

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



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:69

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag är enligt direktivet att analysera och fördjupa kunskapen om nyanlända utrikes födda kvinnors och anhöriginvandrades förutsättningar för etablering på arbetsmarknaden. En nyanländ person har ofta behov av att, parallellt med sitt jobbsökande, bygga på kompetens och nätverk som kan ge en hållbar anknytning till både arbetsmarknad och samhällsliv. Utredningens fokus är därför att stärka förutsättningarna för att fler kvinnor och män arbetar eller söker arbete under sin första tid i Sverige samt efter behov deltar i relevanta insatser som möjliggör ett deltagande i arbetskraften.

Analysen är inriktad mot att beskriva och förklara skillnader i deltagande mellan kvinnor och män respektive mellan dem som får uppehållstillstånd på grund av humanitära skäl (flyktingar, skyddsbehövande i övrigt och deras anhöriga) och övriga anhöriginvandrare som får uppehållstillstånd på grund av familjeanknytning. Utredningen gavs även i uppdrag att kartlägga nyanlända kvinnors och mäns uttag av föräldrapenning, vilket har redovisats i delbetänkandet *Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning* (SOU 2012:9).

Med utgångspunkt från analysen ska förslag lämnas om åtgärder som behöver vidtas för att öka kvinnors och anhöriginvandrades arbetskraftsdeltagande och påskynda deras etablering på arbetsmarknaden. I slutbetänkandet *Med rätt att delta. Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden* (SOU 2012:69) presenteras utredningens analys och förslag till åtgärder.

Nyanländas behov av stöd för etablering på arbetsmarknaden tillgodoses inte i dag

De nyanländas bakgrund

Majoriteten av dem som invandrat till Sverige under 2000-talet har fått uppehållstillstånd av humanitära skäl eller på grund av familjeanknytning. År 2011 fick 13 000 personer uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt, medan 32 500 personer beviljades uppehållstillstånd som anhörig. Nya anknytningar utgör cirka 90 procent av anhöriginvandringen. I dessa fall har personen som söker uppehållstillstånd inte tidigare stadigvarande bott tillsammans med sin anknytningsperson. Drygt nio procent, eller cirka 3 000 personer, var anhöriga till en skyddsbehövande. Två av tre bland de övriga anhöriginvandrarna är kvinnor, och var tredje är gift med en person född i Sverige. År 2011 kom anhöriginvandrarna framför allt från Asien, medan Afrika dominerade som ursprungsregion för skyddsbehövande.

Ålder, utbildningsbakgrund och familjesituation är faktorer som påverkar förutsättningarna för nyanländas etablering på arbetsmarknaden. De flesta som invandrar som skyddsbehövande eller anhöriginvandrare är unga, genomsnittsåldern är drygt 30 år. Utbildningsnivån varierar mycket. Mellan var tredje och var fjärde har högskoleutbildning. Samtidigt har minst var fjärde en utbildning på högst grundskolenivå. Kvinnor har oftare än män en kort utbildning. En mycket hög andel korttidsutbildade finns bland skyddsbehövande och deras anhöriga som har invandrat de senaste två åren, över hälften hade vid invandringstillfället en förgymnasial utbildning som var kortare än nio år.

Det var ovanligt att skyddsbehövande och anhöriginvandrare som invandrade 2000 och 2005 hade många barn. Ett eller två barn var vanligast, och fortfarande efter fem år i landet var det bara några få procent som hade fler än fyra barn.

Flyktingar och anhöriginvandrare har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden – och särskilt svårt har kvinnorna

De nyanländas förutsättningar för att starta en ny tillvaro i Sverige ser självfallet mycket olika ut beroende på vad de har med sig i form av tidigare arbetserfarenhet, utbildning och språkkunskaper.

Vissa individer får snabbt ett första jobb utan att behöva kontakta Arbetsförmedlingen, och lär sig svenska utan att delta i sfi. Andra har betydande svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Skyddsbehövande och deras anhöriga är den grupp som generellt har svårast att få fotfäste i arbetslivet. Efter fem år i Sverige har drygt 45 procent av de skyddsbehövande kvinnorna och 25 procent av männen fortfarande aldrig haft ett arbete. Bland anhöriga till skyddsbehövande är det hälften av kvinnorna och 20 procent av männen som aldrig har arbetat fem år efter invandringen.

Övriga anhöriginvandrare har generellt något lättare att etablera sig på arbetsmarknaden. Också i denna grupp är dock trösklarna för etablering relativt höga. Detta gäller särskilt bland kvinnorna, där en av fyra aldrig har arbetat efter fem år i landet. Under de första åren i Sverige har även vissa av de övriga anhöriginvandrarna svårt att klara sin egen försörjning, cirka 40 procent av männen och 20 procent av kvinnorna uppbär försörjningsstöd året efter invandringen. Det svenska försörjningskravets utformning säkrar därmed inte att de som invandrar på familjeanknytning kommer till en person som har förutsättningar att bistå i etableringsprocessen.

Samhällets stöd för etablering när inte övriga anhöriginvandrare och nyanlända kvinnor

För att påskynda inträdet på arbetsmarknaden erbjuds skyddsbehövande och deras anhöriga särskilda etableringsinsatser under den första tiden i Sverige. Övriga anhöriginvandrare är tänkt att få stöd för etablering inom ramen för de generella insatser som erbjuds alla arbetssökande. Utredningens analys visar dock att målgruppen i låg utsträckning tar del av detta stöd i dag. Det är bara cirka en av fyra arbetslösa anhöriginvandrare som är inskrivna på Arbetsförmedlingen under de första åren i Sverige. Av dem som är inskrivna är det dessutom under tio procent som har anvisats till en arbetsförberedande insats vid första inskrivningstillfället.

Utredningens analys visar också att nyanlända kvinnor, oavsett om de är skyddsbehövande eller anhöriginvandrare, erbjuds ett mindre omfattande och relevant stöd jämfört med nyanlända män. Kvinnor registrerar sig senare än männen på Arbetsförmedlingen, de påbörjar sitt deltagande i sfi senare, och även reguljära studier påbörjas senare än bland männen. Kvinnor tar också i lägre utsträckning del av arbetsförberedande insatser, och det finns skillnader i

vilken typ av insatser kvinnor och män deltar i. Bland nyanlända med en etableringsplan deltar männen i arbetsmarknadsutbildning tre gånger så ofta som kvinnorna, och instegsjobb är dubbelt så vanligt bland männen. Det är också vanligare att kvinnor som saknar arbete inte heller deltar i kvalificerande eller arbetsförberedande insatser. Drygt en av tre respektive en av fyra kvinnor som kom till Sverige 2005 som anhöriga till en skyddsbehövande respektive som övrig anhörig varken arbetade, studerade eller deltog i arbetsförberedande insatser efter tre år i Sverige. Motsvarande andel bland männen var cirka 20 procent.

Ett ökat arbetskraftsdeltagande är viktigt för samhället, för individen och för barnen

Arbetslivet är navet i den svenska välfärdsmodellen. För individen ger arbete möjlighet till försörjning och makten att styra sitt eget liv. För samhället är hög sysselsättning en förutsättning för att upprätthålla generösa välfärdssystem för dem som av olika skäl inte kan arbeta. Också ur ett integrationsperspektiv spelar arbete en avgörande roll för nyanlända kvinnors och mäns möjligheter att komma in i det svenska samhället. Genom arbete och möjligheter att försörja sig själv och sin familj kan också individens känsla av delaktighet och att höra till i det nya landet växa sig starkare.

Att öka nyanländas arbetskraftsdeltagande och sysselsättning är också viktigt för stärka nyanlända barns och ungdomars situation. Det är betydligt vanligare att barn till föräldrar som invandrat till Sverige är ekonomiskt utsatta än barn vars föräldrar är födda i Sverige. Nästan hälften av alla personer i barnhushåll med utrikes födda föräldrar levde i relativ fattigdom 2011 – drygt 90 000 barn under 17 år finns i dessa hushåll med låg inkomststandard och/eller försörjningsstöd. Utrikes födda har särskilt låga inkomster under de första åren i Sverige, men föräldrar som invandrat till Sverige dominerar även bland barnhushållen som haft en låg ekonomisk levnadsstandard flera år i rad. Ökad sysselsättning bland utrikes födda är en förutsättning för att barnfattigdomen ska kunna minska.

Barn med utländsk bakgrund löper dessutom högre risk än barn med svensk bakgrund att själva bli arbetslösa. Med ökade möjligheter för nyanlända att delta i arbets- och samhällslivet minskar risken för att ett utanförskap hos föräldrarna går i arv till barnen. Deltagande i kunskapshöjande och arbetsförberedande insatser ger

även nyanlända föräldrar en ökad förankring i och kunskap om samhället, vilket förbättrar deras förutsättningar att ge sina barn stöd i skolan och i sociala relationer. Även tillgång till förskola är betydelsefullt för både barn och föräldrar. I förskolan får barnet möjlighet till språkinläring som kan underlätta skolgången. Forskning visar att förskolan bidrar till ökad välfärd och social mobilitet för barn från fattiga och resurssvaga familjer.

Förutsättningar för ett ökat arbetskraftsdeltagande

Utredningen har analyserat faktorer som påverkar i vilken utsträckning nyanlända kvinnor och män söker arbete och deltar i insatser som kan stärka deras möjligheter att få ett arbete. Faktorer av betydelse är att nyanlända kvinnor och män *vill* respektive *kan* arbeta och delta i insatser, samt att de har *kontakt med aktörerna* som ska stödja etableringen, såsom Arbetsförmedlingen och kommunen. Dessa aktörer måste dessutom *ha tillgång* till relevanta insatser, samt *matcha* befintliga insatser på ett ändamålsenligt sätt utifrån individernas behov.

Utredningens sammantagna bedömning är att det finns flera brister i dessa förutsättningar som tillsammans försvårar för nyanlända att få ett relevant stöd att etablera sig i arbetslivet. Kvinnor och män erbjuds inte insatser utifrån sina individuella behov, samverkan brister mellan aktörerna, det saknas relevanta insatser för korttidsutbildade och övriga anhöriginvandrare erbjuds inte stöd fastän många har motsvarande behov som nyanlända som omfattas av etableringslagen. De ekonomiska incitamenten att arbeta är dessutom motstridiga. Både vårdnadsbidraget för barn mellan ett och tre år och möjligheten att ta ut föräldrapenning för äldre nyanlända förskolebarn höjer reservationslönen för kvinnor utan andra inkomstkällor och skapar därmed trösklar för nyanlända mammors deltagande i arbetskraften. Ytterligare ett hinder är väntan på förskola och längre avbrott på grund av vård av barn som försvårar i synnerhet kvinnors arbetskraftsdeltagande.

Eftersom de flesta kvinnor som invandrar som anhöriga eller skyddsbehövande har ett eller två barn kan dock inte stort omsorgsansvar utgöra den avgörande orsaken till kvinnors lägre arbetskraftsdeltagande. Inte heller är målgruppens inställning till arbete ett hinder. De flesta utrikesfödda kvinnor som står utanför arbetskraften är, principiellt sett, positiva till att förvärvsarbeta.

Utifrån analysen sammanfattar utredningen följande fem utgångspunkter vilka ligger till grund för utredningens förslag och bedömningar om åtgärder som kan öka arbetskraftsdeltagandet bland nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare.

- *Individens behov ska avgöra vilket stöd som erbjuds*

En förutsättning för att generella insatser ska bli effektiva är att de tar sin utgångspunkt i den enskilda individens behov. Vidare behöver det finnas ett brett utbud av insatser för att möta de individuella behoven.

- *Tidiga insatser är centralt*

Nyanlända invandrare som har behov av insatser för att underlätta etableringen på arbetsmarknaden bör få ta del av dessa så tidigt som möjligt efter invandringen. Utredningens analys visar att det finns ett signifikant samband mellan att delta tidigt i arbetsmarknadsinsatser och sannolikheten att vara sysselsatt fem år efter folkbokföring. En nyanländ kvinna som får ta del av en insats först tre år efter inskrivning som arbetslös hos Arbetsförmedlingen har 31 procent lägre sannolikhet att vara sysselsatt fem år efter invandringen än en nyanländ kvinna som får en insats samma år hon skriver in sig.

- *Etableringsperioden – en investering för att aktivt kunna delta i arbets- och samhällsliv*

Den första tiden i Sverige utgör en investeringsperiod då den nyanlända, parallellt med sitt jobbsökande, ska få chans att bygga upp kompetens och nätverk som kan ge en hållbar anknytning till både arbetsmarknad och samhällsliv. Även ett tillfälligt arbete är dock i regel värdefullt för att stärka både den nyanländas anknytning till arbetsmarknaden och fortsatta språk- och kompetensuppbyggnad.

- *Insatser och incitament på lika villkor för kvinnor och män*

Kvinnor och män ska ges likvärdiga förutsättningar att etablera sig i arbets- och samhällsliv. Kvinnor som invandrar som anhöriga riskerar att hamna i både ett ekonomiskt och socialt beroendeförhållande till sin anknytningsperson. Individualiserad ersättning är därför centralt, liksom att erbjudandet om att delta i insatser även når hemmavarande kvinnor som för tillfället försörjs av en anhörig. Det är också viktigt att matchningen av insatser tar sin utgångspunkt i den enskilda individens faktiska behov snarare än i könsstereotypa föreställningar om kvinnor och män som grupp.

- *Effektiva insatser med hög kvalitet förutsätter samverkan*

För att säkra en hög effektivitet och kvalitet i etableringsprocessen är det viktigt att aktörerna som ska stödja nyanländas etablering samverkar. Arbetsförmedlingens och kommunens samverkan är särskilt betydelsefull, där formerna behöver kunna variera beroende på lokala förutsättningar.

Utredningens förslag

Utredningens förslag syftar till att öka arbetskraftsdeltagandet bland nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare. De är inriktade mot att fler nyanlända kvinnor och män tidigt anmäler sig som arbetssökande, att fler tidigt erbjuds att delta i insatser som kan underlätta etableringen i arbetslivet, samt att nyanlända ska få tillgång till mer relevanta insatser som i högre grad möter deras individuella behov. Åtgärderna bidrar sammantaget till en effektivare etableringsprocess där särskilt nyanlända kvinnors förutsättningar att delta i arbetskraften ökar.

Introduktionsgarantin för nyanlända anhöriginvandrare

Utredningen föreslår att Arbetsförmedlingen inrättar ett nytt arbetsmarknadspolitiskt program, en introduktionsgaranti. Med introduktionsgarantin får arbetssökande nyanlända anhöriginvandrare som inte omfattas av etableringslagen tillgång till tidiga och parallella insatser och ett förstärkt stöd i sitt arbetssökande från Arbetsförmedlingen. Under högst 24 månader ska deltagarna få stöd med arbetsgivarkontakter och samordnade insatser som kan underlätta och påskynda etableringen i arbetslivet. Programmets innehåll ska utformas i samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunen och med utgångspunkt i den enskildas behov av insatser som kan stärka ställningen på arbetsmarknaden. Sfi och arbetsförberedande insatser ska ingå för alla, och behov av utbildning ska beaktas genom förberedande insatser i form av t.ex. kommunal vuxenutbildning. Aktiviteterna ska som huvudregel motsvara verksamhet på heltid.

Vid deltagande i introduktionsgarantin utgår ersättning i form av aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning. Med individualiserade ersättningar stimuleras särskilt kvinnors arbetskraftsdeltagande.

Majoriteten av anhöriginvandrarna är kvinnor, vilket innebär att introduktionsgarantin kommer att bidra till att särskilt stärka kvinnors möjligheter att snabbare komma ut på arbetsmarknaden. Utredningen beräknar att mellan 5 200 och 11 000 personer per år har behov av att delta i introduktionsgarantin.

Kompetenshöjande insatser

Nyanlända med kort utbildning har en svagare anknytning till arbetsmarknaden samt ett lägre arbetskraftsdeltagande än personer med högre utbildning. Arbetsmarknaden för personer med kort utbildning krymper, vilket ytterligare höjer tröskeln till arbetslivet för många nyanlända. Samtidigt anger åtta av tio arbetsförmedlare att Arbetsförmedlingen har mycket eller ganska dålig tillgång till insatser för dessa personer. Enligt utredningens bedömning bör etableringsplanerna i betydligt större utsträckning än i dag omfatta studier inom den kommunala vuxenutbildningen. Utredningen föreslår åtgärder som förstärker nyanländas förutsättningar att parallellt med arbetsförberedande insatser delta i kompetenshöjande insatser. Eftersom kvinnor i regel har något kortare utbildningsbakgrund än män gynnar åtgärderna särskilt nyanlända kvinnors möjligheter att etablera sig i arbets- och samhällslivet.

- Arbetsförmedlingen ska få rätt att ingå överenskommelse med en kommun om anordnande av insatser för nyanlända invandrare utan att det ska behöva föregås av ett upphandlingsförfarande.
- Kursplanen för kurs A och B på studieväg 1 i sfi ska tillföras praktiskt orienterade delkurser i ett begränsat antal ämnen för att ge korttidsutbildade grundläggande kunskaper i kombination med språkinläringen. En särskild utredare ska ges i uppdrag att utarbeta förslag till ny kursplan.
- Ersättningen till kommuner som tar emot flyktingar ska höjas med 8 000 kronor för vuxna för att möjliggöra ökat språkstöd genom modersmålsstödare inom studieväg 1 på sfi i syfte att stärka kvalitet och effektivitet i undervisningen.
- Nyanlända invandrare ska ges möjlighet att delta i förberedande insatser i form av sex månaders kurs vid folkhögskola där sfi, baskunskaper och orienterande och arbetsförberedande insatser ska ingå.

Incitament och stöd för både kvinnor och män

Försörjningsstöd under de första åren i landet ökar risken att fastna i ett långvarigt bidragsberoende. Kvinnors arbetskraftsdeltagande är särskilt känsligt för ekonomiska incitament. Både individualiserade ersättningar och individuellt utformade jobbstimulanser bör därför eftersträvas. Kommunen kan stimulera till ökat deltagande genom att konsekvent kalla både kvinnan och mannen i en familj till alla samtal om familjens ekonomiska situation, samt rikta aktiveringskrav och erbjudande om kvalificerande insatser till både kvinnan och mannen i familjer som har behov av ekonomiskt bistånd.

Handläggares bemötande och matchning av insatser färgas av antaganden om utrikes födda kvinnor som grupp. En nyanländ kvinna som är inskriven hos Arbetsförmedlingen får vänta längre tid på att anvisas till en insats om hon har barn under sex år och om hon har en utrikes född make. Motsvarande samband saknas för nyanlända män. Arbetsförmedlingen bör därför genomföra ett kompetensutvecklingsprogram om normer och föreställningar kopplade till kön och etnicitet.

Stärkta incitament och möjligheter att delta för nyanlända småbarnsmammor

Avbrott i såväl sfi som de kommunala introduktionsprogrammen har för kvinnor ofta berott på barnafödande och vård av barn. Huvudregeln om deltagande på heltid kan i vissa fall medföra att kvinnor väljer att inte återgå till sina etableringsinsatser. Nyanlända som inleder sin tid i Sverige med att vårda barn riskerar en utdragen och mindre effektiv etablering. Det är därför viktigt att hemmavarande småbarnsföräldrar ges möjligheter att delta i insatser både under och efter föräldraledigheten.

- Arbetsförmedlingen bör i sina föreskrifter tydliggöra hur arbetsförmedlare ska arbeta för att kontinuiteten inte förloras för nyanlända som gör avbrott i etableringsplanen respektive i introduktionsgarantin för vård av barn.
- En nyanländ person som deltar på minst 75 procent av heltid på grund av vård av barn med föräldrapenning ska kunna få förlängd tid med etableringsplan med ytterligare högst åtta

månader. Motsvarande möjlighet till förlängning ska även finnas i introduktionsgarantin.

- En tvåårig försöksverksamhet ska bedrivas inom öppna förskolor, där nyanlända föräldrar ska ges möjlighet till språkinläring, kunskap om samhället och planering för framtiden. Skolverket får i uppdrag att besluta om och fördela bidrag till olika verksamheter
- Föräldraförsäkringen bör ändras så att möjligheterna till föräldrapenning för äldre förskolebarn begränsas.
- Försörjningsstöd bör inte beviljas till familjer som valt att avstå från att söka arbete och delta i insatser för vård av barn med vårdnadsbidrag.

Stärkt kontakt mellan nyanlända och aktörer som kan erbjuda stöd för etablering

Nyanlända utanför flyktingmottagandet nås inte alltid av Arbetsförmedlingens och kommunens traditionella informationskanaler. Många nyanlända har dessutom en begränsad tillgång till informella kontaktnät som kan bistå med vägledning och information. För att erbjudande om sfi och annat stöd för etableringen ska nå fram behöver informationen förbättras. Kommunerna kan genom uppsökande arbete på arenor där nyanlända befinner sig, exempelvis mödravårdscentral, barnavårdscentral och skola, i ökad utsträckning nå hemmavarande kommuninvånare.

- Nyanlända ska redan i samband med beskedet om uppehållstillstånd få information om möjligheter till stöd och insatser för att etablera sig i det svenska arbets- och samhällslivet. Migrationsverket ges i uppdrag att utforma en lättfattlig, tryckt information.

Utökad uppföljning och analys

För att följa upp i vilken grad insatserna för att stödja nyanländas etablering bidrar till att stärka målgruppens aktiva deltagande i samhällslivet föreslår utredningen att ett forskningsinstitut ges i uppdrag att vart fjärde år följa upp detta. Uppföljningen ska i

baseras på intervjuundersökningar i kombination med registeruppgifter.

Utredningen föreslår även att Länsstyrelserna gör en kartläggning av nyanlända föräldrars behov av föräldrastöd, samt bedöma i vilken utsträckning de föräldrastödsprogram som bedrivs av kommuner, landsting och ideella organisationer möter de nyanländas behov. Utifrån kartläggningen ska Länsstyrelserna ta fram råd för hur föräldrastödsprogram för nyanlända föräldrar bör utformas.

Ekonomiska konsekvenser

Ett ökat arbetsutbud har en betydande positiv nettoeffekt på den offentliga sektorns finanser. På några års sikt förväntas utredningens förslag leda till ökad sysselsättning bland nyanlända kvinnor och övriga anhöriginvandrare. Utredningens skattningar visar på ett starkt samband mellan att tidigt delta i arbetsförberedande insatser och sannolikheten att vara sysselsatt fem år efter invandringen.

Introduktionsgarantin beräknas leda till ökade statliga utgifter. Kostnaderna är beroende av hur många arbetssökande nyanlända anhöriginvandrare som anvisas till programmet. Utredningen beräknar att bruttokostnaderna när programmet är fullt genomfört uppgår till 947–1 977 miljoner kronor per år. Nettokostnaden, efter att hänsyn bland annat tagits till att Arbetsförmedlingen redan i andra former arbetar med en del av introduktionsgarantins målgrupp, beräknas till mellan 435 och 970 miljoner kronor per år. Utredningen konstaterar att avsevärda anslagsmedel under de senaste åren har förts bort som anslagssparanden från de berörda anslagen inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv och gör därför bedömningen att de ökade utgifterna ryms inom nuvarande ramar. Den höjda schablonersättningen till kommuner som tar emot flyktingar, skyddsbehövande och deras anhöriga föreslås finansieras genom omprioritering inom utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet.

För kommunernas del innebär utredningens förslag minskade utgifter för försörjningsstöd samt en stärkt finansiering för att möta behoven av språkstöd inom sfi bland dem som tas emot som flyktingar, skyddsbehövande i övrigt och deras anhöriga.