

Har vi större problem med nyanlända kvinnors etablering och beror det i så fall på ett systemfel?

WORKING PAPER 2017:6

Sammanfattning

Syftet med detta PM är att belysa om vi har ett större problem med nyanlända kvinnors etablering och om det i så fall beror på ett systemfel. Detta görs med utgångspunkt i beskrivande statistik kring dels nyanlända kvinnor, dels kvinnor mer generellt på arbetsmarknaden. Potentiella systemfel, som kan ligga bakom det vi finner i statistiken, kan till exempel gälla regelverk och de incitament de ger upphov till, brist på information eller rutiner som inte fungerar optimalt.

Vi finner att arbetsmarknadsetableringen går sämre för nyanlända kvinnor jämfört med nyanlända män. Många nyanlända kvinnor är lågutbildade; en majoritet har grundskola eller mindre. Detta medför särskilda utmaningar.

Lågutbildade kvinnor slutför i lägre utsträckning sin etableringsplan. Detta kan i viss utsträckning bero på kommunikationsproblem kring de snåriga regler som gäller för maximalt överhoppningsbar tid i samband med sjukdom och/eller föräldradighet. Det är även problematiskt att maximalt överhoppningsbar tid inom etableringen inte matchar rätten till föräldrapenning. I ljuset av att man i många andra länder inte anser att det är självklart att kvinnor ska lönearbeta, är det särskilt viktigt att regelverket som nyanlända möter i Sverige är rimligt och rättvist, men också tydligt med vad som här förväntas. Regelförändringarna som nyligen genomförts rörande föräldrapenning samt en förenkling av reglerna inom etableringen, tillsammans med en synkronisering av dessa regler med rätten till föräldrapenning, skulle kunna anses svara mot det.

Ett grundläggande problem med nuvarande upplägg av etableringen är att alla nyanlända förväntas genomgå samma typ av etableringsinsatser och på samma tid, oavsett utbildningsnivå. Lågutbildade har generellt en låg sysselsättningsgrad. Detta gäller i synnerhet för utrikes födda kvinnor; denna grupp har även mycket hög arbetslöshet. Utbildning är en rimlig primär strategi för att få lågutbildade nyanlända kvinnor till arbete och egen försörjning. De två år som erbjuds inom etableringen är för kort för dessa kvinnor. Reformen bör övervägas. Därutöver behöver arbetet med att ta fram och effektutvärdera anpassade insatser fortsätta och utökas. Tillfälliga uppehållstillstånd befaras ha negativa effekter på kvinnors integration och arbetsmarknadsetablering. Särskilda insatser kan behövas för att motverka detta.

Innehåll

1	Inledning	5
2	Nyanlända kvinnors etablering	7
2.1	Nyanlända kvinnor kommer i lägre utsträckning till Arbetsförmedlingen .	8
2.1.1	Det är <i>inte</i> vanligare att nyanlända kvinnor ansöker för sent	8
2.2	Deltagande i etableringen på deltid	9
2.3	Orsaker till avbrutet deltagande i etableringen 2016	10
2.4	Många nyanlända kvinnor har låg utbildning	14
2.5	Efter etableringen	14
2.6	Systematiserat arbetssätt inom etableringen kan gynna kvinnor	16
2.7	Sammanfattning och några preliminära slutsatser: inför, under och efter etableringen.....	17
3	Mer generellt: kvinnor på arbetsmarknaden	17
3.1	Sammanfattning: kvinnor generellt på arbetsmarknaden	20
4	Diskussion: Möjliga systemfaktorer/systemfel	21
4.1	Särskilt om föräldradidighet	21
4.2	Andra tänkbara systemfaktorer/systemfel	22
4.3	Identifierade kunskapsluckor och framtida studier	24
5	Referenser/Käll- och litteraturförteckning	25
5.1	Datakällor	26
5.2	E-postkorrespondens/informella källor	26

1 Inledning

Syftet med detta PM är att belysa om vi har ett större problem med nyanlända kvinnors etablering och om det i så fall beror på ett systemfel. Vi gör detta genom att redogöra för och diskutera beskrivande statistik kring dels nyanlända kvinnor, dels kvinnor mer generellt på arbetsmarknaden.

Vi finner att inte alla nyanlända kvinnor kommer till Arbetsförmedlingen och etableringen. Vidare finner vi att formellt deltagande i etableringen på deltid är vanligare bland kvinnor än män. Totalt rör det sig dock om få individer och det skulle således inte kunna förklara nyanlända kvinnors sämre utfall, ens om deltagande på deltid har en negativ effekt, vilket inte är självklart. En majoritet av de kvinnor som inte fullföljer etableringen, och som varken går till arbete eller studier istället, är lågutbildade. Vi behöver sätta in särskilda insatser för att dessa kvinnor inte ska lämna arbetskraften. En första uppföljning av systematiserat arbetssätt inom etableringen bådär gott. Vi kommer naturligtvis att följa upp detta mer framöver, inklusive om det även får effekt på övergången till studier och arbete, där vi hittills sett att den förbättring som skett de senaste åren (innan det systematiserade arbetssättet inom etableringen infördes) helt kan hänföras till att män i större utsträckning går till arbete inom 90 dagar efter att de lämnat etableringen. Statistiken för arbetsmarknaden som helhet har vissa begränsningar. Några slutsatser kan ändå dras. Vi noterar särskilt att utrikes födda kvinnor med endast förgymnasial utbildning har hög arbetslöshet och att nästan alla grupper lågutbildade har lågt arbetskraftsdeltagande. Delvis beror detta på att denna statistik omfattar ungdomar, som fortfarande går i skolan, och äldre, som i stor utsträckning redan gått i pension. För inrikes födda är det troligt att dessa två kategorier dominerar i gruppen med endast förgymnasial utbildning. Generellt har lågutbildade sämre förutsättningar att få arbete och därmed också svagare incitament att delta i arbetskraften.

Den stora andelen lågutbildade bland nyanlända kvinnor leder till särskilda utmaningar. Lågutbildade försvinner från Arbetsförmedlingen och arbetsmarknaden i alla led, från slutförande av etableringsplan till arbetskraftsdeltagande. Det är inte osannolikt att de även utgör en klar majoritet bland de som inte ens kommer till Arbetsförmedlingen. Sverige har en med internationella mått väldigt låg andel enkla

jobb (Ekonomifakta). Nästan alla grupper av lågutbildade har lågt arbetskraftsdeltagande och lågutbildade utrikes födda kvinnor har mycket hög arbetslöshet. Dessa faktum gör att utbildning är en rimlig primär strategi för att få denna grupp till arbete och egen försörjning. De två år som erbjuds inom etableringen är för kort för att passa den majoritet av nyanlända kvinnor som har grundskola eller mindre. Denna grupp skulle sannolikt gynnas av att först få gå GRUNDVUX och KOMVUX eller motsvarande och därefter ta del av samordnade insatser för att stötta en etablering på den svenska arbetsmarknaden. Ett alternativ skulle kunna vara att förlänga etableringen, så att utrymme finns att komplettera grundskolekompetens och erhålla gymnasieexamen inom ramen för etableringen hos Arbetsförmedlingen, till exempel i linje med SKL:s förslag, även om åldersgränser naturligtvis bör utredas noggrant.¹ Den utökade möjligheten att studera med bibehållen aktivitetsersättning inom Jobb- och utvecklingsgarantin, som infördes under 2016, kan ses som en förändring i linje med detta.

Regelförändringar har nyligen genomförts vad gäller föräldrapenning. Dessa kommer bidra till en koncentration av föräldraledigheten och kan därmed gynna arbetskraftsutbudet. För barnens del kan det dessutom förväntas ha positiva effekter på deltagande och närvaro på förskola, vilket gynnar språkinläring och därmed ger dessa barn ett bättre utgångsläge när de börjar skolan. Detta kan i sin tur minska ärftheten och persistensen i socioekonomisk status, vilket är positivt även på längre sikt. Detta är särskilt viktigt i ljuset av att vi även med en utbyggd/förändrad vuxenutbildning/etablering kan förvänta oss en fortsatt stor skillnad i utbildningsnivå gentemot inrikes födda.²

I dagsläget är reglerna kring maximalt överhoppningsbar tid p.g.a. ohälsa eller föräldraledighet inom etableringen alltför krångliga. Reglerna bör förenklas och harmoniseras med rätten till föräldrapenning. Det bör även upprättas rutiner för att kontakta de som inte återkommer till Arbetsförmedlingen inom utsatt tid. Eftersom etableringen blir ett program från och med årsskiftet, finns en naturlig möjlighet att se över regler och rutiner i samband med den omställningen.

¹ För SKL:s förslag, se <https://skl.se/download/18.1a5cod2815acf62cc931ed5b/1489651046050/SKL-17-00073-14-Skrivelse-Ny-utbildningsorganisation-for-nyanlanda-unga-vuxna.pdf>.

² I sammanhanget kan det även vara värt att överväga stärkta incitament att låta sina barn gå i förskola eller rent av ett obligatorium inom förskolan från en viss ålder.

Andra faktorer som skulle kunna ha betydelse är diskriminering och brist på nätverk. Det saknas forskning om huruvida dessa faktorer drabbar nyanlända kvinnor mer än nyanlända män. Det finns dock anledning att befara att nyanlända kvinnor drabbas dubbelt av diskriminering på arbetsmarknaden.

Mer forskning behövs även för att undersöka om diskriminering förekommer från Arbetsförmedlingens sida. Under 2016 infördes systematiserat arbetssätt inom etableringen. Med detta systematiserade arbetssätt främjas enhetlighet och risken för diskriminering minskar. En tidig uppföljning visar positiva resultat, särskilt för kvinnor.

Det kan även vara så att utbudet av insatser inte passar lågutbildade nyanlända kvinnors behov särskilt väl. I ett pågående projekt, Mirjam, får nyanlända kvinnor med ingen eller ringa formell kompetens särskilt stöd och vägledning. Förhoppningsvis kan det vara en modell för insatser som bättre möter dessa kvinnors behov, för att de ska kunna etablera sig på den svenska arbetsmarknaden. Detta kan vara ett viktigt alternativ till KOMVUX för de kvinnor som uppnått en för hög ålder för att utbildning ska vara en rimlig och realistisk väg till arbete.

När det gäller den första delen av frågeställningen, det vill säga om vi har ett större problem med nyanlända kvinnors etablering, så beror svaret på dels vilka vi jämför med, dels vilken tidshorisont och vilket utfall vi tittar på. I nästa avsnitt görs jämförelser mellan nyanlända kvinnor och män under den tid de deltar i – eller skulle haft rätt att delta i – insatser inom etableringen. I avsnitt tre vidgas perspektivet till att jämföra arbetskraftsdeltagande, sysselsättning och arbetslöshet för utrikes och inrikes födda kvinnor och män, samt uppdelat per utbildningsnivå. Från slutsatserna från dessa avsnitt tar vi med oss potentiella faktorer som kan ligga bakom eventuella systemfel. Dessa faktorer kan gälla regelverk och de incitament de ger upphov till, brist på information eller rutiner som inte fungerar optimalt.

2 Nyanlända kvinnors etablering

I detta avsnitt presenteras beskrivande statistik inför, under och efter tiden med etableringsinsatser. Jämförelser görs mellan nyanlända kvinnor och män under den tid de deltar i – eller skulle haft rätt att delta i – insatser inom etableringen.

2.1 Nyanlända kvinnor kommer i lägre utsträckning till Arbetsförmedlingen

För att ta reda på om nyanlända kvinnor i lägre utsträckning kommer till Arbetsförmedlingen jämför vi andelen kvinnor i åldern 20-64 år som fått kommunplacering efter att ha beviljats uppehållstillstånd som flykting, alternativt skyddsbehövande, synnerligen ömmande omständigheter eller anhörig till flykting/alternativt skyddsbehövande (d.v.s. individer som omfattas av etableringsuppdraget) med andelen nyinskrivna kvinnor inom etableringen för åren 2010-2016, år för år. Vi kan i Tabell 1 notera att andelen nyinskrivna kvinnor i etableringen genomgående är lägre än andelen kvinnor som kommunplaceras. Nyanlända kvinnor kommer alltså i lägre utsträckning till Arbetsförmedlingen. Skillnaderna är emellertid ganska små; att kvinnorna inte kommer till Arbetsförmedlingen och därmed inte skrivs in i Etableringen kan på sin höjd vara en delförklaring till senare skillnader i arbetsmarknadsutfall.³ Den kumulativa skillnaden blir dock på sikt inte försumbar. Vi återkommer till detta i diskussionen kring eventuella systemfel.

Andel kvinnor (procent)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kommunplacerade⁴	49,37	50,12	46,84	48,03	39,92	40,78	40,37
Nyinskrivna inom etableringen	46,26	48,50	45,96	46,06	38,54	40,21	39,43

Tabell 1. Data över kommunplacerade från Migrationsverket och egna beräkningar. Data över nyinskrivna från Arbetsförmedlingens registerdata.

2.1.1 Det är *inte* vanligare att nyanlända kvinnor ansöker för sent

En viktig följdfråga är om nyanlända kvinnor i lägre utsträckning kommer till Arbetsförmedlingen *i tid för att omfattas av insatserna inom etableringen*. För att undersöka det tittar vi på hur många som totalt ansökt för sent och hur stor andel av dessa som är kvinnor. Kvinnor utgör totalt (december 2010-januari 2017) ungefär 48 procent av de som för sent – d.v.s. när det gått mer än tolv månader sedan de kommunplacerades – ansökt om att omfattas av etableringen. Vi kan således konstatera att det sett över hela perioden *inte* är vanligare att kvinnor ansöker för sent. Vi kan också notera att det i antal rör sig om 612 kvinnor och 676 män, d.v.s. ganska få individer. Om vi tittar separat för 2015 och 2016 är det dock fler kvinnor än

³ För år 2010 är underlaget litet, eftersom etableringsreformen infördes i december 2010, så även om skillnaden för det året ser ganska stor ut i procentandelar, motsvaras det av relativt få individer.

⁴ Data från Migrationsverket (<https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik.html>, 2017-02-08 kl 14) och egna beräkningar.

män som ansökt för sent. För 2015 var andelen kvinnor som ansökte för sent 60,37 procent; för 2016 var den 51,30 procent. Detta är något vi bör ha ögonen på framgent, för att se om det utgör ett trendbrott.

2.2 Deltagande i etableringen på deltid

Deltagande i etableringen på deltid har eventuellt betydelse för anknytningen till arbetsmarknaden och insatsernas effektivitet. Effekten kan potentiellt slå åt båda håll. Att det går att delta i etableringen på deltid kan möjliggöra för individer som annars skulle ha svårt att alls delta att få ta del av insatserna. Om t.ex. vissa insatser endast finns tillgängliga på heltid eller bäst lämpar sig som heltidsinsatser, kan dock deltidsdeltagare få sämre utfall, än om de hade deltagit på heltid.⁵ I Tabell 2 presenteras beskrivande statistik, fördelat på kvinnor och män, över deltagande i etableringen på deltid och heltid.⁶ Antalet kvinnor som deltar i etableringen på deltid är väsentligen högre än antalet män; detta gäller i synnerhet deltagande på 25 eller 50 procent. Det rör sig dock totalt sett om relativt få individer. Formellt deltagande i etableringen på deltid förefaller inte kunna förklara nyanlända kvinnors sämre utfall.

Antal	Omfattning i procent	Period		
		2017-01	2016-01	2015-01
Kvinnor	25	50	93	129
	50	70	60	64
	75	4	5	11
	100	26 313	20 473	16 808
	Saknar EPA	3 827	2 192	1 559
Kvinnor totalt		30 264	22 823	18 571
Män	25	10	6	5
	50	27	26	24
	75	3	6	4
	100	36 569	28 230	22 080
	Saknar EPA	5 708	3 487	2 213
Män totalt		42 317	31 755	24 326

Tabell 2. Deltagande i etableringen på deltid/heltid. Data från Arbetsförmedlingens registerdata.

⁵ Utfallet kan fortfarande vara bättre för deltidsdeltagare än om de inte hade deltagit överhuvudtaget.

⁶ Avsikten var initialt att även bryta ned denna statistik per utbildningsnivå (grundskola eller mindre, gymnasium, högskola/universitet), fördelat på kvinnor och män, men då antalet per cell redan här är så pass lågt bedöms det inte vara relevant att gräva djupare i detta.

Om vi ändå går vidare och tittar närmare på *orsak* till deltagande i etableringen på deltid, så finner vi att föräldraledighet är väsentligen vanligare bland nyanlända kvinnor än bland nyanlända män. Ohälsa är dock också en vanlig anledning till deltagande i etableringen på deltid; 33-60 procent av kvinnorna som deltagit på deltid de senaste tre åren har gjort det p.g.a. ohälsa. Motsvarande siffror för män är dock att ohälsa är orsaken till deltagande på deltid i 91-98 procent av fallen.

Antal		PERIOD		
		2017-01	2016-01	2015-01
Orsak deltid				
Förhindrad enligt 5 § förordning om etableringsinsatser (ohälsa)	Kvinnor	75	64	67
	Män	39	35	30
Summa		114	99	97
Vård av barn med föräldrapenning enligt 5 § förordning om etableringsinsatser (föräldraledighet)	Kvinnor	49	94	137
	Män	1	3	3
Summa		50	97	140

Tabell 3. Orsaker till deltagande i etableringen på deltid.⁷ Data från Arbetsförmedlingens registerdata.

2.3 Orsaker till avbrutet deltagande i etableringen 2016

I detta avsnitt presenteras beskrivande statistik för orsaker till avbrutet deltagande i etableringen, först bara uppdelat på kvinnor och män, sedan även *per utbildningsnivå*.

I Tabell 4 ges övergripande beskrivande statistik för antalet och andelen individer - uppdelat på kvinnor och män – som under år 2016 lämnat etableringen.

Anledningar till *avbruten* etableringsplanen är: uppfyller ett arbetsvillkor (sex månader på heltid), har börjat en högskoleutbildning som kan ge studiemedel, på egen begäran, dödsfall eller pension. Anledning till *avslutad* etableringsplan är:

⁷ 5 § förordning (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare stipulerar att etableringsplanen ska omfatta aktiviteter på heltid, men att den dock får omfatta aktiviteter på 75, 50 eller 25 procent av heltid, om den nyanlända är förhindrad att delta på heltid på grund av styrkt sjukdom eller någon annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan, eller vård av barn med föräldrapenning. Se https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2010409-om-etableringssamtal-och_sfs-2010-409.

maximal tid i etableringsplan har löpt ut, ansökt > 12 mån efter folkbokföring i landet (kommunplacering), ej styrkt rätten till etableringsplan, prestationsförmåga under 25 procent, enligt den nyanländas begäran, anställning på heltid, går i gymnasieskola, påbörjad högskoleutbildning som berättigar till studiemedel eller pension. Det finns med andra ord ett visst överlapp mellan dessa två kategorier. Att planen *löpt ut* är att betrakta som ett ”normalt” utfall, det vill säga detta är individer som gått igenom hela etableringen. Att någon avbryter på grund av till exempel ett heltidsarbete är dock i allra högsta grad att betrakta som ett önskvärt utfall, så det är inte med nödvändighet så att de andra två posterna utgör oönskade utfall.

Etableringsplanen kan även *upphöra* om man tackar nej till lämpligt arbete. Detta var mycket ovanligt under år 2016 och redovisas inte i Tabell 4.

I Tabell 4 ser vi att en stor majoritet av både kvinnor och män fullföljer etableringsplanen. Avaktualisering och att etableringsplanen *avslutas* är något vanligare bland kvinnor, medan *avbruten* etableringsplan är mycket vanligare bland männen.⁸ Vi behöver dock dyka ned i relevanta anledningar till avbruten respektive avslutad etableringsplan för att bättre förstå vad som pågår.

Lämnat etableringen (antal och procent)	Kvinnor	Män
Avaktualiserats	295 (3,18 %)	354 (2,45 %)
Etableringsplan avbruten	298 (3,21 %)	1 352 (9,37 %)
Etableringsplan avslutad	1 549 (16,67 %)	2 102 (14,56 %)
Planen löpt ut	7 142 (76,87 %)	10 580 (73,31 %)

Tabell 4. Lämnat etableringen under år 2016. Antal och andel av samtliga kvinnor respektive män som lämnat etablering under året. Data från Arbetsförmedlingens registerdata.

Först tar vi dock en närmare titt på de som avaktualiserats, per kön och utbildningsnivå. En majoritet av de kvinnor som lämnat etableringen p.g.a. avaktualisering under år 2016 hade högst grundskola (kategorierna *saknar formell grundläggande utbildning, förgymnasial mindre än nio år* samt *förgymnasial nio eller tio år sammanlagt*). Mönstret ser liknande ut för män. Det finns anledning att

⁸ Avaktualisering innebär för denna grupp sannolikt längre planerad föräldraledighet än maximal överhoppningsbar tid eller att man lämnar arbetsmarknaden tillfälligt eller permanent. Studier som inte är på högskolenivå och/eller inte studiemedelsberättigade kan också förekomma. Mer detaljerat är svårt att veta utan att granska daganteckningar.

misstänka att dessa lågutbildade individer helt lämnat arbetskraften, åtminstone tillfälligt.

Utbildningsnivå (procent)	Andel av avaktualiserade kvinnor	Andel av avaktualiserade män
Saknar formell grundläggande utbildning	2,71	2,82
Förgymnasial <9 år	40,00	27,68
Förgymnasial 9-10 år	10,17	15,25
Gymnasial	20,34	17,80
Eftergymnasial <2 år	5,42	4,24
Eftergymnasial 2- år	20,68	30,51
Forskarutbildning	0,68	1,69

Tabell 5. Utbildningsnivå och avaktualisering. Lämnat etableringen under år 2016. Data från Arbetsförmedlingens registerdata. Antalet kvinnor är 295; män 354.

Av anledningarna till *avbruten* etableringsplan är det främst relevant att titta närmare på utbildningsnivåerna för de som uppfyller ett arbetsvillkor (6 månader på heltid) eller har börjat en högskoleutbildning som kan ge studiemedel. Detta är att betrakta som positiva utfall och att etableringsplanen avbrutits för dessa individer är absolut inte att betrakta som ett misslyckande.

Siffrorna ser ut ungefär som man kan vänta sig; det är främst individer med eftergymnasial utbildning längre än två år som fått sin etableringsplan avbruten p.g.a. arbete (heltid sex månader). Detta gäller både kvinnor och män, men är mer uttalat för kvinnor. För män är det sammanlagt en större andel – ungefär hälften av de som fått sin etableringsplan avbruten p.g.a. arbete – som endast har förgymnasial utbildning (mindre än nio år eller nio till tio år). För både män och kvinnor har en stor majoritet av de som fått sin etableringsplan avbruten p.g.a. att de påbörjat en studiemedelsberättigad högskoleutbildning redan en eftergymnasial utbildning längre än två år.⁹

⁹ Möjligen kan man undra över de tre män (3 % av 100 män) som påbörjat högskoleutbildning med blott förgymnasial utbildning, men det är ett stickspår i förhållande till frågeställningarna i detta PM.

Utbildningsnivå (procent)	Arbete (6 månader på heltid)		Studiemedelsberättigad högskoleutbildning	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Saknar formell grundläggande utbildning	0,00	0,17	0,00	0,00
Förgymnasial <9 år	16,75	23,98	0,00	0,00
Förgymnasial 9-10 år	10,15	16,97	0,00	3,00
Gymnasial	15,74	18,61	23,68	19,00
Eftergymnasial <2 år	6,09	5,89	10,53	11,00
Eftergymnasial 2- år	50,76	33,94	65,79	67,00
Forskarutbildning	0,51	0,43	0,00	0,00

Tabell 6. Utbildningsnivå och avbruten etableringsplan p.g.a. arbete (heltid 6 månader) eller studiemedelsberättigade högskolestudier. Lämnat etableringen under år 2016. Data från Arbetsförmedlingens registerdata. Antalet kvinnor är 197 respektive 38; män 1155 respektive 100. Andelar beräknade inom kön och orsak till *avbruten* etableringsplan.

Av anledning till *avslutad* etableringsplan är främst maximal tid i etableringsplan har löpt ut och ansökt > 12 mån efter folkbokföring i landet (kommunplacering) relevanta som komplement till den övriga statistiken. Möjligen kan man tänka att det även vore relevant att titta på de som går i gymnasieskola, de är dock väldigt få: 31 kvinnor och 124 män. *Går i gymnasieskola* får betraktas som ett positivt utfall, medan de två orsaker som ingår i Tabell 7 är att betrakta som åtminstone i någon mån misslyckanden. Att den maximala tiden löpt ut utan att etableringsplanen är att betrakta som genomförd kan till exempel bero på föräldraledighet eller sjukfrånvaro. Reglerna kring maximalt överhoppningsbar tid för föräldraledighet är snåriga.¹⁰ Att en majoritet av både de kvinnor som lämnat etableringen med avbruten etableringsplan p.g.a. att maximal tid löpt ut och av de kvinnor som har ansökt för

¹⁰ När det gäller första beslut om etableringsplan måste personen få en plan innan tolv månader från första folkbokföring (gäller samtliga, oavsett föräldraledighet eller inte). När en plan väl har upprättats kan den förlängas med tid som personen har varit föräldraledig på heltid med föräldrapenning (Af kontrollerar detta genom intyg/via FK). Perioder som är överhoppningsbara måste vara minst 30 dagar i följd (kortare föräldraledighet räknas alltså inte). Maximalt ett år är överhoppningsbart. Det finns inga begränsningar i hur många gånger man kan vara föräldraledig, bara varje period är minst 30 dagar i följd. Utöver detta finns tilläggsdagar för deltidsföräldraledighet på 25 procent. Man kan välja att ta ut dessa tilläggsdagar i omfattningen 100, 75, 50 eller 25 procent och vara föräldraledig på övrig tid. Med en omfattning på 100 procent kan förlängningen bli max sex månader. Med omfattningen 75 procent eller lägre kan förlängningen bli max åtta månader. Teoretiskt skulle man alltså kunna vara föräldraledig ett år innan plan upprättas. Sedan få ett år överhoppningsbar tid samt åtta månader i tilläggsdagar. Det ger en etableringsplan på 44 månader och en absolut "ramtid" på 56 månader från första folkbokföring. En aspekt som påverkar det hela är huruvida en plan upprättas för en person som är föräldraledig eller om man väntar tills personen kommer åter. Det finns två olika sätt att hantera det hela. Det ena är att man upprättar en plan trots att personen är föräldraledig för att inte missa gränsen för folkbokföringsdatumet (eftersom personen då helt missar rätten till plan). Nackdelen är då att tiden tickar eftersom max ett år är överhoppningsbart. Blir särskilt problematiskt för de som får två barn tätt på varandra. Då kan tiden med plan helt förbrukas utan aktiviteter (reviderad plan föräldraledig). Det andra sättet är att man väntar så långt som möjligt med att upprätta en plan så att så mycket överhoppningsbar tid som möjligt kan utnyttjas. Då blir det viktigt att sökande vid besök hos Af får tydlig information om när de senast måste besöka Af för att upprätta plan för att inte mista rätten. Källa: E-postkorrespondens med Jennica Alsén, Enheten Integration och Etablering, Förmedlingsavdelningen.

sent har låg utbildningsnivå kan vara en indikation på att informationen kring när de senast måste komma *tillbaka* respektive *till* Arbetsförmedlingen inte har nått fram.

Utbildningsnivå (procent)	Max tid löpt ut		Ansökt för sent	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Saknar formell grundläggande utbildning	1,17	0,08	13,82	8,25
Förgymnasial <9 år	44,63	29,86	28,11	20,39
Förgymnasial 9-10 år	10,75	14,73	20,74	19,90
Gymnasial	17,87	24,00	17,51	26,21
Eftergymnasial <2 år	4,32	4,88	5,53	4,37
Eftergymnasial 2- år	21,14	25,96	14,29	19,90
Forskarutbildning	0,12	0,49	0,00	0,97

Tabell 7. Utbildningsnivå och avslutad etableringsplan p.g.a. att maximal tid i etableringsplan har löpt ut eller ansökt > 12 mån efter folkbokföring i landet (kommunplacering). Lämnat etableringen under år 2016. Data från Arbetsförmedlingens registerdata. Antalet kvinnor är 856 respektive 217; män 1229 respektive 206. Andelar beräknade inom kön och orsak till *avslutad* etableringsplan.

2.4 Många nyanlända kvinnor har låg utbildning

I Tabell 8 grupperas utbildningskategorierna *saknar formell grundläggande utbildning*, *förgymnasial mindre än nio år* och *förgymnasial nio eller tio år* som *lågutbildad*. Gruppen delas in i upp till respektive över 45 år, för att undersöka om det är någon skillnad mellan yngre och äldre kvinnor i arbetsför ålder. Yngsta individerna är 17 år (fyra observationer). Vi kan från detta konstatera att inom etableringen utgör lågutbildade en klar majoritet av nyanlända kvinnor upp till 45 år, men det är en ännu större andel lågutbildade bland de över 45 år.

Andel (procent)	Upp till 45 år	Över 45 år
Lågutbildad	53,83	66,35

Tabell 8. Lågutbildad och ålder: upp till respektive över 45 år. Data för alla kvinnor som skrivits in i etableringen sedan januari 2011 till mitten av mars 2017. Källa: Arbetsförmedlingens registerdata och egna beräkningar.

2.5 Efter etableringen

Från tidigare studier vet vi att etableringstiden har varit kortare för män; enligt le Grand et al (2013) är skillnaden ett år i snitt. Denna skillnad mellan könen försvinner dock om faktorer som migrationsorsak, ålder och utbildning konstanthålls (le Grand

et al 2013). Det indikerar att det är andra faktorer, som i viss mån samvarierar med kön, som åtminstone delvis kan förklara de skillnader – inte minst i sysselsättningsgrad – som vi ser mellan könen för utrikes födda och även mellan inrikes och utrikes födda kvinnor. Arbete är, till exempel, vanligare migrationsorsak för män än för kvinnor, och som väntat är etableringstiden kortare eller obefintlig för individer med denna migrationsorsak. Det kan också vara värt notera att *skillnaden* i etableringstid mellan män med arbete respektive familjeband som migrationsorsak (1,3 år) är mindre än motsvarande skillnad för kvinnor (2,7 år). (SCB 2009) Andra faktorer av betydelse för etableringstiden är utbildningsbakgrund och tidigare arbetslivserfarenhet (SCB 2009). Även om detta ger indikationer på vilka infallsvinklar och aspekter som kan vara relevanta för den andra delen av frågeställningen, så bör vi ha i åtanke att dessa studier genomförts på populationer som inte fått ta del av de samordnade insatserna efter etableringsreformen. Den uppföljning som Joonas Andersson med flera gjort av etableringsreformens införande indikerar att den lett till en högre sannolikhet att vara i arbete och en något högre inkomst, samt att effekten är lika stor för kvinnor och män. I vår egen uppföljning på kort sikt finner vi dock att utfallet är väsentligen sämre för kvinnor 90 dagar efter att de lämnat etableringen och att den förbättring av resultat vi sett för senare år drivs helt av att män i större utsträckning gått till arbete. Mer om detta nedan.

Generellt får män fler arbetsmarknadsnära insatser än kvinnor. Män deltar i högre utsträckning än kvinnor i arbetsmarknadsutbildning, förberedande utbildning och arbetspraktik. (Arbetsförmedlingens återrapportering 2016) Kvinnor arbetar också i mindre utsträckning än män 90 dagar efter att de lämnat etableringsuppdraget. (Arbetsförmedlings årsrapport 2016) Det har varit en successiv ökning i både antal och andelar som har gått till arbete och studier från tidigare år (2016: 6 885, 33 procent, 2015: 4 649 personer, 31 procent, 2014: 2 383 personer, 28 procent), men denna förbättring i resultaten beror på att män i större utsträckning gått till arbete (subventionerat och osubventionerat); för kvinnor är siffrorna i stort sett oförändrade, bortsett från en modest ökning i andelen som gått till nystartsjobb.

En uppföljning på lite längre sikt för de som lämnade etableringen år 2013 är på gång inom myndigheten.¹¹ Slutsatserna från den uppföljningen är naturligtvis mycket relevanta för frågeställningarna här. En preliminär slutsats är att många kvinnor

¹¹ Pärlemo och Hellström 2017; än så länge endast arbetsmaterial.

lämnar Arbetsförmedlingen direkt efter etableringen utan att gå till arbete (med eller utan stöd) eller studier, d.v.s. de lämnar arbetsmarknaden helt åtminstone för en tid; en majoritet av dessa kvinnor är lågutbildade.

Andelar	2014		2015		2016	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Arbete/studier	20	34	21	39	22	40
varav arbete med stöd	3	5	3	5	3	6
varav arbete utan stöd	3	7	3	6	3	7
varav nystartsjobb	5	15	7	22	9	23
Arbetsmarknadspolitiska program	52	50	53	47	54	49
varav jobb- och utvecklingsgarantin	46	43	48	42	50	43
varav jobbgarantin för ungdomar	4	4	3	4	3	4
Utbildningskontrakt	0	0	0	0	0	0
Öppet arbetslös	6	6	6	6	5	5
Förhindrad att ta arbete direkt	9	4	9	3	9	3
Övriga avaktualiserade från Af	13	6	11	5	10	4
Totalsumma	100	100	100	100	100	100

Tabell 9. Status (i procent) 90 dagar efter avslutad etableringsplan, fördelat på kvinnor och män, åren 2014–2016. Källa: Arbetsförmedlingens årsrapport 2016.

2.6 Systematiserat arbetssätt inom etableringen kan gynna kvinnor

Under 2016 infördes ett systematiserat arbetssätt inom etableringen. I korthet innebär det att arbetsförmedlarna har ett processtöd, som ska främja enhetlighet och kvalitet i handläggningen, samt att de arbetssökande i större utsträckning får stöd och aktiviteter utifrån sina förutsättningar och behov. Enligt en uppföljning baserad på daganteckningar har det systematiserade arbetssättet så här långt bidragit till att öka fokus på arbete och på att identifiera deltagarnas kompetens. De positiva effekterna gäller kvinnor i högre utsträckning än män. (Arbetsförmedlingens årsrapport 2016) Det finns anledning att hoppas att effekterna blir större när det nya arbetssättet får fullt genomslag.

2.7 Sammanfattning och några preliminära slutsatser: inför, under och efter etableringen

Andelen kvinnor som kommer till etableringen är något lägre än andelen som kommunplaceras och även om skillnaden år för år är liten, så blir den kumulativa skillnaden inte helt försumbar. Formellt deltagande i etableringen på deltid är vanligare bland kvinnor än män, men totalt rör det sig om få individer och det kan således inte förklara nyanlända kvinnors sämre utfall, ens om det skulle ha en negativ effekt, vilket inte är självklart. De som avaktualiserats under etableringen har oftast låg utbildning. En majoritet av de kvinnor som fått sin etableringsplan avslutad för att maximal tid löpt ut eller för att de ansökt för sent har också låg utbildning. Detta ger en indikation på att vi behöver vidta särskilda åtgärder för att fånga upp dessa individer och undvika att de helt lämnar arbetskraften. Den tidiga uppföljningen av systemiserat arbetssätt inom etableringen bådär gott. Framöver kommer vi att följa upp detta ytterligare, inklusive huruvida det även får effekt på övergången till studier och arbete, där vi hittills sett att den förbättring som skett de senaste åren (innan det systemiserade arbetssättet inom etableringen infördes) helt kan hänföras till att män i större utsträckning går till arbete inom 90 dagar efter att de lämnat etableringen.

3 Mer generellt: kvinnor på arbetsmarknaden

I detta avsnitt presenteras beskrivande statistik över arbetskraftsdeltagande, sysselsättning och arbetslöshet, per kön samt även uppdelat på utrikes respektive inrikes födda kvinnor och män. En uppdelning görs även *per utbildningsnivå* (förgymnasial, gymnasial, eftergymnasial), fördelat på kvinnor och män, samt uppdelat på inrikes respektive utrikes födda kvinnor och män. Det vore önskvärt med statistisk för åldersgruppen 20-64 år, men det finns tyvärr inte tillgängligt. De uppgifter som finns för åldersgruppen 16-64 år presenteras nedan; övrig statistik är för åldersgruppen 15-74 år. Av flera skäl vore en snävare åldersgrupp att föredra. En anledning är att många gått i pension från 65 eller senast 67 års ålder och siffrorna för de olika grupperna påverkas då i stor utsträckning av gruppernas ålderssammansättning. Nedåt i åldrarna är det egentligen inte relevant att ha med de som är i gymnasieåldern; vanligtvis är man 19 år det år man tar studenten. Även detta medför att gruppernas ålderssammansättning påverkar siffrorna för de olika grupperna.

I Tabell 10 och Tabell 11 presenteras beskrivande statistik för åldersgruppen 16-64 år respektive 15-74 år. Kvinnor har genomgående lägre arbetskraftsdeltagande än män, men utrikes födda kvinnor sticker ut. Detta gäller särskilt i data för åldersgruppen 16-64 år; här ingår alltså inte individer i åldrarna 65-74, som i stor utsträckning kan antas ha lämnat arbetskraften på grund av pensionering. Vi kan genast notera att i Tabell 10 är skillnaderna mellan utrikes och inrikes födda kvinnor markant större än de framstår i Tabell 11. Detta är en begränsning i den tillgängliga statistiken från AKU, som vi måste ha i åtanke i resten av detta avsnitt.

16-64 år (procent)	Kvinnor			Män			Totalt
	Samtliga kvinnor	Utrikes födda	Inrikes födda	Samtliga män	Utrikes födda	Inrikes födda	
Ej i arbetskraften	18,7	27,2	16,3	14,9	16,9	14,4	16,8
Sysselsatta	76,0	61,9	80,1	78,8	69,3	81,3	77,4
Arbetslösa	6,5	15,0	4,4	7,4	16,6	5,1	7,0

Tabell 10. Ej i arbetskraften, sysselsatta och arbetslösa 16-64 år uppdelat per kön och utrikes/inrikes födda. Data för 2016. Källa: AKU och egna beräkningar.

15-74 år (procent)	Kvinnor			Män			Totalt
	Samtliga kvinnor	Utrikes födda	Inrikes födda	Samtliga män	Utrikes födda	Inrikes födda	
Ej i arbetskraften	30,4	33,8	29,4	25,6	23,2	26,2	27,9
Sysselsatta	65,1	56,4	67,4	69,0	64,1	70,1	67,1
Arbetslösa	6,5	14,8	4,5	7,3	16,4	5,1	6,9

Tabell 11. Ej i arbetskraften, sysselsatta och arbetslösa 15-74 år uppdelat per kön och utrikes/inrikes födda. Data för 2016. Källa: AKU och egna beräkningar.

I Tabell 12 presenteras beskrivande statistik per utbildningsnivå: förgymnasial, gymnasial och eftergymnasial utbildning. Denna uppdelning finns endast tillgänglig för åldersgruppen 15-74 år. I denna statistik ingår således pensionärer (utöver gymnasieungdomar och till och med en del grundskoleelever). Det är troligt att det i viss mån jämnar ut statistiken för arbetskraftsdeltagande mellan olika grupper, i synnerhet om det är olika åldersstruktur, där till exempel pensionerade inrikes födda kvinnor oftare har endast förgymnasial utbildning, medan mönstret mycket väl kan se helt annorlunda ut för utrikes födda kvinnor, med låg utbildningsnivå mer jämt fördelat över olika åldrar.¹² Sammantaget blir det som kanske mest sticker ut i Tabell

¹² Vi har inte tillgång till specifik data på utbildningsnivån hos utrikes födda kvinnor som inte registrerats hos Arbetsförmedlingen, men en stor andel av de *nyanlända* kvinnor som skrivits in i etableringen sedan januari

12 att utrikes födda kvinnor med endast förgymnasial utbildning har väldigt hög arbetslöshet. I Arbetsförmedlingens Arbetsmarknadsrapport 2016 noterades att lågutbildade kvinnor som grupp har svårt att få fäste på arbetsmarknaden; utflödet till jobb är sämre för denna grupp. I Tabell 12 kan vi även notera att en majoritet av de med endast förgymnasial utbildning inte ingår i arbetskraften; detta gäller för samtliga kvinnor och även separat för inrikes och utrikes födda kvinnor, samt för inrikes födda män, dock *inte* för utrikes födda män.

15-74 år (procent)	Förgymnasial utb.	Gymnasial utb.	Eftergymnasial utb.
Kvinnor, samtliga			
Ej i arbetskraften	62,0	30,0	18,7
Sysselsatta	28,9	65,8	78,2
Arbetslösa	24,4	6,0	3,9
Inrikes födda kvinnor			
Ej i arbetskraften	64,3	29,6	17,8
Sysselsatta	29,4	67,1	80,2
Arbetslösa	17,7	4,6	2,4
Utrikes födda kvinnor			
Ej i arbetskraften	57,0	32,0	21,9
Sysselsatta	27,6	59,4	70,6
Arbetslösa	36,1	12,6	9,6
Män, samtliga			
Ej i arbetskraften	52,2	21,24	16,6
Sysselsatta	39,1	73,8	79,2
Arbetslösa	18,1	6,3	5,1
Inrikes födda män			
Ej i arbetskraften	56,0	21,1	17,1
Sysselsatta	38,3	75,0	80,3
Arbetslösa	13,0	4,9	3,2
Utrikes födda män			
Ej i arbetskraften	39,9	21,7	14,5
Sysselsatta	41,8	67,0	75,0
Arbetslösa	30,4	14,4	12,2

Tabell 12. Ej i arbetskraften, sysselsatta och arbetslösa 15-74 år uppdelat per kön, utrikes/inrikes födda samt utbildningsnivå. Data för 2016. Källa: AKU och egna beräkningar.

2011 är lågutbildade; detta gäller alla i detta data förekommande åldrar. Ytterst få av dessa individer är över 65 år.

Orsaker till varför man inte ingår i arbetskraften finns tyvärr inte uppdelad på utrikes/inrikes födda, dock per kön och för åldersgruppen 16-64 år. I AKU 2016 är 7,11 procent av kvinnorna som inte ingår i arbetskraften hemarbetande; motsvarande siffra för män är 0,43 procent.¹³

I Tabell 13 presenteras beskrivande statistik för personer med hemmavarande barn under sju år, uppdelat på kvinnor och män. Statistiken finns tyvärr inte tillgänglig uppdelat på inrikes respektive utrikes födda, så vi kan inte uttala oss om huruvida mönstret skiljer sig i den dimensionen. För både kvinnor och män är det en större andel av de ensamstående med barn under sju år som inte är i arbetskraften eller som är arbetslösa och en lägre andel som är sysselsatta; skillnaderna är dock mest uttalade för kvinnor.

Med barn under 7 år (procent)	Kvinnor			Män		
	Gift/sambo	Ensamstående	Totalt	Gift/sambo	Ensamstående	Totalt
Ej i arbetskraften	13,8	22,8	14,6	3,5	6,5	3,6
Sysselsatta	81,4	66,7	80,0	92	86,4	91,7
Arbetslösa	5,6	13,7	6,3	4,7	7,8	4,9

Tabell 13 Ej i arbetskraften, sysselsatta och arbetslösa 15-74 år med hemmavarande barn under sju år per kön. Data för 2016. Källa: AKU och egna beräkningar.

3.1 Sammanfattning: kvinnor generellt på arbetsmarknaden

Trots de begränsningar som finns i tillgänglig statistik, kan några slutsatser dras. Vi noterar särskilt att utrikes födda kvinnor med endast förgymnasial utbildning har hög arbetslöshet och att nästan alla grupper lågutbildade har lågt arbetskraftsdeltagande. Delvis beror detta på att denna statistik omfattar ungdomar, som fortfarande går i skolan, och äldre, som i stor utsträckning redan gått i pension. För inrikes födda är det troligt att dessa två kategorier dominerar i gruppen med endast förgymnasial utbildning.

¹³ AKU 2016 och egna beräkningar. Individer 16-64 år ingår.

4 Diskussion: Möjliga systemfaktorer/systemfel

Potentiella systemfaktorer/systemfel kan till exempel gälla regelverk och de incitament de ger upphov till för alla inblandade parter, brist på information eller rutiner som inte fungerar optimalt. När det gäller nyanlända kvinnors etablering har föräldraledighet fått stort utrymme i debatten. Den får ett särskilt avsnitt nedan. Därefter tas andra potentiella systemfaktorer upp, följt av en avslutande diskussion.

4.1 Särskilt om föräldraledighet

Åtminstone tre aspekter har betydelse i samband med föräldraledighet: individers incitament, kommuners incitament och regelverket kring maximalt överhoppningsbar tid inom etableringen.

Tidigare regler har gett möjlighet till lång ledighet med föräldrapenning även för ganska stora barn. För barn födda från och med 1 januari 2014 har dock möjligheten att ta ut föräldrapenning efter barnets fyraårsdag begränsats till maximalt 96 dagar.¹⁴ Ytterligare regelförändringar, i enlighet med förslaget i delbetänkandet SOU 2016:73 från utredningen om en modern föräldraförsäkring, har införts vid halvårsskiftet 2017. Dessa förändringar gäller för föräldrar som kommer till Sverige med barn. I korthet går regelförändringarna ut på att koncentrera föräldraledigheten till den tid då barnet är litet och verkligen behöver omsorg i hemmet. Detta har direkta effekter på individers incitament och kan förväntas ha positiva effekter på berörda kvinnors arbetskraftsutbud, vilket är en förutsättning för högre sysselsättningsgrad. För barnens del kan det dessutom förväntas ha positiva effekter på deltagande och närvaro på förskola, vilket gynnar språkinläring och ger därmed dessa barn ett bättre utgångsläge när de börjar skolan. Detta kan i sin tur minska ärftligheten och persistensen i socioekonomisk status, vilket är positivt även på längre sikt.

Vi vill passa på att betona att det vore önskvärt med generella regler för föräldrapenningen, som går ut på att koncentrera föräldraledigheten för alla föräldrar. Detta eftersom flera grupper som i dagsläget har svaga incitament att delta i arbetskraften då skulle påverkas i positiv riktning.

¹⁴ Denna regelförändring får effekt först när den första kullen fyller fyra år, d.v.s. från och med nästa år (2018).

I delbetänkandet SOU 2016:73 framhålls att det finns problem med att kommunerna uppmanar kvinnor som söker försörjningsstöd att först ta ut föräldrapenning. Det är en kortsiktig optimering ur kommunalt budgetperspektiv, med negativa effekter på kvinnors etablering och på integrationen för dem och deras barn.¹⁵

Reglerna kring maximalt överhoppningsbar tid inom etableringen är, som tidigare nämnts, mycket snåriga. Dessa bör förenklas och kommunicerats tydligare, samt att rutiner bör inrättas för att följa upp individer inom etableringen som inte själva tar kontakt med Arbetsförmedlingen i tid. Nya, enklare regler bör även harmoniseras med de nya reglerna för föräldrapenning för föräldrar som kommer till Sverige med barn, så att de som faktiskt har riktigt små barn kan vara föräldralediga, utan att mista chansen till samordnade insatser inom etableringen, samtidigt som de vars barn uppnått förskoleålder ges incitament att stå till arbetsmarknadens förfogande. I de fall då sökande inte kunnat få plats inom barnomsorgen för sina barn bör dessutom undantag kunna göras.

I sammanhanget kan vi inte helt blunda för det faktum att man i många andra länder – inklusive länder som är vanliga ursprungsländer bland de som söker asyl i Sverige – inte anser att det är självklart att kvinnor ska lönearbeta. Det är viktigt att regelverket som de möter i Sverige är rimligt och rättvist, men också tydligt med vad som här förväntas. Regelförändringarna som nyligen genomförts rörande föräldrapenning samt en förenkling av reglerna inom etableringen, tillsammans med en synkronisering av dessa regler med rätten till föräldrapenning, skulle sammantaget kunna anses svara mot det.

4.2 Andra tänkbara systemfaktorer/systemfel

Ett grundläggande problem med nuvarande upplägg av etableringen är att nyanlända med ingen eller nästan ingen grundskoleutbildning förväntas genomgå samma typ av etableringsinsatser – och på samma tid – som de med högre utbildning. Det är rimligt att anta att detta upplägg innebär särskilt stora problem för de som både (helt eller delvis) saknar grundskola och arbetslivserfarenhet från ursprungslandet, d.v.s. i hög grad kvinnorna. Dessa individer skulle sannolikt gynnas av en möjlighet att först genomgå SFI, kompletterande grundskoleutbildning och KOMVUX och därefter

¹⁵ I en pågående studie av kvinnor som lämnat etableringen 2013 finner man dock preliminärt inget stöd för att detta skulle förkomma *efter* etableringen (Pärlemo och Hellström 2017; än så länge endast arbetsmaterial).

erbjudas att ta del av de samordnade insatserna inom etableringen hos Arbetsförmedlingen.¹⁶ Tillfälliga uppehållstillstånd kan dock förväntas ha negativ inverkan på incitamenten att investera i humankapital som främst har värde i Sverige och/eller är i linje med svenska normer kring könsrollerna.¹⁷ Detta komplicerar naturligtvis frågan om hur arbetsmarknadsetablering bäst kan främjas för lågutbildade.

Diskriminering på arbetsmarknaden och brist på nätverk kan ha negativ inverkan på möjligheterna till arbetsmarknadsetablering. Det saknas forskning som undersöker om dessa faktorer drabbar nyanlända kvinnor och män i olika grad. En rimlig hypotes är dock att nyanlända kvinnor riskerar att drabbas dubbelt av diskriminering på arbetsmarknaden, då de både är kvinnor och utrikes födda.

Diskriminering skulle även kunna förekomma från Arbetsförmedlingens sida, under tiden i etableringen och/eller därefter. I Arbetsförmedlingens Arbetsmarknadsrapport 2016 konstateras att mer forskning behövs för att undersöka detta.

Det kan även vara så att utbudet av insatser inte passar lågutbildade nyanlända kvinnors behov särskilt väl. I ett pågående projekt, Mirjam, får nyanlända kvinnor med ingen eller ringa formell kompetens särskilt stöd och vägledning. Det återstår att se vad utvärderingen av projektet finner, men mycket preliminära resultat indikerar att det arbetssätt som används i projekt kan bidra till att få dessa kvinnor i arbete eller till studier.¹⁸ Förhoppningsvis kan det vara en modell för insatser som bättre möter dessa kvinnors behov, för att de ska kunna etablera sig på den svenska arbetsmarknaden. Detta kan vara ett viktigt alternativ till KOMVUX för de kvinnor som uppnått en för hög ålder för att utbildning ska vara en rimlig och realistisk väg till arbete.

¹⁶ En rimlighetsbedömning i förhållande till den nyanländas ålder bör dock förmodligen göras.

¹⁷ En negativ effekt på incitamenten att investera i lokalt humankapital har visats i en studie på tyskt data: Adda J., Dustmann C. and Gorlach S., 2016. The Dynamics of Return Migration, Human Capital Accumulation, and Wage Assimilation. UCL, mimeo, tillgänglig här: <http://www.ucl.ac.uk/~uctp/jgo/AddaDustmannGorlach.pdf>

¹⁸ På endast några veckor har nästan elva procent av de första 114 deltagarna börjat arbeta eller studera (komplettera grundskola) åtminstone deltid. Siffrorna är preliminära. Källa: E-postkorrespondens med projektledaren Maria Edberg och egna beräkningar.

4.3 Identifierade kunskapsluckor och framtida studier

Vi behöver närmare undersöka vilka kvinnorna som inte kommer till Arbetsförmedlingen och etableringen är. Vi behöver inte vidta några åtgärder om de har gått i pension eller går på gymnasiet. Om de är i arbetsför ålder, bör dock rutiner kring hur informationen om etableringen ges ses över, för att säkerställa att Arbetsförmedlingen når alla som berörs.

Vi bör även undersöka om de kvinnor som deltar i etableringen på deltid på grund av föräldraledighet får sämre kvalitet på sina insatser och om något särskilt stöd behöver sättas in för att de inte ska lämna arbetskraften.

Arbetet med att ta fram och effektutvärdera anpassade insatser – såsom Mirjam som nämns ovan – behöver fortsätta och utökas.

Frågorna om diskriminering på arbetsmarknaden och brist på nätverk är naturligtvis viktiga, men lämnas möjligen bäst till akademisk forskning. Det är svårt och arbetskrävande att utarbeta studier som kan fastställa kausalitet. Däremot bör vi givetvis arbeta vidare med att undersöka om diskriminering förekommer från Arbetsförmedlingens sida och om ytterligare förändringar – utöver systematiserat arbetssätt inom etableringen – krävs för att komma till rätta med detta.

Systematiserade arbetssätt inom etableringen bör följas upp med avseende på utfall efter etableringen, för att undersöka om de särskilt positiva resultaten för kvinnor består.

Vi bör följa upp om tillfälliga uppehållstillstånd som befarat ytterligare försvårar kvinnors integration och arbetsmarknadsetablering samt vid behov utarbeta särskilda insatser för att motverka de negativa effekterna.

5 Referenser/Käll- och litteraturförteckning

Adda J., Dustmann C. and Gorlach S., (2016), "The Dynamics of Return Migration, Human Capital Accumulation, and Wage Assimilation." UCL, mimeo, tillgänglig här: <http://www.ucl.ac.uk/~uctpigo/AddaDustmannGorlach.pdf>

Andersson Joona, P., Wennemo Lanninger, A. och Sundström, M., (2016), "Etableringsreformens effekter på de nyanländas integration.", slutrapport, Stockholms universitet.

Arbetsförmedlingen (2016a), "Aktiviteter inom etableringsuppdraget". Arbetsförmedlingens återrapportering 2016, Årsrapport 2015, Dnr: Af-2016/00048087, 2016-05-04.

Arbetsförmedlingen (2016b) Arbetsmarknadsrapport 2016

Arbetsförmedlingen (2017) Årsrapport 2016

Ekonomifakta,

<http://www.ekonomifakta.se/Fakta/Arbetsmarknad/Sysselsattning/Lagkvalificerade-jobb-internationellt/>, 2017-07-31 kl 16

le Grand, C, Szulkin, R, Tibajev, A och Tåhlin, M., (2013), "Vid arbetslivets gränser. Sysselsättning, matchning, barriärer 1974-2010. Underlagsrapport till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen." S 2010:04. Stockholm: Statens offentliga utredningar.

SCB, (2009), *Integration – utrikes födda på arbetsmarknaden*. Integration. Rapport 2. Statistiska Centralbyrån.

SKL, (2017), "Ny utbildningsorganisation för nyanlända unga vuxna." Tillgänglig här: <https://skl.se/download/18.1a5cod2815acf62cc931ed5b/1489651046050/SKL-17-00073-14-Skrivelse-Ny-utbildningsorganisation-for-nyanlanda-unga-vuxna.pdf>

SOU 2016:73, (2016), *Begränsningar i föräldrapenningen för föräldrar som kommer till Sverige med barn. Delbetänkande av utredningen om en modern föräldraförsäkring*. Stockholm. Statens offentliga utredningar

5.1 Datakällor

AKU 2016

Arbetsförmedlingens registerdata

Migrationsverket, <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik.html>, 2017-02-08 kl 14

5.2 E-postkorrespondens/informella källor

För information om Mirjam, med projektledaren, Maria Edberg

För information om reglerna kring maximalt överhoppningsbar tid inom etableringen, Förmedlingsavdelningen, Enheten Integration och Etablering, Jennica Alsén

Pärlemo, Linda och Hellström, Kristin. 2017; arbetsmaterial