på arbetsmarknaden



med konsekvensen att förvärvad utbildning i lägre grad möter arbetets krav på utbildning. Effekten blir att när den med längre utbildning efterfrågas för arbeten som i praktiken ställer lägre krav på utbildning, minskar efterfrågan på den som har kortare utbildning. Resultatet blir att kort utbildade i högre grad trycks ut i arbetslöshet och exkluderas från arbetsmarknaden framför att arbetslösheten fördelas mer jämnt.

Det finns systematiska skillnader mellan kvinnor och män ifråga om matchning och överutbildning som hänger samman med att män i genomsnitt har kortare utbildningar än kvinnor men samtidigt har lättare att få arbete än kvinnor med kortare utbildning (jmf särskilt diagram 3.7a och b längre ned). Dessutom löper kvinnor, på grund av att de i genomsnitt har längre utbildningar än män, större risk att behöva ta jobb som de är överutbildade för. Risken för överutbildning förstärks också av deltidsarbete genom att många kvalificerade jobb sammanfaller med heltid (Carlén 2014). Kvinnor är, av olika orsaker, i högre grad än män deltidsarbetande (se mer om det i avsnitt 3.4).

Hög arbetslöshet påverkar matchningen till det sämre. Arbetsgivare tenderar att höja kraven på arbetskraften och föredrar, som det verkar, ofta längre utbildad arbetskraft när den finns att tillgå. Och den finns

att tillgå eftersom gymnasialt och eftergymnasialt utbildade ökar och förgymnasialt utbildade är jämförelsevis få.

Förgymnasialt utbildades arbetslöshet ska inte i första hand tolkas i termer av att det inte finns arbeten som ställer lägre krav på utbildning. Det är i första hand ett uttryck för ett matchningsproblem, som innebär att de som har längre utbildning söker sig neråt i kravhierarkin när de inte kan få jobb som matchar deras utbildning. Det tränger samtidigt undan personer med kortare utbildning.

3.2.1 Nedåtgående klassresor och begränsad yrkesrörlighet över tid

Personer med utländsk bakgrund är generellt mer utsatta för processer som leder till etablering i yrken med lägre krav på utbildning i förhållande till utbildningsbakgrund (jmf Rooth 2006; le Grand et al. 2013). Det bör ses i ljuset av höga krav på arbetskraften vid hög arbetslöshet, vilket riskerar att leda ökade problem med diskriminering (Eriksson 2010). Det bör också ses som en konsekvens av bristande förmåga att överbrygga migrationseffekter.

När anställdas utbildningssammansättning jämförs med utbildningskrav i arbetet blir det mycket tydligt att matchningskvalitet inte präglar etableringen på arbetsmarknaden bland utrikes födda med upp till tio år i Sverige.

Bland anställda kvinnor har 25 procent ett arbete som ställer krav på förgymnasial utbildning, 43 procent ett arbete som kräver gymnasieutbildning respektive att 32 procent har ett jobb som ställer krav på eftergymnasial utbildning. Detta ska jämföras med att 13 procent av de anställda kvinnorna har förgymnasial utbildning medan 27 procent är gymnasieutbildade respektive att hela 60 procent av de anställda utrikes födda kvinnorna med upp till tio år i Sverige har eftergymnasial utbildning (se diagram 3.5a). Ingen annan grupp anställda har arbeten som i så hög grad enbart ställer krav på förgymnasial utbildning.

I diagram 3.5b finns motsvarande bild för utrikes födda män med upp till tio år i Sverige. Skillnaden mellan utbildningsnivå bland anställda och fördelningen av anställda på yrken med olika utbildningskrav kommer delvis igen: 16 procent har ett arbete som högst ställer krav på förgymnasial utbildning och 17 procent av de anställda männen har förgymnasial utbildning. Vidare är 31 procent gymnasieutbildade och 52

procent eftergymnasialt utbildade. Det är framför allt här diskrepansen mot arbetets krav på utbildning finns: 52 procent av de anställda männen har arbeten som ställer krav på gymnasieutbildning medan 31 procent har arbeten som ställer krav på eftergymnasial utbildning.

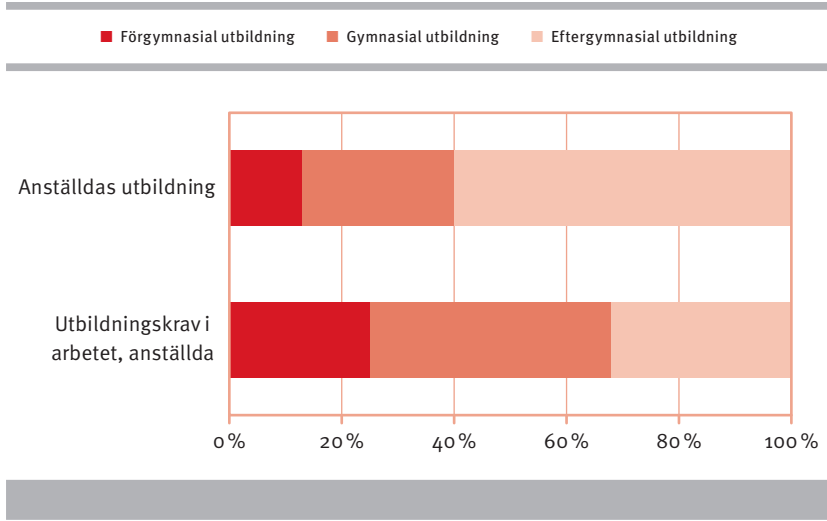
Detta ger två slutsatser. För det första är matchningen svag för utrikes födda med upp till tio år i Sverige, i synnerhet bland kvinnorna. En betydande andel har arbeten de är överkvalificerade för, vilket är ett resursslöseri. För det andra innebär det att särskilt många utrikes födda kvinnor med upp till tio år i Sverige har fått göra en klassresa nedåt. Det gäller också män, men där är arbeten som ställer krav på gymnasieutbildning vanligare än arbeten som ställer krav på förgymnasial utbildning.

Rooth (2006) visar att konjunkturläget har betydelse för utrikes födda akademikers position på arbetsmarknaden. De som invandrade under senare delen av 1990-talet hade relative sämre yrkespositioner i början av 2000-talet jämfört med akademiker som invandrade i slutet av 1980-talet. Att en stor andel akademiker, särskilt utomeuropeiskt födda, varken på kort eller lång sikt får arbete i linje med sina kunskaper från utlandet har tolkats som etnisk diskriminering, som till synes riskerar att öka när arbetslösheten är hög:

Flera tidigare svenska studier har pekat på att invandrare på en viss utbildningsnivå inte har samma möjligheter att få ett arbete som infödda med motsvarande utbildning. När invandrare får ett arbete är det dessutom ofta mindre kvalificerat och sämre betalt än de arbeten som innehas av jämförbara infödda (Rooth & Åslund 2006, s. 16).

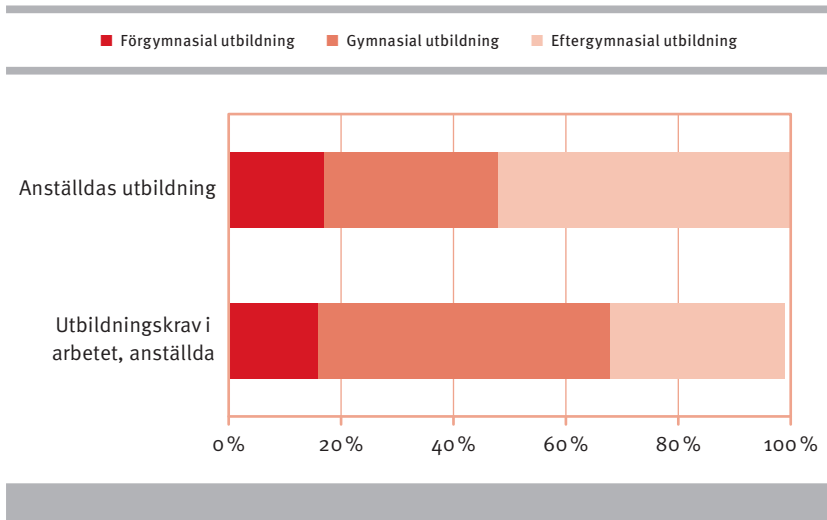
Rooth & Åslund (2006) verkar dock mena att förklaringarna till den låga matchningskvaliteten främst bör sökas i migrationseffekter. Det kan handla om bristande överförbarhet av utbildning som förvärvats i andra länder än i Sverige, det vill säga att vissa utbildningar är mindre användbara i Sverige jämfört med i individens hemland. Det kan handla om att förvärvad utbildning inte är efterfrågad i Sverige på grund av att bytet av arbetsmarknad innebär ett möte med en annan yrkesstruktur. Detta får konsekvensen att det blir svårt att få ett arbete som motsvarar

Diagram 3.5a Utrikes födda kvinnor, upp till 10 år i Sverige: Utbildning och utbildningskrav i arbetet 2013 20–64 år



Källa: SCB (AKU) samt egna beräkningar.

Diagram 3.5b Utrikes födda män, upp till 10 år i Sverige: Utbildning och utbildningskrav i arbetet 2013 20–64 år



Källa: SCB (AKU) samt egna beräkningar.

ens utbildningsnivå.¹⁸ Det kan även handla om (ökade) krav på språkkunskaper från arbetsgivarnas sida, vilket diskuteras och problematiseras i avsnitt 5.5.2.

Överutbildning ska enligt Carlén (2014, s. 47) betraktas som ett matchningsproblem och ”inte som en konsekvens av planerad karriärutveckling där välutbildade tar mindre kvalificerade jobb för att skaffa sig arbetslivserfarenheter”. Rimligen önskar många med längre utbildning som tar ett lägre kvalificerat jobb att det ska bli en språngbräda mot ett jobb som bättre matchar utbildningsbakgrunden (jmf Arbetsförmedlingen 2014b). Rörligheten från överutbildning till matchning är dock begränsad.

Två frågor kan väckas utifrån en jämförelse av de två utrikes födda grupperna (jmf diagram 3.5a och b ovan och 3.6a och b nedan). Den ena är om det över lång tid i Sverige är möjligt att förflytta sig från en lägre position i arbetslivet till en högre. Rooth (2006) visar att det i någon mån är möjligt för utrikes födda akademiker att röra sig från en ”lågstatusposition” till en ”högstatusposition” över längre tid, men att huvudintrycket samtidigt är att yrkesrörligheten är låg och att det är svårt att förbättra sin yrkesposition:

... vi kan konstatera att individer (framför allt då med en utomeuropeisk bakgrund) som initialt accepterade ett arbete med låg status tenderar att bli "inlåsta" i sämre yrken på lång sikt. Resultatet antyder därmed att det inte räcker med att initialt erhålla ett yrke vilket som helst, utan det krävs att yrket har en hög kvalitet för att individens yrkesposition skall bli god på lång sikt (Rooth 2006, s. 24).

Den andra frågan rör snarast om insatser för etablering har fungerat bättre tidigare, och att matchningskvaliteten därför har varit högre tidigare. Emot det talar Erikssons (2010) genomgång av forskning, granskningar och utvärderingar av etableringsinsatser från 1990-talet och framåt. Generellt påvisas stora problem och brister med att få bra

18 SCBs utbildningsstatistik visar dock att det överlag är små skillnader i utbildningsinriktning mellan inrikes och utrikes födda på gymnasie- och eftergymnasial nivå. Utbildningsvalen är snarast könsstereotypa. Vid avsaknad av gymnasieutbildning är spridningen i antal utbildningsår större bland utrikes födda jämfört med inrikes födda.

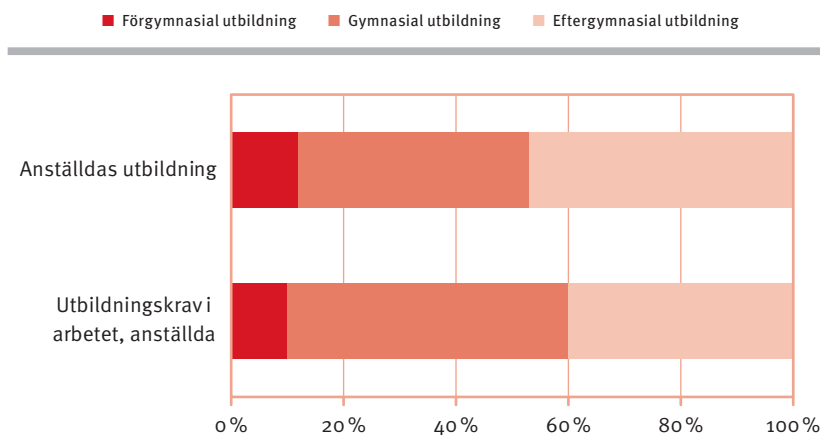
språkkunskaper, med att tillvarata förvärvad utbildning och arbetslivserfarenheter likväl som tillgång till grundläggande utbildning samt att samverka mellan främst stat och kommun inte ser ut att ha fungerat särskilt väl. Kort sagt, den problematik och de brister som lyfts fram avseende den så kallade etableringsreformen i kapitel 5, tycks länge ha präglat etableringsprocessen.

Den bristande matchningen är dock inte lika framträdande bland utrikes födda med minst tio år i Sverige. Det framkommer av diagram 3.6a och b. För kvinnor i den gruppen anställda gäller att 12 procent är förgymnasialt utbildade, 41 procent är gymnasialt respektive 47 procent eftergymnasialt utbildade. Det ska jämföras med att 10 procent har ett arbete som ställer krav på förgymnasial utbildning medan 50 respektive 40 procent har arbeten med utbildningskrav på gymnasie- och eftergymnasial nivå.

För anställda utrikes födda män med minst tio år i Sverige gäller att 13 procent av de anställda har förgymnasial utbildning medan 8 procent har ett arbete med motsvarande utbildningskrav. Vidare har 48 procent gymnasial utbildning och 56 procent ett arbete med krav på gymnasieutbildning. Slutligen, 39 respektive 36 procent av de anställda har eftergymnasial utbildning respektive som ställer motsvarande krav på utbildning.

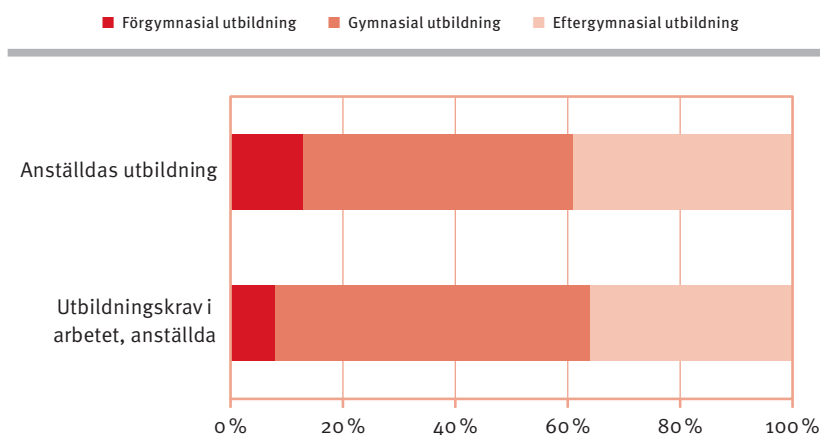
Många i gruppen utrikes födda med minst tio år i Sverige är i åldrarna 50 till 64 år, och är därmed väl etablerade och har ett långt arbetsliv bakom sig. Möjligen går det att se det som att man trädde in på arbetsmarknaden i en hyfsat välmatchad position för 30 till 40 år sedan men att det däremot saknats möjligheter att göra uppåtående klassresor. Kapitel 2, avsnitt 2.2, talar för att en sådan tolkning är tänkbar.

Diagram 3.6a Utrikes födda kvinnor, minst 10 år i Sverige: Utbildning och utbildningskrav i arbetet 2013 20–64 år



Källa: SCB (AKU) samt egna beräkningar.

Diagram 3.6b Utrikes födda män, minst 10 år i Sverige: Utbildning och utbildningskrav i arbetet 2013 20–64 år



Källa: SCB (AKU) samt egna beräkningar.

3.2.2 Inrikes födda män med två inrikes födda föräldrar kan göra uppåtgående klassresor

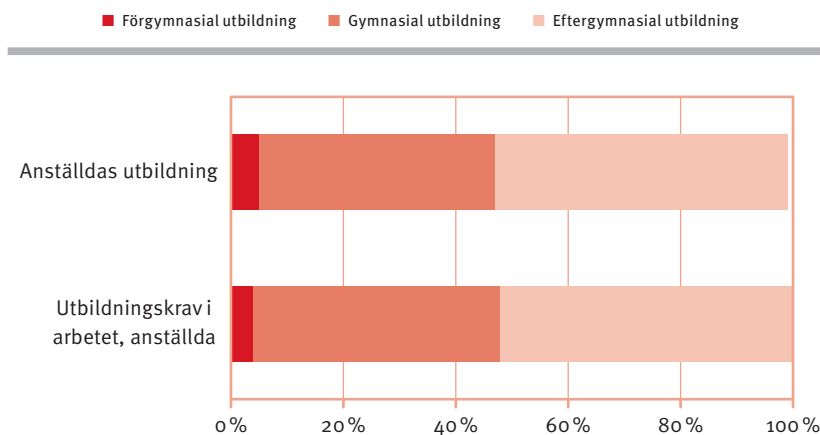
Högst grad av matchning framträder för inrikes födda med två inrikes födda föräldrar. För män framträder dessutom snarast en bild av underutbildning. Det betyder att det finns vissa med kortare utbildning som får jobb som kräver längre utbildning, troligen på grund av att de har annan kompetens än formell utbildning som arbetsgivare värdesätter (Carlén 2014).

Bland anställda män (diagram 3.7b) är utbildningsfördelningen den att 9 procent är förgymnasialt utbildade, 51 procent gymnasialt respektive 40 procent eftergymnasialt utbildade. Fördelningen av anställda på utbildningskrav i arbetet är samtidigt att 3 procent har arbeten som ställer krav på förgymnasial utbildning, medan 52 procent respektive 45 procent har arbeten som ställer krav på gymnasial och eftergymnasial utbildning. Inrikes födda män tycks således ha de största möjligheterna till uppåtgående klassresor, utan att alltid ha den formella utbildningsnivån som arbetet kräver.¹⁹

För inrikes födda kvinnor med två inrikes födda föräldrar, är matchningen hög, även om det inte finns uttalade tecken på underutbildning. Som framkommit ovan kan det delvis förklaras av att deltidsarbete är utbrett bland kvinnor och att många kvalificerade arbeten hänger samman med heltid. Av diagram 3.7a framkommer att anställdas utbildningssammansättning i stort överensstämmer med utbildningskrav i arbetet för gruppen inrikes födda kvinnor med två inrikes födda föräldrar (diagram 3.7a).

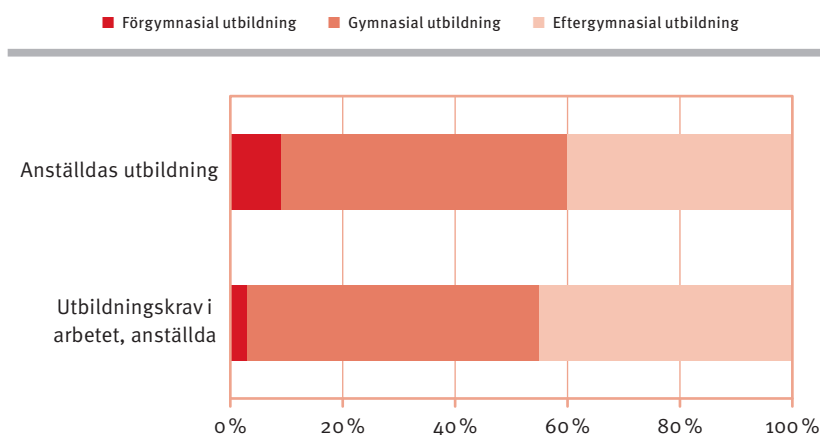
19 Genomgående gäller att det inte genom diagram 3.5 till 3.7 går att ta hänsyn till könsmässiga skiktningar inom utbildningsgrupperna som dels hänger samman med en könssegregerad arbetsmarknad, dels med deltidsarbete. Det skulle sannolikt förstärka intrycket av att särskilt inrikes födda män med två inrikes födda föräldrar, har mer fördelaktiga positioner i arbetslivet.

Diagram 3.7a Inrikes födda kvinnor med två inrikes födda föräldrar: Utbildning och utbildningskrav i arbetet 2013 20–64 år



Källa: SCB (AKU) samt egna beräkningar.

Diagram 3.7b Inrikes födda män två inrikes födda föräldrar: Utbildning och utbildningskrav i arbetet 2013 20–64 år



Källa: SCB (AKU) samt egna beräkningar.

Längre utbildning är viktigt för att utrikes födda med upp till tio år i Sverige alls ska få arbete. Det gäller särskilt för kvinnor. Matchningskvaliteten är dock låg, och det är särskilt vanligt att utrikes födda (kvinnor) med kort tid i Sverige har arbeten som ställer låga krav på utbildning.

Den viktigaste sammantagna slutsatsen är att den sämre matchningen skapas i skärningen mellan hög arbetslöshet, höga krav för att få arbete, diskriminering och bristfällig politik för att minska migrationseffekter. Det senare talar för behovet av tidiga insatser som innebär goda möjligheter att bygga på men också ta tillvara och komplettera förvärvad utbildning i syfte att komma in rätt på arbetsmarknaden från början. Det framstår som en nyckel för att undvika nedåtgående klassresor, både i form av exkluderingen (hög arbetslöshet) och inkluderande underordning (svag matchning). Dessutom är yrkesörligheten låg och det är svårt att förbättra sin yrkesposition över tid.

De förslag som läggs fram i avsnitt 5.5 syftar till förbättrade möjligheter för etablering präglad av matchning. Aktiva kompetenshöjande insatser måste dock även gå hand i hand med att motverka diskriminering på arbetsmarknaden och i arbetslivet, både från arbetsgivares sida och inom arbetsmarknadspolitiken. Det förra kommer att fördjupas i en kommande rapport, och det senare är ett område som fördjupas i kapitel 5.

Sammanfattningsvis är det uppenbart att maktförhållanden som klass, kön och etnicitet hänger ihop och är verksamma när det kommer till processer som leder till skilda positioner på arbetsmarknaden och i arbetslivet. Den bilden förstärks ytterligare i nästa avsnitt (3.4), där förekomsten av tidsbegränsade anställningar kartläggs och analyseras.

3.3 Utbredning av otrygga anställningar bidrar till marginalisering

Flera utredningar och forskare har under årens lopp visat att utrikes födda, särskilt med kort tid i Sverige är överrepresenterade i tidsbegränsade anställningar jämfört med inrikes födda (se till exempel Eriksson 2010).

Bland anställda inom samma utbildningsnivåer finns skiktningar utifrån etnicitet och kön vad gäller förekomsten av otrygga anställningar (se diagram 3.8a och b). Skiktningen är särskilt tydlig för gruppen utrikes födda med upp till tio år i Sverige. För kvinnorna ligger andelen

tidsbegränsade anställningar mellan 38 och 50 procent och bland män mellan 26 och 38 procent.

För kvinnor med minst tio år i Sverige rör sig andelen tidsbegränsade anställningar mellan 15 och 17 procent. För män ligger motsvarande siffror mellan 13 och 14 procent. Det är jämförbara nivåer för kvinnor och män med inrikes födda med två inrikes födda föräldrar. Möjligen kan dock andelarna för den utrikes födda gruppen ses som höga mot bakgrund av ålderssammansättningen som innebär att en stor andel är i åldrarna 50 till 64 år. I LO (2014c) framgår som en jämförelse att andelen tidsbegränsat anställda i åldersgrupperna 45 till 54 respektive 55 till 64 år motsvarar sju respektive sex procent.

LO (2013d) visar att fasta anställningar är grunden både för utvecklingsmöjligheter, kompetensutveckling och lärande i arbetet men också för ansvar, delaktighet och inflytande, arbetstider och arbetsuppgifter.²⁰ Tidsbegränsat anställda är mer hänvisade till arbetsuppgifter som är rutinartade och standardiserade. Det hänger samman med att arbetsgivare strävar efter att förkorta upplärningstiderna för att utföra olika arbetsmoment, vilket urholkar de tidsbegränsade jobbets kvalitet.

Det verkar ligga i den tidsbegränsade anställningens natur att arbetsgivare inte är särskilt benägna att satsa på kompetenshöjande utbildningsinsatser. Detta eftersom de inte själva, utan kanske någon annan, kan komma att dra nytta av utbildningsinvesteringar. Med tidsbegränsade anställningar följer därmed också mindre utvecklingsmöjligheter och begränsad kompetensutveckling i arbetet. Det förstärker risken för inlåsning i jobb med sämre villkor (LO 2013d).

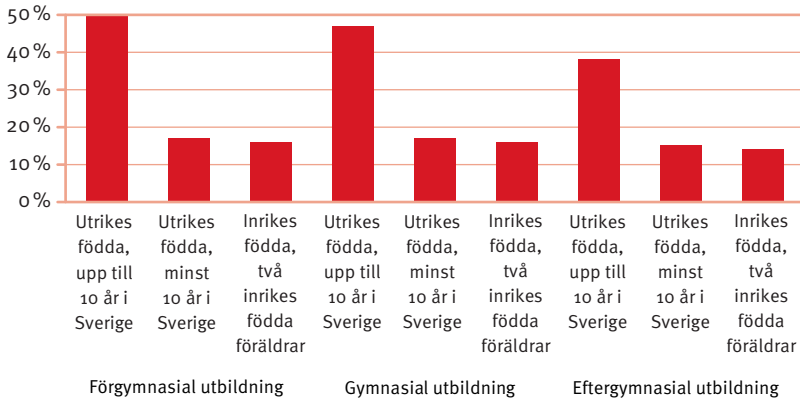
Anställningsformen allmän visstid infördes i lagen om anställningsskydd 2007 och har sedan dess blivit den dominerande formen av tidsbegränsade anställningar. Allmän visstid används vid olika typer av tim- och behovsanställningar, men också vid projekt- och objektsanställningar. Allra sämst är villkoren och utvecklingsmöjligheterna för tim- och behovsanställda. Sedan tidigare är det känt att det framför allt är i

²⁰ Det betyder dock inte att personalutbildning är jämnt fördelad utifrån klass, kön och etnicitet.

Det är till exempel vanligare att anställda med längre utbildning får större del av utbildning i arbetet. Generellt gäller vidare att omkring 32 procent inom den inrikes födda gruppen deltog i personalutbildning 2010. Motsvarande andel bland utrikes födda med högst fem år i Sverige var 15 procent och bland utrikes födda med minst tio år i Sverige var andelen 26 procent. Dock var skillnaderna särskilt stora mellan utrikes födda kvinnor och män (LO 2013d).

Diagram 3.8a Kvinnors tidsbegränsade anställningar 2013

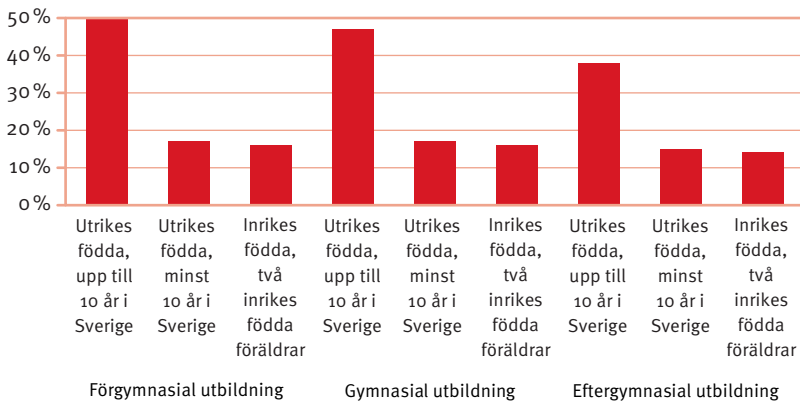
Tidsbegränsat anställda av anställda, 20–64 år



Källa: SCB (AKU).

Diagram 3.8b Mäns tidsbegränsade anställningar 2013

Tidsbegränsat anställda av anställda, 20–64 år



Källa: SCB (AKU).

arbetaryrken som dessa, de mest osäkra visstiderna, är utbredda. Bland tjänstemän är det generellt vanligare med (allmänna) visstider i form av projekt- och objektsanställningar. De senare kan betraktas som tryggare eftersom de ofta löper under en längre tid och med fastställd tjänstgöringsgrad. Detta gäller dock inte för tim- och behovsanställningar där de vanligaste scenarierna är att ringas eller sms:as in arbetspass för arbetspass alternativt att endast ha ett mindre antal arbetspass inbokade för en kortare tid framöver (LO 2013d; LO 2014a; LO 2014c).

Oavsett på vilken nivå de tidsbegränsade anställningarna ligger enligt diagram 3.8a och b ovan, är det i relation till antalet tidsbegränsat anställda vanligast att ha en allmän visstidsanställning (jmf diagram 3.9a och b). Det innebär att allmän visstid i form av tim- och behovsanställningar och i någon mån projekt- och objektsanställningar, är mycket vanliga anställningsformer bland i synnerhet utrikes födda med upp till tio år i Sverige.

Vid sidan av de allmänna visstiderna förekommer i princip två andra tidsbegränsade anställningsformer. Bland kvinnor är vikariat relativt vanligt, dock med undantag för utrikes födda förgymnasialt utbildade kvinnor. Bland män förekommer vikariat i mindre grad.

Provanställningar förekommer i liten omfattning, vilket beror på att provanställningar bara är tillåtna i de fall de leder till en fast anställning, det vill säga när det finns en utlyst tillsvidareanställning. Det är främst bland män och då särskilt bland inrikes födda med två inrikes födda föräldrar som provanställningar förekommer, om än i liten omfattning. Bland kvinnor är det eftergymnasialt utbildade tillsammans med inrikes födda kvinnor med gymnasieutbildning som i någon mån har provanställningar. Provanställningarna har tidigare visat sig ha en stark koppling till fasta anställningar och är därmed en betydligt tryggare än andra tidsbegränsade anställningsformer. Håkansson (2001) har till exempel visat att tre av fyra provanställningar övergår i tillsvidareanställningar.

Utbredningen av tidsbegränsade anställningar i allmänhet och allmänna visstider i synnerhet, placerar utrikes födda med upp till tio år i Sverige i marginaliserade positioner i arbetslivet. Det beror bland annat på att de mest osäkra anställningsformerna är förknippade med korta upplärningstider, mindre kvalificerade arbetsuppgifter och små möjligheter till kompetensutveckling och lärande i arbetet. Det riske-

Diagram 3.9a²¹ Kvinnors tidsbegränsade anställningsformer 2013

Typ av anställningsform av tidsbegränsat anställda, 20–64 år

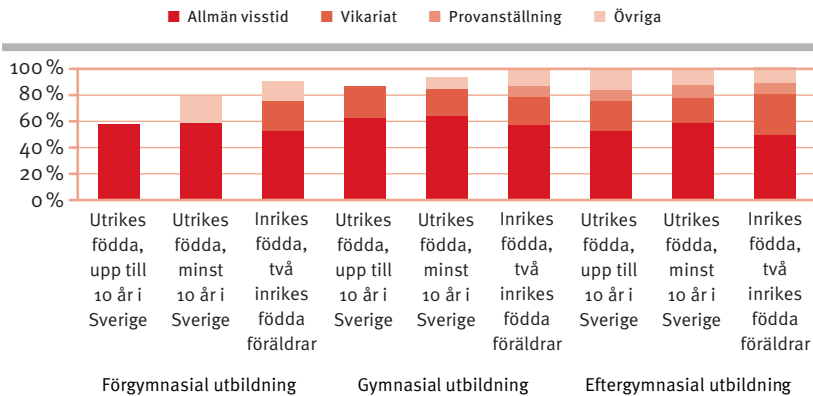
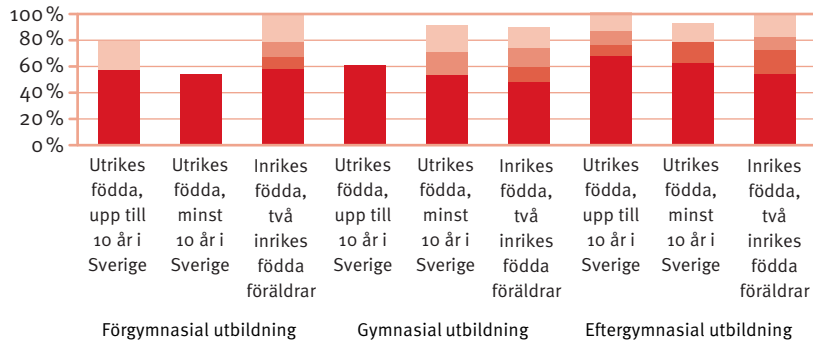


Diagram 3.9b Mäns tidsbegränsade anställningsformer 2013

Typ av anställningsform av tidsbegränsat anställda, 20–64 år



Not. Allmänna visstider omfattar de som svarat att de har objekts- eller projektanställning, att de kallas in vid behov eller är anställd per timme med schema för viss tid, har ett tillfälligt arbete referensveckan eller har en allmän visstidsanställning (AVA). Övriga omfattar bland annat feriearbetande, säsongsarbetande, praktikanter och lärlingar, förtroendevalda, termins- och läsårsanställd skolpersonal, kontraktsanställda soldater (tidsbegränsade anställningar för gruppbefäl, soldater och sjömän inom Försvarsmakten), övrigt och vet ej.

Källa: SCB (AKU).

21 I de fall staplarna inte summerar till 100 procent, beror det på att antalet i urvalet är för litet för att det ska kunna redovisas.

rar att förstärka marginalisering men också att leda till återkommande arbetslöshetsperioder. Det är tveksamt om de allmänna visstiderna kan betraktas som en ingång till att snabbt få en fast anställning och därmed mer varaktig och hållbar etablering.

När det gäller just olika typer av tim- och behovsanställningar, som oftast är allmänna visstider där man rings in med kort varsel och får ett begränsat antal timmars arbete, finns det dessutom en risk för att deltagande i etableringsinsatser försvåras. Insatser som skulle öka möjligheterna till varaktig arbetsmarknadsetablering. Det beror på att det finns ytterligare en dimension som är central för hur dessa lösliga anställningsförhållanden fungerar, att de i grunden bygger på att arbetstagaren måste tacka ja till allt arbete som erbjuds för att inte riskera att inte bli tillfrågad igen. En tim- eller behovsanställning kan därför vara svår att kombinera med till exempel studier.

Arbetsgivare verkar i hög grad betrakta utrikes födda med upp till tio år i Sverige som buffert-/reservarbetskraft. För att förändra utsattheten för otrygga villkor i arbetslivet är det viktigt att minska arbetsgivares utrymme att använda de mest otrygga allmänna visstidsanställningarna, tim- och behovsanställningarna.

3.4 Deltidsnorm för kvinnor och utrikes födda män med kort tid i Sverige

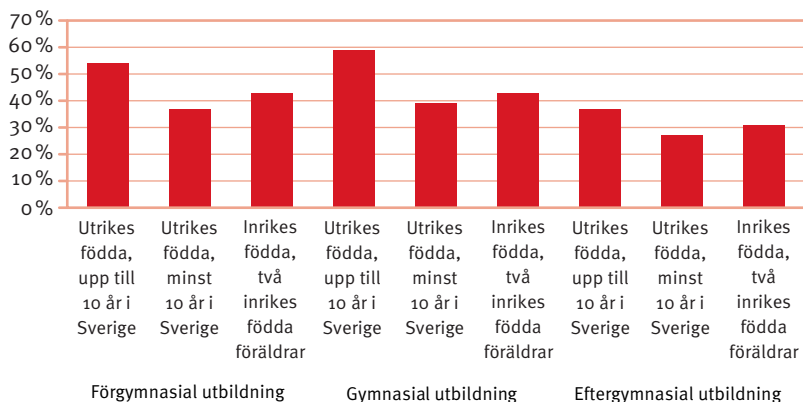
Det är framför allt kvinnor som arbetar deltid, vilket framkommer av diagram 3.10a och b nedan. Det finns skillnader utifrån utbildningsnivå och för kvinnor gäller, inom alla utbildningsnivåer, att deltidarbetet är minst utbrett bland utrikes födda med minst tio år i Sverige. Det kan möjligen (fortfarande) knytas till att det tidigare var vanligare att invandrade kvinnor jämfört med kvinnor med svensk bakgrund arbetade heltid, vilket framkommit av avsnitt 2.2.

För män är det norm att arbeta heltid och deltidarbete är generellt ovanligt. Dock arbetar utrikes födda män med upp till tio år i Sverige i högre grad deltid än andra män. Det gäller särskilt förgymnasialt utbildade män där andelen deltidarbetande utgör 27 procent. Det kan jämföras med att 11 procent av de inrikes födda männen med två inrikes födda föräldrar är deltidarbetande.

Genom att den könssegregerade och etniskt segregerade arbetsmark-

Diagram 3.10a Kvinnors deltidarbete 2013

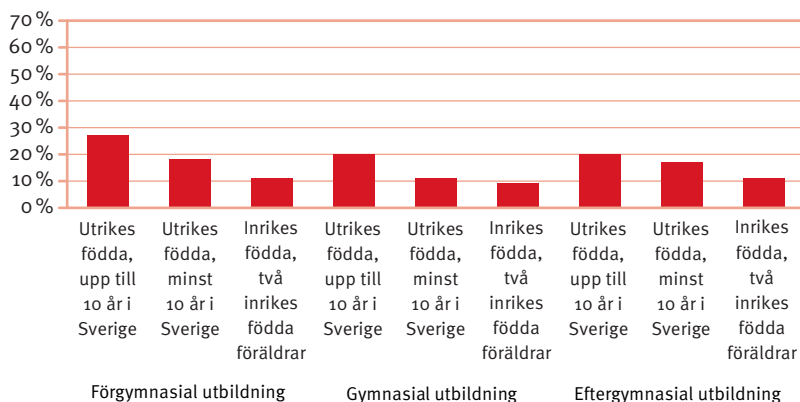
Deltidsarbetande av anställda, 20–64 år



Källa: SCB (AKU).

Diagram 3.10b Mäns deltidarbete 2013

Deltidsarbetande av anställda, 20–64 år



Källa: SCB (AKU).

naden sammanfaller, verkar deltidsnormen leda till att också män med upp till tio år i Sverige oftare än andra män erbjuds deltidsarbeten.

Den mest framträdande orsaken till deltidsarbete är att arbetsgivare inte erbjuder heltidsarbeten (se diagram 3.11a och b). Att inte ha hittat eller ha fått ett heltidsarbete är den dominerande förklaringen till deltidsarbete och det gäller brett. Även bland eftergymnasialt utbildade med upp till tio år i Sverige är andelarna som inte har hittat eller fått ett heltidsarbete högre än bland övriga med den utbildningsnivån.

Deltidsarbete som orsakas av brist på heltidsarbeten kan å ena sidan ses som ett indirekt uttryck för att för att det vanligen tas för givet att kvinnor har huvudansvar för familj och hem. Det gör att det finns en deltidsnorm för hur arbetet organiseras i kvinnodominerade arbetaryrken (inom privat och offentlig servicesektor).²² Deltidsnormen kan å andra sidan ses som ett uttryck för arbetsgivares strävan efter precisionsbemanning, det vill säga att betala för exakt rätt mängd arbete vid varje givet ögonblick. I kvinnodominerade arbetaryrken bör deltidsarbetet därför också knytas till att bemanning styrs av när det är hög arbetsbelastning, exempelvis utifrån varierande kundströmmar eller vård- och omsorgsbehov.²³

Deltidsarbete beror delvis också direkt på vård av barn (och/eller vuxna anhöriga). Det gäller främst kvinnor med eftergymnasial utbildning. Endast i begränsad mån gäller det kvinnor i övriga utbildningsgrupper och då företrädesvis bland inrikes födda kvinnor med två inrikes födda föräldrar samt utrikes födda gymnasieutbildade kvinnor med minst tio år i Sverige. Det måste kopplas till normer om kvinnors och mäns (olika) ansvar för betalt och obetalt arbete.

Bland män är det två grupper som, dock i mycket liten grad, arbetar deltid för omsorg om barn. Det är inrikes födda män med eftergymnasial och gymnasial utbildning.

Deltidsarbete orsakas ibland även av studier och egen sjukdom. Deltidsarbete till följd av egen sjukdom gäller företrädesvis bland utrikes födda med minst tio år i Sverige och inrikes födda med två inrikes födda föräldrar med förgymnasial och gymnasial utbildning. Deltidsarbete

²² För en fördjupad diskussion om detta, se LO (2014a).

²³ Även utbredningen av tim- och behovsanställningar kan ses som en del i arbetsgivares önskan om precisionsbemanning.

Diagram 3.11a²⁴ Orsaker till kvinnors deltidarbete 2013

Av deltidarbetande, 20–64 år

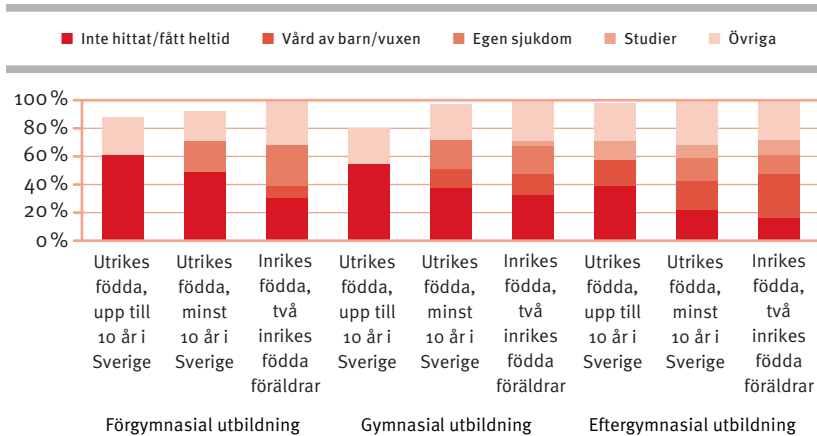
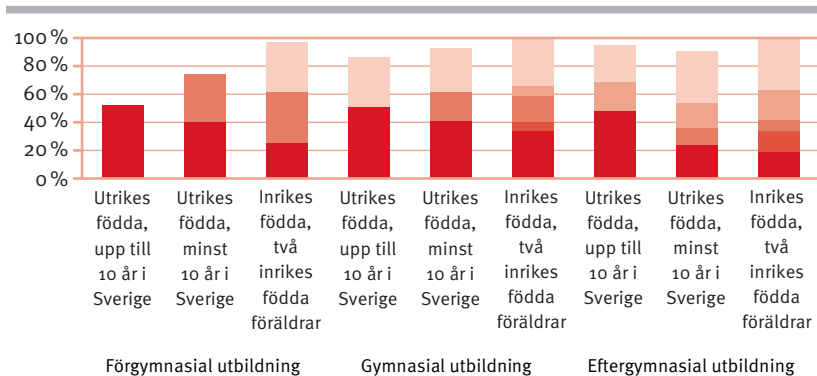


Diagram 3.11b Orsaker till mäns deltidarbete 2013

Av deltidarbetande, 20–64 år



Not. Vård av barn/vuxen omfattar framför allt vård av barn. Övriga omfattar bland annat har flera jobb, andra personliga skäl eller familjeskäl, att arbetet är psykiskt och fysiskt krävande, vet ej och övrigt.

Källa: SCB (AKU).

24 När staplarna inte summerar till 100 procent beror det dels på att urvalet ibland är för litet för att det ska kunna redovisas värden, dels beror det på att det finns ett visst bortfall.

på grund av studier visar sig också i diagram 3.11a och b, vilket främst hänger samman med att högskolestuderande arbetar deltid parallellt med studier.

Deltidsarbete beror främst på att arbetsgivare inte erbjuder heltidsarbete. Det kan knytas till en utbredd deltidsnorm för hur arbetet organiseras i kvinnodominerade arbetaryrken. En indirekt bakomliggande förklaring till deltidsnormen är att kvinnor förväntas ta huvudansvar för familj och hem. En förklaring ligger dock också i arbetsgivares strävan efter precisionsbemanning.

Deltidsnormen spiller även till viss del över på män med upp till tio år i Sverige. Det beror främst på att den könssegregerade och etniskt segregerade arbetsmarknaden sammanfaller. För män är annars heltidsarbete norm.

Deltidsarbete bör ses i ljuset av ett komplext samspel mellan maktstrukturer som hänger samman med klass, kön och etnicitet där såväl efterfrågesidan i form av arbetsgivare som könsskillnader vad gäller fördelning av betalt och obetalt arbete mellan kvinnor och män spelar in.

4. Möte med olika institutioner och arbetskraftsdeltagande

SOM NYANLÄND I SVERIGE möter man delvis olika institutioner i etableringsprocessen. Det handlar om att det finns olika vägar till Sverige. Uppehållstillstånd kan ges av olika skäl och invandringen är brett sammansatt.

Flyktingar har mer uttalad rätt till stöd för etablering än andra invandrare. Man kan säga att staten, eller samhället, åtagit sig ett större ansvar för flyktingars etablering i samhället och på arbetsmarknaden på grund av de särskilda omständigheter som flyktinginvandringen grundas på, det vill säga att flykt handlar om att söka skydd, vilket innebär att individens första behov är trygghet. Ett perspektiv som är viktigt när etablering diskuteras.

I relation till nyanländas etablering på arbetsmarknaden har samtidigt framför allt nyanlända kvinnors arbetskraftsdeltagande uppmärksammat och problematiserats på senare år. Det kan knytas till att kvinnor och män invandrar av förhållandevis olika skäl. Något som gör att de olika vägarna till Sverige, som är förknippade med olika stödjande insatser, får betydelse.

Fokus för detta kapitel är att närma sig betydelsen av nyanländas möte med olika institutioner. Institutioner som i vissa fall präglas av olika och delvis motstridiga logiker. Framför allt tycks detta påverka nyanlända kvinnor (mammor), vilket kan knytas till bristande inkludering i generella välfärdssystem men också till bemötande och föreställningar om kvinnors inställning till arbetskraftsdeltagande och lönearbete.

4.1 Brett sammansatt invandring och olika vägar till Sverige

Invandringen till Sverige har sedan 1970-talet dominerats av flykting- och anhöriginvandring, vilket framkommer av kapitel 2. Det har dock funnits olika vägar till Sverige, och invandringen har perioden 2000 till 2013 varit brett sammansatt.

Generellt gäller att kvinnors och mäns invandrings skäl skiljer sig markant åt (jmf diagram 4.1a och b). Det har betydelse för etableringen

på arbetsmarknaden. Exempelvis gäller att arbetskraftsinvandrare har jämförelsevis hög sysselsättningsgrad snabbt in på invandringstillfallet, medan etablering tar längre tid för flyktingar och anhöriga (SOU 2012:69; SCB 2014).

Betydligt fler män än kvinnor är arbetskraftsinvandrare. Kvinnor är dessutom i många fall anhöriga till arbetskraftsinvandrade även när de får uppehållstillstånd som arbetskraftsinvandrare. Det förklarar en del av den stora skillnad i sysselsättningsgrad mellan kvinnor och män med upp till tio år i Sverige som framkommit tidigare i rapporten, i avsnitt 3.1. Sedan 2008, när nya arbetskraftsinvandringsregler trädde ikraft, har antalet män som arbetskraftsinvandrar till Sverige också ökat.

Invandringen består även av relativt stort antal EU/EES-medborgare, vilket följer av den fria rörligheten inom EU och mellan de nordiska länderna. Ett mindre antal söker och får uppehållstillstånd som gäst-studerande.²⁵

Flykting- och anhöriginvandrare (övriga anhöriga) är förhållandevis få sett till samtliga invandrare åren 2000 till 2013. I flyktinggruppen dominerar män, medan kvinnor i högre grad tillhör gruppen övriga anhöriga. Det senare innebär invandring med anknytning till någon som redan bor i Sverige. Det är då familjeband som ligger till grund för uppehållstillstånd.

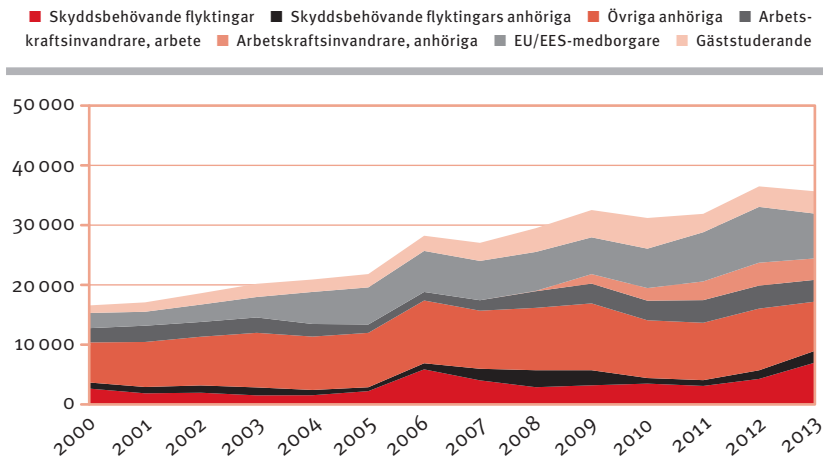
Hur många asylsökningar beviljas?

Andelen asylsökande som i första instans beviljas uppehållstillstånd varierar förhållandevis stort under perioden 2000 till 2013. Generellt gäller att andelen beviljade tillstånd är låg och att asylsökande kvinnor i högre grad än asylsökande män beviljas uppehållstillstånd som skyddsbehövande flyktingar. För perioden som helhet har 36 procent av kvinnornas och 27 procent av männens asylsökningar beviljats. För 2014, fram till slutet av augusti, har dock närmare 60 procent av samtliga avgjorda asylärenden lett till bifall. Att en låg andel asylsökande beviljas uppehållstillstånd i första instans leder till förhållandevis många överklaganden. Endast en liten andel av dessa leder vid omprövning till bifall (Migrationsverket).

²⁵ Även adopterade barn får uppehållstillstånd. Just det är dock inte aktuellt här eftersom fokus ligger på åldersgruppen 20 till 64 år.

Diagram 4.1a Kvinnors skäl för invandring 2000–2013

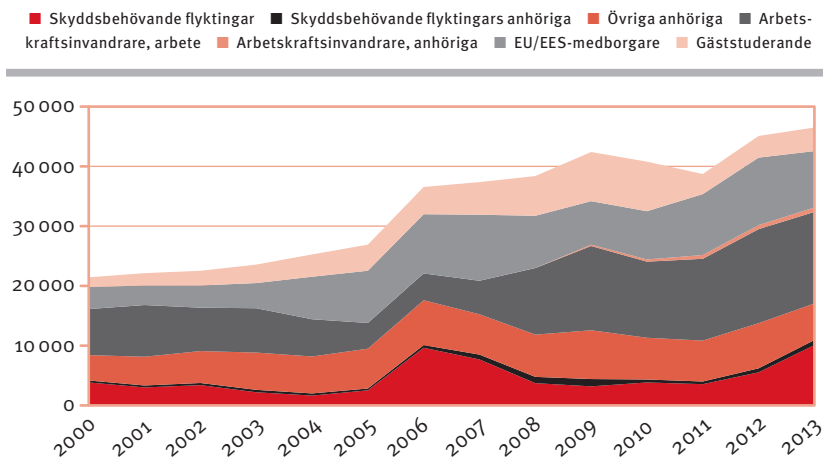
Antal beviljade uppehållstillstånd, 20–64 år



Källa: Migrationsverket samt egna bearbetningar.

Diagram 4.1b Mäns skäl för invandring 2000–2013

Antal beviljade uppehållstillstånd, 20–64 år



Källa: Migrationsverket samt egna bearbetningar.

4.1.1 Flykting- och anhöriginvandrare har olika ingångar till stöd för etablering

De två vägarna till Sverige som gäller för flyktingar och deras anhöriga respektive övriga anhöriga innebär olika status i förhållande till stöd för etablering. Den förra gruppen omfattas sedan december 2010 av etableringsreformen/-lagen som då ersatte de kommunala introduktionsprogrammen.²⁶ Reformen innebär att kommunerna och staten tillsammans har det övergripande ansvaret för flyktingars etablering och syftet är att få till stånd tidiga arbetsrelaterade insatser. Fokus ligger främst på svenska för invandrare, SFI, samhällsorientering och arbetsförberedande aktiviteter. Etableringsreformens innehåll redogörs närmare för i kapitel 5, avsnitt 5.4.

Övriga anhöriginvandrare omfattas inte av etableringsreformen. Vägen till stöd för etablering på arbetsmarknaden kan då gå via Arbetsförmedlingens ordinarie verksamhet alternativt kommunala arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Tillgången till tidiga insatser inom den statliga arbetsmarknadspolitiken bygger på Arbetsförmedlingens bedömning av risk för långtidsarbetslöshet. Generellt gäller att tidiga insatser har prioriterats ned och att den aktiva arbetsmarknadspolitiken i hög grad lagts om och riskerar att komma in sent. Kompetenshöjande aktiva arbetsmarknadspolitiska program har i hög grad dragits ned. Också detta redogörs närmare för i kapitel 5 (avsnitt 5.3).

Uppdelningen av stödjande insatser utifrån invandringskäl innebär att också förutsättningar att ordna sin försörjning under etableringstiden ser olika ut. Inom etableringsreformen finns en särskild (statlig) etableringsersättning, som är att betrakta som en form av aktivitetsstöd. Ersättningen motsvarar 308 kronor per dag för heltidsaktiviteter.²⁷ Den

26 De kommunala introduktionsprogrammen omfattade nyanlända flyktingar, skyddsbehövande och vissa av deras anhöriga, det vill säga samma grupper som omfattas av nuvarande etableringsreform-/lag. Introduktionsprogrammen skulle innehålla SFI, praktik i den mån som var möjlig, samhällsorientering samt information om vardagslivet (i en kommun). För övriga anhöriginvandrare fick kommunerna inget statligt stöd och hade heller inte någon skyldighet att erbjuda deltagande i programmen (Eriksson 2010). Övriga anhöriginvandrare hade då, precis som nu, dock lagstadgad rätt till SFI och kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå för att få motsvarande grundskoleutbildning (samt tillgång till ordinarie arbetsmarknadspolitik).

27 Ersättningen är dock lägre under den tidsperiod när etableringsplanen upprättas, 231 kronor per dag för heltid. Nyanlända som har barn kan också få ett särskilt så kallat etableringstillägg (SOU 2012:69).

som inte omfattas av etableringsreformen men deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program kan få aktivitetsstöd baserat på a-kasseersättning alternativt om 223 kronor per dag (för motsvarande heltid) när man inte har kvalificerat sig för a-kasseersättning.

Det lägsta aktivitetsstödet och etableringsersättningen är låga ekonomiska stöd och är snarast relaterade till försörjningsstödet riksnorm. En kompletterande försörjningskälla för deltagare i etableringsreformen eller för deltagare i arbetsmarknadspolitiska program med lågt aktivitetsstöd kan därför vara kommunalt försörjningsstöd (SOU 2012:69).²⁸

SOU 2012:9 anger vidare att omkring 20 procent av de nyanlända anhöriginvandrarna, som inte tillhör till etableringsreformens målgrupp, har behov av försörjningsstöd under de första åren i Sverige. Det gör att anhöriginvandrare i högre grad kan komma att omfattas av kommunala arbetsmarknadsåtgärder (se vidare nedan).

Nyanlända övriga anhöriginvandrare, som står utanför etableringsreformen, har inte med självklarhet tillgång till tidiga arbetsmarknadspolitiska insatser som ger stöd för etablering. På grund av den könsmässigt skilda sammansättningen av grupperna flyktingar och anhöriginvandrare, är det därmed främst kvinnor som riskerar att i mindre grad får del av tidiga insatser. De olika vägarna till Sverige innebär därmed i någon mening dubbla strukturer inom arbetsmarknadspolitiken.

4.1.2 Flykting- och anhöriginvandrare möts delvis av dubbla strukturer

Ansvar för att ge arbetslösa stöd i processen med att finna arbete är formellt sett statens, men kommunerna har kommit att spela en allt större roll. Det beror främst på två sammanlänkande utvecklingslinjer.

Dels att kommunala arbetsmarknadspolitiska åtgärder har ökat i omfattning över tid, vilket främst handlar om att Sverige har följt en internationell trend med ökade inslag av aktiva arbetsmarknadsåtgärder riktade till mottagare av försörjningsstöd. I juli 2013 gavs kommunerna även utökade möjligheter att anvisa mottagare av försörjningsstöd till deltagande i arbetsmarknadsåtgärder i kommunal regi (SFS 2001:43).

²⁸ Angelin (2014) påpekar att det finns en laglig rätt till en "skälig levnadsnivå" inom försörjningsstödet, men att nivån på detta inte följt den allmänna standardutvecklingen. Det har lett till en successiv och betydande urholkning av försörjningsstödet, vilket har inneburit att bidragstagarnas levnadsstandard har urholkats vad gäller skälighet. Det borde ses över.

Förändringen innebar ett slopat krav på särskilda skäl för att kommuner ska kunna kräva deltagande i praktik eller annan kompetenshöjande insats av personer över 25 år, som ett villkor för försörjningsstöd. Även genom införandet av lagen om vissa kommunala befogenheter (SFS 2009:47) har kommunerna getts en mer framträdande roll inom arbetsmarknadspolitiken.

Dels har arbetslösa i högre grad försörjningsstöd som ”ersättning” vid arbetslöshet.²⁹ Det beror på att försörjningsstödet, när arbetslösheten är hög, har fått en större roll som inkomstskydd i perioder av arbetslöshet. Färre, särskilt nytillträdande till arbetsmarknaden, omfattas då av arbetslöshetsförsäkringen. Situationen har även förvärrats från 2007 när det så kallade studerandevillkoret avskaffades och villkoren för att kvalificera sig till arbetslöshetsförsäkringens skärptes (LO 2013d; Järliden Bergström et al. 2014).³⁰

Ett skäl till att det är problematiskt att den faktiska ansvarsfördelningen och därmed även kostnadsansvaret för arbetsmarknadspolitiken har förskjutits från stat till kommun ligger i att kunskapen om effektiviteten i de kommunala arbetsmarknadspolitiska åtgärderna är mycket liten. Det saknas systematisk dokumentation och få uppföljningar och utvärderingar har gjorts. Det finns heller ingen nationell struktur för uppföljning av de kommunala arbetsmarknadspolitiska åtgärderna och det förefaller svårt att upprätta. Detta är en stor skillnad jämfört mot den (statliga) aktiva arbetsmarknadspolitiken som följs upp och utvärderas kontinuerligt, bland annat genom forskning.

De lokala variationerna är också stora och de resultat som finns om effekten av politiken är ofta ambivalenta och motsägelsefulla. Den kommunala arbetsmarknadspolitiken ser ut att i för liten grad bestå av aktiviteter som syftar till att öka individens resurser i syfte att kunna få långsiktig förankring på arbetsmarknaden. Det mesta tyder på att insatserna är av förberedande karaktär. Flera studier pekar även på att insatserna inte tycks utgå ifrån bedömningar av individuella behov för

29 Försörjningsstöd är dock inte en försäkring (av tidigare inkomst), utan är det yttersta samhällsliga försörjningsskyddet mot att bli helt utblottad.

30 Arbetslösa med försörjningsstöd antas ha jämförbar arbetsförmåga med arbetslösa som har a-kasseersättning (Järliden Bergström et al 2014). För 2013 gäller att 47 procent av vuxna med försörjningsstöd hade arbetslöshet som försörjningshinder och stod till arbetsmarknadens förfogande. (Socialstyrelsen samt egna beräkningar).

att öka chanserna till jobb och att det bland annat finns skillnader i aktiviteters fördelning och förekomst mellan kvinnor och män. Den kunskap som finns pekar sammanfattningsvis på att åtgärderna i första hand tycks fungera som kontrollinstrument och i avskräckande syfte (Ulmestig 2007; Dahlberg et al. 2013).

Det är problematiskt att staten successivt ser ut att flytta arbetsmarknadspolitiska uppgifter och utgifter till kommunerna. Det minskar likvärdigheten bland arbetslösa med olika försörjning vid arbetslöshet. Eftersom kunskapen om den kommunala arbetsmarknadspolitiken är begränsad är det särskilt problematiskt att det främst är individer och grupper med svag arbetsmarknadsanknytning som styrs bort från den statliga arbetsmarknadspolitiken.

I förhållande till de skillnader för etableringsstöd som skapats för flykting- och anhöriginvandrare innebär de dubbla strukturerna inom arbetsmarknadspolitiken att särskilt anhöriginvandrare, av vilka en majoritet är kvinnor, riskerar att ställas utanför den statliga arbetsmarknadspolitiken. Etableringsreformen tycks också ha fått negativa konsekvenser för omfattningen av kommunalt stöd riktat till anhöriginvandrare:

Sedan ansvaret för de arbetsförberedande insatserna för dem som tagits emot som flyktingar eller skyddsbehövande överfördes från kommunerna till Arbetsförmedlingen anger många kommuner att de har börjat montera ned sina verksamheter som tidigare erbjudits också övriga anhöriginvandrare med behov av särskilt stöd (SOU 2012:9, s. 122).

Enligt SOU 2012:69 går det även att knyta bristen på särskilda etableringsinsatser till att övriga anhöriginvandrare i lägre grad än flyktingar och deras anhöriga anmäler sig som arbetssökande på Arbetsförmedlingen.

Dagens situation innebär dubbla strukturer och det finns tveksamheter i hur effektiv den samlade arbetsmarknadspolitiken är. Risken för dubbelarbete är uppenbar, liksom risken för att individer står utan stöd från något håll.

Det framstår som viktigt att det arbetsmarknadspolitiska ansvaret för alla arbetslösa vilar på Arbetsförmedlingen. Det är också utgångspunkten för de förslag som presenteras för att förbättra förmågan att

överbrygga migrationseffekter inom ramen för arbetsmarknadspolitiken i kapitel 5.

Det finns dessutom en vidare betydelse av att inte flykting- och anhöriginvandrare omfattas av likvärdiga etableringsinsatser och därmed statlig etableringsersättning/aktivitetsstöd. Det beror på att behov av försörjningsstöd regelmässigt är förknippat med att söka annan försörjning (statlig ersättning) först. Problemet med det fördjupas nedan inom ramen för en mer generell diskussion om betydelsen av familjepolitisk modell för kvinnors arbetskraftsdeltagande.

4.2 Familjepolitiska modeller och (kvinnors) arbetskraftsdeltagande

Valet av familjepolitisk modell påverkar kvinnors möjligheter till arbetskraftsdeltagande (och lönearbete). Den komparativa forskningen om familjepolitiska modeller i västvärlden skiljer mellan tre så kallade idealtyper³¹ där stat, marknad och familj ges olika vikt ifråga om att tillhandahålla omsorg. I allmänhet ses mäns arbetskraftsdeltagande och lönearbete som en självklarhet, medan det för kvinnor finns större konflikter mellan omsorg och arbetskraftsdeltagande/lönearbete där klasstillhörighet har stor betydelse (Ferrarini 2006; Korpi et al. 2013). Med utgångspunkt i denna rapport är det snarast korrekt att dessutom uttrycka det som att etnicitet och klass bidrar till stora skillnader mellan kvinnor (och familjer).

I figur 4.1 definieras de idealtypiska familjepolitiska modellerna utifrån stöd för tvåförsörjarprincipen respektive enförsörjarprincipen respektive om stöden för den ena eller andra principen är låga eller höga.³²

31 En idealtyp är snarast ett verktyg som gör det möjligt att analytiskt förhålla sig till och "förstå världen" genom att beskriva en viss modell eller ett fenomen. Ideal syftar på "renodlad", och handlar i sammanhanget inte om att värdera något som bättre eller sämre, utan att beskriva utan särskild värdering (LO 2013e).

32 Till högt stöd för tvåförsörjarprincipen räknas individuell beskattning, föräldraförsäkring knuten till förvärsarbete och inkomstbortfallsprincip, väl utbyggd och billig barnomsorg. Till högt stöd för enförsörjarprincipen räknas sambeskattning, vårdnadsbidragsliknande stöd vid föräldralöshet, mindre utbyggd och dyr barnomsorg.

Figur 4.1 Idealtypiska familjepolitiska modeller

		Stöd för enförsörjarprincip	
		Lågt	Högt
Stöd för tvåförsörjarprincip	Högt	A. Försörjar-/vårdarmodell <i>(Ex. Danmark, Finland, Island, Norge, Sverige)</i>	B. Motstridig (blandad) modell
	Lågt	C. Marknadsorienterad modell <i>(Ex. Australien, Japan, Kanada, Nya Zeeland, Storbritannien, USA)</i>	D. Traditionell modell <i>(Ex. Belgien, Frankrike, Tyskland, Italien, Nederländerna, Österrike)</i>

Källa: Ferrarini (2006); Ferrarini & Duvander (2010) samt egen bearbetning.

Sverige tillhör enligt figuren modell A, med utvecklade stöd för försörjar-/vårdarprincipen i kombination med generösa stöd. Dels i form av en föräldraförsäkring som medger lång föräldraledighet och ersättning enligt inkomstbortfallsprincipen förutsatt en viss tid med lönearbete. Dels i form av väl utbyggd och kvalitativ barnomsorg till ett jämförelsevis lågt pris.³³ Det har gjort det möjligt för både kvinnor och män, oberoende av klasstillhörighet, att delta i arbetskraften. Det har också resulterat i att kvinnor och män jämfört med i andra modeller i högre grad delar på ansvaret för det obetalda arbetet.

33 I början av 1970-talet genomfördes en rad reformer som bidrog till att etablera tvåförsörjarprincipen i Sverige. Bland annat infördes föräldraförsäkringen och den offentliga barnomsorgen byggdes ut. Dessutom avskaffades sambeskattningen, som ersattes av individuell beskattning. Tvåförsörjarprincipen "frigjorde" även kvinnlig arbetskraft under 1970-talet, som också präglades av en generell brist på arbetskraft (se också kapitel 2) (Dufvander & Viklund 2014).

Familjen och marknaden som institutioner för att tillhandahålla omsorg och välfärd har genom aktiva politiska beslut getts minskad betydelse till förmån för ett stort offentligt åtagande inom ramen för den generella välfärdspolitik. Sverige, tillsammans med övriga nordiska länder som har implementerat förhållandevis likartade familjepolitiska modeller, intar en särställning vad gäller *alla* kvinnors arbetskraftsdeltagande och lönearbete. Samtidigt har normen om att kvinnor ska ta det största ansvaret för familj och hem i grunden inte utmanats och brutits.

Den traditionella modellen för familjepolitik (D) har istället inriktats på förhållandevis generösa stöd för omsorg om barn, men med familjen som utgångspunkt. Det har lett till en starkare könsuppdelning i lönearbete och omsorg om barn där män i allmänhet står för lönearbetet och kvinnor för (det obetalda) omsorgsarbetet. Det har heller inte varit ovanligt att länder som valt den traditionella modellen har använt familjepolitiken för att reservera lönearbete för män i tider av hög arbetslöshet genom att aktivt styra mot en stark könsuppdelning av betalt och obetalt arbete (Ferrarini 2006).

Även i länder som präglas av marknadsorienterad familjepolitik (C) är könsuppdelningen mellan lönearbete och omsorgsarbete starkare. Till skillnad från den traditionella modellen är däremot stöd till barnfamiljer vanligen på en låg nivå (Ferrarini 2006).

I den traditionella såväl som den marknadsorienterade familjepolitiska modellen har staten tagit ett mindre ansvar för att tillhandahålla omsorg. Det ansvaret lämnas i hög grad till familjen (genom kvinnorna) och marknaden (genom privat barn- och äldreomsorg). Härigenom får familjens klasstillhörighet stor betydelse för kvinnors arbetskraftsdeltagande och lönearbete. Det är framför allt kvinnor som har möjlighet att förvärva en längre utbildning som kan delta i arbetskraften och etablera sig i lönearbete (Korpi et al. 2013). Den gemensamma nämnaren är att kvinnor med längre utbildning tack vare har högre löneinkomster, har råd med privatfinansierad barnomsorg, något som lågavlönade kvinnor i allmänhet inte har. I konservativa och marknadsliberala familjemodeller är kvinnors arbetskraftsdeltagande i högre grad förknippat med längre utbildning, vilket inte på samma sätt gäller med de försörjar-/vårdarmodeller, som finns i de nordiska länderna.

Även om den svenska familjepolitiken i huvudsak präglas av högt

stöd för tvåförsörjarprincipen, finns det vissa motstridiga inslag, som snarast gör modell B i figur 4.1, det vill säga den motstridiga eller blandade modellen, delvis aktuell.

Det handlar främst om den bosättningsbaserade delen av föräldraförsäkringen, som ger föräldrapenning på grundnivå, och de så kallade "lägstånivå-dagarna" (garantidagarna). Till det ska läggas att familjepolitiken med den borgerliga regeringen, perioden 2007 till 2014, har kommit att vila på en kompromiss mellan kristdemokraterna, som förordar stöd för den traditionella familjemodellen, och moderaterna, folkpartiet och centerpartiet, som har introducerat marknadsorienterade inslag i försörjar-/vårdarmodellen. Det kommunala vårdnadsbidraget för barn i åldrarna ett till tre år såväl som skattesubventionerade hushållsnära tjänster och jämställdhetsbonus i föräldraförsäkringen drar mot ökade klass- och etnicitetsskillnader bland kvinnor (och familjer). De "reformer" som har införts på det familjepolitiska området har därmed lett till ökade motstridigheter (jmf Ferrarini 2006; Ferrarini & Duvander 2010; Duvander & Ferrarini 2013; Korpi et al. 2013).

4.2.1 Hemarbete för vård av barn en konsekvens av motstridiga logiker

Nyanlända inkluderas i mindre grad än andra i tvåförsörjarprincipen (försörjar-/vårdarmodellen i figur 4.1 ovan). Det hänger framför allt samman med att nyanlända kvinnor och män är jämförelsevis unga och därmed kan sägas vara i familjebildningsfasen samtidigt som etablering tar tid och arbetslösheten generellt är mycket hög. Dessutom riskerar utbredningen av tidsbegränsade anställningar i gruppen, särskilt olika former av tim- och behovsanställningar, att göra det svårare att kvalificera sig för inkomstrelaterad föräldrapenning.

Det finns en skiljelinje i förhållande till arbetskraftsdeltagande utifrån om man har etablerat sig på arbetsmarknaden eller inte vid familjebildning. SCB (2014) visar att skillnader i föräldraledighet mellan jämgamla utrikes och inrikes födda (kvinnor) främst måste sökas där, det vill säga i huruvida man är förankrad på arbetsmarknaden eller inte vid familjebildning. Inrikes födda kvinnor är i större utsträckning etablerade på arbetsmarknaden innan de får barn och är föräldralediga, vilket gör att de ofta räknas som förvärvsarbetande trots att de är frånvarande från arbete på grund av föräldraledighet. Utrikes födda kvinnor är i lägre

grad förankrade på arbetsmarknaden innan, vilket i någon mån påverkar arbetskraftsdeltagandet nedåt (se diagram 4.2 nedan).

Utan arbetsmarknadsförankring utgår föräldrapenning på grundnivå, lika för alla. Detsamma gäller det kommunala vårdnadsbidraget. Det bidrar enligt Ferrarini (2006) till att befästa en traditionell fördelning av lönearbete och omsorgsarbete mellan kvinnor och män (jmf modell C och D i figur 4.1 ovan). Det talar för att det är viktigt att möjliggöra för särskilt nyanlända (unga) kvinnor att tidigt få tillgång till mer och bättre kompetenshöjande arbetsmarknadspolitiska insatser för etablering. Det skulle rimligen bidra till högre grad av inkludering i tvåförsörjarprincipen, som är viktig för ett likvärdigt arbetskraftsdeltagande och lönearbete bland kvinnor utifrån klass och etnicitet.

Det finns dessutom, som antytts ovan, problem med att (köns-)skillnader skapas genom att inte både flykting- och anhöriginvandrare omfattas av likvärdiga etableringsinsatser och ersättning. För nyanlända med barn finns därigenom ett samspel mellan föräldraförsäkringens utformning och behov av försörjningsstöd. Det beror i grunden på att det kommunala familjebaserade försörjningsstödet regelmässigt är förknippat med en skyldighet att söka andra former av försörjning först, till exempel bostadsbidrag, sjukpenning, a-kasseersättning, aktivitetsstöd eller etableringsersättning och föräldrapenning. Vid rätt till föräldrapenning är det således inte möjligt att avstå den för att istället få försörjningsstöd. Detta påverkar främst nyanlända mammor som inte omfattas av etableringsreformen.

När SOU 2012:9 genomförde en enkätundersökning bland kommunerna, där de fick ta ställning till ett hypotetiskt exempel om en nyanländ familj med barn i förskoleålder, framkom att många kommuner tolkar och tillämpar regelverket för försörjningsstöd så att det får betydelse för nyanländas (läs kvinnors) uttag av föräldrapenning:

I många kommuner har en nyanländ förälder som ansöker om försörjningsstöd inget annat val än att ta ut föräldrapenning, även om det sker på bekostnad av deltagande i etableringsinsatser. Denna bedömning är särskilt vanlig om den sökande inte har rätt till den statliga etableringsersättningen. Vid en ansökan om kompletterande försörjningsstöd från en familj med ett fyraårigt barn där kvinnan går på SFI men saknar både

inkomst och rätt till etableringsersättning skulle fyra av tio kommuner uppmana kvinnan att avbryta undervisningen för att i stället börja ta ut föräldrapenning på heltid. Denna andel är ännu högre bland de 16 kommuner som besvarat enkäten och som år 2010 hade ett flyktingmottagande som översteg 150 personer. Kommuner med ett stort flyktingmottagande har i regel även ett större inflöde av nyanlända som saknar rätt till etableringsersättning, exempelvis övriga anhöriginvandrare. Över hälften av dessa kommuner anger att de skulle uppmana kvinnan i det hypotetiska exemplet att börja ta ut föräldrapenning på heltid (SOU 2012:9, s. 95f).³⁴

En viktig förklaring till kommunernas praxis är att uttag av föräldrapenning minskar kommunernas kostnader för försörjningsstöd men också för förskoleplatser:

Dessutom kan sannolikt kommunens kostnader för förskoleplatser minska. Kortsiktiga kommunalekonomiska hänsyn kan därmed leda till att vissa nyanlända föräldrar, särskilt mammor, fastnar i ett långsiktigt utanförskap när de i stället för att söka arbete och/eller delta i SFI och arbetsförberedande insatser stannar hemma med föräldrapenning (SOU 2012:9, s. 101).

Att nyanlända mammor och inte pappor styrs mot uttag av föräldrapenning måste kopplas till att tjänstemän inom socialtjänsten, bemöter kvinnor och män utifrån olika utgångspunkter. Studier som SOU 2012:9 hänvisar till indikerar att etablerings- och arbetsmarknadsinsatser i mindre utsträckning framställs som ett alternativ till föräldrapenning för nyanlända kvinnor jämfört med nyanlända män, vilket rimligen måste kopplas till att kvinnor i allmänhet och invandrarkvinnor i synnerhet, förutsätts ta huvudansvar för familj och hem (se mer om detta i avsnitt 5.6).

Dessutom verkar det faktum att nyanlända kvinnor har en svagare

³⁴ Det finns en liknande problematik i förhållande till flyktingmottagna och deras anhöriga, men den är enligt kommunenkäten inte lika omfattande. Det tycks handla om att det för dessa individer finns en statlig etableringsersättning (som ligger på en något högre nivå än föräldrapenning på grundnivå).

arbetsmarknadsanknytning än nyanlända män (jmf kapitel 3) fungera självförstärkande och ytterligare bidra till att tjänstemän gör skillnad mellan kvinnor och män. Detta med konsekvensen att nyanlända kvinnor genomgående ges färre möjligheter till arbetsmarknadsrelaterade insatser jämfört med nyanlända män.

Vikman (2013) har analyserat i vilken grad nyanlända kvinnors och mäns arbetskraftsdeltagande påverkas av föräldraförsäkringen när de har barn i åldrarna två till sex år (generella könsmonster avseende föräldraledighet för små barn upp till två år tas upp i avsnitt 4.2.2). Slutsatsen är att nyanlända pappornas arbetskraftsdeltagande inte påverkas alls, och att nyanlända mammornas arbetskraftsdeltagande som mest är sju procentenheter lägre på grund av tillgång till föräldraförsäkringen.³⁵ Effekten är mindre för mammor som har universitetsutbildning jämfört med dem som har kortare utbildning.

Vårdnadsbidraget bidrar rimligen till en viss, om än begränsad, del av frånvaron från arbetsmarknaden för omsorg om barn i åldrarna ett till tre år. Statistik från Försäkringskassan visar att vårdnadsbidraget 2012 användes i genomsnitt 6,2 månader av 6 755 individer, varav 92 procent kvinnor. Vårdnadsbidraget används främst av kvinnor med kortare utbildning och kvinnor med utländsk bakgrund är en relativt stor andel av dem som tar ut det (Duvander & Ferrarini 2013).

Hemarbete som skäl för att inte vara i arbetskraften fångar, enligt SOU 2012:9, i hög grad hur stor andel av nyanlända kvinnor som är föräldralediga för omsorg av små barn. I diagram 4.2 framkommer att det främst är kvinnor som saknar gymnasieutbildning som uppger hemarbete som skäl för att inte vara i arbetskraften när det sätts i relation till befolkningen. Däremot är hemarbete andelsmässigt i princip lika vanligt förekommande som skäl oberoende av utbildningsnivå om man bara ser till antalet som ej är i arbetskraften.³⁶

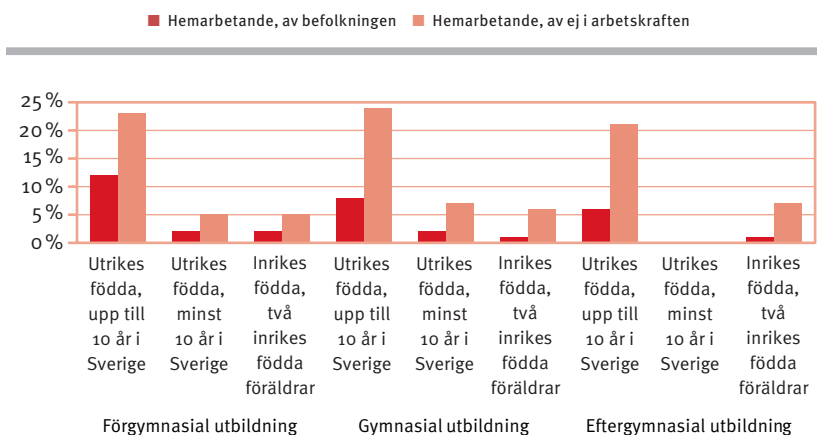
Det är problematiskt att föräldraförsäkringen riskerar att gå förelableringsinsatser för nyanlända familjer (läs mammor) som har barn

35 Vikman (2013) har även skattat effekten av tillgång till föräldraförsäkringen på sysselsättningsgraden och visar att sysselsättningsgraden är tre procentenheter lägre bland nyanlända mammor till följd av att de hade tillgång till föräldraförsäkringen när de fick uppehållstillstånd i Sverige.

36 Det är möjligt att hemarbete delvis står för något annat än vård av små barn vad gäller utrikes födda med minst tio år i Sverige och inrikes födda med två inrikes födda föräldrar i diagram 4.2. Det beror på att det finns stora skillnader i ålderssammansättning mellan de grupper som jämförs.

Diagram 4.2 Hemarbetande kvinnor 2013

Hemarbetande av befolkningen och av ej i arbetskraften, 20–64 år



Källa: SCB (AKU).

i förskoleålder. Det gör även vårdnadsbidraget problematiskt eftersom det bevisligen främst styr kvinnor med utländsk bakgrund bort från arbetskraftsdeltagande.³⁷ Detta särskilt med tanke på att tidiga insatser framhålls som centrala för möjligheterna att etablera sig på arbetsmarknaden, både på kort och längre sikt. Om insatser senareläggs på grund av föräldraledighet den första tiden i Sverige kan det leda till större svårigheter att etablera sig även senare. I SOU 2012:9 påpekas även att trösklarna för kontakt med centrala aktörer som Arbetsförmedling och kommun dessutom riskerar att höjas ju längre tid en individ vistas i Sverige med få kontakter utanför den närmaste familjen.

Den centrala frågan är vilken roll föräldraförsäkringen ska spela för äldre barn. Den är i första hand till för omsorg om spädbarn som är för små för förskola, men kan användas flexibelt och under lång tid. Med den förändring av försäkringen som gäller för barn födda från 2014 kommer endast 20 procent av föräldrapenningdagarna få användas efter barnets

³⁷ Vårdnadsbidraget kan dessutom inte kombineras med till exempel aktivitetsstöd, etableringsersättning eller a-kasseersättning (SOU 2012:9).

fyraårsdag (se faktarutan *Föräldraledighet och föräldraförsäkring* i avsnitt 4.2.2). Det kan ses som ett steg i rätt riktning, men innebär ändå en risk att nyanlända mammor som inte omfattas av etableringsreformen och har barn i förskoleålder vid invandringstillfället, kan hänvisas till föräldrapenning. För att förändra detta borde föräldraförsäkringen förändras i relation till barn som har förskoleåldern inne. Det är dock osannolikt att en sådan förändring kan komma att ske på kort sikt.

Den så kallade AKKA-utredningen föreslog i sitt slutbetänkande (SOU 2012:69), ett särskilt introduktionsprogram för övriga anhöriginvandrare bland annat mot bakgrund av att nyanlända föräldrar (läs mammor) med små barn som söker försörjningsstöd inte har något annat val än att ta ut föräldrapenning motsvarande heltid. LO tillstyrkte i sitt remissyttrande förslaget, men riktade samtidigt kritik mot sökandet efter särlösningar framför generella förstärkningar av den aktiva arbetsmarknadspolitiken (LO 2013g).

Om målet från statens (samhällets) sida är att kvinnor och män ska ha likvärdiga möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden borde övriga anhöriginvandrare, av vilka en majoritet är kvinnor, på samma sätt som flyktinginvandrare omfattas av tidiga etableringsinsatser knutna till statlig etableringsersättning (aktivitetsstöd).

Att både flykting- och anhöriginvandrare omfattas av likvärdigt stöd för etablering är mot bakgrund av detta avsnitt en viktig utgångspunkt. Detta skulle innebära att kommunernas kostnader för försörjningsstöd skulle minska och att det därmed skulle bli rationellt att styra mot tidiga etableringsinsatser istället för föräldrapenning och vårdnadsbidrag. Det skulle även göra att nyanlända barn i förskoleålder tidigare kan börja förskola. Det är i sig viktigt eftersom risken annars är att språkinläringen och därmed skolgången försvåras.³⁸ Det senare är ett viktigt motiv till varför det kommunala vårdnadsbidraget snarast bör avskaffas.

I SOU 2012:9 diskuteras också frågan om nyanlända föräldrar jämfört med inrikes födda föräldrar kan vara mer skeptiska till att placera barn i förskolan på grund av mindre kännedom och sämre kunskap om förskoleverksamheten. Det måste rimligen mötas med bättre tillgång till information och kunskap om förskoleverksamheten.

³⁸ Långvarigt uttag av föräldrapenning på grundnivå innebär också en större risk för att barn drabbas av ekonomisk utsatthet, vilket i sig är negativt.

4.2.2 Generella könsmönster för föräldraledighet för barn upp till två år

Vad gäller ledighet för omsorg om barn upp till två år gäller generellt att föräldrapenninguttag och föräldraledighet fördelas mycket ojämnt mellan kvinnor och män. I genomsnitt gäller exempelvis att kvinnor tog ut 75 procent och män 25 procent av föräldrapenningdagarna 2013 (Försäkringskassan). Duvander & Viklund (2014) visar vidare att den genomsnittliga längden på mammors föräldraledighet under barnets första två levnadsår är 13 månader och pappors 3,5 månader.³⁹

Generellt gäller vidare att pappor som har en låg eller ingen lönein-

Föräldraledighet och föräldraförsäkring

I föräldraledighetslagen regleras att föräldrar har rätt att vara lediga från arbetet för vård av barn fram till dess att barnet är 18 månader. Detta gäller oavsett om föräldern tar ut föräldrapenning eller inte. Därefter kan föräldrar vara lediga när föräldrapenning används. Föräldrar kan även förkorta sin normala arbetstid med 25 procent fram till dess att barnet fyller åtta år.

Föräldrar kan få föräldrapenning med anledning av barns födelse (eller adoption) under sammanlagt 480 dagar per barn. Det motsvarar 16 månaders ledighet på heltid. För 390 av de 480 dagarna, det vill säga för 13 månader, är ersättningen inkomstrelaterad (sjukpenninggrundad inkomst, SGI) för den som arbetat minst 240 dagar i följd innan barnets födelse. Ersättningsnivån är då 77,6 procent upp till tio prisbasbelopp. För föräldrar med låga eller inga löneinkomster gäller en grundnivå om 225 kronor per dag från 2013. För de resterande 90 dagarna är ersättningen 180 kronor per dag för alla, oavsett inkomstnivå. Av ersättningsdagarna på sjukpenningnivå är 60 dagar reserverade för var och en av föräldrarna. Ersättningen kan tas ut som hel, tre fjärdedels, halv, en fjärdedels eller en åttondels dag.

Den senaste stora förändringen inom föräldraförsäkringen är att högst 20 procent av föräldrapenningdagarna får användas efter barnets fyraårsdag och fram till dess barnet fyller 12 år. Det gäller för barn som är födda från och med januari 2014. För barn födda fram till och med december 2013 får föräldrapenningen användas som längst till dess barnet fyller åtta år.

³⁹ Av mammors totala genomsnittliga föräldraledighet motsvarar föräldrapenninguttaget 9,5 månader. Motsvarande siffra för pappor är två månader (Duvander & Viklund 2014).

komst alternativt har en svag arbetsmarknadsanknytning använder föräldrapenning i lägst grad. Motsvarande gäller inte för mammor i samma situation. Dock tar dessa mammor kortare föräldraledighet. Pappor tar ut mer föräldrapenning om de har hög löneinkomst och/eller hög utbildning. Det ligger i linje med Ferrarini (2006) som visar att en föräldraförsäkring som i grunden bygger på lönearbete och inkomstbortfallsprincip bidrar både till ett högt arbetskraftsdeltagande bland kvinnor och till att män tar ett jämförelsevis större ansvar för omsorgsarbete.⁴⁰

Pappor som har invandrat de senaste fem åren tar kortare föräldraledighet och färre föräldrapenningdagar än andra män. Det kan enligt Duvander & Viklund (2014) förklaras av att fler utrikes födda pappor jämfört med inrikes födda står utanför arbetsmarknaden. Föräldraledighet skulle därmed innebära en låg föräldrapenning, vilket Ferrarini (2006) menar hänger ihop med en mer traditionell fördelning av betalt och obetalt arbete mellan kvinnor och män. Mammor som invandrat de senaste fem åren tar lika lång föräldraledighet som andra mammor, men tar ut fler föräldrapenningdagar. Det tyder på att nyanlända mammor använder föräldraförsäkringen på heltid av ekonomiska skäl (Duvander & Viklund 2014).

För att förändra det generella problemet med att föräldrapenning och föräldraledighet för omsorg om spädbarn (som inte är i förskoleålder) delas ojämnt mellan kvinnor och män, förordar LO på kort sikt en modell där föräldraförsäkringen delas i tre delar. Det vill säga en försäkring där en del knyts till den ena föräldern, en del till den andra föräldern och en del som kan fördelas mellan föräldrarna.⁴¹

40 Samtidigt har mäns ökning av föräldraledighet ett starkt samband med när en del av föräldrapenningdagarna har knutits till vardera föräldern. Möjligen går det att se det som att den inkomstrelaterade ersättningen har underlättat införandet av föräldrapenningdagar som inte kan överlåtas mellan föräldrarna.

41 På längre sikt bör dock föräldraförsäkringen individualiseras så att lika stora delar knyts till vardera föräldern så att försäkringen följer samma princip som andra trygghetsförsäkringar: att försäkringsförmånen är individuell, inte familjebaserad.

4.3 Olika skeden i livet påverkar arbetskraftsdeltagandet

Det jämförande perspektivet för 2013 visar att särskilt kvinnors arbetskraftsdeltagande hänger samman med klass och etnicitet. Skillnaden mellan utrikes födda kvinnor med upp till tio år i Sverige och inrikes födda kvinnor med två inrikes födda föräldrar motsvarar mellan 17 och 19 procentenheter inom varje utbildningsnivå. Motsvarande skillnad mellan utrikes födda kvinnor med minst tio år i Sverige och inrikes födda kvinnor med två inrikes födda föräldrar motsvarar mellan 11 och 15 procentenheter (se diagram 4.3a).

För män gäller dels att skillnaderna är mindre utifrån klass och etnicitet, dels att män över lag har ett högre arbetskraftsdeltagande än kvinnor: Män är i lägre grad än kvinnor utanför arbetskraften inom alla utbildningsnivåer och skillnaderna är många gånger dramatiska. Den grupp som har lägst arbetskraftsdeltagande bland män är förgymnasialt utbildade utrikes födda män med minst tio år i Sverige (jmf diagram 4.3a och b).

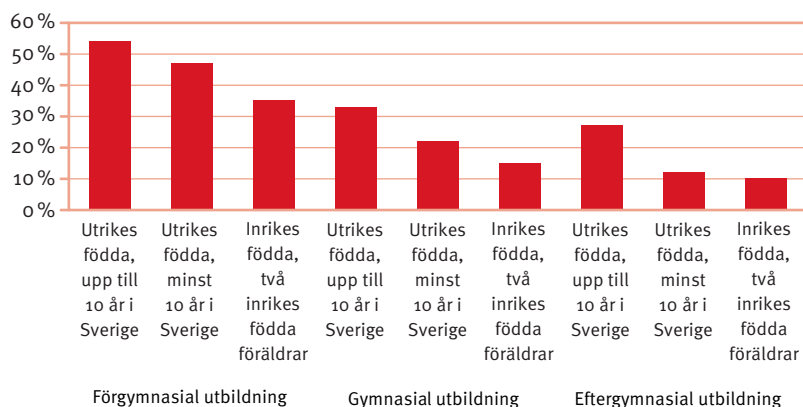
Kvinnors förhållande till arbetskraften kan sägas vara mer komplext jämfört med mäns. Som framkommit av avsnitt 4.2.1 är hemarbete i viss utsträckning ett skäl till att inte vara i arbetskraften för utrikes födda kvinnor med upp till tio år i Sverige. Det finns dock främst två viktiga skäl till lägre arbetskraftsdeltagande, heltidsstudier och ohälsa (se vidare nedan).

Heltidsstudier som skäl för att stå utanför arbetskraften gäller främst utrikes födda med upp till tio år i Sverige samt eftergymnasialt utbildade inrikes födda, både kvinnor och män (jmf diagram 4.4a och b). Rimligen bör heltidsstudier som skäl för att inte vara i arbetskraften för den utrikes födda gruppen ses som ett uttryck för att vara i etableringsprocesser. SCB (2014) visar också att studier, som skäl för att inte vara förvärvsarbetande, är mycket vanligt förekommande kort tid efter invandringstillfället. Detta i synnerhet bland kvinnor och män som är flykting- och anhöriginvandrare.

Det kan ses som relativt oproblematiskt att stå utanför arbetskraften på grund av heltidsstudier, eftersom det kan ses som en del av en pågående etableringsprocess för att minska effekten av migration. Dock, vilket utvecklas i avsnitt 3.1, tar etablering tid. Det är därmed viktigt att förbättra möjligheterna att tidigt påbörja insatser med utgångspunkt i

Diagram 4.3a Kvinnor ej i arbetskraften 2013

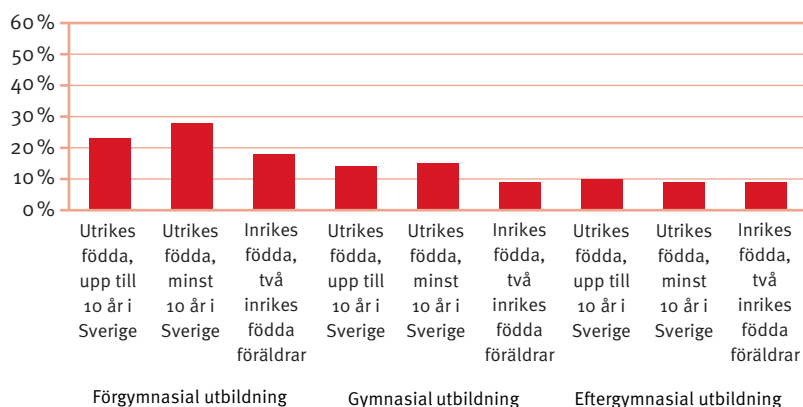
Ej i arbetskraften av befolkningen, 20–64 år



Källa: SCB (AKU).

Diagram 4.3b Män ej i arbetskraften 2013

Ej i arbetskraften av befolkningen, 20–64 år



Källa: SCB (AKU).

en sammanhållen kedja av flera och parallella aktiviteter. Det är också utgångspunkten för förslagen om förbättrat etableringsstöd som föreslås i kapitel 5, avsnitt 5.5 (och 5.6).

Heltidsstuderande inrikes födda med två inrikes födda föräldrar är sannolikt främst unga vuxna som kompletterar bristfälliga gymnasiestudier respektive förvärvar högskoleutbildning efter gymnasiet (LO 2013b; LO 2013c). Det lägre arbetskraftsdeltagandet behöver inte ses som arbetsmarknadspolitiskt problematiskt när det beror på att unga vuxna går vidare till högskolestudier efter gymnasiet. Det är snarast en del av unga vuxnas etableringsprocess och leder till ett högt arbetskraftsdeltagande senare (jmf LO 2013b). När unga vuxnas heltidsstudier beror på att de kompletterar en bristfällig gymnasieutbildning är det i högre grad resurslöseri som kan hänföras till utbildningspolitiska brister som i första hand måste åtgärdas inom ramen för grund- och gymnasieskolan (LO 2013c).

Den i övrigt centrala förklaringen till varför individer inte är i arbetskraften enligt diagram 4.4a och b ovan är att vara sjuk. Ohälsa är särskilt viktigt för att förstå varför kvinnor med kort utbildning inte är i arbetskraften i befolkningsgrupperna utrikes födda med minst tio år i Sverige respektive inrikes födda med två inrikes födda föräldrar. Motsvarande klassmönster syns också för män, men då särskilt för utrikes födda med minst tio år i Sverige.

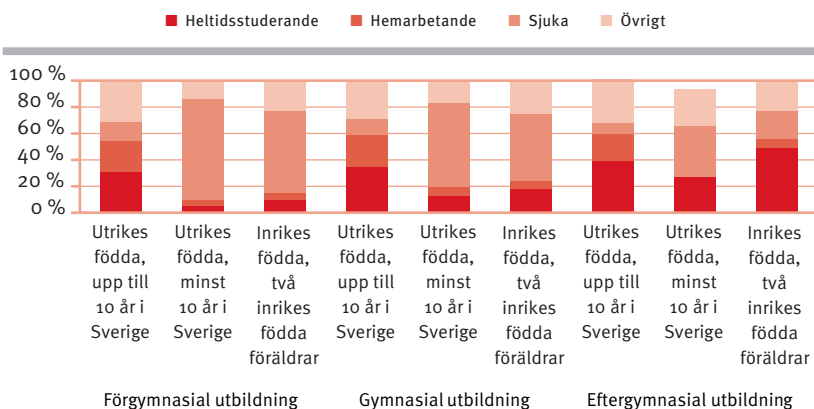
Skillnaderna mellan de utrikes födda grupperna hänger sannolikt samman med att utrikes födda med minst tio år i Sverige är ålderstigna jämfört med gruppen utrikes födda med upp till tio år i Sverige samt att stigande ålder är förknippad med sämre hälsa.⁴³

Dessutom, vilket framkommit av kapitel 2 (avsnitt 2.2), började den etniskt segregerade arbetsmarknaden utkristallisera sig under 1980- och 1990-talen i form bland annat genom utslagning av invandrade från arbetsmarknaden av hälsorelaterade skäl. Utslagningen av invandrare i allmänhet och invandrade kvinnor i synnerhet till följd av ohälsa, var knuten till överrepresentationen i arbeten som var bland de tyngsta på arbetsmarknaden i spåren av en etniskt och könsmissigt segregerad arbetsmarknad.

43 Enligt SCB (2012) minskar förvärvsfrekvensen för utrikes födda något tidigare än för inrikes födda, från 55 år jämfört med från 60 år. SCB (2014) signalerar vidare att det skulle kunna knytas till det som tidigare kallades förtidspension.

Diagram 4.4a⁴² Kvinnors skäl för att inte vara i arbetskraften 2013

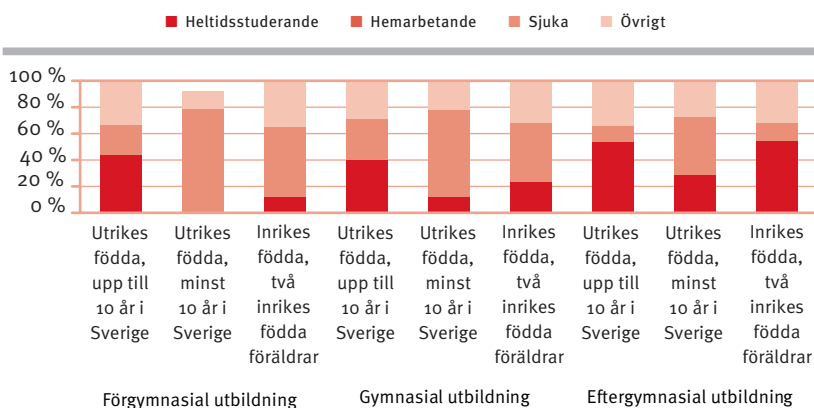
Av ej i arbetskraften, 20–64 år



Not. Övrigt omfattar här bland annat deltidsstuderande, lediga, pensionärer, latent arbetssökande och övriga.
Källa: SCB (AKU).

Diagram 4.4b Mäns skäl för att inte vara i arbetskraften 2013

Av ej i arbetskraften, 20–64 år



Not. Övrigt omfattar här bland annat deltidsstuderande, lediga, pensionärer, latent arbetssökande och övriga.
Källa: SCB (AKU).

42 När staplarna inte summerar till 100 procent beror det på att det finns ett visst bortfall.

Det som framkommer i diagram 4.4a och b kan ses som en tydlig ohälsotrappa där ålder, klass, kön och etnicitet samspelar och bidrar till lägre arbetskraftsdeltagande. Frågor som rör hälsa, arbetsmiljö, villkor i arbetet och därmed förutsättningar att "hålla" ett helt arbetsliv måste därmed ses som centrala för minskade ålders-, klass-, köns- och etnicitetsskillnader i arbetskraftsdeltagandet. Det talar särskilt för behovet och vikten av att värna och prioritera insatser för ett hållbart arbetsliv.

4.4 Den generella utvecklingen av arbetskraftsdeltagande utifrån klass och kön

Avslutningsvis ges en sammanfattande bild av utvecklingen vad gäller arbetskraftsdeltagande utifrån klass och kön perioden 1990 till 2013.

Sverige har i ett internationellt perspektiv ett högt arbetskraftsdeltagande, i synnerhet bland kvinnor och i åldersgruppen 55 till 64 år. Det förra brukar vanligen förknippas med den familjepolitiska modellen (se ovan), medan det senare vanligen brukar hänföras till en generellt bättre folkhälsa, högre förväntad livslängd, allt fler som har eftergymnasial utbildning, mindre långtgående "utväxling" av äldre från arbetslivet kopplat till ett jämförelsevis starkt anställningsskydd, ett pensionssystem som premierar att arbeta högre upp i ålder samt färre tunga och utslitande arbeten.

Samtidigt är arbetskraftsdeltagandet skiktat och präglat av skillnader i hälsa utifrån ålder, klass, kön och etnicitet likväl som att kortare utbildning vanligen är förknippat med mer slitsamma och tunga arbeten. Det senare gäller arbetaryrken i allmänhet, och kvinnodominerade i synnerhet (LO 2014a; LO 2014d).

När det gäller arbetskraftsdeltagandet över tid, 1990 till 2013, gäller att det minskade i spåren av den djupa 1990-talskrisen, från 1996 till 1997. Kvinnor med gymnasial och eftergymnasial utbildning påverkades dock inte markant av en nedgång i arbetskraftsdeltagande under 1990-talets krisår, utan framför allt var det bland förgymnasialt utbildade kvinnor som arbetskraftsdeltagandet föll. I den gruppen har deltagandet strukturellt har fortsatt att minska fram till 2013 (se diagram 4.5a).

En viktig förklaring till detta hänger samman med att det generellt är fler i de äldre åldersgrupperna som är förgymnasialt utbildade än i de yngre samt att sämre hälsa är vanligare högre upp i åren. Klass-,

köns- och etnicitetsskillnader i hälsa verkar dessutom växa sig starkare senare i livet.

I LO (2013b) blev det vidare tydligt att arbetskraftsdeltagandet är lägre främst i åldersgruppen 60 till 64 år jämfört med i andra åldersgrupper. Det sammanfaller vad gäller 1990-talet med att det under krisåren blev populärt att använda sig av pensionslösningar för äldre. Det är rimligt att anta att kvinnornas arbetskraftsdeltagande påverkades mer av det än männens, då nedskärningarna i offentlig sektor delvis genomfördes genom att äldre gavs möjlighet till förtida pensionering via tjänstepensionsavtal och trygghetsavtal.⁴⁴

Generellt har kvinnor inom alla utbildningsnivåer ett lägre arbetskraftsdeltagande än män. Dock liknar mönstret för mäns arbetskraftsdeltagande utifrån klass det som gäller för kvinnor, även om färre är utanför arbetskraften. Strukturellt är inte heller män med förgymnasial utbildning lika påverkade av ett lägre arbetskraftsdeltagande som kvinnor med den utbildningsnivån (jmf diagram 4.5a och b).

Mellan 2007 och 2013 har gymnasialt och eftergymnasialt utbildades deltagande i arbetskraften ökat något. Enligt Järliden Bergström et al. (2014) är en viktig förklaring till det förändringarna på sjukförsäkringsområdet från 2008: Dessa bedöms vara avgörande för uppgången i arbetskraftsdeltagandet.

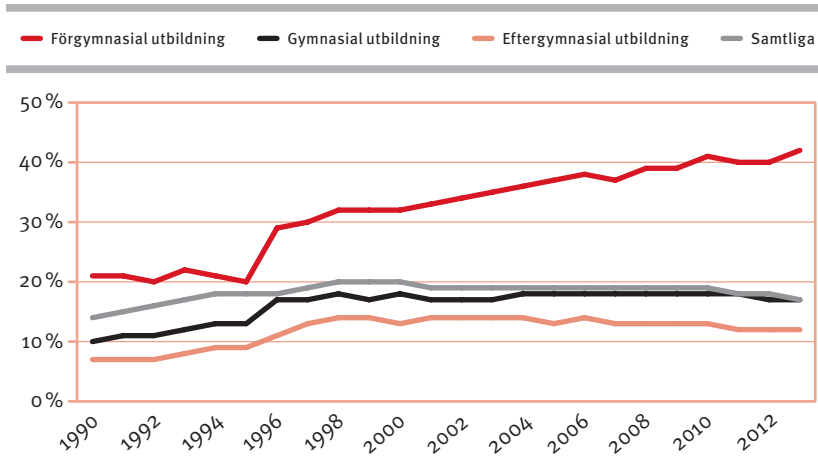
Detta kapitel har visat att det finns flera strukturella skäl bakom ett lågt likväl som ett högt arbetskraftsdeltagande. Skälen till att inte vara i arbetskraften är på många sätt olika för utrikes födda med upp till tio år i Sverige jämfört med utrikes födda med minst tio år i Sverige. Det kan knytas till att de utrikes födda grupperna i hög grad är i olika faser i livet. Det som kommer fram är ett arbetskraftsdeltagande som inom ramen för klass- och könsmässiga skiljelinjer påverkas av att vara i etableringsprocessen, motstridiga logiker som bottenar i konflikten mellan behov av försörjningsstöd och olika ingångar till stöd för flykting- och anhöriginvandrare samt ohälsa, främst högre upp i åren.

Den samlade slutsatsen är att det inte går att titta på bara en faktor om målet är att öka möjligheterna att delta i arbetskraften ur ett ålders-, klass-, köns- och etnicitetsperspektiv.

44 I diagram 4.4a och b ovan ingår denna typ av förtida pensionärer i kategorin Övrigt. Däremot ingår förtidspensionerade på grund av sjukdom i kategorin *Sjuka*.

Diagram 4.5a Kvinnor ej i arbetskraften, 1990–2013

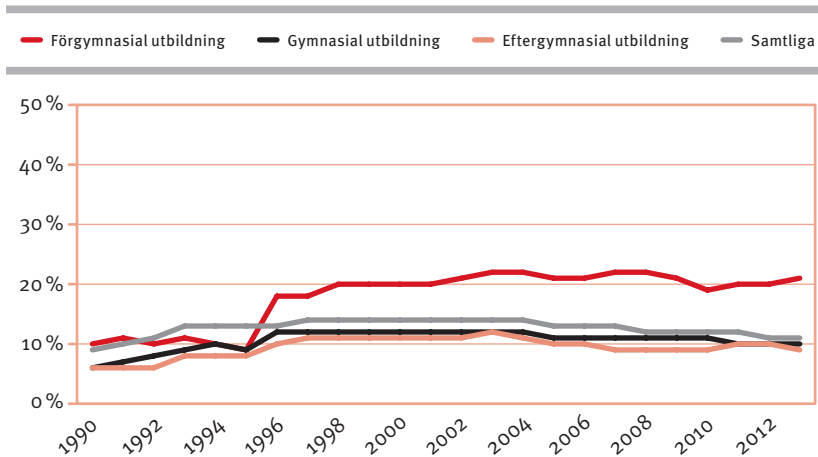
Ej i arbetskraften av befolkningen, 20–64 år



Källa: Nya bearbetningar SCB (AKU) till LO 2013b för åren 1990–2010; SCB (AKU) tilläggstabeller för åren 2011–2013.

Diagram 4.5b Män ej i arbetskraften, 1990–2013

Ej i arbetskraften av befolkningen, 20–64 år



Källa: Nya bearbetningar SCB (AKU) till LO 2013b för åren 1990–2010; SCB (AKU) tilläggstabeller för åren 2011–2013.

5. Oförmåga att överbrygga migrationseffekter

BYTET AV LAND innebär att de allra flesta nyanlända har behov av stöd för att överbrygga migrationseffekter som är kopplade till att en del av humankapitalet, som förvärvat utbildning och arbetslivserfarenheter, mister relevans på den nya arbetsmarknaden. Migrationseffekter som bytet av land medför, innebär också ett möte med ett nytt samhälle och nya institutioner, nytt språk och också begränsade sociala kontakter och nätverk av betydelse för arbetsmarknaden.

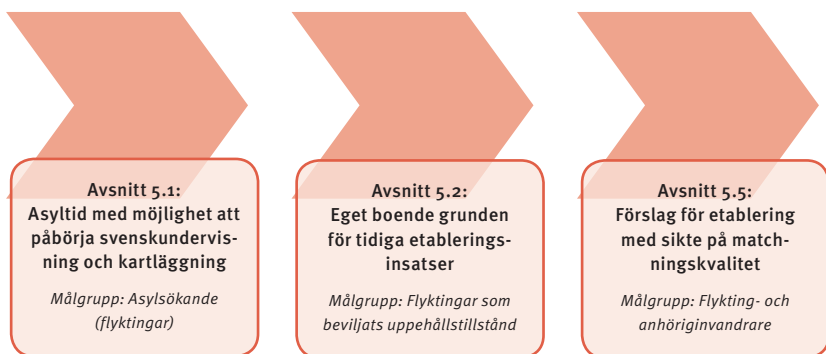
I kapitel 3 framkommer att nyanländas möte med hög arbetslöshet både försenar och försvårar etablering. En del av svårigheterna tycks handla om att arbetsgivare, när arbetslösheten är hög, höjer kraven på arbetskraften, vilket gör att tid blir centralt. Kort tid i Sverige innebär hög grad av exkludering från arbetsmarknaden, svag matchning och marginaliserade positioner i arbetslivet. Det kan rimligen knytas till diskriminering, men bör även ses i ljuset av mindre goda möjligheter för nyanlända att möta arbetsmarknadens krav.

I kapitel 4 synliggörs vidare att det finns flera problem med att inte anhöriginvandrare omfattas av likvärdigt stöd för etablering på arbetsmarknaden som flyktinginvandrare. Det innebär delvis ett möte med olika institutioner med resultatet att skillnader görs ifråga om stöd för etablering, trots att flykting- och anhöriginvandrare möter likvärdiga migrationseffekter och därmed likartade etableringshinder. I skärningen mellan dubbla strukturer inom arbetsmarknadspolitiken, behov av försörjningsstöd och föräldraförsäkringen, riskerar detta att leda till motstridiga logiker där främst anhöriginvandrare med barn i förskoleålder, varav en majoritet är kvinnor, kan komma att styras bort från arbetskraften den första tiden i Sverige.

Hur politiken på policynivå är utformad för att möta migrationseffekter och stödja etablering är därmed viktigt utifrån flera perspektiv.

Utgångspunkten för kapitel 5 är att det i huvudsak är rimligt att se etableringsprocessen utifrån tre övergripande steg (se figur 5.1). De två första berör specifikt asylsökande (flyktingar) medan det tredje föreslås omfatta både flyktingar och (övriga) anhöriginvandrare.

Figur 5.1 Tre viktiga steg i etableringsprocessen



Det är motiverat bland annat utifrån att flykting- och anhöriginvandrare sällan återvänder till sina ursprungsländer samt att många är förhållandevis unga och har ett långt (arbets-)liv framför sig i Sverige (SOU 2012:69; SCB 2014). Det gör att det både ur individens perspektiv och samhällsekonomiskt bör ses som rationellt och effektivt att väl utformade insatser för etablering kommer in tidigt: Att den första tiden i Sverige ses som en ”investeringsperiod” där grunden kan läggas och/eller förstärkas i syfte att nå varaktig och hållbar etablering i arbetslivet såväl som i samhället.

För att tidiga insatser ska komma till stånd är det alltså sammanfattningsvis viktigt att dels mer grundläggande förutsättningar för etablering är uppfyllda, dels att insatser och aktiviteter följer en röd tråd och har ett tydligt mål. Förslagen i detta kapitel utgår från detta.

5.1 Asyltid med möjlighet att påbörja svenskundervisning och kartläggning

För asylsökande (flyktingar) inleds den första tiden i Sverige med en viss väntan. Väntetiden för handläggning och beslut om uppehållstillstånd är vanligen passiv. Under årens lopp har frågan om, och i så fall i vilken grad, Migrationsverket ska erbjuda aktiviteter och insatser i väntan på beslut i (första instans) om uppehållstillstånd lyfts. Enligt lag (SFS 1994:137) har

Migrationsverket ett ansvar för att i "lämplig omfattning" ge sysselsättning som deltagande i svenskundervisning, i skötseln av förläggningar och i annan verksamhet som bidrar till att göra vistelsen meningsfull.

Migrationsverket har fått kritik för att sysselsättningsverksamheten inte har fungerat särskilt väl. Riksrevisionen (2006) menade bland annat att Migrationsverket borde finna metoder och rutiner både för att utveckla och följa upp den del av den organiserade sysselsättningen som hade koppling till "integrationsförberedande insatser" och boende.

I samband med etableringsreformens införande i slutet av 2010 har aktiviteterna begränsats. De aktiviteter som asylsökande har fått del av de senaste åren beskrivs i Migrationsverkets årsredovisning för 2013 på följande sätt:

Migrationsverket erbjuder alla vuxna asylsökande en introduktion i form av gruppinformation. Introduktionen har sitt fokus på asylprocessen men innehåller även information om svensk arbetsmarknad, vikten av att styrka sin identitet bland annat för att kunna arbeta under asyltiden, hälso-, tand- och sjukvård, bosättning i Sverige, mäns och kvinnors rättigheter respektive skyldigheter i Sverige, relevant svensk lagstiftning samt återvändande med mera (Migrationsverket 2014, s. 70).

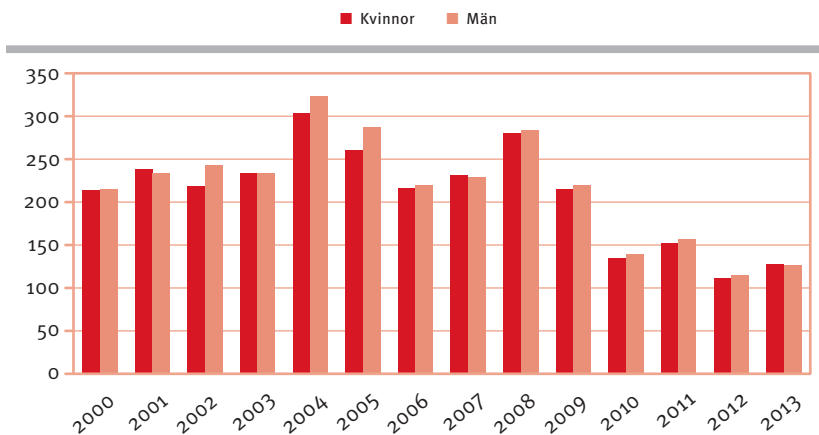
Under 2012 och 2013 har ingen svenskundervisning erbjudits utan istället har asylsökande erbjudits "enklare ordlistor" och information om "möjligheten att få en första kontakt med det svenska språket via webbplatser och olika kanaler i närsamhället" (Migrationsverket 2014, s. 71). Detta har kritiserats och Migrationsverket arbetar med att ta fram ett webbaserat språkstöd. Inte heller genomfördes kartläggningar av asylsökandes utbildnings- och yrkesbakgrund under 2013. Även detta har mött kritik och signalen från verket är att det ska förändras.

Migrationsverket har motiverat indragningen av svenskundervisning och kartläggning med att Arbetsförmedlingen omgående efter beviljat uppehållstillstånd ska genomföra etableringssamtal och upprätta etableringsplaner där såväl svenska för invandrare, SFI, som kartlägningsinsatser ingår (Migrationsverket 2014).

Eriksson (2010) pekar på att det finns en målkonflikt i att erbjuda insatser under asyltiden då relativt många asylsökande inte förväntas

Diagram 5.1 Handläggningstid avgjorda asylärenden 2000–2013

Dagar i genomsnitt, 20–64 år



Källa: Migrationsverket.

få stanna i Sverige (jmf faktarutan *Hur många asylsökningar beviljas?* i avsnitt 4.1). Ett perspektiv på aktiviteter under asyltiden är vidare att det kan finnas svårigheter att få aktiviteter att fungera eftersom asylsökande som väntar på beslut om uppehållstillstånd, står inför en stor osäkerhet om framtiden. Det antas göra det svårt för individen att fullt ut dra nytta av aktiviteter under väntetiden (Eriksson 2010). Även om detta bör vägas in, måste det samtidigt vägas mot vad det innebär att ha en vardag som präglas av ett passivt väntande. Det kan inte ses som positivt.

Under perioden 2000 till 2013 har väntetiderna för handläggning av asylansökningar förkortats (se diagram 5.1). En till synes mer trendmässig nedgång i genomsnittliga handläggningstider gäller mellan 2008 till 2013. Särskilt korta var handläggningstiderna 2012 och 2013 när det tog i genomsnitt runt 115 och 126 dagar för Migrationsverket att avgöra ett asylärende i första instans. I månader motsvarade väntetiden då ungefär 3,8 respektive 4,2 månader.⁴⁵

⁴⁵ Under första halvåret 2014 syns en viss ökning i genomsnittlig handläggningstid för asylärenden. Tiderna förutspås också öka kommande år på grund av ett ökande antal asylsökande.

Att handläggningstiderna har förkortats är positivt eftersom det också förkortar tiden till etableringsinsatser. Enligt Eriksson (2010) har långa väntetider negativ effekt på sysselsättning och inkomst såväl som andra levnadsförhållanden på både kort och lång sikt. Det beror inte minst på att utbildning och arbetslivserfarenheter då faller långt bakåt i tid. Att Migrationsverkets handläggningstider hålls korta är viktigt. Dock får inte rättssäkerhet och humanitet sättas på spel.

Etableringsinsatser under asyltiden bör vägas mot den potentiella målkonflikten i att vissa asylansökningar avslås och det negativa med passiv väntan på beslut om uppehållstillstånd. Den avvägningen borde göras så att begränsade och väl avvägda insatser inom ramen för asyltiden utvecklas. Dessa bör inriktas på möjligheter att påbörja svenskundervisning, kartläggning av utbildning och arbetslivserfarenheter (som dokumenteras och kan föras vidare) samt samhällsinformation.

Att Migrationsverket däremot i större omfattning skulle ordna aktiviteter som utbildning, praktik och arbete för asylsökande är sannolikt inte effektivt. Det är rimligen mer effektivt att resurser istället läggs på att hålla korta handläggningstider så att arbetsmarknads- och utbildningsrelaterade etableringsinsatser inom ramen för arbetsmarknadspolitiken kan påbörjas snabbare.

5.2 Eget boende grunden för tidiga etableringsinsatser

Eget boende är på många sätt grunden för tidiga etableringsinsatser. För asylsökande (flyktingar) som har beviljats uppehållstillstånd är förslagen till eget boende centralt för att kunna påbörja, eller utifrån avsnitt 5.1 fortsätta, etableringsinsatser så snart som möjligt. När det gäller just boende ställer samtidigt växande bostadsbrist, bristen på förutseende och långsiktighet och ojämnt flyktingmottagande mellan kommuner till stora problem.

Från Migrationsverkets mottagningssystem, som inkluderar samtliga flyktingmottagna med uppehållstillstånd, i anläggningsboende och eget boende, fick cirka 20 000 boende i en kommun 2013. Antalet flyktingar med uppehållstillstånd som är kvar i mottagningssystemet har dock ökat. Detsamma gäller antalet inom etableringsreformen som har behov av stöd för att finna boende.

Våren 2014 var det enligt Arbetsförmedlingen (2014a) cirka 11 300 personer med beviljat uppehållstillstånd som väntade på anvisning om

Vägen till boende

Det är fyra aktörer som delar på ansvaret för boendeprocessen: Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna och kommunerna.

Sedan 1 december 2010 gäller att Arbetsförmedlingen har ansvaret för nyanlända som behöver hjälp med bosättning och omfattas av etableringslagen. Migrationsverket ansvarar för bosättning för nyanlända som inte omfattas av etableringslagen samt för kvotflyktingar.

Boendeplatser förhandlas fram genom överenskommelser mellan enskilda kommuner och länsstyrelsen i respektive län. Överenskommelserna baseras på Migrationsverkets prognos över mottagningsbehovet kommande år. Arbetsförmedlingen fastställer "länstal" för varje län och vägledande är då arbetsmarknadens förutsättningar att ta emot ny arbetskraft.

Vid sidan av det statliga bosättningsansvaret tar kommuner emot "självbosatta", det vill säga nyanlända som kommer direkt till en kommun. Det kan till exempel handla om anhöriga till en någon som redan är bosatt i kommunen och nyanlända som på egen hand flyttar från en kommun till en annan (Riksrevisionen 2014b).

boende i en kommun, varav 6 300 i anläggningsboende. Mediantiden från beslut om uppehållstillstånd till boende i en kommun för personer i anläggningsboende är uppe i 4,5 månader. Behovet av boende bedöms dessutom öka ytterligare kommande år. Arbetsförmedlingen (2014a, s. 6) sammanfattar vikten av eget boende för etablering:

En lång väntan på anvisning försvårar personens möjligheter till snabb etablering. Först med boendesituationen ordnad kan personen fokusera på vägen till arbete och egen försörjning. Den viktigaste faktorn för att korta ledtiderna är att kommunerna ökar sitt mottagande så att fler kan få en anvisning.

Regeringens samordnare för kommunalt flyktingmottagande anser att det krävs ett jämnare flyktingmottagande mellan kommuner och att det är viktigt att ytterligare markera att flyktingmottagandet är ett gemensamt samhällsansvar. De påpekar att de stora variationerna i mot-

tagande mellan kommuner leder till att vissa kommuner bär ett orimligt stort ansvar för flyktingmottagandet samt att bristen på anvisningsbara boendeplatser förstärker den kommunala obalansen. Detta då många nyanlända i avsaknad av boendeanternativ på egen hand letar upp (ofta undermåliga) boendelösningar i kommuner som redan har ett högt mottagande (Regeringskansliet 2014).⁴⁶ Slutsatsen är att det behövs en generell beredskap för att öka både kvalitet och kapacitet i boende:

Därför bör det i lag införas en skyldighet för alla kommuner att ha en beredskap för att vid behov ta emot flyktingar samt erbjuda den verksamhet som behövs för detta. Detta menar vi är i grunden lika naturligt som att ha beredskap för förskola eller annan service till kommunens invånare (Regeringskansliet 2014, s. 15)

Som framkommer senare i rapporten, i avsnitt 5.4.1, ställer bristen på förskoleplatser främst till problem för nyanlända kvinnor. Som regeringens samordnare är inne på i citatet ovan, kan det knytas till bristen på förutsebarhet och långsiktighet i boendeplaneringen. Det visar att boendefrågan är betydelsefull för att minska strukturella hinder för att särskilt nyanlända kvinnor med barn i förskoleålder ska kunna påbörja arbetsmarknadsrelaterade insatser.

I avsnitt 3.1 framkommer att det är viktigt att styra boendeplaceringar till regioner med gynnsamma förutsättningar på arbetsmarknaden eftersom det förbättrar chanserna för framgångsrik etablering under lång tid. I praktiken är det främst tillgången till lediga bostäder som styr till vilken kommun nyanlända som är i behov av boende anvisas. Riksrevisionen konstaterar vidare att:

I många av dessa kommuner saknas arbete eller utbildning inom pendlingsavstånd och tillgången till lokala insatser för etablering och integration är i vissa fall begränsad (Riksrevisionen 2014b, s. 49).

⁴⁶ En fråga som regeringens samordnare menar är viktig för långsiktighet är Migrationsverkets anläggningsboenden. De vill till exempel att Migrationsverket får i uppdrag att etablera anläggningsboenden på orter med lågt mottagande och goda förutsättningar för etablering i samhälls- och arbetsliv, men också på orter som aktivt efterfrågar anläggningsboenden. Samordnarna anser även att Migrationsverket borde kunna äga boenden och bygga upp en större grundorganisation av anläggningsboenden (Regeringskansliet 2014).

Det finns samtidigt kommuner som har goda möjligheter att erbjuda arbete och utbildning vars mottagande är relativt litet. Det understryker ytterligare vikten av ett jämnt och delat ansvar för flyktingmottagande mellan kommuner.

Ett särskilt problem som kan spåras till det ojämna flyktingmottagandet mellan kommuner såväl som till bostadsmarknadens utveckling med en övergång till allt fler bostadsrätter, är bostadssegregeringen och den etniska klasstruktur som har växt fram. Det saknas i princip helt politiska initiativ som syftar till att minska etniskt präglande och växande klassklyftor och segregering ifråga om boende.

Eget boende är avgörande för möjligheten att snabbt påbörja arbetsmarknads- och utbildningsrelaterade insatser. Det är därmed centralt att väntetiden för att få eget boende är kort. Det är också centralt att boende styrs till kommuner och regioner där arbetsmarknaden har goda förutsättningar att ta emot ny arbetskraft. Det gynnar etablering på kort likväl som på längre sikt.

Inom ramen för denna rapport har det inte varit möjligt att göra en bedömning av hur "den bästa" vägen till eget boende skulle kunna se ut. Däremot kan det konstateras att den situation som råder är till synes ohållbar. Svaren på hur tillgången till boende, särskilt mindre segregerat, måste sökas i bostadspolitiken i stort men också i att stat och kommun samverkar. Ett stort problem verkar vara att boendefrågan präglas av ett kortsiktigt tänkande likväl som att många aktörer är inblandade. Det behövs istället en långsiktigt hållbar strategi, som utgår från förutsebarhet och framförhållning.

5.3 Generell utveckling mot nedrustad aktiv arbetsmarknadspolitik

Den period som speglas av generellt hög arbetslöshet, det vill säga 1990 till 2013, har sammanfallit med ökade krav på arbetskraften, bland annat i form av utbildning. Den utvecklingen har sammanfallit med en utveckling där staten har sänkt de arbetsmarknadspolitiska ambitionerna. Förmågan och kraften att genom den aktiva arbetsmarknadspolitiken rusta och stödja arbetslösa på arbetsmarknaden och i mötet med förändringar på arbetsmarknaden, har försvagats märkbart. Även den ekonomiska tryggheten vid arbetslöshet har minskat dramatiskt. Det framgår av diagram 5.2a och b nedan.

Diagram 5.2a Total arbetslöshet och totala utgifter för aktiv och passiv arbetsmarknadspolitik 1985–2012 Total arbetslöshet av arbetskraften och utgifter av BNP

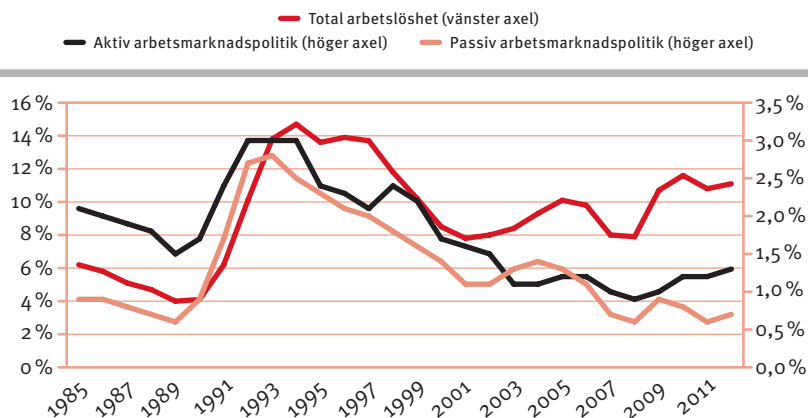
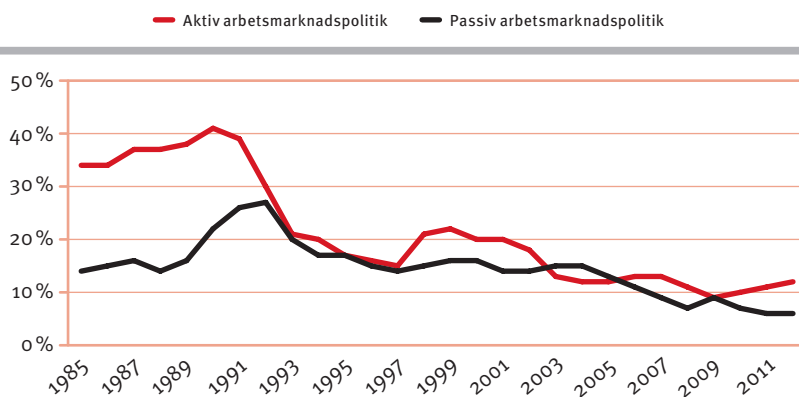


Diagram 5.2b Totala utgifter för aktiv och passiv arbetsmarknadspolitik standardiserat mot total arbetslöshet 1985–2012

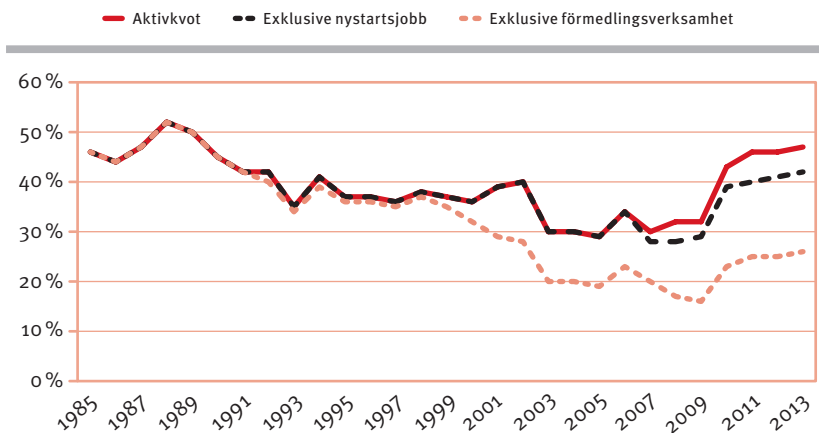


Not. Total arbetslöshet omfattar arbetslösa, exklusive heltidsstuderande som söker och kan ta arbete, enligt SCB (AKU) respektive deltagare i arbetsmarknadspolitiska program, exklusive nystartsjobb och friår, enligt Arbetsförmedlingen. Data gäller båda könen, i åldersgruppen 16 till 64 år. Aktiva insatser omfattar förmedlingsverksamhet och administration, den programverksamhet som Arbetsförmedlingen förfogar över och som riktas till arbetslösa samt särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Passiva insatser omfattar främst a-kasseersättning.

Källa: AF, OECD, SCB (AKU) samt egna beräkningar.

Diagram 5.3 Aktivkvoten 1985–2013

Deltagare i arbetsmarknadspolitiska program av total arbetslöshet



Källa: Arbetsförmedlingen; SCB (AKU).

En övergripande illustration av utvecklingen ges också av diagram 5.3. Där visar den så kallade aktivkvoten, det vill säga hur många av det totala antalet arbetslösa som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program, att ett stort antal arbetslösa förvisso deltar i program, men att det inte i särskilt hög grad handlar om kompetenshöjande program som yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning, förberedande utbildning, arbetspraktik och subventionerade anställningar (LO 2013f).

I stället är det insatser som är att betrakta som förmedlingsverksamhet som helt dominerar: Det innebär att förberedande insatser som handlar om att kartlägga, vägleda och platsförmedla har blivit allt vanligare, men att de insatserna har lagts inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program, främst jobb- och utvecklingsgarantins fas 1 och 2 och jobbgarantin för unga. Grundläggande stöd och insatser som handlar om förmedlingsverksamhet har successivt flyttat in i programverksamheten (LO 2013f).

För att förstå varför nyanländas stöd för etablering är relativt magert är det viktigt att se kopplingen till de lägre politiska ambitionerna för arbetsmarknadspolitiken i stort. Den nedmonteringen av den aktiva arbetsmarknadspolitiken som skett, inverkar även på vilka aktiviteter och insatser som ställs till förfogande för att överbrygga migrationseffekter inom etableringsreformens (SFS 2010:197) särskilda etableringsinsatser, som riktas till flyktingar och deras anhöriga.

5.4 Magra insatser också inom etableringsreformen

Etableringsreformen som sedan 2010 omfattar skyddsbehövande flyktingar och deras anhöriga, kommer in förhållandevis tidigt. Det är dock generellt förberedande insatser med begränsade inslag av kompetenshöjande aktiviteter som erbjuds. Generellt får män jämfört med kvinnor i högre grad del av stödjande och rustande arbetsmarknadsrelaterade insatser, dock på en över lag låg nivå.

Nedan sammanfattas övergripande de problem och brister som olika utredningar och granskningar pekat på (se till exempel Arbetsförmedlingen 2014a & b; Eriksson 2010; Riksrevisionen 2013, 2014a, b & c; SOU 2012:9; SOU 2012:69; Statskontoret 2012; SKL 2013a; SKL 2013b).

5.4.1 Det tar tid att få etableringsplan, särskilt för kvinnor

I diagram 5.4 nedan ges en bild av programdeltagarnas aktiviteter inom etableringsreformen 2013. Det som framför allt blir synligt genom diagrammet är att kvinnor i högre grad än män är öppet arbetslösa och arbetssökande med förhinder. Det hänger samman med att det över lag tar tid att få en etableringsplan, men också att det tar längre tid för kvinnor än för män (Riksrevisionen 2014a). En förklaring till skillnaderna mellan kvinnor och män kan knytas till väntan på förskoleplats, vilket främst hindrar kvinnor med barn i förskoleålder från att delta i aktiviteter. Vad gäller förskoleplats ska kommunen inom fyra månader efter att föräldrarna har anmält behov, erbjuda plats. Arbetsförmedlingen har konstaterat att kommunerna snarast använder platsgarantin som en bortre tidsgräns när nyanlända inom etableringsreformen anmäler behov av förskoleplats, det vill säga att det i princip tar fyra månader att få en förskoleplats (SOU 2012:9).

En generell förklaring till att det tar tid att få etableringsplan är att

Etableringsreformen

Etableringsreformen omfattar skyddsbehövande flyktingar och deras anhöriga. Själva reformen bygger på att deltagaren har en etableringsplan med parallella aktiviteter och insatser som i regel kan sträcka sig över två år. Utgångspunkten ska vara individens behov och förutsättningar och syftet är att underlätta och påskynda vägen mot ett arbete eller högre studier, för att möjliggöra egen försörjning. Som minst ska den individuella etableringsplanen innehålla samhällsorientering, SFI och arbetsförberedande insatser.

Kommunen ansvarar för samhällsorientering och SFI medan Arbetsförmedlingen ansvarar för övriga (arbetsmarknadsrelaterade) aktiviteter. Insatser kan utföras i Arbetsförmedlingens eller kommunens regi och/eller av andra aktörer.

Etableringssamtal tillsammans med fördjupad kartläggning av kunskaper och tidigare yrkes- och arbetslivserfarenheter ska ligga till grund för framtagandet av etableringsplanens aktiviteter. Det är därmed en arbetsmarknadspolitisk bedömning som ska vara utgångspunkten för aktiviteter som bygger på kunskaper och kompetens för att nå matchning mot arbetsmarknaden.

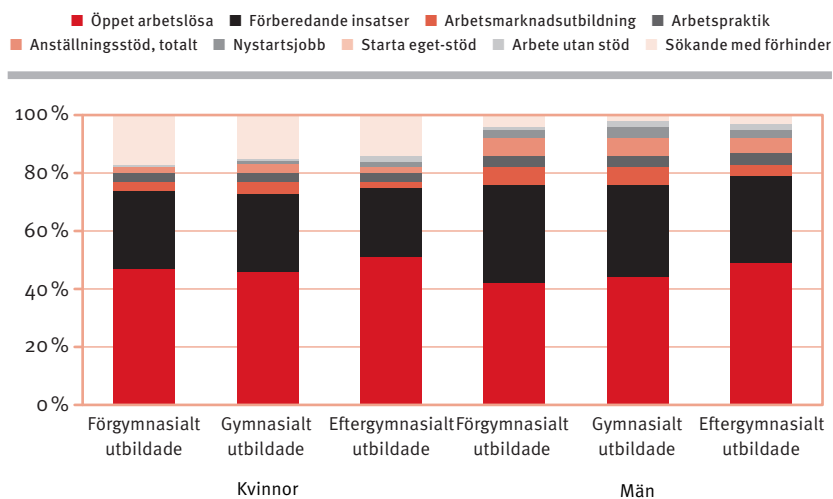
Planen ska vara på plats inom två månader från beviljat uppehållstillstånd för nyanlända flyktingar som på egen hand ordnat boende under asyltiden. Från 1 april 2014 gäller vidare att planen, för flyktingar som under asyltiden bott i Migrationsverkets anläggningsboenden, ska vara upprättad senast en månad efter bosättning i en kommun.

En särskild del av etableringsreformen är de så kallade etableringslotsarna. Dessa utgörs av privata aktörer som Arbetsförmedlingen ska upphandla inom ramen för ett valfrihetssystem och den nyanlände ska ha möjlighet att välja en lots bland olika leverantörer.

antalet ärenden per handläggare har ökat drastiskt. Det får, enligt Arbetsförmedlingen (2014b), även inverkan på kvaliteten i de individuella handlings-/etableringsplanerna: Såväl kartläggning som långsiktig planering försämrats (Arbetsförmedlingen 2014b). Riksrevisionen (2014a) har riktat kritik just mot bristen på fördjupade kartläggningar som grund för att utforma aktiviteter och mål för individen samt att de arbetsmarknadspolitiska bedömningarna brister.

Diagram 5.4⁴⁷ Deltagares aktiviteter inom etableringsreformen 2013

I genomsnitt per månad, 20 till 64 år



Not. Anställningsstöd, totalt omfattar i princip endast instegsjobb för deltagare i etableringsreformen. Arbete utan stöd omfattar inskrivna deltidsarbetslösa, tillfälligt timanställda, sökande med tillfälligt arbete och ombytest-sökande.

Källa: Arbetsförmedlingen.

Det finns vidare svårigheter med att anpassa insatser efter individuella behov och förutsättningar och tidigare erfarenheter. Den individuella anpassningen är särskilt dålig för kvinnor, men gäller också oavsett programdeltagarnas utbildningsbakgrund och yrkeserfarenheter. Yrkeskompetensbedömning som kan användas inom ramen för arbetspraktik likväl som validering används sällan. Det tar även lång tid att få tidigare utbildning bedömd, något som främst drabbar dem som har dokumenterad utbildning (Riksrevisionen 2014a).

47 Under 2013 deltog i genomsnitt per månad 22 300 flyktingmottagna. Av dessa hade 13 120 (59 procent) förgymnasial utbildning, 4 390 (20 procent) gymnasial utbildning och 4 790 (21 procent) eftergymnasial utbildning. Av deltagarna var 48 procent kvinnor och 52 procent män.

5.4.2 Förberedande insatser och svenska för invandrare dominerar

De förberedande insatserna är, efter öppen arbetslöshet, vanligast (jmf diagram 5.4). Dessa består enligt Arbetsförmedlingen (2014b) främst av arbetsförberedande aktiviteter som CV-skrivning, intervju teknik och förberedelser för bedömning av utländska betyg. Det kan också handla om sociala aktiviteter som studiebesök, att lära sig använda allmänna kommunikationer, deltagande i föreningsliv respektive hälsofrämjande aktiviteter som sjukgymnastik, samtalsterapi eller annan behandling via landsting och kommun. Kvinnor verkar i högre grad än män få insatser av social karaktär, som till exempel gå promenader, gå till biblioteket, delta i språkkaféer, matlagning, sömnad och samtal (Riksrevisionen 2014a; SOU 2012:9).

Den utbildning som förekommer inom ramen för förberedande insatser är främst SFI och där gäller att 56 procent av kvinnorna och 58 procent av männen med etableringsplan har påbörjat SFI inom sex månader. Inom ett år har andelarna ökat, till 76 procent för kvinnorna och 80 procent för männen.

Riksrevisionen (2014a) har samtidigt visat att endast omkring 20 procent av deltagarna i etableringsreformen nådde D-nivå i sina SFI-studier under tiden med etableringsplan (se vidare i faktarutan *Svenska för invandrare* i avsnitt 5.5.2). Det är problematiskt eftersom det inte är ovanligt att det krävs att ha nått en viss nivå på SFI för att komma vidare i etableringsprocessen och få del av andra arbetsrelaterade insatser och utbildning:

Samtidigt kan det konstateras att det finns mer eller mindre formellt uttalade språkrav för att komma framåt i etableringsprocessen. Det kan gälla för såväl praktikplatser som för validering och kommunal vuxenutbildning (Riksrevisionen 2014a, s. 108).

Annan förberedande utbildning är främst kartläggning av yrkesbakgrund eller att hitta ett lämpligt yrkesområde, lära sig yrkesinriktad svenska eller förberedelser för studier. Att få del av en längre sammanhållen utbildning inom ramen för etableringsreformen är svårt och endast fyra procent av programdeltagarna gick i kommunal vuxenutbildning, vilket samtidigt betonas som viktigt för främst kort utbildade (Arbetsförmedlingen 2014b).

Kompetenshöjande program som arbetsmarknadsutbildning, anställningsstöd och arbetspraktik, förekommer i liten utsträckning, särskilt bland kvinnor (jmf diagram 5.3).

Riksrevisionen (2013) har också konstaterat att anställningsstöd bland deltagare inom etableringsreformen främst kommer till stånd inom branscher och yrken med låga utbildnings- och språkkrav. Det är därmed tveksamt om de är effektiva om målet för etableringen är att den är varaktig och präglas av matchningskvalitet:

Riksrevisionen kan konstatera att både instegsjobben och nystartsjobben för nyanlända är koncentrerade till ett fåtal branscher och yrken. Det har uppmärksammats att det finns problem med oseriösa arbetsgivare som bygger sin verksamhet på att anställa personer som har med sig statliga bidrag för att sedan byta ut dem när förmånerna tar slut. Detta innebär en uppenbar risk för att många instegs- och nystartsjobb inte medför de ökade möjligheter till ordinarie anställning (vare sig hos samma arbetsgivare eller hos någon annan) som bör kunna förväntas, särskilt av så kostsamma insatser som instegsjobb och nystartsjobb (Riksrevisionen 2013, s. 88)

Dessutom verkar nystartsjobben konkurrera ut instegsjobben, vilket kan spåras till främst tre orsaker. Den ena är att subventionen för instegsjobben riskerar att bli låg på grund av att taket för vilka månadslöner som subventioneras är lågt. Det andra är att det verkar vara svårt att finna instegsjobb som är så pass flexibla att de går att kombinera med svenska för invandrare, vilket är syftet. Det tredje är att nystartsjobben inte kräver någon arbetsmarknadspolitisk bedömning, samt att nystartsjobb till skillnad från instegsjobb, innebär att individen kan kvalificera sig för a-kasseersättning.

5.4.3 Stora problem att få samhällsorientering

Det finns stora problem med att få del av den samhällsorientering som kommunerna ansvarar för och som ska "ge en grundläggande förståelse för det svenska samhället och ge en grund för fortsatt kunskapsinhämtande" (Arbetsförmedlingen 2014b, s. 33). Det verkar dessutom vara svårt att få samhällsorientering om den inte kommer in tidigt i processen. Det är endast 36 procent av programdeltagarna som har tagit del av

samhällsorientering när gått 18 månader (av i regel 24 månader) med etableringsplan (Arbetsförmedlingen 2014b). Detta trots att samhällsorientering ska vara en given del av etableringsplanen.

Möjligen går bristen på samhällsorientering att se i relation till att lotsverksamheten, vid sidan av fördjupad kartläggning och coachande samtal, domineras av samhällsorienterande samtal, praktiskt stöd och "annan aktivitet". Det praktiska stödet kan liknas vid socialt stöd och handlar om frågor som rör "bostadssituation, post, blanketter, bokning av läkarbesök, stöd vid myndighetskontakt" (Arbetsförmedlingen 2014b).

Bland annat har Riksrevisionen (2014c) dock visat att tjänsten etableringslots fungerar dåligt. Revisionen konstaterar att valfrihetssystemet är svårt att tillämpa på målgruppen nyanlända: Det finns begränsade förutsättningar att skaffa sig kunskap om olika lotsalternativ. En anledning till det är att lotsföretagens ofta presenterar sig på ett likartat sätt och att skriftlig information endast finns på svenska. Det har även framkommit att nyanlända lockas med gåvor och förmåner vid val av lots, vilket kan styra deras val. Det går inte heller att påvisa några samband mellan deltagande i lotstjänsten och nyanländas etablering på arbetsmarknaden (Riksrevisionen 2014c).

Det verkar behövas en översyn av hur det sociala stödet ska tillgodoses utifrån att det behövs ett förtydligt ansvar för vem som ska stödja nyanlända i praktiska frågor "relaterade till hur de ordnar sitt liv i Sverige och till behov av hjälp med exempelvis myndighetskontakter, vårdgivare och barnomsorg" (Riksrevisionen 2014c, s. 12).

5.4.4 Tidsgränsen om två år riskerar styra mot etablering i första jobb

Om det är svårt att komma framåt i etableringsprocessen är det enligt Riksrevisionen (2014a) inte ovanligt att programdeltagare byter yrkesinriktning så att vägen till arbete blir kortare. Det innebär vanligen en väg mot yrken som ställer mindre krav på språkkunskaper och utbildning. Tidsgränsen om två år som gräns för heltidsinsatser inom etableringsreformen spelar in och den ekonomiska osäkerheten, det vill säga att rätten till etableringsersättning också upphör, tycks ha stor betydelse:

Ett mönster som förekommer i flera av de studerade akterna, och i intervjuer med arbetsförmedlare, är att den tidigare röda tråden eller

önskade yrkesvägen plötsligt avbryts då etableringsplanen närmar sig sitt slut. Riksrevisionens studie tyder på att det finns risk för att etableringsuppdragets utformning kan leda till att såväl arbetsförmedlare som de nyanlända själva tenderar att då planen närmar sig sitt slut, välja kortsiktiga lösningar framför vad som är långsiktigt hållbart på svensk arbetsmarknad. Det kan till exempel handla om att avbryta en utbildning eller annan långsiktig planering för att påbörja ett subventionerat arbete (Riksrevisionen 2014a, s. 70).

Ett problem med tvåårsgränsen finns också i relation till grundläggande studier inom Komvux, om man går över till något av garantiprogrammen när etableringsplanen upphör:

När personerna lämnar etableringsuppdraget och istället deltar i jobb- och utvecklingsgarantin eller jobbgarantin för ungdomar har de inte möjlighet att studera på grundläggande vuxenutbildning inom dessa arbetsmarknadspolitiska program (Arbetsförmedlingen 2014b, s. 32).

5.4.5 Få har arbete eller studerar efter två år med etableringsplan

I mars 2014 hade sammanlagt 9 000 flyktinginvandrare avslutat sina etableringsplaner. Efter 90 dagar från avslutande hade 7 procent av kvinnorna och 13 procent av männen ett arbete. Omkring hälften av dem med arbete hade arbete med stöd. Därutöver hade 5 procent av kvinnorna och 13 procent av männen nystartsjobb. Till det kan läggas att sju procent av både kvinnorna och männen studerade.

Det innebär sammantaget att 19 procent av kvinnorna och 33 procent av männen hade arbete eller studerade 90 dagar efter att etableringsplanen avslutats. Vid den tidpunkten var 41 procent inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin (Riksrevisionen 2014a).

En förklaring till kvinnors sämre resultat kan rimligen sökas i att kvinnor i viss utsträckning deltagit i etableringsreformen på deltid på grund av föräldraledighet⁴⁸ samt att kvinnor med barn som deltar på

48 Från 1 augusti 2014 gäller dock att en etableringsplan får förlängas utöver 24 månader om planen har omfattat aktiviteter på 75 procent av heltid på grund av att den nyanlände har vårdat barn med föräldrapenning. Planen får förlängas med den tid som sammantaget motsvarar tiden för vård av barn, dock högst åtta månader (Prop. 2013/14:104).

heltid inte heller alltid har aktiviteter som motsvarar heltid. Skälet till det beskrivs av Arbetsförmedlingen (2014b, s. 26) enligt följande:

Aktiviteterna har anpassats för att underlätta deras roll som föräldrar snarare än att stärka deras aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet.

5.4.6 Brist på samverkan och röd tråd

Riksrevisionen (2014a) påpekar att det krävs ökad samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen eftersom etableringsplanen ska omfatta insatser som kommunerna ansvarar för, som SFI, Komvux och samhällsorientering, och insatser som Arbetsförmedlingen ansvarar för, främst de arbetsrelaterade. Denna samverkan saknas på många håll. Generellt sett har samverkan också försämrats sedan etableringsreformens införande. Det beror på att det har tagit tid att hitta roller och det har lett till mindre tid för samverkan.

Samverkan måste också fungera mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna visavi olika anordnare, inte sällan privata aktörer, för exempelvis upphandlad utbildning. SFI-utredningen beskriver på ett målande sätt hur det kan se ut:

Redan i dag upphandlar flera kommuner SFI och Arbetsförmedlingen upphandlar övriga aktiviteter av olika enskilda utbildningsanordnare. Detta sker självfallet i konkurrens. Många av utbildningsanordnarna är leverantörer av flera olika tjänster. De har SFI, yrkessvenska, lotsverk-samhet, coacher, yrkesutbildning, validering, rehabiliteringsåtgärder mm i utbudet. Här finns en ovilja, av konkurrensskäl, att lämna handlings- och studieplaner och rapporter om hur elever utvecklas till varandra. Det är alltså fullt möjligt att en individ har SFI hos en utbildningsanordnare, yrkessvenska hos en annan och genomgår en yrkesutbildning hos en tredje samt har lotsstöd hos en fjärde. Detta utan att det sker något som helst informationsutbyte mellan de olika anordnarna (SOU 2013:76, s. 179).

Riksrevisionen (2014a) visar samtidigt att samverkansformer har stor betydelse för nyanlända flyktingars etablering: Vissa kommuner lyckas betydligt bättre än förväntat utifrån lokala förutsättningar som arbetslöshetsnivå, medan andra kommuner lyckas betydligt sämre. Revisionens

slutsats är att det finns ett "... påtagligt utrymme för de lokala aktörerna att påverka utfallet. Exempelvis kan man påverka genom sättet att organisera och bedriva verksamheten samt genom sättet att samverka med andra" (Riksrevisionen 2014, s. 101).

Sammanfattningsvis verkar det ofta saknas en tydlig röd tråd och en utvecklingslinje i etableringsplanerna och hur de genomförs. Riksrevisionen (2014a) menar att även om inte alla nyanlända kan förväntas ha etablerat sig inom två år, måste fler ges förutsättningar att komma längre och att komma så långt som möjligt utifrån varje individs förutsättningar.

5.5 Förslag för etablering med sikte på matchningskvalitet

De problem och brister som etableringsreformen präglas av måste rimligen kopplas till begränsade handläggarresurser och samverkanssvårigheter mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna såväl som till otillräckliga arbetsmarknads- och utbildningspolitiska verktyg och resurser.

Det finns en samstämmighet om att etableringen ska vara både snabb och "ändamålsenlig". Det första kan enligt Riksrevisionen (2014a) handla om att undvika onödiga förseningar i etableringsprocessen medan det andra tar fasta på matchningskvalitet. En lyckad etableringsprocess handlar inte bara om etablering i första jobb, utan i första *och* bästa jobb.

Behovet av bättre verktyg för att överbrygga migrationseffekter framstår som stort. Etableringsreformen kan tjäna som utgångspunkt för hur det kommunala och statliga ansvaret principiellt bör fördelas, men inte som utgångspunkt för vilka program och aktiviteter som bör ingå. De särskilda insatser som ingår i etableringsreformen kan inte ses som tillräckligt kraftfulla för att nå målet om så snabb etablering som möjligt utifrån individuella förutsättningar. Dessutom är risken för svag matchning överhängande.

Förbättringar behöver göras brett inom ramen för arbetsmarknadspolitiken och ifråga om de program som fungerar väl och gör att kompetensutveckling prioriteras. Det är främst förstärkningar av utbildning och anställningsstöd som behöver stå i fokus. Detta i kombination med särskilt fokus på SFI, samhällsorientering och socialt stöd.

Det är framför allt fyra områden som bör stå i fokus för att åstadkomma detta. Utgångspunkten är att det är centralt att prioritera just

dessa i syfte att möjliggöra etablering med matchning för flykting- och anhöriginvandrare. Det handlar då om behovet av:

- Att renodla Arbetsförmedlingens (statens) ansvar för arbetsmarknadspolitik och kommunernas ansvar för SFI, samhällsorientering och grundläggande samhällsservice, samt utvecklad och förbättrad samverkan i inledningsskedet (avsnitt 5.5.1).
- Balanserade språkrav och att samtidigt göra det möjligt att få goda svenskkunskaper (avsnitt 5.5.2).
- Ett tvådelat kunskapslyft inom arbetsmarknadspolitiken i syfte att både ge goda möjligheter att få gymnasiekompetens och att tillvarata utbildning på gymnasial och eftergymnasial nivå (avsnitt 5.5.3).
- Fler och bättre anställningsstöd med fokus på matchningskvalitet (avsnitt 5.5.4).

Det leder fram till ett förslag om en modell för arbetsmarknads- och utbildningsrelaterade aktiviteter med två ingångar och två steg, som bildligt ser ut som i figur 5.2 i avsnitt 5.5.5.

En viktig tanke bakom förslagen är att de lägger grunden för att undvika särskiljande och utpekande av specifika lösningar för vissa men inte andra, vilket enbart riskerar att förstärka stigmatisering och redan djupt rotade föreställningar om "de andra". Det med konsekvensen att det blir lättare att återskapa just föreställningar om grupper istället för att se och utgå från individens behov och förutsättningar i relation till arbetsmarknadens krav.

Det centrala är alltså inte att göra något annat för "de andra" jämfört med för "oss", utan att utveckla vissa delar av den aktiva arbetsmarknadspolitiken för att den på ett bättre sätt ska hantera och förmå överbrygga migrationseffekter som byte av språk, arbetsmarknad, begränsade sociala kontakter och nätverk inom ramen för den generella politiken.

5.5.1 Renodlat ansvar och förbättrad samverkan mellan Arbetsförmedling och kommun

Återkommande ges uttryck för att samverkan och samordning av kommunala och statliga etableringsinsatser inte fungerar särskilt väl och att det leder till en brist på helhetsperspektiv där det är svårt att ta utgångspunkt i individuella behov och förutsättningar i relation till

arbetsmarknadens krav. Det verkar i allmänhet saknas en röd tråd i de insatser och aktiviteter som individen får del av samt att det är svårt att få till en bra kombination av olika aktiviteter parallellt.

Det ställs samtidigt höga krav på individuella handlingsplaner, inom den reguljära utbildningen, inklusive SFI, såväl som inom arbetsmarknadspolitik. Det framstår som att utvecklad och förbättrad samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna skulle kunna bidra till bättre planerade och genomförda arbetsmarknads- och utbildningsrelaterade aktiviteter, vilket borde påverka etableringstiden så att den blir kortare.

Migrationseffekter som handlar om att bytet av land innebär att kunskaper om hur det nya samhället och arbetsmarknaden fungerar ser ut att underskattas i nuläget. Det verkas finnas behov av större fokus på information om hur samhället och arbetsmarknaden fungerar, arbetsmarknadens krav, vilka studie- och yrkesval som är möjliga för att nå etablering med matchningskvalitet. Det tycks i många fall leda till en avsaknad av helhetssyn på etableringsprocessen, med konsekvensen att den blir ineffektiv och sannolikt onödigt lång för många nyanlända.

Det skulle sannolikt innebära stora fördelar om Arbetsförmedlingen och kommunerna i högre grad gemensamt, tillsammans med individen, kunde samverka kring och dra nytta av fördjupad kartläggning, validering, studie- och yrkesvägledning tidigt. Detta eftersom det skulle lägga en bra grund för ett helhetsperspektiv på behov av parallella och successivt påbyggda aktiviteter som leder framåt, utifrån individuella behov och förutsättningar och i relation till arbetsmarknadens krav.

Tre förslag står i centrum för att möjliggöra att bättre ta tillvara de samlade resurser som Arbetsförmedlingen och kommunerna ansvarar för.

För det första föreslås, som redan framkommit, att nyanlända flykting- och anhöriginvandrare omfattas av likvärdigt stöd för etablering, inklusive statlig etableringsersättning (aktivitetsstöd). Detta för att tydliggöra att det arbetsmarknadspolitiska ansvaret i första hand är statens (Arbetsförmedlingens).⁴⁹ En generell fördel med detta är vidare att det

49 LOs policy är dessutom att arbetslöshetsförsäkringen bör förbättras på två sätt som skulle innebära att nyanlända flykting- och anhöriginvandrare skulle ges bättre möjligheter att successivt kvalificera sig till arbetslöshetsförsäkringen. Dels genom ett studerandevillkor som innebär att slutförd SFI-utbildning berättigar till ersättning med försäkringens grundbelopp (se avsnitt 5.4.2). Dels genom att (alla) subventionerade anställningar föreslås kunna ligga till grund för akasseersättning (se avsnitt 5.4.4).

kontrollsystem som gäller inom arbetsmarknadspolitiken blir aktuellt. För en fördjupad diskussion om krav och kontroll inom arbetsmarknadspolitiken (se till exempel LO 2013h; Järliden Bergström et al. 2014).

Kommunerna har redan ett stort ansvar för nyanlända, dels i form av svenska för invandrare och samhällsorientering, dels i form av generell politik för kommunens invånare: Grundläggande samhällsservice som förskola, skola, barn- och äldreomsorg, hälso- och sjukvård samt det yttersta försörjningsskyddet (försörjningsstödet).

Ett centralt syfte med detta första förslag är att hitta ett sätt att undvika dubbla strukturer inom arbetsmarknadspolitiken respektive motstridiga logiker när nyanlända är i behov av försörjningsstöd vid arbetslöshet, vilket riskerar att senarelägga etableringsinsatser för nyanlända kvinnor som i dagsläget inte omfattas av etableringsreformen (se kapitel 4).

För det andra föreslås, för att inte staten ska föra över kostnader och ansvar för arbetsmarknadspolitik på kommunerna, att tidsgränsen om två år för särskilda etableringsinsatser slopas. Endast ett fåtal nyanlända flyktingar har hittills etablerat sig i arbete eller högre studier när etableringsplanerna har avslutats på grund av tvåårsgränsen. Kommunerna har kritiserat den delen av etableringsreformen eftersom den efter två år kan innebära ökade kommunala kostnader i form av försörjningsstöd.

I allmänhet kan det behövas längre tid med insatser och aktiviteter för arbetsmarknadsetablering för den som saknar gymnasieutbildning än den som har gymnasial och eftergymnasial utbildning. Vad gäller nyanlända kvinnor är det också vanligare än bland nyanlända män att delta på deltid.⁵⁰ Det är ytterligare två skäl till varför det inte bör finnas en fast, bortre tidsgräns. Tidsflexibilitet ligger också väl i linje med en förstärkt utgångspunkt i individuella behov och förutsättningar som grund för en väl sammanhållen kedja av tidiga insatser.

Dessutom visar Arbetsförmedlingens uppföljningar en stor andel av dem som lämnat etableringsreformen efter 90 dagar har gått över till jobb- och utvecklingsgarantin. I det perspektivet framstår tidsgränsen dessutom som ineffektiv. Tidsgränsen innebär även att kortsiktighet tycks gå före hållbar etablering: Längre insatser som i högre grad skulle

50 Ju fler som kan delta på heltid desto bättre, men det bör också finnas flexibilitet och möjlighet att delta på deltid. Det framstår som viktigt, givet det ojämna ansvaret för barn bland kvinnor och män i allmänhet, vilket lyfts fram både avsnitt 3.4 och 4.2.

leda till matchningskvalitet och varaktig arbetsmarknadsanknytning överges när tvåårsgränsen närmar sig. Också det talar för att tidsgränsen bör slopas. Den utgör på flera sätt ett hinder för strävan efter etablering med matchning.

För det tredje föreslås, eftersom samhällsorienteringen tycks fallera och det eventuellt kan knytas till att socialt stöd dominerar inom lotserksamheten, att behovet och ansvaret för hur det sociala stödet bör se ut och ordnas, ses över. Det ser ut att vara viktigt som ett led i att underlätta övergången till att leva i Sverige. Eftersom just det sociala stödet i hög grad rör frågor som kretsar runt grundläggande samhällsservice och hur samhället och dess institutioner fungerar, framstår det som lämpligt att kommunerna bör ha det övergripande ansvaret för att utveckla samhällsorienteringen med utökad fokus på socialt stöd.

Förslagen ovan är främst av principiell karaktär där det övergripande syftet är söka undanröja hinder för samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna genom att renodla ansvarsområden och ansvar för kostnader.⁵¹

För att de samlade etableringsinsatserna ska fungera behövs (förstås) även en nära samverkan och samarbete mellan statliga aktörer och kommunerna också runt förslagen om möjligheten att påbörja begränsade etableringsinsatser redan under asyltiden (avsnitt 5.1) samt i fråga om vägen till eget boende (avsnitt 5.2).⁵²

5.5.2 Viktigt med svensk kunskaper men också nyanserade språkkrav

För de allra flesta som invandrar till Sverige är byte av språk en migrationseffekt som behöver överbryggas på ett bra sätt. En del av goda möjligheter för etablering är att få bra tillgång till svenska språket, samtidigt som kraven på språkkunskaper behöver vara nyanserade.

Den långvarigt höga arbetslösheten har inneburit att arbetsgivarernas krav på språkkunskaper har skärpts. Knocke (2006) påpekar att det

51 Även samverkan mellan stat och kommun visavi andra aktörer ser ut att fungera bristfälligt. Det måste rimligen också ingå i en översyn av hur förbättrad samverkan kan nås. Dessutom borde över lag frågan om privata aktörer inom utbildnings- och arbetsmarknadspolitiken ses över.

52 Rapportens fokus ligger främst på samverkan inom ramen för arbetsmarknads- och utbildningspolitiska etableringsinsatser. Det verkar dock finnas knutar som behöver lösas upp bland annat vad gäller statens och kommunernas kostnadsansvar också under asyltiden. Detta ligger dock utanför ramen för denna rapport.

knappt ställdes några språkrav alls för att få jobb under arbetskraftsinvandringsepoken, och vidare:

Kraven på språkkunskaper har åkt berg- och dalbana beroende på utbud och efterfrågan av arbetskraft. Medan kraven nådde orimliga höjder under 1990-talets krisår, då även enkla monteringsjobb och städning påstods kräva närmast perfekt svenska, har dessa krav under det tidiga 2000-talet blivit betydligt mer hovsamma (Knocke 2006, s. 62).

Även Eriksson (2010) kommer in på att arbetsgivare ställer högre krav på arbetskraften när arbetslösheten är hög, och att högt uppskrivade språkrav kan vara omotiverade och snarast ses som en sorteringsmekanism som kan vara ett uttryck för diskriminering som systematiskt utestänger personer med utländsk bakgrund från arbetsmarknaden. Rooth & Åslund (2006, s. 69) hänvisar till flera studier som har visat att "vi" i Sverige "tenderar att ha en omotiverat låg tolerans i språkliga variationer kopplade till utländsk bakgrund".

På arbetsmarknaden är det främst arbetsgivares bedömningar av arbetslösas språkförmåga som spelar roll. Det finns inga absoluta sätt att bedöma vad som är tillräckligt bra svenska i relation till arbetsmarknaden. Att kunna kommunicera på svenska är heller ingen absolut nödvändighet för att kunna arbeta i Sverige. Och även bland inrikes födda varierar givetvis språkkunskaperna. Det är därmed centralt, även om det i allmänhet är viktigt med språkkunskaper, att språkrav är nyanserade och bedöms rättfärdigt.

Mot bakgrund av det är det relevant att fråga sig hur språkkunskaper tolkas, vad som mäter och bedöms som god respektive dålig språkförmåga. Som exempel tar Rooth & Åslund (2006) att om arbetsgivare bedömer utrikes födda personers kunskaper i svenska baserat på hur personen talar svenska, med brytning, så är det troligt att arbetsgivare felaktigt gör en nedvärdering av språkkunskaper. Det riskerar att leda till att personer som bryter på svenska uppfattas som mindre kvalificerade även om så inte är fallet.

Det finns alltså behov av nyanserade språkrav parallellt med att ge goda möjligheter att få kunskaper i svenska. Både internationell och svensk forskning ger sammantaget intryck av att språkliga färdigheter

har en betydande positiv effekt för chansen till sysselsättning. En studie av Rooth & Åslund (2006) kommer till exempel fram till att bra svensk-kunskaper innebär 10 procentenheters högre sannolikhet att vara sysselsatt jämfört med att ha dåliga svenskakunskaper.⁵³ Kennerberg & Åslund (2010) visar att de som deltar i svenska för invandrare på längre sikt har en starkare ställning på arbetsmarknaden jämfört med icke-deltagare. Det gäller särskilt för kvinnor och kortutbildade. Dessutom är kunskaper i svenska en förutsättning för att kunna delta aktivt i samhället.

Rooth & Åslund (2006) lyfter fram att det för många är en komplicerad process att lära sig ett andraspråk i vuxen ålder. Det ställer krav på kvalificerad språkutbildning som kan underlätta lärandeprocessen. Viktigt är att det finns koppling till vardagliga situationer där svenska kontinuerligt kan övas.

Svenska för invandrare, SFI, är den språkutbildning som ska motverka migrationseffekter som uppkommer till följd av att byte av land vanligen är förknippat också med byte av språk.

SFI har dock länge uppvisat brister. Studieresultat varierar, främst med tidigare utbildningsbakgrund. Enligt Rooth & Åslund (2006) har gymnasieutbildade 20 procentenheters högre sannolikhet att behärska språket väl i jämförelse med dem med kortare utbildning. Motsvarande skillnad för högskoleutbildade är upp till 45 procentenheter. Även större språkligt avstånd mellan modersmålet och svenskan kan bidra till svårigheter (Rooth & Åslund 2006; Statskontoret 2009).

Det är också problematiskt att avbrotten från SFI är många. Framför allt avbryter kvinnor SFI på grund av föräldraledighet och omsorg om barn, vilket SOU 2012:69 menar skulle kunna förebyggas med större flexibilitet och goda möjligheter att studera på deltid. Män avbryter i högre grad SFI på grund av arbete, men vanligast för både kvinnor och män är att SFI avbryts av "okänd anledning" (Eriksson 2010; SOU 2012:69).

53 Dessa resultat baseras på den så kallade Invandrarundersökningen, IU, från 1993 respektive på projektet Invandrades arbetsmarknad, språkkunskaper och sociala nätverk, IASS, från 2003. Studierna utgår från intervjuer, där intervjuaren bedömt respondentens språkförmåga.

I IU bedöms förmåga att tala respektive kommunicera svenska och i IASS bedöms (mäns) förmåga att tala svenska. Detta på en fyrgradig skala (mycket dålig, ganska dålig, ganska bra och utmärkt). Ganska bra och utmärkt ligger till grund för resultaten som lyfts fram i texten (Rooth & Åslund 2006, s. 59–60; 73; 134).

Svenska för invandrare

SFI är en del av den reguljära vuxenutbildningen och gjordes till en sammanhållen utbildning med kommunerna som huvudmän 1991. Då infördes också betyg och nationella prov samt ett krav på att SFI ska kunna påbörjas inom tre månader efter att rätt till SFI inträtt, vilket i princip är när nyanlända folkbokförs i en kommun. 2002 infördes nuvarande tre studievägar och fyra kurser, A till D. Studieväg 1 består av kurserna A och B, studieväg 2 av kurserna B och C och studieväg 3 av kurserna C och D. De tre studievägarna och kurserna syftar till att anpassa ingången till SFI utifrån elevers behov, studievana och utbildningsbakgrund. Alfabetisering är en fristående del inom SFI.

Det ska göras en kartläggning och bedömning av utbildningsbakgrund och kunskaper, så att placeringen på studieväg och kurser motsvarar den enskildes behov och förutsättningar. Intentionen är att alla SFI-deltagare ska kunna slutföra D-kursen inom studieväg tre. Det är då man anses ha uppnått syftet med SFI, vilket är att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket.

Rätt att delta i SFI har alla nyanlända som är bosatta i Sverige från och med andra kalenderhalvåret det år de fyller 16 år, givet att grundläggande kunskaper i svenska språket saknas. Varje kommun ska aktivt verka för att de som har rätt till SFI nås och motiveras att delta.

Från 2006 fick kommunerna i uppdrag att verka för att SFI skulle kunna kombineras med arbete, arbetslivsorientering, validering, praktik eller annan utbildning (Statskontoret 2009; SOU 2013:76). Det senare gäller sedan december 2010 också som utgångspunkt för SFI inom ramen för deltagare inom etableringsreformen. Då ska SFI dessutom kunna påbörjas inom en månad.

Kommunerna väljer själva hur de organiserar SFI och utbildningen kan genomföras på olika sätt. SFI kan bedrivas i egen regi, helt upphandlas och utföras av enskilda utbildningsanordnare eller ske i kombination av egen regi och upphandling.

Mycket talar för att SFI är en viktig första ingång till tidiga etableringsinsatser. Skolverket (2014) visar bland annat att cirka 80 procent av flyktingar och anhöriga påbörjar SFI senast fjärde kalenderåret efter invandringstillfället. Den genomsnittliga tiden från invandring

till påbörjade SFI-studier är 25 veckor, vilket motsvarar cirka sex månader.

Att tidiga etableringsinsatser skulle gälla på ett likvärdigt sätt för flykting- och anhöriginvandrare borde ligga i linje med intentionerna för SFI. I Skollagen (SFS 2010:800) betonas att kommunerna, som huvudmän för SFI, i samarbete med Arbetsförmedlingen ska verka för att elever ges möjligheter att öva det svenska språket i arbetslivet, men även att SFI ska kunna kombineras med aktiviteter som arbetslivsorientering, validering, praktik, annan utbildning och arbete. Det betonas även att varje kommun aktivt ska verka för att nå dem (i kommunen) som har rätt till SFI och motivera dem att delta i utbildningen (jmf avsnitt 5.5.1 ovan).

Med etableringsreformen kan man se det som att SFI just har fått den roll som uttalas i lagstiftningen, det vill säga att SFI ses som en del av de arbetsmarknadspolitiska insatser som nyanlända har behov av för att överbrygga migrationseffekter. Utgångspunkten här är alltså att detta bör gälla även övriga anhöriginvandrare.

SFI har på längre sikt visat sig ha positiva sysselsättningseffekter, särskilt för kort utbildade. I flera granskningar och utredningar verkar det dessutom vara ett hinder för att komma vidare i etableringsprocessen utan att ha nått en viss nivå på SFI. Det är därför centralt att nyanlända flykting- och anhöriginvandrare snabbt når intentionen med SFI, vilket är godkänd D-kurs.⁵⁴

Det som föreslås här är att ta utgångspunkt i pedagogisk forskning om vuxnas lärande och därigenom se över hur SFI kan utvecklas och förbättras. Det ser generellt ut att finnas behov av att öka likvärdigheten inom SFI genom att kompensera för klasskillnader och skillnader i förutsättningar som beror på språkligt avstånd. Det framstår även som centralt med insatser som syftar till att minska avhoppet.

LO anser även att ett nytt studerandevillkor bör införas i arbetslöshetsförsäkringen och att fullgjord SFI, likväl som gymnasie- och eftergymnasial utbildning, ska innebära att man är kvalificerad till grundbeloppet i arbetslöshetsförsäkringen. Avslutad SFI skulle därmed också stärka kopplingen till arbetslöshetsförsäkringen och den aktiva arbetsmarknadspolitiken.

⁵⁴ Även yrkessvenska kan ses som ett viktigt inslag i språkutbildningen, särskilt för att nå bättre matchning.

5.5.3 Ett tvådelat kunskapslyft inom arbetsmarknadspolitiken

Kompetenshöjande insatser som medger etablering med matchningskvalitet är otillräckliga inom dagens arbetsmarknadspolitik likväl som inom etableringsreformen. Det är svårt att få del av längre sammanhållen grundutbildning och det finns en generell oförmåga att ta tillvara och ge möjligheter att komplettera förvärvad utbildning på gymnasial och eftergymnasial nivå.

Bland nyanlända gäller i jämförelse med andra att andelen som saknar gymnasieutbildning är högre. Dock är antalet förgymnasialt utbildade begränsat. Bland nyanlända gäller samtidigt att omkring hälften av kvinnorna och männen har eftergymnasial utbildning och att många också är gymnasieutbildade (jmf tabell 1.1).

Det har i kapitel 3 blivit tydligt att förgymnasial utbildning har kommit att bli ett hinder för etablering, likväl som att längre utbildning är viktigt för att utrikes födda med upp till tio år i Sverige alls ska få arbete. Det gäller särskilt för kvinnor. Matchningen är svag och särskilt utrikes födda med kort tid i Sverige har arbeten som ställer låga krav på utbildning.

Behovet av tidiga kompetenshöjande och -utvecklande utbildningsinsatser som innebär goda möjligheter både att få gymnasiekompetens respektive att ta tillvara och komplettera förvärvad gymnasial och eftergymnasial utbildning i syfte att komma in rätt på arbetsmarknaden från början, är centralt för att undvika nedåtgående klassresor. Det senare är viktigt också i ljuset av att yrkesrörligheten är låg.

Det är för det första, viktigt att det finns goda möjligheter till grundläggande utbildning för att nå gymnasiekompetens för nyanlända som saknar gymnasieutbildning. Där finns goda erfarenheter och resultat av det tidigare Kunskapslyftet, som genomfördes 1997 till 2002. Kunskapslyftet, särskilt de yrkesinriktade utbildningarna, gav positiva effekter som högre sysselsättning och inkomster bland deltagarna (SOU 2012:69).

Det är för det andra, viktigt att det finns goda möjligheter för att ta tillvara och komplettera gymnasial och eftergymnasial utbildning eftersom utbildning på gymnasie- och eftergymnasial nivå som har förvärvats i andra länder, kan mista en del av sin relevans i Sverige.

Så kallad statistisk diskriminering, som kan antas handla om att arbetsgivare har svårt att värdera jämförbara utbildningar om det är

svårt att bedöma utbildningsinnehållet, skulle på så sätt kunna minska (Rooth & Åslund 2006).

Svensk utbildning ger enligt Rooth & Åslund (2006) också högre avkastning för individer (och grupper) som har svårt att få anställningar motsvarande sin formella kompetens. Det tycks bero på att när en del av utbildningen är genomförd i Sverige så ger det en signal om att ytterligare utbildning har fungerat som komplettering, vilket arbetsgivare verkar tolka som att överförbarheten av utländsk utbildning till svenska förhållanden har ökat. Det verkar därmed vara samhällsekonomiskt kostnadseffektivt att satsa på utbildning: Utbildning som slutförts i Sverige förbättrar förutsättningarna på arbetsmarknaden (Aldén & Hammarstedt 2014).⁵⁵

Förslaget är att det införs ett tvådelat kunskapslyft som flykting- och anhöriginvandrare omfattas av. Det ena skulle omfatta förgymnasialt utbildade och inriktas på goda möjligheter att få gymnasiekompetens. Det andra skulle omfatta gymnasialt och eftergymnasialt utbildade och inriktas på validering⁵⁶ och yrkeskompetensbedömning för att tillvarata utbildning på gymnasie- och eftergymnasial nivå samt kopplas till goda möjligheter att komplettera utbildning. Detta utan att behöva ta studielån. Därför föreslås också att båda varianterna av lyft bör läggas inom ramen för den aktiva arbetsmarknadspolitiken och därmed ge rätt till aktivitetsstöd.

Det tvådelade lyftet, som föreslås placeras inom arbetsmarknadspolitiken, bör utformas så att det blir möjligt att dra nytta av det reguljära utbildningssystemet. Detta för att samordna utbildningsresurser. För yrkesinriktad validering på gymnasie- och eftergymnasial nivå bör även arbetsmarknadens parter involveras i syfte att öka legitimiteten i valideringen.

5.5.4 Fler och bättre anställningsstöd med matchningskvalitet

Anställningsstöd är viktiga och effektiva arbetsmarknadspolitiska program om de är träffsäkra. Med det menas att subventionerade anställ-

55 I synnerhet om alternativet är sänkta lönerna, eftersom det genom spill över-effekter skulle påverka långt fler än enbart förgymnasialt utbildade på längre sikt. För den som vill fördjupa sig i frågan om löner, sysselsättning och arbetslöshet, se Berge (2014).

56 Med validering avses en process som innebär en strukturerad bedömning, värdering och dokumentation samt erkännande av kunskaper och kompetens som en person besitter oberoende av hur de förvärvats (SOU 2013:76).

ningar i hög grad ska likna ordinarie arbeten eftersom det stärker övergången till arbete utan stöd. Med bättre avses också att subventionerade anställningar ska vara förknippade med kollektivavtalsliknande anställningsvillkor och löner samt att de lönenivåer som omfattas av subventioner måste höjas kraftigt, så att en större del av arbetsmarknaden öppnas upp samt att olika typer av anställningsstöd samordnas och inte konkurrerar med varandra (LO 2013e; LO 2013f).⁵⁷

Anställningsstöd bör också riktas till arbetslösa med långa arbetslöshetstider. Det ger goda sysselsättningseffekter samtidigt som dödviktseffekterna är små. Att det sker en viss undanträngning av personer med starkare ställning på arbetsmarknaden är acceptabelt. Syftet med anställningsstöd är alltså i första hand att stödja dem med störst svårigheter att hävda sig i konkurrensen på arbetsmarknaden. Anställningsstöd är bra för att undanröja eventuella farhågor om att individens produktivitet skulle vara lägre på grund av en längre arbetslöshetsperiod. Det motiverar varför Arbetsförmedlingen ska ha det övergripande ansvaret för beslut om anställningsstöd och kvalitetssäkring.⁵⁸

I förhållande till nyanlända finns det argument för att anställningsstöd skulle kunna ses som en del i en längre kedja av insatser som stärker möjligheten till varaktigt etablering på arbetsmarknaden:

Vi vet från forskning att arbetsmarknads-etablering är en relativt långsiktig process. En genomtänkt och behovsanpassad kedja av subventionerade anställningar förefaller mot denna bakgrund ändamålsenlig. Många i målgruppen står initialt långt från arbetsmarknaden och Riksrevisionen bedömer det därför rimligt att etableringsprocessen mot ett reguljärt arbete behöver tas i flera steg under ett antal år (Riksrevisionen 2013, s. 88).

Förslagen vad gäller anställningsstöd är, vid sidan av generella förbättringar, två. Det ena förslaget handlar om att effektiviteten i meningen

57 I LO (2013e) lyfter vi fram att den principiella utgångspunkten bör vara att taket är detsamma för subventionerade anställningar och i arbetslöshetsförsäkringen. LO anser att taket bör höjas så att minst 70 procent av löntagarnas löner kan försäkras. Om taket för subventionerade anställningar skulle ligga på den nivån skulle en betydligt större del av arbetsmarknaden öppnas upp.

58 Om anställningsstöd riktas till arbetssökande med kortare arbetslöshetsperioder är sysselsättningseffekterna fortfarande goda, men förknippade med stora undanträngningseffekter (LO 2013e).

matchningskvalitet behöver öka i syfte att stärka kopplingen mellan utbildning och arbete.⁵⁹ Det handlar således om att verka för etablering i första och bästa jobb, inte enbart i första jobb. Att öppna upp en större del av arbetsmarknaden genom höjda tak för subventioner är en viktig nyckel för det.

Det andra förslaget handlar om att subventionerade anställningar borde betraktas som ordinarie arbeten och därmed innebära att det går att kvalificera sig till arbetslöshetsförsäkringen. Det skulle minska problemet med att nyanlända i högre grad än andra står utanför försäkringsskydd vid arbetslöshet.⁶⁰

Fler och bättre anställningsstöd skulle kunna vara särskilt viktiga för att äldre nyanlända arbetslösa ska ges bättre möjligheter till etablering eftersom högre ålder kan innebära särskilt stora etableringssvårigheter (SCB 2014). Utgångspunkten måste dock, som betonats ovan, vara att anställningsstöd används för att undanröja eventuella farhågor om att individens produktivitet skulle vara lägre på grund av en längre tids arbetslöshet.

5.5.5 En modell med två ingångar och två steg för att överbrygga migrationseffekter

De förslag som lyfts fram här i avsnitt 5.5 tar sin utgångspunkt i att den generellt nedmonterade aktiva arbetsmarknadspolitiken innebär att det tidiga stödet för etablering är illa anpassat i relation till migrationseffekter och arbetsmarknadens krav.

Sammanfattningsvis kan de samlade förslagen i avsnitt 5.5.1 till 5.5.4 bildligt beskrivas som i figur 5.2, som en modell med två ingångar och två steg. På ett övergripande plan föreslås en ingång vid avsaknad av gymnasieutbildning och en vid gymnasial och eftergymnasial utbildning och två tydliga steg, samverkan och matchning.

59 Detsamma kan gälla för arbetspraktik. Praktikplatser måste då präglas av matchningskvalitet och goda möjligheter till lärande under handledning.

60 Det skulle dessutom ha fördelen att den som har mycket svårt att få jobb och därför får en subventionerad anställning skulle ges möjlighet att få samma förankring på arbetsmarknaden som andra och att a-kasseersättning skulle utgå enligt samma princip som för andra. LOs syn på arbetslöshetsförsäkringen är att det ska ställas skäliga krav på arbetsmarknadsförankring eller avslutade studier på en viss nivå, för att arbetstagare ska vara berättigade till a-kasseersättning (grundbelopp eller inkomstrelaterad). LO anser att ett nytt arbets- respektive studerandevillkor ska utformas så att en klar majoritet av nytillträdande såväl som mer etablerade löntagare har ett försäkringsskydd.

Figur 5.2 Två ingångar och två steg för etablering med matchning



I steg ett bör hög prioritet läggas på fördjupad kartläggning, validering, arbetsmarknadspolitisk bedömning men också samhällsorientering och socialt stöd. Ledstjärnan i första steget bör vara en väl strukturerad samverkan mellan Arbetsförmedling, kommun och individ för att ge förutsättningar för en sammanhållen kedja av insatser med utgångspunkt i en individuell handlingsplan för insatser som syftar till matchning i steg två. En särskilt viktig aspekt av steg ett är bemötandefrågor och att motverka rasifieringsprocesser inom arbetsmarknadspolitiken (se avsnitt 5.6). Det måste gå hand i hand.

I steg två bör tonvikten läggas på att få till stånd parallella insatser och aktiviteter med utgångspunkt i den individuella handlingsplanen. Dels med fokus på en logisk ordning där kunskap och kompetens kan byggas på successivt. Dels med goda möjligheter att få kontinuerligt stöd som gör det möjligt att komma framåt i etableringsprocessen. Att det blir möjligt att snabbt klara SFI framstår som särskilt viktig för att dörrar till andra kompetenshöjande aktiviteter ska kunna öppnas och fungera bra. Särskilt viktigt är också arbetslivs kontakter med fokus på matchningskvalitet.

Till de mer konkreta förslag som presenteras i avsnitt 5.5.1 till 5.5.4 föreslås en ordentlig översyn om hur samverkan och matchning i praktiken ska kunna utvecklas i denna riktning. Den bör särskilt se över vilka resurser som behövs för att modellen med två ingångar och två steg för etablering med matchning ska kunna bli verklighet.

5.6 Bemötande bortom föreställningar om ”de andra”

En effektivt genomförd arbetsmarknadspolitik bygger i grunden på tidiga och ordentliga kartläggningar av varje arbetslös individs kompetens och erfarenheter i kombination med verkningsfulla program och insatser. När behov av stöd och insatser snabbt fångas upp läggs grunden för en individuell handlingsplan för att motverka arbetslöshet och främja matchning.

Samtidigt är en grundläggande utgångspunkt i rapporten att samspelen mellan flera maktförhållanden är centrala för förståelsen av etableringshinder och -möjligheter; att de påverkas av särskiljande logiker på arbetsmarknaden och i arbetslivet. Det handlar, som de los Reyes (2014, s. 9) uttrycker det, om att makt utövas ”inbäddat i klasstrukturer, rasistiska markörer och könsmissiga skiljelinjer”.

Den intersektionella ansatsen tillsammans med rasifieringsperspektivet, mer specifikt, som presenteras i kapitel 2, är verktyg för att synliggöra att skillnader görs både i policy och praktik inom viktiga institutioner i samhället. Särskilt fokus måste därmed läggas på skillnadsskapande inom arbetsmarknadspolitikerna där Arbetsförmedlingen och arbetsförmedlare har centrala roller i etableringsprocessen.

Arbetsförmedlingen är en central aktör i relation till arbetsmarknaden. Inte bara genom politiskt beslutad policy utan även i perspektivet av att tjänstemän gör politik genom myndighetsutövning och det handlingsutrymme som ges olika professioner. Tjänstemän omsätter policy till praktik. Det handlar då främst om att individer själva bär på normer som kan påverka handlande i olika situationer.

Det hör till exempel till arbetsförmedlarnas roll att försöka balansera kraven mellan arbetsmarknadens olika aktörer, arbetssökande, arbetsgivare, politiker och den centrala förvaltningen. Liksom arbetsgivare, kan förmedlare betraktas som arbetsmarknadens ”gatekeepers”, det vill säga grindvakter eller dörrvakter. En arbetsförmedlare har genom

myndighetsutövning makt att bedöma och besluta i vilken utsträckning en arbetslös är rätt person för rätt ledigt jobb samt vilka insatser och program den sökande kan anvisas till. Därmed har också arbetsförmedlare både uppdrag och förmåga att ange riktning på de sökandes "livskarriärer". I kraft av denna position är arbetsförmedlarna, enligt Hertzberg (2006, s. 159) "en nyckelgrupp för förståelsen av den rasifierade arbetsmarknaden".

Detta är centralt i ljuset av att det för utrikes födda många gånger är Arbetsförmedlingen som är den enda kanalen till arbetsmarknaden (Knocke 2006). Behtoui (2006) påvisar betydelsen av personliga kontakter och sociala nätverk för att få tillträde till bättre segment på arbetsmarknaden. Nyanlända, på grund av att de är nyanlända och till följd av bostads- och arbetsmarknadssegregering, saknar ofta den typen av kontakter och nätverk. Det innebär att formell förmedlingsverksamhet är särskilt viktigt för att nyanlända ska få tillträde till mer kvalificerade jobb. Det gäller dock förutsatt att den inte bidrar till diskriminering.

Det finns indikationer på att Arbetsförmedlingen bidrar till att upprätthålla processer som skulle kunna beskrivas som etniskt diskriminerande. Flera forskare har visat att tjänstemän inom myndigheter ofta bemöter invandrare utifrån stereotypa och förgivettagna föreställningar, vilket kan kopplas till den köns- och etniskt segregerade arbetsmarknad som växte fram perioden 1950 till 1970 (se avsnitt 2.2). Knocke (2006, s. 54) beskriver till exempel läget under arbetskraftsinvandringsepoken på följande sätt:

Den kollektivt stigmatiserande stämpeln "invandrare" tycks ha varit en av de osynliga regler som styrde deras [arbetsförmedlarnas] arbete med invandrade arbetsökande. /.../ Det vanligaste bland arbetsförmedlare tycks ha varit att, med utgångspunkt i något slags förförståelse av vad utrikes födda ansågs lämpa sig för, informera de sökande om eller hänvisa dem till "invandrarjobb". /.../ Det räckte med att bära stämpeln "invandrare" för att fösas in i något av de tidstypiska "invandrarjobben". Vilket yrke man ansågs lämpa sig för berodde i viss mån på den etniska bakgrunden: turkar var diskare, greker var städare och jugoslaver var fabriksarbetare.

Hertzberg (2006, s. 183f) drar slutsatsen från en intervjustudie med arbetsförmedlare, att det finns risk för att personer med utländsk bakgrund ses som etniska individer, särskilt när det handlar om etableringshinder på arbetsmarknaden:

I sammanhang där just problem och personliga motgångar skall diagnostiseras och åtgärdas finns risk att dessa personliga problem knyts till den etniska tillhörigheten och identiteten. En person som kategoriseras i enlighet med sin etniska identitet, eller med den generella kategorin 'invandrare' riskerar att få förväntningar på kulturbundenhet knuten till sig. Och i den mån som denna etniska kultur är förknippad med – från tjänstemannasympunkt – problematiskt beteende blir denna förväntade kulturbundenhet associerad med likaledes problematiska beteendemönster. Individ knyts till grupp som knyts till problem.

Om detta sker mer eller mindre omedvetet för att det framstår som normalt och vardagligt riskerar det att leda till självuppfyllande profetior: Det förbestämda och det som tas för givet riskerar i sitt sammanhang att ses som en "sanning", som därmed bekräftar det som redan tas för givet. Det riskerar att förlägga problemet med exkludering och marginalisering på arbetsmarknaden hos individen och gruppen, inte hos arbetsgivare som anställer eller i svag efterfrågan på arbetskraft. Trots att det senare, vilket blivit tydligt i kapitel 3, har stor betydelse för nyanländas etableringsmöjligheter.

5.6.1 Särskild uppmärksamhet på föreställningar om kvinnor

Mycket tyder på att denna logik, det vill säga att göra skillnad, särskilt måste knytas till stereotypiserade föreställningar om invandrade kvinnors lönearbete. Invandrarkvinnors förhållande till arbetsmarknaden har länge getts en annan tolkningsram än den som gäller för män respektive kvinnor med svensk bakgrund: Det är kulturen som anses styra invandrarkvinnors liv och arbete. Redan när myndigheter och jämställdhetsexperter på 1970- och 1980-talen började intressera sig för invandrarkvinnorna, så skedde det inom kulturens ram (Yazdanpanah 2013). Till synes utifrån förutfattade meningar snarare än utifrån fakta om kvinnornas liv och arbete. Mer eller mindre alla invandrarkvinnor ansågs avvika från den svenska jämställdhetsnormen:

Vissa gör det på grund av en låg sysselsättningsnivå som är resultatet av att kvinnorna inte har frigjort sig från sin traditionella kultur, andra för att kvinnornas höga sysselsättningsnivå inte lämnar någon tid för att lära sig svenska (jämfällhets)normer och kultur (Yazdanpanah 2013, s. 89).

Genom att koppla invandrarkvinnors låga sysselsättningsnivå i Sverige till ett (problematiskt) kulturbetingat beteende som kvinnorna tar med sig från hemlandet, framställs dessa kvinnors arbetslöshet som något som inte har med det svenska samhället att göra. Det ger utrymme för att underlåta att underbygga resonemang med faktabaserad kunskap. Viktigt att notera här är också att fokus i det "kulturbetingade" resonemanget har förflyttats under de senaste trettio åren – från finska, grekiska eller chilenska invandrarkvinnor till kvinnor födda i Mellanöstern. Det kulturreduktionistiska förhållningssättet till frågor som berör invandrarkvinnor görs på bekostnad av analys av de sociala, strukturella och klassmässiga aspekter som finns i dessa frågor (Yazdanpanah 2013, s. 94).

Detta tycks förstärkas av att kvinnor främst är anhöriginvandrare. Att betraktas som anhörig verkar leda till att kvinnor ses som passiva medföljare med konsekvensen att etablering på arbetsmarknaden inte ses som lika självklart som för män. Motsvarande risk förefaller inte finnas för män som anhöriginvandrare. Detta förstärks sannolikt av att anhöriginvandrande kvinnor och män delvis kommer från olika fördelsregioner. För kvinnor gäller exempelvis att de allra flesta (övriga) anhöriga perioden 2000 till 2013 har sitt ursprung i Thailand, följt av länder som Irak, Ryssland, Kina och Iran. För män gäller att anhöriga främst har sitt ursprung i länderna Irak, Turkiet, Storbritannien, USA och Serbien (Migrationsverket).

Synen på "invandrarkvinnorna" präglas fortfarande starkt av att kulturella olikheter tas för givet, men till skillnad från under arbetskraftsinvandringsepoken, i en något förändrad riktning. Med det ökade behovet av arbetskraft inom service, vård och omsorg som också antas öka i framtiden, har det börjat ske en förskjutning. Från att se invandrarkvinnors kultur som en belastning ses den om en resurs och möjlighet. I grunden finns det dock ingen tendens till uppluckring av ett starkt

könsstereotyp tänkande om kvinnors och mäns lönearbete. Det förutsätts vara könsuppdelat.

Föreställningars betydelse har också påvisats genom (främst) intervjustudier som visar att kvinnor med utländsk bakgrund riktar kritik mot att inte bli sedda och lyssnade till samt upplevelser av att önskemål och tidigare yrkeserfarenheter inte beaktas i någon större utsträckning inom arbetsmarknadspolitiken (SOU 2012:9). Forskning visar också att skillnaderna i inställning och önskan om att arbeta inte skiljer sig märkbart mellan utrikes födda kvinnor och män. Däremot verkar utrikes födda kvinnor i högre grad uppleva att de har såväl bristande möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden som större svårigheter att ta sig in på arbetsmarknaden. Något som bland annat bottnar i bristande möjligheter att få aktivt stöd för etablering (jmf SOU 2012:9 och avsnitt 5.4 ovan, som påvisar systematiska skillnader i nyanlända kvinnors och mäns tillgång till arbetsrelaterade aktiviteter inom etableringsreformen).

Den högre arbetslösheten bland utrikes födda jämfört med bland inrikes födda kan enligt Eriksson (2010) och SOU 2012:6g inte förklaras med att vare sig utrikes födda kvinnor eller män skulle ha ett mindre intresse av att arbeta än inrikes födda kvinnor och män. Tvärtom verkar det vara så att utrikes födda arbetssökande värderar arbete högre än inrikes födda arbetssökande. Det kommer bland annat till uttryck i "högre jobbsökarfrekvens" och mer direktkontakter med potentiella arbetsgivare.

5.6.2 Bemötande med individen i centrum kräver resurser och kunskap

Arbetsförmedlingen är nyckeln till en effektiv aktiv arbetsmarknadspolitik om den präglas av bemötande bortom föreställningar om "de andra", det vill säga av att inte göra skillnad. En omedvetenhet om att praktiker, arbetssätt, rutiner och föreställningar om "de andra" kan vara rasistiskt grundade, riskerar däremot att återskapa rådande skillnadsskapande strukturer och därmed, att befästa orättvisor och systematisk diskriminering på arbetsmarknaden (jmf Kamali 2005).⁶¹

61 Från forskning om diskriminering är det också viktigt att betona att även om attityder spelar en roll i diskriminering, så spelar det huvudsakligen en sekundär roll. Diskriminering är i betydligt mer omfattande grad en effekt och en spegling av praktiker bland arbetsgivare, (statliga) institutioner men också fackföreningsrörelsen (Neergaard 2006).

Den verklighet som arbetsförmedlare agerar inom kan som bland annat Hertzberg (2006) och Knocke (2006) lyfter fram, vara en besvärlig balansgång mellan olika prioriteringar. Prioriteringar som påverkas av arbetsmarknadsläge och arbetsgivarnas krav, styrningen av politiken och myndigheten och arbetssökandes förväntningar.

Arbetsförmedlingens policy och praktik måste kunna balansera flera prioriteringar och samtidigt präglas av en förmåga att balansera strukturella krav på arbetskraften med individuellt bemötande. En viktig aspekt av tillgången till tidiga och relevanta insatser såväl som matchningskvalitet handlar därför om att synliggöra och förändra bemötande med insikt om att systematisk diskriminering och skillnadsskapande processer riskerar att göras. För att motverka den risken är det i grunden nödvändigt med resurser som möjliggör en god bild av varje arbetssökandes kompetens och erfarenheter i kombination med regelbundna stödjande kontakter.

Det framstår dock också som att det borde göras en kunskapsatsning om processer som kan leda till att skillnader görs i samspelet mellan klass, kön och etnicitet i allmänhet, och utifrån att "vi" gör "de andra" i synnerhet. Detta för att motverka skillnadsskapande bemötande som leder till särskiljande logiker och praktiker. Det måste också hänga tätt samman med väl utformade och avvägda program för att möta migrationseffekter (se avsnitt 5.5). Det måste som sagt, gå hand i hand.

Till sist, arbetsförmedlare är viktiga för matchning av utbud och efterfrågan för att möta just migrationseffekten begränsade sociala kontakter och nätverk av betydelse för arbetsmarknaden. I det ligger även att Arbetsförmedlingen och arbetsförmedlare har goda arbetsgivarkontakter. Däremot är det arbetsgivare som avgör vem som anställs. Det ligger därmed ett stort ansvar på arbetsgivare att aktivt motverka diskriminering vid rekrytering.

Den formella förmedlingsverksamheten är central för att förebygga och minska förekomsten av diskriminering. Informella rekryteringsvägar innebär en ökad risk för diskriminerande rekryteringspraktiker. Därför är det viktigt att Arbetsförmedlingen fungerar väl och har ett gott renommé. Det är en nyckel till att arbetsgivare ska använda förmedlingen som rekryteringskanal och därmed också, till att minska

segmenteringen på arbetsmarknaden till följd av avsaknaden av informella kontakter och nätverk.⁶²

62 Arbetsgivares rekryteringspraktiker samt förhållandet och samspelet mellan Arbetsförmedlingen och arbetsgivare kommer att fördjupas mer i en andra rapport under hösten 2015.

6. Etablering: Det finns inte en enkel åtgärd eller lösning

DEN MEST CENTRALA SLUTSATSEN i denna rapport är att verkligheten är komplex. Etablering är ingen "quick fix", i meningen att det finns *en* enkel åtgärd eller lösning, särskilt inte om det inte är tydligt vad ett förslag ska lösa för problem. Denna rapport har därför fördjupat sig i flera sidor av frågan om nyanlända flykting- och anhöriginvandrares etablering på arbetsmarknaden.

Ett viktigt syfte med rapporten har varit att nyansera problembilden och fördjupa kunskaperna om etablering. En central del i rapporten är därför en kartläggning av arbetsmarknaden, dels utifrån generella klass- och könsbundna mönster under perioden 1990 till 2013, dels utifrån betydelsen av klass, kön och etnicitet i ett jämförande perspektiv på tre befolkningsgrupper 2013:

- utrikes födda med upp till tio år i Sverige, som utgör knappt 8 procent av befolkningen,
- utrikes födda med minst tio år i Sverige, som utgör 12 procent befolkningen, samt
- inrikes födda med två inrikes födda föräldrar, som utgör drygt 70 procent av befolkningen.

De grupper som belyses i relation till arbetsmarknad och arbetsliv är således olika stora. Det är viktigt att ha en grundläggande förståelse för det eftersom det ger perspektiv på problembilden i ett större sammanhang.

Lika viktigt är det att ha en grundläggande insikt i att det är det djupt missvisande att i svepande ordalag tala om "utrikes födda", eftersom det för tanken till att "de" till skillnad från "oss", har andra men likvärdiga sociala och ekonomiska resurser inom "sin" grupp. Så är inte fallet, vilket är en central utgångspunkt i rapporten (jämför avsnitt 1.1.2)

Utrikes födda likväl som inrikes födda är brett sammansatta grupper, med varierande resurser och förutsättningar på arbetsmarknaden. Därför har frågan om etablering närmats utifrån vad som på ett grundläggande sätt är gemensamma hinder och möjligheter för individer och grupper

kopplat till maktförhållanden som utgår från klass, kön och etnicitet.⁶³ Dock med särskild tonvikt på att beskriva rasifieringsprocesser, det vill säga att skillnader görs mellan "oss" och "de andra".

Tid, i meningen hur länge en person levt i Sverige, och grund för invandring är andra viktiga faktorer för att förstå skillnader i fråga om etablering. Invandringen till Sverige är brett sammansatt och består av arbetskraftsinvandrare, EU-/EES-medborgare, gäststuderande samt flyktingar och personer som invandrar på anknytning (familjeband). Flykting- och anhöriginvandrare är förhållandevis få sett till det totala antalet invandrare.

Rapporten pekar ut tre centrala områden för att närma sig komplexiteten i etableringsprocessen:

- *Hög arbetslöshet*: Betydelsen av efterfrågan och vilka logiker som styr den när arbete är en knapp resurs är ett centralt perspektiv. Skillnader görs och förhållandena klass, kön och etnicitet samspelar och kommer till uttryck i strukturella mönster avseende inkludering och exkludering såväl som över- och underordning på arbetsmarknaden och i arbetslivet.
- *Skillnadsskapande*: Olika vägar till Sverige, det vill säga att det är möjligt att invandra av olika skäl, innebär delvis möten med dubbla strukturer och motstridiga logiker. Det handlar om policy och system främst i skärningen mellan kommunalt och statligt ansvar och inom arbetsmarknadspolitiken. Skillnadsskapande sker också genom bemötande och föreställningar om "de andra".
- *Migrationseffekter*: För de allra flesta som invandrar till Sverige innebär invandringen möte med ett nytt språk, ett nytt samhälle med sina specifika institutioner, en ny arbetsmarknad med sina krav och begränsade sociala kontakter och nätverk av betydelse för arbetsmarknaden. Etableringsprocessen måste därmed hänga ihop och vara både förebyggande och stödjande med fokus på områden som bostads-, arbetsmarknads-, utbildnings- och familjepolitik.

63 Begreppet klass används i rapporten främst för att beskriva klasskillnader inom arbetet med underliggande koppling till maktförhållandet mellan den som säljer och den som köper arbetskraft. Begreppet kön tar fasta på maktförhållandet män och kvinnor. Begreppet etnicitet används i rapporten för att rubricera maktförhållanden som utgår från rasistiska föreställningar som leder till särskiljande mellan "oss" och "de andra". Se också kapitel 2.

I detta slutkapitel koncentreras diskussionen till just dessa tre teman. För det första, efterfrågans betydelse för klass-, köns- och etnicitetskillnader på arbetsmarknaden och i arbetslivet. För det andra, skillnadsskapande i policy och praktik, främst inom arbetsmarknadspolitiken, men också kopplat till motstridiga logiker mellan stat och kommun på systemnivå. För det tredje, hur etableringsprocessen kan förbättras för att tidigt och effektivt överbrygga migrationseffekter för att nå etablering med matchning.

6.1 Hög arbetslöshet försenar och försvårar etablering

I kapitel 3 beskrevs hur den långvarigt höga arbetslösheten, sett till perioden 1990 till 2013, har påverkat arbetsmarknaden strukturellt. Maktstrukturer som hänger samman med klass, kön och etnicitet har fungerat som verktyg för att sortera och ordna arbetskraften. Det syns i sysselsättning såväl som i arbetslöshet.

De övergripande klass- och könsmönstren innebär dels att längre utbildning innebär högre sysselsättning och lägre arbetslöshet än kortare utbildning, dels att män inom alla utbildningsnivåer i högre grad än kvinnor är sysselsatta.

För utrikes födda gäller vidare att mötet med ett dåligt arbetsmarknadsläge direkt efter invandringstillfället leder till lägre sysselsättning och högre arbetslöshet jämfört med att mötas av ett bra arbetsmarknadsläge. På kort sikt innebär hög arbetslöshet att det tar längre tid att få det första arbetet, vilket även är förknippat med lägre sysselsättning på längre sikt. Forskning har visat att effekten av ett dåligt arbetsmarknadsläge kan påverka sysselsättningen negativt i åtminstone tio år. Det hänger samman med så kallad "scarring", det vill säga att arbetsgivare kan uppfatta tidigare arbetslöshet som en signal om låg produktivitet eller att individen har förlorat kvalifikationer och förmågor under arbetslöshetstiden.

När det gäller just arbetslösheten brukar fokus vanligen riktas främst mot den höga arbetslösheten bland förgymnasialt utbildade. Ofta med undertonen att det inte finns någon annan lösning än sänka lägstalöner för att råda bot på arbetslösheten. Detta ensidiga fokus på en förhållandevis liten grupp arbetslösa skymmer sikten för att arbetslösheten är heterogent sammansatt och antalsmässigt består av fler gymnasie-

och eftergymnasialt utbildade. Bland utrikes födda med upp till tio år i Sverige likväl som bland inrikes födda med två inrikes födda föräldrar. Arbetslösheten är alltså komplex.

En relevant och viktig aspekt av den strukturella utvecklingen på arbetsmarknaden som har med efterfrågesidan att göra, är att arbetsgivare höjer kraven på arbetskraften när arbetslösheten är hög. Det är en viktig förklaring till att gymnasiekompetens i princip har kommit att bli ett minimikrav på arbetsmarknaden och att det, vilket har betydelse för särskilt nyanlända flykting- och anhöriginvandrare men också unga vuxna, har blivit allt svårare att ses som duglig arbetskraft utan gymnasiekompetens.

Detta beror dock inte i första hand på att arbeten som ställer låga krav på utbildning har försvunnit från svensk arbetsmarknad. Tvärtom har jobben sedan omkring millennieskiftet 1999/2000 ökat i "ändarna" av kravhierarkin, i både den nedre och övre delen. Dessutom har kort utbildade, definierat som förgymnasialt utbildade, minskat betydligt mer än andelen så kallade enkla jobb.

Mekanismen tycks istället vara att den höga arbetslösheten leder till att matchningen fungerar sämre främst på grund av att arbetsgivare höjer kraven på arbetskraften. Förvärvad utbildning möter i lägre grad arbetets krav på utbildning (jämför figur 3.1). När den med längre utbildning efterfrågas för arbeten som i praktiken ställer lägre krav på utbildning minskar efterfrågan på den som har kortare utbildning. Kortutbildade trycks då i högre grad ut i arbetslöshet och exkluderas från arbetsmarknaden jämfört med längre utbildade.

Detta syns tydligast bland utrikes födda med upp till tio år i Sverige, i synnerhet bland kvinnorna. För kvinnorna gäller dessutom att 25 procent har ett arbete som ställer krav på förgymnasial utbildning, vilket kan jämföras med att 13 procent av de anställda kvinnorna har förgymnasial utbildning medan hela 60 procent har eftergymnasial utbildning. Ingen annan grupp anställda har arbeten som i så hög grad enbart ställer krav på förgymnasial utbildning. Längre utbildning är viktigt för att utrikes födda med upp till tio år i Sverige alls ska få arbete. Det gäller särskilt för kvinnor.

Den viktigaste sammantagna slutsatsen är att den sämre matchningen skapas i skärningen mellan hög arbetslöshet, höga krav för att få ar-

bete, diskriminering och bristfällig politik för att minska betydelsen av migrationseffekter. Det senare talar för behovet av tidiga insatser som innebär goda möjligheter att bygga på men också ta tillvara och komplettera förvärvad utbildning i syfte att komma in rätt på arbetsmarknaden från början. Det framstår som en nyckel för att undvika nedåtgående klassresor. Dessutom är yrkesrörligheten låg och det är svårt att förbättra sin yrkesposition över tid.

De nedåtgående klassresorna förstärks också genom placeringen som buffert-/reservarbetskraft med stor utsatthet för tidsbegränsade anställningar och deltidsarbete. I synnerhet utbredningen av allmänna visstider, som behovs- och timanställningar, försvagar ställningen på arbetsmarknaden och i arbetslivet ytterligare. De riskerar även att göra det svårt att ta del av etableringsinsatser eftersom de i grunden bygger på att arbetstagaren måste tacka ja till allt arbete som erbjuds för att inte riskera att inte bli tillfrågad igen. En tim- eller behovsanställning kan därför vara svår att kombinera med till exempel studier.

Fasta anställningar på heltid är på många sätt grunden för utvecklingsmöjligheter, kompetensutveckling och lärande i arbetet men också för ansvar, delaktighet och inflytande, arbetstider och kvalificerade arbetsuppgifter.

De förslag som läggs fram i avsnitt 5.5 (se också vidare nedan) syftar till förbättrade möjligheter för etablering präglad av matchning. Aktiva kompetenshöjande insatser måste dock även gå hand i hand med att motverka diskriminering på arbetsmarknaden och i arbetslivet, både från arbetsgivares sida och inom arbetsmarknadspolitiken.

En central slutsats är att efterfrågans betydelse för sortering av arbetskraften utifrån klass, kön och etnicitet behöver synliggöras mer, särskilt när arbete är en knapp resurs. En del i att minska strukturella skillnader i sysselsättning och arbetslöshet är en generellt minskad arbetslöshet. Då är en mer expansiv ekonomisk politik nödvändig.

Sammanfattningsvis är det uppenbart att maktförhållanden som klass, kön och etnicitet hänger ihop och är verksamma när det kommer till processer som leder till skilda positioner på arbetsmarknaden och i arbetslivet.

6.2 Skillnadsskapande i både policy och praktik påverkar etablering

Samspelet klass, kön och etnicitet utgör en väv som sammantaget formar ramar och förutsättningar i olika sammanhang, inte minst på arbetsmarknaden och i arbetslivet. Samspelet resulterar i särskiljande logiker och skillnadsskapande processer. Det gäller delvis på politisk policynivå, men också i praktiken genom bemötande.

Skillnader som skapas på policynivå

De två vägar till Sverige som gäller för flyktingar respektive (övriga) anhöriga innebär olika status i förhållande till stöd för etablering, vilket har belysts i kapitel 4. Flyktingar omfattas sedan december 2010 av etableringsreformen/-lagen som då ersatte de kommunala introduktionsprogrammen. Etableringsreformen omfattar inte nyanlända anhöriginvandrare, som därmed inte med självklarhet har tillgång till tidiga arbetsmarknadspolitiska insatser som ger stöd för etablering. Tillgången till tidiga insatser inom den statliga arbetsmarknadspolitiken bygger på Arbetsförmedlingens bedömning av risk för långtidsarbetslöshet. Generellt gäller att tidiga insatser har prioriterats ned och att den aktiva arbetsmarknadspolitiken i hög grad lagts om och riskerar att komma in sent. Detta påverkar också stödet inom etableringsreformen, vilket också är magert. Det problematiska med det fördjupas i kapitel 5 och diskuteras även i avsnitt 6.3 nedan.

Att inte omfattas av etableringsreformen riskerar att styra mot kommunal arbetsmarknadspolitik eftersom det kan innebära behov av försörjningsstöd som "ersättning" vid arbetslöshet. Det innebär i viss mån att det finns dubbla strukturer inom arbetsmarknadspolitiken.

Ett skäl till att det är problematiskt att den faktiska ansvarsfördelningen och därmed även kostnadsansvaret för arbetsmarknadspolitiken har förskjutits från stat till kommun ligger i att kunskapen om de kommunala arbetsmarknadspolitiska åtgärderna är mycket liten. Det saknas systematisk dokumentation och få uppföljningar och utvärderingar har gjorts. De lokala variationerna är också stora och de resultat som finns om effekten av politiken är ofta ambivalenta och motsägelsefulla. Den kommunala arbetsmarknadspolitiken ser ut att i för liten grad bestå av aktiviteter som syftar till att öka individens resurser i syfte att kunna få långsiktig förankring på arbetsmarknaden.

De skillnader för etableringsstöd som gäller för flykting- och anhöriginvandrare innebär att de dubbla strukturerna inom arbetsmarknadspolitiken riskerar att särskilt påverka anhöriginvandrare, av vilka en majoritet är kvinnor. Etableringsreformen tycks också ha fått negativa konsekvenser omfattningen av kommunalt stöd riktat till anhöriginvandrare.

Det finns dessutom en vidare betydelse av att inte anhöriginvandrare omfattas av statlig etableringsersättning/aktivitetsstöd. Det beror på att behov av försörjningsstöd regelmässigt är förknippat med att söka annan försörjning (statlig ersättning) först.

För nyanlända med barn finns därigenom ett samspel mellan föräldraförsäkringens utformning och behov av försörjningsstöd. Det beror på att det kommunala familjebaserade försörjningsstödet regelmässigt är förknippat med en skyldighet att söka andra former av försörjning först. Vid rätt till föräldrapenning är det således inte möjligt att avstå den för att istället få försörjningsstöd. Detta påverkar främst nyanlända mammor som inte omfattas av etableringsreformen.

Det är problematiskt att föräldraförsäringen riskerar att gå före etableringsinsatser för nyanlända familjer (läs mammor) som har barn i förskoleålder. Av samma skäl är vårdnadsbidraget problematiskt.

Den centrala frågan är vilken roll föräldraförsäringen ska spela för äldre barn. Den är i första hand till för omsorg om spädbarn som är för små för förskola, men kan användas flexibelt och under lång tid. Det finns en risk att nyanlända mammor som inte omfattas av etableringsreformen och har barn i förskoleålder vid invandringstillfället, hänvisas till föräldrapenning. För att förändra detta borde föräldraförsäringen förändras i relation till barn som har förskoleåldern inne. Det är dock osannolikt att en sådan förändring kan komma att ske på kort sikt.

Att både flykting- och anhöriginvandrare omfattas av ett likvärdigt stöd för etablering är mot bakgrund av detta särskilt viktigt. Detta skulle innebära att kommunernas kostnader för försörjningsstöd skulle minska och att det därmed skulle bli rationellt att styra mot tidiga etableringsinsatser istället för föräldrapenning (och vårdnadsbidrag).

Det framstår som viktigt att det arbetsmarknadspolitiska ansvaret för alla arbetslösa vilar på Arbetsförmedlingen (staten). Det är också utgångspunkten för de förslag som presenteras för att förbättra för-

mågan att överbrygga migrationseffekter inom ramen för arbetsmarknadspolitik. Det skulle även göra att nyanlända barn i förskoleålder tidigare kan börja förskola. Det är i sig viktigt eftersom risken annars är att språkinläringen och därmed skolgången försvåras.

Skillnader som görs i praktiken

En migrationseffekt är bristande sociala kontakter och nätverk av betydelse för arbetsmarknaden. Formell arbetsförmedlingsverksamhet är speciellt viktigt för att nyanlända ska ha tillträde till mer kvalificerade jobb, givet att den inte bidrar till diskriminering.

Arbetsförmedlingen är därmed en central aktör i relation till arbetsmarknaden. Inte bara genom politiskt beslutad policy utan även i perspektivet av att tjänstemän gör politik genom myndighetsutövning och det handlingsutrymme som ges olika professioner. Tjänstemän omsätter policy till praktik.

Det finns indikationer på att Arbetsförmedlingen bidrar till att upprätthålla processer som kan beskrivas som etniskt diskriminerande. Flera forskare har visat att tjänstemän inom myndigheter ofta bemöter invandrare utifrån stereotypa och föreställningar. Det handlar då främst om att individer själva bär på normer som kan påverka handlande i olika situationer.

Mycket tyder dessutom på att den särskiljande logiken särskilt måste knytas till stereotypiserade föreställningar om invandrade kvinnors lönearbete. Invandrarkvinnors förhållande till arbetsmarknaden har länge getts en annan tolkningsram än den som gäller för män och kvinnor med svensk bakgrund: Det är kulturen som anses styra invandrarkvinnors liv och arbete. En del av förklaringen till det tycks ligga i att kvinnor i hög grad är anhöriginvandrare och därigenom riskerar att betraktas som passiva medföljare (till en man) med konsekvensen att etablering på arbetsmarknaden inte ses som lika självklart som för män och kvinnor med svensk bakgrund. Det riskerar att förlägga problemet med exkludering och marginalisering på arbetsmarknaden hos invandrarkvinnor, inte i rasifieringsprocesser eller för den delen, hos arbetsgivare som anställer eller i svag efterfrågan på arbetskraft.

De systematiska skillnader i nyanlända kvinnors och mäns tillgång till (arbetsrelaterade) aktiviteter inom etableringsreformen som fram-

kommer i avsnitt 5.4, bör bland annat ses i ljuset av föreställningar och förutbestämda uppfattningar. Det understöds av den forskning, som främst hänvisas till i avsnitt 5.6, som visar att kvinnor med utländsk bakgrund har riktat kritik mot att inte bli sedda och lyssnade till och upplevelser av att önskemål och tidigare yrkeserfarenheter inte beaktas i någon större utsträckning inom arbetsmarknadspolitiken. Detta tycks också ske trots att forskning visar att skillnaderna i inställning och önskan att arbeta inte skiljer sig märkbart mellan utrikes födda kvinnor och män.

6.3 Migrationseffekter bör överbryggas med sikte på matchningskvalitet

Efterfrågan är en central del i den helhet som nyanlända flykting- och anhöriginvandrares etableringsförutsättningar måste ses i relation till. Skillnadsskapande på politisk policynivå likväl som i bemötande och möjligheten att ses som individ och inte som en del av en grupp där utgångspunkten är förutbestämd, är andra. En central del är dessutom etableringsprocessens olika delar.

Bytet av land innebär att de allra flesta nyanlända flykting- och anhöriginvandrare har behov av stöd för att överbrygga migrationseffekter som är kopplade till att en del av humankapitalet, som förvärvad utbildning och arbetslivserfarenheter, mister relevans på den nya arbetsmarknaden. Migrationseffekter som bytet av land medför, innebär också ett möte med ett nytt samhälle och nya institutioner, nytt språk och också begränsade sociala kontakter och nätverk av betydelse för arbetsmarknaden.

Hur politiken på policynivå är utformad för att möta migrationseffekter och stödja etablering är därmed viktigt. Goda möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden bygger på att kunna möta arbetsmarknadens krav.

För att förstå varför nyanländas stöd för etablering är relativt magert är det viktigt att se kopplingen till de lägre politiska ambitionerna för arbetsmarknadspolitiken i stort. Nedmonteringen av den aktiva arbetsmarknadspolitiken inverkar även på vilka aktiviteter och insatser som ställs till förfogande för att överbrygga migrationseffekter.

Behovet av att bättre verktyg för att överbrygga migrationseffekter framstår som stort. Etableringsreformen kan tjäna som utgångspunkt för hur det kommunala och statliga ansvaret principiellt bör fördelas,

men inte som utgångspunkt för vilka program och aktiviteter som bör ingå. De särskilda insatser som ingår i etableringsreformen kan inte ses som tillräckligt kraftfulla för att nå målet om så snabb etablering som möjligt utifrån individuella förutsättningar. Dessutom är risken för svag matchning överhängande.

Utgångspunkten för rapportens femte kapitel är att se etableringsprocessen utifrån tre övergripande delar. Asyltiden och vägen till eget boende, som främst berör just asylsökande (flyktingar), samt stöd för etablering på arbetsmarknaden, som föreslås omfatta både flyktingar och anhöriginvandrare.

Det motiveras bland annat av att flykting- och anhöriginvandrare sällan återvänder till sina ursprungsländer samt att många är förhållandevis unga och har ett långt (arbets-)liv framför sig i Sverige. Det gör att det både ur individens perspektiv och samhällsekonomiskt bör ses som rationellt och effektivt att väl utformade insatser för etablering kommer in tidigt: Att den första tiden i Sverige bör ses som en "inversteringsperiod" där grunden kan läggas och/eller förstärkas i syfte att nå varaktig och hållbar etablering i arbetslivet såväl som i samhället. Det måste dock också ses i relation till att orsaken till flykt är att söka skydd, vilket innebär att individens första behov är trygghet. Det perspektivet får inte glömmas bort när etablering diskuteras.

För att tidiga insatser ska komma till stånd är det viktigt att dels mer grundläggande förutsättningar för etablering är uppfyllda, dels att insatser och aktiviteter följer en röd tråd och har ett tydligt mål. Det förra handlar främst om asyltiden och vägen till eget boende och det senare om arbetsmarknads- och utbildningspolitiskt stöd för etablering med matchning. En lyckad etableringsprocess i relation till arbetsmarknaden handlar alltså inte bara om etablering i första jobb, utan i första och bästa jobb.

Det centrala är dock inte att göra något annat för "de andra" jämfört med för "oss", utan att utveckla vissa delar av den aktiva arbetsmarknadspolitiken för att den på ett bättre sätt ska hantera och förmå att överbrygga migrationseffekter inom ramen för den generella politiken.

De konkreta förslagen sammanfattas i punktform nedan. Utgångspunkten är att det är centralt att prioritera just dessa i syfte att möjliggöra etablering med matchning för flykting- och anhöriginvandrare.

Asyltid med möjlighet att påbörja svenskundervisning och kartläggning

Begränsade och väl avvägda aktiva insatser inom ramen för asyltiden bör utvecklas. Dessa bör inriktas på möjligheter att påbörja svenskundervisning, kartläggning av utbildning och arbetslivserfarenheter (som dokumenteras och kan föras vidare) samt samhällsinformation.

Resurser för att hålla korta handläggningstider så att arbetsmarknads- och utbildningsrelaterade etableringsinsatser inom ramen för arbetsmarknadspolitiken kan påbörjas snabbare.

Eget boende grunden för tidiga etableringsinsatser

Inom ramen för denna rapport har det inte varit möjligt att göra en bedömning av hur ”den bästa” vägen till eget boende skulle kunna se ut. Däremot kan det konstateras att den situation som råder är till synes ohållbar. Svaren på hur tillgången till boende, särskilt mindre segregerat, måste sökas i bostadspolitiken i stort men också i att stat och kommun samverkar. Det är också centralt att flyktigmottagandet präglas av ett gemensamt ansvarstagande och att mottagandet fördelas jämnare mellan kommuner.

Eftersom bostad på många sätt är avgörande för möjligheten att snabbt påbörja arbetsmarknads- och utbildningsrelaterade insatser är det centralt att väntetiden för att få eget boende är kort. Det är också viktigt att boende styrs till kommuner och regioner där arbetsmarknaden har goda förutsättningar att ta emot ny arbetskraft. Det gynnar etablering på kort likväl som på längre sikt.

Ett stort problem verkar vara att boendefrågan präglas av ett kortsiktigt tänkande när det behövs långsiktighet, förutsebarhet och framförhållning. Det är viktigt också för att minska strukturella hinder för att särskilt nyanlända kvinnor med barn i förskoleålder ska kunna påbörja arbetsmarknadsrelaterade insatser.

Renodlat ansvar och förbättrad samverkan Arbetsförmedling och kommun

Nyanlända flyktning- och anhöriginvandrare bör omfattas av likvärdigt stöd för etablering, inklusive statlig etableringsersättning (aktivitetsstöd). Detta för att tydliggöra att det arbetsmarknadspolitiska ansvaret i första hand är statens (Arbetsförmedlingens). En generell fördel med detta är vidare att det kontrollsystem som gäller inom arbetsmarknadspolitiken blir aktuellt.

För att inte staten ska föra över kostnader och ansvar för arbetsmarknadspolitik på kommunerna bör tidsgränsen om två år för särskilda etableringsinsatser slopas.

Samhällsorienteringen tycks fallera och bör förbättras med fokus på utökat socialt stöd som ett led i att underlätta övergången till att leva i Sverige. Behovet och ansvaret för samhällsorientering och socialt stöd bör ses över, förbättras och tydliggöras.

Viktig med svensk kunskaper men också nyanserade språkkrav

Svenska för invandrare bör utvecklas och förbättras med utgångspunkt i pedagogisk forskning om vuxnas lärande. Det ser generellt ut att finnas behov av att öka likvärdigheten inom SFI genom att kompensera för klasskillnader och skillnader i förutsättningar som beror på språkligt avstånd. Det framstår även som centralt med insatser som syftar till att minska avhoppet.

LO anser även att ett nytt studerandevillkor bör införas i arbetslöshetsförsäkringen och att fullgjord SFI, likväl som gymnasie- och eftergymnasial utbildning, ska innebära att man är kvalificerad till grundbeloppet i arbetslöshetsförsäkringen. Avslutad SFI skulle därmed också stärka kopplingen till arbetslöshetsförsäkringen och den aktiva arbetsmarknadspolitik.

Ett tvådelat kunskapslyft inom arbetsmarknadspolitik

Det bör införas ett tvådelat kunskapslyft. Det ena för förgymnasialt utbildade med inriktning på goda möjligheter att få gymnasiekompetens. Det andra för gymnasialt och eftergymnasialt utbildade med inriktning på validering och yrkeskompetensbedömning för att tillvarata utbildning på gymnasial och eftergymnasial nivå med koppling till goda möjligheter att komplettera utbildning.

Detta utan att behöva ta studielån. Därför bör båda varianterna av lyft läggas inom ramen för den aktiva arbetsmarknadspolitik och därmed ge rätt till aktivitetsstöd.

Det tvådelade lyftet, som föreslås placeras inom arbetsmarknadspolitik, bör utformas så att det blir möjligt att dra nytta av det reguljära utbildningssystemet. Detta för att samordna utbildningsresurser. För yrkesinriktad validering på gymnasie- och eftergymnasial nivå bör

även arbetsmarknadens parter involveras i syfte att öka legitimiteten i valideringen.

Fler och bättre anställningsstöd med matchningskvalitet

Anställningsstöden bör förbättras på flera sätt. Arbete med stöd bör i hög grad likna ordinarie arbeten eftersom det stärker övergången till arbete utan stöd. Subventionerade anställningar bör vara förknippade med kollektivavtalsliknande anställningsvillkor och löner. De lönenivåer som omfattas av subventioner bör höjas kraftigt, så att en större del av arbetsmarknaden öppnas upp.

Matchningskvaliteten behöver också öka i meningen att kopplingen mellan utbildning och arbete med stöd bör förbättras. Att öppna upp en större del av arbetsmarknaden genom höjda tak för subventioner är en viktig nyckel för det.

Subventionerade anställningar bör även betraktas som ordinarie arbeten och därmed innebära att det går att kvalificera sig till arbetslöshetsförsäkringen. Det skulle minska problemet med att nyanlända i högre grad än andra står utanför försäkringsskydd vid arbetslöshet.

Fler och bättre anställningsstöd kan vara särskilt viktiga för att äldre nyanlända arbetslösa ska ges bättre möjligheter till etablering eftersom högre ålder kan innebära särskilt stora etableringssvårigheter. Utgångspunkten bör vara att anställningsstöd används för att undanröja eventuella farhågor om att individens produktivitet skulle vara lägre på grund av en längre tids arbetslöshet.

Bemötande med individen i centrum kräver resurser och kunskap

En viktig aspekt av tillgången till tidiga och relevanta insatser såväl som matchningskvalitet handlar om att synliggöra och förändra bemötande med insikt om att systematisk diskriminering och skillnadsskapande processer riskerar att göras. För att motverka den risken är det i grunden nödvändigt med resurser som möjliggör en god bild av varje arbets sökandes kompetens och erfarenheter i kombination med regelbundna stödjande kontakter.

Det framstår dock också som att det borde göras en kunskapsinsats om processer som kan leda till att skillnader görs i samspelet mellan klass, kön och etnicitet i allmänhet, och utifrån att "vi" gör "de andra"

i synnerhet. Detta för att motverka skillnadsskapande bemötande som leder till särskiljande logiker och praktiker.

Arbetsförmedlare är viktiga för matchning av utbud och efterfrågan för att möta just migrationseffekten begränsade sociala kontakter och nätverk. I det ligger även att Arbetsförmedlingen och arbetsförmedlare har goda arbetsgivarkontakter. Däremot är det arbetsgivare som avgör vem som anställs. Det ligger därmed ett stort ansvar på arbetsgivare att aktivt motverka diskriminering vid rekrytering.

Den formella förmedlingsverksamheten är central för att förebygga och minska förekomsten av diskriminering. Informella rekryteringsvägar innebär en ökad risk för diskriminerande rekryteringspraktiker. Därför är det viktigt att Arbetsförmedlingen fungerar väl och har ett gott renommé. Det är en nyckel till att arbetsgivare ska använda förmedlingen som rekryteringskanal och därmed också, till att minska segregeringen på arbetsmarknaden till följd av avsaknaden av informella kontakter och nätverk.⁶⁴

En modell med två ingångar och två steg för att överbrygga migrationseffekter

Det övergripande förslaget för förbättrade insatser, med fokus på matchningskvalitet, är en modell för arbetsmarknads- och utbildningspolitiska insatser med två ingångar och två steg (se figur 5.2 i avsnitt 5.5). En ingång föreslås för den som saknar gymnasieutbildning och en för den som har gymnasial och eftergymnasial utbildning.

I steg ett bör hög prioritet läggas på fördjupad kartläggning, validering, arbetsmarknadspolitisk bedömning men också på samhällsorientering och socialt stöd. Ledstjärnan i första steget bör vara en väl strukturerad samverkan mellan Arbetsförmedling, kommun och individ för att ge förutsättningar för en sammanhållen kedja av insatser med utgångspunkt i en individuell handlingsplan för insatser som syftar till matchning i steg två. En särskilt viktig aspekt av steg ett är bemötandefrågor och att motverka rasifieringsprocesser inom arbetsmarknadspolitiken. Det måste gå hand i hand.

I steg två bör tonvikten läggas på att få till stånd parallella insatser

64 Arbetsgivares rekryteringspraktiker samt förhållandet och samspelet mellan Arbetsförmedling och arbetsgivare kommer att fördjupas mer i en andra rapport under hösten 2015.

och aktiviteter med utgångspunkt i den individuella handlingsplanen. Dels med fokus på en logisk ordning där kunskap och kompetens kan byggas på successivt. Dels med goda möjligheter att få kontinuerligt stöd som gör det möjligt att komma framåt i etableringsprocessen. Att det blir möjligt att snabbt klara SFI framstår som särskilt viktig för att dörrar till andra kompetenshöjande aktiviteter ska kunna öppnas och fungera bra. Särskilt viktigt är också arbetslivskontakter med fokus på matchningskvalitet.

Övergripande föreslås en ordentlig översyn om hur samverkan och matchning i praktiken ska kunna utvecklas i den riktning som föreslås, vilket fördjupas i avsnitt 5.5. Den bör särskilt se över vilka resurser som behövs för att modellen med två ingångar och två steg för etablering med matchning ska kunna bli verklighet.

6.4 Avslutande ord

Det är inte verktygen som utbildning, fast anställning, eller föräldra- och arbetslöshetsförsäkring i sig som är det viktiga, utan resultatet, självständigheten (Andersson 2014, s. 8).

Grunden för individens relativa frihet ligger inom lönearbetets ram. Lönearbete är den viktigaste källan till försörjning för de allra flesta vuxna. Det är genom lönearbete som självständighet och ekonomisk trygghet uppnås, både direkt i form av lön och indirekt, via trygghetsförsäkringar. Samtidigt har arbete under lång tid, i skuggan av en långvarigt hög arbetslöshet, varit en knapp resurs. Konkurrensen om arbete har hårdnat och det har fått stor betydelse för nyanländas etablering på arbetsmarknaden.

Skillnadsskapande påverkar systematiskt positioner på arbetsmarknaden i termer av inkludering och exkludering, över- och underordning. Strukturella mönster har vuxit sig starkare i skuggan av långvarigt hög arbetslöshet. Maktstrukturerna klass, kön och etnicitet samspelar och gör att förutsättningarna ser olika ut i mötet med arbetsmarknaden och arbetsmarknadspolitiken. Det är inte så att vi alla går arbetsmarknaden till mötes på lika villkor. Eller att vi bemöts på lika villkor.

Arbetstagarnas gemensamma intresse är, oberoende av klass, kön och

etnicitet, låg arbetslöshet, hög sysselsättning, hög grad av matchning, fasta anställningar på heltid, en lön som det går att leva på och arbetsvillkor som gör det möjligt att lönearbeta fram till pension. Det lägger grunden för ett samhälle präglat av jämlikhet. Det är också grunden för arbetstagarnas förmåga att bära det fackliga löftet, det vill säga att hålla ihop och inte tvingas konkurrera om arbete genom att sänka kraven på villkor och löner.

Fackföreningsrörelsen måste på ett bättre sätt se och förmå hantera samspelet mellan maktförhållanden som utgår från klass, kön och etnicitet och identifiera strategier för att förändra strukturella skillnader. Skillnader som utgår från att makt fördelas ojämnt utifrån klass, kön och etnicitet. Den fackliga styrkan, bygger på att ingen arbetstagare ska kunna behandlas godtyckligt och orättvist.

Den viktigaste uppgiften är därmed att vara pådrivande för att utrymmet att göra skillnad mellan arbetstagare genom klass-, köns- och rasifieringsprocesser minskar. Det är därför som full sysselsättning med en facklig utgångspunkt, aldrig bara kan handla om låg arbetslöshet och hög sysselsättningsgrad till vilket pris som helst. Det måste också alltid handla om att värna ömsesidigheten mellan det goda och hållbara arbetet och det fackliga löftet eftersom de är varandras förutsättningar.

En nyckel till det är rimligen att de gemensamma intressena i högre grad definieras utifrån en samlad bild av de processer som leder till särskiljande och skillnader mellan arbetstagargrupper med likvärdigt socialt och ekonomiskt kapital på arbetsmarknaden och i arbetslivet.

Referenser

- Aldén, Lina & Hammarstedt, Mats (2014) *Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden – en översikt och en internationell jämförelse*, Underlagsrapport till Socialdemokraternas forskningskommission Arbetsmarknadsreformer för jobb och välfärd
- Andersson, Dan (2014) *Så fick Sverigedemokraterna makt*, Hjalmarson & Högberg
- Angelin, Anna (2014) *Ungdomar – arbetslöshet – fattigdom*, s. 95–104, i Försäkringskassan (2014) "På väg in: Ungdomars liv och försörjning, Rapport från forskarseminariet i Umeå 15–16 januari 2014", Socialförsäkringsrapport 2014:3
- Arbetsförmedlingen (2014a) *Etablering av vissa nyanlända – Bosättning för nyanlända inom etableringsuppdraget*, Arbetsförmedlingens återrapportering 2014, 2014-05-02, dnr AF-2013/208922
- Arbetsförmedlingen (2014b) *Etablering av vissa nyanlända – Etableringsuppdraget*, Arbetsförmedlingens återrapportering 2014, 2014-11-01, dnr AF-2013/208922
- Arbetsförmedlingen (2014c) *Arbetsmarknadsrapport 2014*, Återrapportering enligt regleringsbrevet för 2014, 2014-05-02, dnr AF-2014/046717
- Behtoui, Alireza (2006) *Nätverksrekrytering, infödda och invandrare*, s. 137–156, i SOU 2006:60, "På tröskeln till lönearbete – Diskriminering, exkludering och underordning av personer med utländsk bakgrund, Rapport av Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering, Stockholm 2006
- Berge, Agneta (2014) *Bör sänkt lägsta lönen ingå i en svensk sysselsättningsstrategi?*, Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik, Rapport nr 3, Landsorganisationen i Sverige
- Carlén, Thomas (2014) *Den "nya" strukturuomvandlingen – Jobbpolariseringen och konkurrensen om jobben*, Rapport nr 5, Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik, Landsorganisationen i Sverige
- Dahlberg, Matz, Mörk, Eva, Thorén, Katarina, Eliasson, Tove & Johansson, Tamilla (2013) *Jobbtorg Stockholm – resultat från en enkätundersökning*

- ning, IFAU, rapport 2013:21
- de los Reyes, Paulina (2014) *Introduktion – inte bara jämställdhet*, s. 9–33, i SOU 2014:34, "Inte bara jämställdhet – Intersektionella perspektiv på hinder och möjligheter i arbetslivet", Delegationen för jämställdhet i arbetslivet
- Duvander, Ann-Zofie & Ferrarini, Tommy (2013) *Sweden's Family Policy under Change: Past, Present, Future*, Friedrich Ebert Stiftung, International Policy Analysis, augusti 2013
- Duvander, Ann-Zofie & Viklund, Ida (2014) *Kvinnors och mäns föräldradeltidighet*, s. 23–61, i SOU 2014:28, "Lönsamt arbete – familjeansvarets fördelning och konsekvenser", Forskningsrapport till Delegationen för jämställdhet i arbetslivet, Stockholm 2014
- Edin, Per-Anders & Åslund, Olof (2001) *Invandrare på 1990-talets arbetsmarknad*, Rapport till kommittén Valfärdsbokslut, IFAU, Rapport 2001:7
- Erikson, Robert, Nordström Skans, Oskar, Sjögren, Anna & Åslund, Olof (2007) *Ungdomars och invandrades inträde på arbetsmarknaden 1985–2003*, IFAU, Rapport 2007:18
- Edin, Per-Olof (2015) *Totalrenovering av Sverige – för framtidens sysselsättning och välfärd*, Rapport nr 19, Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik, Landsorganisationen i Sverige
- Eriksson, Stefan (2010) *Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden*, s. 243–376, i Bilaga 4 till LU2011, SOU 2010:88, "Vägen till arbete – Arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration", Stockholm 2010
- Ferrarini, Tommy (2006) *Families, States and Labour Markets – Institutions, Causes and Consequences of Family Policy in Post-War Welfare States*, Edward Elgar Publishing Limited
- Ferrarini, Tommy & Duvander, Ann-Zofie (2010) *Earners-Carer Model at the Crossroads – Reforms and Outcomes of Sweden's Family Policy in Comparative Perspective*, International Journal of Health Services, volym 40, nr 3, s. 373–398
- Hertzberg, Fredrik (2006) *Kultur och kompetens – bilden av "De andra" i arbetsmarknadspolitisk gräsrotsbyråkrati*, s. 157–188, i SOU 2006:60, "På tröskeln till lönearbete – Diskriminering, exkludering och underordning av personer med utländsk bakgrund, Rapport av Utredningen om

- makt, integration och strukturell diskriminering, Stockholm 2006
- Håkansson, Kristina (2001) *Språngbräda eller segmentering? En longitudinell studie av tidsbegränsat anställda*, IFAU, Rapport 2001:1
- Järliden Bergström, Åsa-Pia, Ernsäter, Lars & Löfgren, Anna-Kirsti (2014) *Vilja, få och förmå – Synpunkter på en sysselsättningspolitik byggd på ekonomiska incitament*, Rapport nr 6, Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik, Landsorganisationen i Sverige
- Kamali, Masoud (2005) *Ett europeiskt dilemma – Strukturell/institutionell diskriminering*, s. 7–28, i SOU 2005:41, ”Bortom Vi och Dom – Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering”, Rapport av Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering, Stockholm 2005
- Kennerberg, Louise & Åslund, Olof (2010) *Sfi och arbetsmarknaden*, IFAU, rapport 2010:10
- Knocke, Woukko (2006) *Den strukturella diskrimineringens försåtlighet – Ett historiskt och nutida perspektiv*, s. 41–68, i SOU 2006:60, ”På tröskeln till lönearbete – Diskriminering, exkludering och underordning av personer med utländsk bakgrund”, Rapport av Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering, Stockholm 2006
- Korpi, Walter, Ferrarini, Tommy & Englund, Stefan (2013) *Women's Opportunities under Different Family Policy Constellations: Gender, Class and Inequality Tradeoffs in Western Countries Re-examined*, Social Politics 2013, volym 20, nr 1, s. 1–40
- le Grand, Carl, Szulkin, Ryszard, Tibajev, Andrey & Tählin, Michael (2013) *Vid arbetslivets gränser – Sysselsättning, matchning, barriärer 1974–2010*, Underlagsrapport nr 12 till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen, Elanders Sverige AB, Stockholm 2013
- LO (2004) *Integration 2004 – Fakta och kunskap*, Lika värde – Lika rätt 2004, Andra upplagan, Landsorganisationen i Sverige
- LO (2006) *Klass och kön 2006 – Facklig feminism*, Landsorganisationen i Sverige
- LO (2013a) *Sökes: Kompetent, flexibel och billig arbetskraft – hur arbetsgivarernas krav ökar polariseringen på arbetsmarknaden*, delrapport 1, Arbetsmarknaden efter krisen, andra upplagan, Landsorganisationen i Sverige
- LO (2013b) *Finnes: Allt för få jobb – hur 2000-talet leder till ökad polarisering i sysselsättning och arbetslöshet*, delrapport 2, Arbetsmarknaden

- efter krisen, Landsorganisationen i Sverige
- LO (2013c) *Behövs: En utbildningspolitik för ungas etablering på arbetsmarknaden*, delrapport 3, Arbetsmarknaden efter krisen, Landsorganisationen i Sverige
- LO (2013d) *Saknas: En arbetslinje för omställning – växande behov och sämre möjligheter till omställning på arbetsmarknaden*, delrapport 4, Arbetsmarknaden efter krisen, Landsorganisationen i Sverige
- LO (2013e) *Vingarnas trygghet i en modern och hållbar arbetslinje – Den svenska modellen på 2010-talet*, slutrapport, Arbetsmarknaden efter krisen, Landsorganisationen i Sverige
- LO (2013f) *Stort omfång – svagt innehåll: Svensk arbetsmarknadspolitik 2013*, Landsorganisationen i Sverige
- LO (2013g) *LOs yttrande över Akka-utredningens slutbetänkande Med rätt att delta (SOU 2012:69)*, Landsorganisationen i Sverige
- LO (2013h) *LOs yttrande över promemorian Åtgärder inom aktivitetsstödet m.m. (Ds 2013:59)*, Landsorganisationen i Sverige
- LO (2014a) *Tid, makt och pengar – Sveriges jämställdhetsbarometer 2014*, Landsorganisationen i Sverige
- LO (2014b) *Ekonomiska utsikter våren 2014*, Landsorganisationen i Sverige
- LO (2014c) *Anställningsformer år 2014 – Fast och tidsbegränsat anställda efter klass och kön år 1990–2014*, Landsorganisationen i Sverige
- LO (2014d) *Arbetsmiljö 2014 – Klass och kön*, Landsorganisationen i Sverige
- Mattson, Katarina (2005) *Diskrimineringens andra ansikte – svenskhet och "det vita västerländska"*, s. 139–158, i SOU 2005:41, "Bortom Vi och Dom – Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering", Rapport av Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering, Stockholm 2005
- Migrationsverket (2014) *Årsredovisning 2013*, Migrationsverket, Dnr 1.3.2-2014-7786
- Molina, Irene (2005) *Rasifiering – Ett teoretiskt perspektiv i analysen av diskriminering i Sverige*, s. 95–112, i SOU 2005:41, "Bortom Vi och Dom – Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering", Rapport av Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering, Stockholm 2005
- Neergaard, Anders (2006) *På tröskeln till lönearbete – Centrala begrepp*

- och antologins innehåll*, s. 9–40, i SOU 2006:60, "På tröskeln till lönearbete – Diskriminering, exkludering och underordning av personer med utländsk bakgrund, Rapport av Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering, Stockholm 2006
- Regeringens proposition 2013:14/104, *Insatser för vissa nyanlända invandrarers etablering m.m.*, Stockholm, 2014-03-06
- Regeringskansliet (2014) *Slutrapport – Regeringens samordnare för kommunalt flyktningmottagande*, 2014-11-10, dnr A2014/232/IU
- Riksrevisionen (2006) *Statliga insatser för nyanlända invandrare*, RiR 2006:19
- Riksrevisionen (2008) *Svenskundervisning för invandrare (sfi) – En verksamhet med okända effekter*, RiR 2008:13
- Riksrevisionen (2013) *Ett steg in och en ny start – Hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända?*, Riksrevisionen granskar: Etablering och integration, RiR 2013:17
- Riksrevisionen (2014a) *Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – Rätt insats i rätt tid?*, Riksrevisionen granskar: Etablering och integration, RiR 2014:11
- Riksrevisionen (2014b) *Nyanländ i Sverige – Effektiva insatser för ett snabbt mottagande?*, Riksrevisionen granskar: Etablering och integration, RiR 2014:15
- Riksrevisionen (2014c) *Etableringslotsar – Fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?*, Riksrevisionen granskar: Etablering och integration, RiR 2014:14
- Rooth, Dan-Olof & Åslund, Olof (2003) *Spelar var och när någon roll? Arbetsmarknadslägets betydelse för invandrarers inkomster*, IFAU, Rapport 2003:5
- Rooth, Dan-Olof (2006) *Yrkesörklighet för utrikes födda akademiker 1990–2001*, Expertbilaga till Rapport integration 2005, Integrationsverket, Norrköping 2006
- Rooth, Dan-Olof & Åslund, Olof (2006) *Utbildning och kunskaper i svenska – Framgångsfaktorer för invandrade?*, SNS Förlag
- SCB (2004) *Efterkrigstidens invandring och utvandring*, Demografiska rapport 2004:5, Statistiska centralbyrån 2004
- SCB (2012) *Integration – utrikes födda i pensionsåldern*, Integration: Rapport 5, Statistiska centralbyrån 2014

- SCB (2014) *Integration – etablering på arbetsmarknaden*, Integration: Rapport 7, Statistiska centralbyrån 2014
- SFS 2001:43, *Socialtjänstlag*
- SFS 1994:137, *Lag om mottagande av asylsökande m.fl.*
- SFS 2009:47, *Lag om vissa kommunala befogenheter*
- SFS 2010:197, *Lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare*
- SKL (2013a) *Positionspapper om utbildning i svenska för nyanlända vuxna*, Sveriges kommuner och landsting, 2013-01-18, dnr 12/1074
- SKL (2013b) 35 åtgärdsförslag – För ett hållbart asyl- och flyktingmottagande, Sveriges kommuner och landsting, juni 2013
- Skolverket (2014) *Invandrare om påbörjat utbildning i svenska för invandrare*, PM, 2014-05-27, dnr 71-2013-299
- SOU 2012:9, *Förmån eller fälla – Nyanländas uttag av föräldrapenning*, Delbetänkande av Utredningen om ökat arbetskraftsdeltagande bland nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare (AKKA-utredningen), Stockholm 2012
- SOU 2012:69, *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
- SOU 2013:76, *Svenska för invandrare – Valfrihet, flexibilitet och individanpassning*, Betänkande av SFI-utredningen, Stockholm 2013
- Statskontoret (2009) *Sfi – Resultat, genomförande och lärarkompetens. En utvärdering av svenska för invandrare*, rapport 2009:2
- Statskontoret (2012) *Etableringen av nyanlända – En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen*, rapport 2012:22
- Svensson, Lars E O (2014) *Penningpolitik och full sysselsättning*, Rapport nr 13, Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik, Landsorganisationen i Sverige
- Ulmestig, Rickard (2007) *På gränsen till fattigvård? En studie om arbetsmarknadspolitik och socialbidrag*, Lund Dissertations in Social Work No 27, Lunds universitet, Socialhögskolan
- van Dijk, Teun A (2005) *Elitdiskurser och institutionell rasism*, s. 113–138, i SOU 2005:41, "Bortom Vi och Dom – Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering", Rapport av Utredningen om makt, integration och strukturell diskriminering, Stockholm 2005

- Vikman, Ulrika (2013) *Så påverkar föräldraförsäkringen nyanlända invandrarers etablering på arbetsmarknaden*, IFAU, rapport 2013:3
- Yazdanpanah, Soheyla (2013) *Invandrarkvinnors liv och arbete i Sverige – Behovet av en ny historieskrivning*, s. 72–107, i Blomberg, Eva & Niskanen, Kirsti (red) "Arbete och jämställdhet – Förändringar under femtio år", SNS Förlag

Rapporter i serien

1. Sverige behöver ett bättre banksystem
ISBN 978-91-566-2967-9
2. Hundra år av ojämlikhet – löner och löneutveckling efter klass och kön
ISBN 978-91-566-2968-6
3. Bör sänkt lägstatlön ingå i en svensk sysselsättningsstrategi?
ISBN 978-91-566-2982-2
4. Hur många har erfarenhet av arbetslöshet?
ISBN 978-91-566-2983-9
5. Den ”nya” strukturomvandlingen?
Jobbpolariseringen och konkurrensen om jobben
ISBN 978-91-566-2985-3
6. Vilja, få och förmå – Synpunkter på en sysselsättningspolitik byggd på ekonomiska incitament
ISBN 978-91-566-2997-6
7. Skolan sviker – hur, varför och vad vi kan göra åt det?
ISBN 978-91-566-2999-0
8. Inflation – allt du behöver veta men aldrig vågat fråga om
ISBN 978-91-566-3001-9
9. Investeringar och sysselsättning i Sverige
ISBN 978-91-566-3002-6
10. Bostadsbrist och arbetsmarknad
– hur får vi en bostadsmarknad i balans?
ISBN 978-91-566-3004-0
11. Samhällsekonomi i koma – kan höjda löner återuppliva den?
ISBN 978-91-566-3008-8
12. Modellen som klev ut genom ett fönster
– om globaliseringen och den svenska modellens framtid
ISBN 978-91-566-3009-5
13. Penningpolitik och full sysselsättning
ISBN 978-91-566-3010-1
14. Vägval när det gäller marknadsmekanismer i utbildningssystemet
ISBN 978-91-566-3011-8
15. Arbetsförmedlingen och arbetskraftsförmedlingen
– missbedömd eller dömd att misslyckas?
ISBN 978-91-566-3012-5

16. Tillsammans – LO-samordning och samverkan i praktiken
ISBN 978-91-566-3013-2
17. Ungas färdigheter och etableringsproblem på arbetsmarknaden
ISBN 978-91-566-3059-0
18. Lönebildning bortom NAIRU
ISBN 978-91-566-3061-3
19. Totalrenovering av Sverige
– för framtidens sysselsättning och välfärd
ISBN 978-91-566-3065-1
20. I skuggan av hög arbetslöshet – om flykting- och
anhöriginvandrares arbetsmarknadsetablering
ISBN 978-91-566-3067-5



Vi kan inte nå full sysselsättning förrän vi radikalt lyckas öka sysselsättningen för utrikes födda i allmänhet, och för nyanlända i synnerhet. Om detta är de flesta överens. Men åsikterna kring hur denna utmaning ska tacklas går isär.

I denna rapport till projektet *Full sysselsättning och solidarisk lönepolitik* gör LO-utredaren Ulrika Vedin en fördjupning av frågan om nyanlända flykting- och anhöriginvandrares etablering på arbetsmarknaden. Med en gedigen statistikgenomgång synliggör hon den problematik som finns i skärningspunkten mellan de tre strukturerna klass, kön och etnicitet.

Förklaringar till den svagare etablering på arbetsmarknaden som präglar många utrikesföddas situation söker författaren i de rasifieringsprocesser som utgör ett skillnadsskapande på arbetsmarknaden; i den särskilda svårigheten med att möta en arbetsmarknad som präglas av långvarigt hög arbetslöshet; samt i systemens oförmåga att överbrygga migrationseffekter. Rapporten gör det på så sätt tydligt att de till synes enkla förklaringar som ofta figurerar i den allmänna debatten inte håller.

Bland förslagen finns ett tvådelat kunskapslyft som syftar till att dels säkerställa gymnasiekompetens, dels validera och komplettera högre utbildning.

April 2015

ISBN 978-91-566-3067-5

www.lo.se