

Kommittédirektiv



Ökat arbetskraftsdeltagande bland nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare

Dir.
2011:88

Beslut vid regeringssammanträde den 13 oktober 2011

Sammanfattning

En särskild utredare ges i uppdrag att föreslå åtgärder för att öka arbetskraftsdeltagandet och påskynda etableringen på arbetsmarknaden för nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare. Utredaren ska

- utreda vilka åtgärder som behöver vidtas för att åstadkomma ett ökat arbetskraftsdeltagande för nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare som inte omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare,
- analysera vilka ekonomiska incitament som påverkar nyanlända utrikes födda kvinnors och anhöriginvandrades arbetskraftsdeltagande och deltagande i etableringsinsatser,
- kartlägga uttaget av föräldrapenning bland nyanlända utrikes födda kvinnor och män,
- föreslå åtgärder som ökar möjligheterna för nyanlända utrikes födda kvinnor och män att kombinera föräldraskap med arbete och deltagande i etableringsinsatser, samt
- föreslå åtgärder som säkerställer att nyanlända får en individuellt anpassad etablering som är likvärdig för kvinnor och män.

Egenföretagande ska betraktas som en möjlighet till arbetskraftsdeltagande.

Utredaren ska lämna de författningsförslag som behövs. I uppdraget ingår inte att lämna författningsförslag inom föräldraförsäkringens område.

Uppdraget att kartlägga uttaget av föräldrapenning bland nyanlända utrikes födda kvinnor och män ska redovisas senast den 1 mars 2012. Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 oktober 2012.

Bakgrund

Kommunerna har tidigare haft ett samlat ansvar för att introducera nyanlända invandrare i samhället och på arbetsmarknaden. Utformningen av de insatser som kommunerna genomfört har skiljt sig åt mellan olika delar av landet och uppföljningar har visat att det har tagit lång tid för många av de nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden.

Etableringsreformen – ett steg framåt för ett ökat arbetskraftsdeltagande

Ett stort steg för att förbättra etableringen för nyanlända invandrare togs när riksdagen i mars 2010 antog propositionen Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd (prop. 2009/10:60). Reformen innebär att staten tar över ansvaret för nyanländas etablering från kommunerna. För att tydliggöra vikten av en snabb arbetsmarknadsetablering har Arbetsförmedlingen fått det statliga huvudansvaret och är samordnande myndighet. Reformens syfte är att ge nyanlända invandrare bättre förutsättningar för egenförsörjning och att stärka deras deltagande i arbets- och samhällslivet. Varje nyanländ ska få professionellt stöd för att så snabbt som möjligt lära sig svenska, komma i arbete och klara sin egen försörjning samt få kännedom om de skyldigheter och rättigheter som gäller i Sverige. Den nyanlände har rätt till en individuell etableringsplan och etableringsersättning vid aktivt deltagande i

etableringsinsatser. En nyanländ med etableringsplan har också rätt att välja en etableringslots. Lotsen är en fristående aktör som arbetar på uppdrag av Arbetsförmedlingen och som ska stödja den nyanlände att hitta arbete.

Vid utformningen av etableringsplanen ska hänsyn tas till den nyanländes tidigare arbetslivserfarenhet och utbildningsbakgrund. Särskild hänsyn ska också tas till den nyanländes familjesituation och hälsa.

Kommunerna har även fortsättningsvis ansvar för viktiga delar av nyanländas etablering, bland annat för utbildning i svenska för invandrare (sfi) och annan vuxenutbildning samt för att tillhandahålla förskoleplatser. Kommunerna ansvarar också för att erbjuda nyanlända samhällsorientering.

Vilka omfattas av etableringsreformen?

Vilka som omfattas av etableringsreformen framgår av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (i fortsättningen kallad etableringslagen). Det är flyktingar, andra skyddsbehövande och deras anhöriga i åldern 18–64 år, om de sökt uppehållstillstånd inom två år efter den skyddsbehövande. Antalet nyanlända som ingår i målgruppen skiftar från år till år och utgör en mindre del av de personer som får uppehållstillstånd. År 2010 ingick 9 200 personer i målgruppen. Av dessa var 3 000 personer anhöriga och 45 procent var kvinnor.

Insatser till anhöriginvandrare som inte omfattas av etableringslagen

Under 2010 fick cirka 74 000 personer mellan 18 och 64 år uppehållstillstånd i Sverige av olika skäl. Anhöriginvandrare utgör en växande andel av dem som får uppehållstillstånd i landet. Anknytning till en person som redan bor i landet är i dag en av de vanligaste grunderna för uppehållstillstånd. År 2010 fick nästan 19 000 personer mellan 18 och 64 år uppehållstillstånd i Sverige på grund av anknytning. Av dessa ingick omkring 17 000 personer inte i den målgrupp som

omfattas av etableringslagen. Drygt 60 procent av anhöriginvandrarna är kvinnor. Kvinnor är därmed överrepresenterade i den grupp nyanlända som inte har rätt till särskilda etableringsinsatser eller etableringsersättning.

De flesta anhöriginvandrare ingår således inte i den målgrupp som omfattas av etableringslagen. De har därmed varken rätt till etableringsplan eller tillgång till Arbetsförmedlingens särskilda insatser för att hjälpa vissa nyanlända att snabbt komma i arbete. När kommunerna hade ett samlat ansvar för introduktionen av nyanlända invandrare inkluderade de ofta även anhöriginvandrare, som inte ingick i målgruppen, om dessa personer hade behov av särskilda insatser. Med de ändrade ansvarsförhållanden mellan stat och kommun som etableringsreformen innebär riskerar anhöriginvandrare som inte ingår i målgruppen för etableringslagen att bli utan särskilt stöd under den första tiden i Sverige. Arbetsförmedlingens generella insatser för att främja en snabb etablering blir det som finns att tillgå. Anhöriginvandrare som inte ingår i målgruppen för etableringslagen har inte heller rätt till etableringsersättning. Däremot är även denna grupp berättigad till bostättningsbaserade ersättningar och bidrag som föräldrapenning, barnbidrag och bostadsbidrag. För personer som inte klarar sin försörjning på annat sätt blir försörjningsstöd aktuellt, vilket är förknippat med mycket höga marginaleffekter för inträde på arbetsmarknaden, dvs. för varje krona de tjänar minskar försörjningsstödet med samma belopp. Försörjningsstöd eller introduktionsersättning har dock varit mindre vanligt förekommande bland dessa anhöriginvandrare jämfört med dem som omfattas av etableringslagen. Våren 2010 infördes nya bestämmelser om försörjningskrav vid vissa fall av anhöriginvandring som innebär att personer som vill att anhöriga ska komma till Sverige måste kunna försörja sig själva och ha en lämplig bostad för sig och de anhöriga. Försörjningskravet gäller dock långt ifrån alla personer. Inga barn eller barnfamiljer omfattas. Försörjningskravet gäller inte heller svenska medborgare, utlänningar som bott i Sverige i fyra år, flyktingar eller vissa personer som beviljats

uppehållstillstånd som skyddsbehövande. Undantag från försörjningskravet kan dessutom medges helt eller delvis om det finns särskilda skäl.

Långsam etablering för utrikes födda kvinnor

Sysselsättningsnivån bland utrikes födda kvinnor är cirka tio procentenheter lägre än bland utrikes födda män. Den genomsnittliga tiden från invandring till arbete är också längre för utrikes födda kvinnor. För dem som ingår i målgruppen för etableringslagen, dvs. flyktingar, skyddsbehövande och anhöriga till dessa som sökt uppehållstillstånd inom två år efter den skyddsbehövande, är mediantiden från folkbokföring i Sverige till sysselsättning tio år för kvinnorna. Det är mer än dubbelt så lång tid som för männen i samma grupp. Tre år efter invandringen är 50 procent av männen men enbart 22 procent av kvinnorna förvärvsarbetande. Anhöriginvandrade kvinnor som inte ingår i målgruppen för etableringslagen har ett etableringsmönster som påminner om de skyddsbehövandes. Tre år efter folkbokföring har nära hälften av dessa kvinnor aldrig registrerats som sysselsatta.

Det tar således betydligt längre tid för nyanlända utrikes födda kvinnor att etablera sig på arbetsmarknaden än det tar för nyanlända män. Kvinnorna deltar också i mindre utsträckning i etableringsinsatser. Särskilda insatser som genomförts för att påskynda etableringen på arbetsmarknaden har dessutom haft mindre effekt för kvinnor än för män.

För att få kunskap om de bakomliggande orsakerna till den svaga arbetsmarknadsetableringen har Ramböll Management på uppdrag av dåvarande Integrations- och jämställdhetsdepartementet genomfört en kartläggning av hinder och barriärer för nyanlända utrikes födda kvinnor att delta i etableringsinsatser och etablera sig på arbetsmarknaden. Studien, som presenterades i juni 2010, är särskilt inriktad på kvinnor som är anhöriga till skyddsbehövande, dvs. kvinnor som ingår i målgruppen för etableringslagen. I rapporten Nyanlända utrikes födda kvinnor – hinder och barriärer för etablering (dnr A2011/72/IU) redovisas nyanlända utrikes födda

kvinnors etableringsmönster. Av rapporten framgår att nyanlända utrikes födda kvinnor i många avseenden har sämre förutsättningar för etablering på arbetsmarknaden än nyanlända män. Kvinnorna har lägre utbildningsnivå, mindre arbetslivserfarenhet och sämre hälsa. Kvinnorna tar också det största ansvaret för hem- och familjeliv och påbörjar ibland sin etablering senare än män, eller gör avbrott i etableringen, på grund av uttag av föräldrapenning och väntan på förskoleplats för barnen. Kvinnornas uttag av föräldrapenning är en av de vanligaste orsakerna till avbrott i etableringen på arbetsmarknaden.

Strukturell ojämställdhet och ojämlikhet försvårar och försenar också nyanlända kvinnors deltagande på arbetsmarknaden. Om kvinnorna deltar i etableringsinsatser är kontakterna med Arbetsförmedlingen inte lika frekventa som för männen. Förväntningarna på kvinnornas aktivitet är låga från myndigheternas håll och de insatser som erbjuds kvinnorna utgår också ofta från stereotypa föreställningar om kön och etnicitet.

Sammantaget tycks olika samverkande hinder finnas som bidrar till att etableringsprocessen för vissa nyanlända kvinnor kan bli försenad, utdragen eller kvalitetsmässigt undermålig, vilket hindrar en snabb etablering på arbetsmarknaden. Orsaker till den bristande arbetsmarknadsetableringen tycks finnas både i individens förutsättningar och i de strukturer som präglar de system som de möter.

Särskilt uppdrag till Arbetsförmedlingen

Regeringen har tidigare uppdragit åt Arbetsförmedlingen (dnr A2009/1763/AE) att genomföra ett pilotprojekt som syftar till att identifiera framgångsrika metoder för att minska utanförskapet bland utrikes födda kvinnor som inte deltar i arbetskraften. Syftet är att ge denna grupp ett ökat stöd för att bryta utanförskapet och träda in på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen har identifierat ett antal bostadsområden i bland annat Sundsvall, Göteborg, Halmstad och Landskrona där projektet genomförts i samarbete med lokala föreningar och

andra statliga myndigheter, bland annat Försäkringskassan. Pilotverksamheten startade hösten 2009 och en slutrapport lämnades den 1 april 2011.

Behovet av en utredning

En snabbare etablering i arbetslivet för nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare behövs

Att öka sysselsättningen och arbetskraftsdeltagandet är prioriterade frågor för regeringen. Den långsamma etableringstakten bland nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare innebär att många kan fastna i långtidsarbetslöshet och i en långvarig ekonomiskt utsatt situation. Integrationen i det svenska samhället försvåras. Lågt arbetskraftsdeltagande medför samhällsekonomiska kostnader och ökade utgifter för både stat och kommun.

En effektiv integrationspolitik förutsätter en snabbare etablering i arbetslivet för nyanlända utrikes födda kvinnor och anhöriginvandrare. Även om etableringsreformen förväntas bidra till både bättre och snabbare etablering för nyanlända finns det risk för att framför allt kvinnorna inte deltar i tillräcklig omfattning. Olika lösningar på de hinder som kan orsaka kvinnornas bristande arbetsmarknadsetablering måste därför identifieras. Syftet ska vara att uppnå ett ökat arbetskraftsdeltagande så att riskerna för långvarigt utanförskap och fattigdom minskar. Ett ökat arbetskraftsdeltagande och sysselsättning bland utrikes födda kvinnor och andra anhöriginvandrare kan uppnås genom att de kommer i anställning men också genom att fler i gruppen startar egna företag. Ett ökat egenföretagande är en viktig del i arbetet mot utanförskap och för ökad ekonomisk delaktighet.

Till detta kommer den stora gruppen av anhöriginvandrare som inte ingår i målgruppen för etableringslagen, där kvinnorna också utgör en majoritet. Det är väsentligt att såväl kvinnor som män i denna grupp ges bättre förutsättningar att snabbare komma in på arbetsmarknaden.

Föräldraskap och deltagande i etableringsinsatser

Nyanländas etablering i samhället och arbetslivet måste kunna ske med kontinuitet och utan längre avbrott. Kommunen har en lagstadgad skyldighet att erbjuda en förskoleplats inom fyra månader från det att ansökan kommit in samtidigt som det är angeläget att etableringen kan påbörjas så tidigt som möjligt. Därför kan väntan på förskoleplats, särskilt om den blir längre än fyra månader, utgöra en risk för uppskjuten arbetsmarknadsetablering som huvudsakligen drabbar kvinnor. Regeringen framförde i budgetpropositionen för 2012 att den kommer att se över vilka ytterligare åtgärder eller incitament som kan riktas mot kommunerna för att fler ska erbjuda förskoleplats i tid.

Det är samtidigt angeläget att formella krav på en förskoleplats inte blir ett hinder för deltagande i etableringsinsatser, utan att det görs möjligt för båda föräldrarna att kunna delta genom att insatserna erbjuds på flexibla tider. Det måste skapas lösningar som ger möjligheter för föräldrarna att kombinera föräldraskap och deltagande i etableringsinsatser.

Det behöver också finnas möjligheter för nyanlända att på olika sätt kombinera uttag av föräldrapenning med etableringsinsatser på motsvarande sätt som föräldrapenninguttag i dag kan kombineras med arbete, exempelvis genom att ta ut halv föräldrapenning och arbeta halvtid. Det finns i dag ingen djupare kunskap om utrikes födda kvinnors och mäns uttag av föräldrapenning eller om, och i så fall hur, detta kan tänkas bidra till att en etablering på arbetsmarknaden försvåras. Till detta kommer att de etableringsinsatser som finns inte erbjuds på flexibla tider som gör det möjligt för båda föräldrarna att kombinera föräldraledighet och deltagande i etableringsinsatser.

Etableringsinsatser utifrån individens förutsättningar och på lika villkor oavsett kön

Insatserna för arbetsmarknadsetablering har genom åren också i andra avseenden präglats av bristande flexibilitet med formella

krav på förkunskaper och arbetslivserfarenhet m.m. som drabbar lågutbildade, särskilt dem som saknar grundskoleutbildning. För att förbättra möjligheterna att delta i arbetskraften behövs en bättre anpassning av etableringsinsatserna för personer med olika utbildningsbakgrund och arbetslivserfarenhet. Kvinnornas möjligheter att bli anställbara och få anställning eller bli företagare påverkas också av ett könsstereotyp aktivitetssutbud. Exempelvis får kvinnorna i mindre utsträckning än män ta del av kvalificerade arbetsförberedande insatser. Detta försvårar ytterligare kvinnornas etablering på arbetsmarknaden. Utökade kontaktytor och nätverk är särskilt viktiga för att öppna vägar för nyanlända kvinnors deltagande i etableringsinsatser. Det måste också utvecklas strukturer för en bättre hantering och uppföljning av bland annat kvinnors hälsa och vid behov måste de kunna erbjudas rehabiliteringsinsatser.

Det är problematiskt att så många nyanlända kvinnor i dag saknar möjlighet att få ta del av etableringsinsatser och få etableringsersättning. En jämställd etableringsverksamhet måste genomsyra hela etableringsprocessen och prioriteras av alla inblandade aktörer.

Uppdraget

Utredaren ska analysera och fördjupa kunskapen om nyanlända utrikes födda kvinnors och anhöriginvandrades förutsättningar för etablering på arbetsmarknaden och lämna förslag på åtgärder som behöver vidtas för att åstadkomma ett ökat arbetskraftsdeltagande i denna grupp. Utredaren ska särskilt analysera deltagandet i arbetsförberedande insatser och arbetsmarknadsutfallet för de anhöriginvandrare som inte ingår i målgruppen för etableringslagen och särskilt uppmärksamma kvinnornas möjligheter att komma in på arbetsmarknaden. Utredaren ska undersöka om det finns behov av särskilda åtgärder för att säkerställa att dessa personer får del av insatser som påskyndar etableringen i arbete och ordinarie utbildning och, om sådant behov finns, föreslå lämpliga åtgärder.

Utredaren ska vidare analysera vilka ekonomiska incitament som påverkar nyanlända utrikes födda kvinnor och anhörigas arbetskraftsdeltagande och deltagande i etableringsinsatser. En kartläggning av nyanlända utrikes föddas uttag av föräldrapenning ska göras. Utredaren ska vidare bedöma vilka åtgärder som kan vara lämpliga att vidta i syfte dels att förbättra nyanlända kvinnors möjligheter att komma in på arbetsmarknaden, dels att öka jämställdheten.

Utredaren ska föreslå åtgärder som ökar möjligheterna för nyanlända utrikes födda kvinnor och män att kombinera föräldraskap med arbete och deltagande i etableringsinsatser.

Utredaren ska föreslå åtgärder som säkerställer att myndigheter och berörda aktörer tillhandahåller en individuell anpassad etablering som är likvärdig för kvinnor och män.

Utredaren ska beakta egenföretagande som en möjlighet till arbetskraftsdeltagande för denna grupp.

Uppdragets genomförande och redovisning

Vid genomförandet av uppdraget ska utredaren inhämta erfarenheter från genomförandet av etableringsreformen och så långt det är möjligt analysera hur denna påverkat kvinnors möjligheter till snabbare arbetsmarknadsetablering. Vidare ska utredaren ta del av Arbetsförmedlingens redovisning av uppdraget att genomföra ett pilotprojekt som syftar till att identifiera framgångsrika metoder för att minska utanförskapet bland utrikes födda kvinnor som inte deltar i arbetskraften (Utrikes födda kvinnor i utanförskap dnr A2011/1928/A). Utredaren ska även göra jämförelser med Norge och Danmark som liksom Sverige har en väl utbyggd föräldraförsäkring och ett högt arbetskraftsdeltagande bland kvinnor i allmänhet.

Utredaren ska lämna de författningsförslag som behövs för genomförande av förslagen. I uppdraget ingår inte att lämna författningsförslag inom föräldraförsäkringens område.

Uppdraget att kartlägga av uttaget av föräldrapenningen bland nyanlända utrikes födda kvinnor och män ska redovisas senast den 1 mars 2012.

Utredaren ska beakta pågående reformarbete som har betydelse för utredningsuppdraget.

Utredaren ska analysera förslagen i förhållande till det kommunala självstyret och redovisa om de har några kommunalekonomiska konsekvenser.

Utredaren ska redovisa vilka konsekvenser förslagen får för barn och ungdomar.

Utredaren ska analysera förslagen i förhållande till Sveriges internationella åtaganden.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 oktober 2012.

(Arbetsmarknadsdepartementet)