

# Snabbspår & stickspår

---

**En jämställdhetsgranskning  
av etableringsinsatser  
i budgetpropositionen för 2017**

© Sveriges Kvinnolobby 2017  
Författare: Johanna Dahlin  
Grafisk formgivning: Eva Jais  
ISBN: 978-91-983631-1-1

Publikationen har tagits fram med stöd av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) men innehållet reflekterar enbart åsikterna hos författarna. MUCF kan inte hållas ansvarig för informationen i publikationen eller hur den kan komma att användas.



# Innehåll

Förord	4
Sammanfattning	5
Inledning	8
<b>Jämställdhetsperspektivet i budgetpropositionen för 2017</b>	<b>10</b>
Jämställdhetspolitiken	11
Jämställdhetsbudgetering	12
Budgetanalys ur ett jämställdhetsperspektiv	12
Budgetpropositionen för 2017	13
Jämställdhetsperspektivet då och nu (ordsökning)	14
Jämställdhet är olika närvarande i olika utgiftsområden (ordsökning)	19
Jämställdhetsbudgetering – mer än bara könsuppdelad statistik	20
<b>Etablering av nyanlända – leder satsningarna till jämställdhet?</b>	<b>21</b>
Fokus: Etablering av nyanlända	22
Etableringsuppdraget	22
Hur ser det ut? Kvinnor och män i etableringsuppdraget	24
Hur mycket pengar avsätts till nyanländas etablering?	28
Ojämställd etablering av nyanlända (ordsökning)	30
<b>Granskning av specifika etableringssatsningar</b>	<b>32</b>
Arbetsförmedlingens uppdrag	33
Instegsjobb och nystartsjobb	36
Snabbspår	40
Validering	44
Extratjänster och moderna beredskapsjobb – ett sätt att utjämna könsskillnaderna?	46
Lägre löner för nyanlända – inte rätt väg att gå	48
Långspår nödvändigt för jämställdhet	48
<b>Förutsättningar för jämställd etablering</b>	<b>50</b>
Tidiga etableringsinsatser måste nå nyanlända kvinnor	51
Insatser för hälsa och trauman	52
Säkerställ tillfällig och tillgänglig barnomsorg	53
Jämställd föräldraförsäkring – en del av lösningen	54
Satsa på utbildning	55
Språk – en förutsättning	56
Samhällsorientering för alla	57
Ökad kunskap för de som möter nyanlända motverkar diskriminering	57
Civilsamhälle och kvinnoorganisationer spelar oumbärlig roll	58
<b>Lista: 15 åtgärder för bättre och mer jämställd etablering</b>	<b>60</b>
Referenser	62

# Förord

**S**edan 2007 gör Sveriges Kvinnolobby återkommande granskningar av statsbudgeten. Syftet är att se om regeringen lever upp till sina egna åtaganden om jämställdhet och att undersöka hur samhällets resurser fördelas. I våra granskningar djupdyker vi i olika politikområden. Genom åren har vi bland annat tittat på unga kvinnors och flickors livsvillkor, folkhälsopolitiken och hur ekonomiska kriser påverkar jämställdhet och kvinnors rättigheter.

I 2017 års budgetgranskning har vi fokus på etableringsinsatser för nyanlända. Vilka nås av regeringens förslag till etableringssatsningar? Hur påverkas nyanlända och utrikes födda kvinnor respektive män av dessa? På vilket sätt kommer förslagen och resursfördelningen inom området att påverka jämställdheten i samhället? Med utgångspunkt i de jämställdhetspolitiska målen analyserar vi i vilken mån regeringen har integrerat ett jämställdhetsperspektiv inom utgiftsområdena *Jämställdhet och nyanländas etablering* och *Arbetsmarknad och arbetsliv*, samt på vilket sätt den förda politiken påverkar utvecklingen mot ett jämställt samhälle.

Projektet har genomförts i samarbete med några av Sveriges Kvinnolobbys medlemsorganisationer som samlar kvinnor och tjejer med invandrarbakgrund: Internationella Kvinnoförbundet (IKF), Kurdis-tans kvinnoförbund i Sverige (KKF-S), Riksförbundet Internationella Föreningar för Invandrarkvinnor (RIFFI), Tjejers rätt i samhället (TRIS) och Varken hora eller kuvad (VHEK).

Arbetet har letts av projektledare Johanna Dahlin tillsammans med en arbetsgrupp bestående av ledamöter ur Sveriges Kvinnolobbys styrelse, Anna Giotas Sandquist och Camilla Wagner, och de ovärderliga experterna Lena Johansson och Sara Berggren som bidragit med statistik, ordsökningar, tabeller och diagram, respektive kunskap om hur etableringen fungerar i praktiken. Elin Hoffman, praktikant, har hjälpt till att undersöka det genomgående jämställdhetsperspektivet.

Sveriges Kvinnolobby vill med våra budgetanalyser bidra till att samhällets resurser fördelas rättvist mellan flickor och pojkar, kvinnor och män, och till att den politik som förs leder till ett mer jämställt samhälle.

Anna Giotas Sandquist  
*Ordförande, Sveriges Kvinnolobby*  
Stockholm, april 2017

# Sammanfattning

## **Större genomslag för jämställdhet – men insatserna saknas**

Genom metoden ordsökning har Sveriges Kvinnolobby granskat det genomgående jämställdhetsperspektivet i budgetpropositionen för 2017. Årets budget innehåller mer könsuppdelad statistik och mer jämställdhetsanalyser än tidigare. Det är tydligt att regeringens arbete med jämställdhetsbudgetering har haft effekt. De flesta tabeller och diagram är uppdelade på kön, och statistik och lägesbeskrivningar för kvinnor och män finns ofta där det är relevant.

Samtidigt återstår en hel del för att implementera strategin om jämställdhetsintegrering och leva upp till de jämställdhetspolitiska målen, särskilt i de utgiftsområden som vid första anblick inte handlar om jämställdhet, exempelvis innovationer, infrastruktur, energi, försvar, landsbygdspolitik och miljöpolitik.

Den jämställdhetsanalys som regeringen gör håller sig fortfarande på en alltför övergripande nivå. I budgetanslag och åtgärdsförslag behandlas medborgare som könlösa individer. Detta leder till att det inte går att utläsa hur regeringens reformer påverkar olika grupper av kvinnor och män. Utan dessa analyser går det heller inte att sätta in åtgärder för att ställa ojämställdheten till rätta.

Eftersom mäns behov och livsvillkor ofta står som norm kommer generella budgetanslag och insatser att nå dem i högre utsträckning än kvinnor. Trots detta, och trots att jämställdhet tydligt uttrycks i övergripande mål och ambitioner, saknas budgetanslag och åtgärder specifikt inriktade på att nå jämställdhet mellan kvinnor och män.

## **Etableringsinsatserna ökar ojämställdheten**

Att insatser och åtgärder i större utsträckning utformas efter män framgår tydligt när vi granskar de utgiftsområden som rör etablering av nyanlända.

Nyanlända kvinnor är underrepresenterade i hela etableringsuppdraget. De tar del av färre yrkesutbildningar, valideringsinsatser, subventionerade anställningar och snabbspår, och de går i lägre utsträckning vidare till arbete efter avslutad etablering. Kombinationen av att kvinnor är föräldralediga i högre utsträckning, får sämre stöd och att det satsas mindre på kvinnodominerade yrken och sektorer gör att många, i synnerhet kvinnor med kort utbildning, hamnar långt från arbetsmarknaden.

Trots att regeringen såväl i budgeten som i andra skrivelser och sammanhang betonar att nyanlända kvinnors etablering måste förbättras, riktas anslagen i budgeten övervägande till mansdominerade områden. De stora och dyra satsningarna går till yrken och sektorer där flest män deltar, exempelvis teknik, bygg och gröna näringar. Snabbspår, validering och subventionerade anställningar inom kvinnodominerade sektorer prioriteras inte. Kvinnors låga deltagande i etableringsinsatser speglar inte könsfördelningen bland nyanlända i stort, och i många fall är män i majoritet även inom traditionellt kvinnodominerade yrken och sektorer, vilket tyder på att matchningen misslyckas.

Sammantaget innebär detta att betydligt mer resurser går till män jämfört med kvinnor. Vår slutsats är att insatserna för etablering av nyanlända i budgeten för 2017 inte bidrar till att uppfylla varken de jämställdhetspolitiska målen eller målen för integrations- och arbetsmarknadspolitiken.

### **Bråttom att vända utvecklingen**

Om etableringsinsatserna inte bättre når kvinnor, kommer gapet mellan kvinnor och män med stor sannolikhet att fortsätta vidgas och en stor grupp kvinnor kommer aldrig att nå ekonomisk självständighet. Att inte satsa på nyanlända kvinnor kommer att stå samhället dyrt, såväl på kort som på lång sikt. För att stoppa denna utveckling och förbättra nyanlända kvinnors etablering krävs ett aktivt arbete och insatser på flera plan.

Det behövs fler yrkes- och arbetsmarknadsutbildningar för kvinnodominerade yrken, till exempel inom vård och omsorg, och att validering och kompletteringsutbildningar bättre anpassas efter kvinnors behov och erfarenheter. Fler snabbspår inom kvinnodominerade yrken måste prioriteras av regeringen och arbetsmarknadens parter, och mer resurser behöver tillföras offentliga verksamheter generellt. Parallellt med detta behövs ett aktivt arbete för att bryta könsuppdelningen på arbetsmarknaden, med tydliga insatser för att uppvärdera kvinnodominerade sektorer genom lön och villkor.

Kvinnor måste också i högre utsträckning delta i de insatser som redan finns. Det kan åstadkommas genom att arbetsgivare får en högre subvention när de anställer kvinnor och att platser öronmärks för kvinnor i subventionerade anställningar, beredskapsjobb, extratjänster och praktikplatser.

Högre krav måste ställas på Arbetsförmedlingen att se till att kvinnor tar del av stöd och insatser i lika hög utsträckning som män, och på att redovisa resultat. Handläggare behöver utbildas i jämställdhet och icke-diskriminering. Eftersom stora delar av etableringen utförs av externa anordnare måste också tillsynen över den upphandlade verksamheten skärpas.

Tidiga insatser är avgörande för en lyckad etablering på arbetsmarknaden och i samhället. För att kvinnor ska kunna ta del av dessa

krävs tillgänglig barnomsorg alla tider på dygnet, att kötider till förskolor kortas och att det finns tillfällig barnpassning i anslutning till insatser på anläggningsboenden, kommuner och myndigheter. Viktiga insatser för att kvinnor inte ska hamna långt från arbetsmarknaden på grund av ett större ansvar för barn och hem är att individualisera föräldraförsäkringen och införa en tvåårsbegränsning i ersättningsdagarna för alla föräldrar.

En förutsättning för såväl jämställdhet som etablering är att kvinnor och män får återförenas med sina familjer och att den nyanlände kan känna sig säker på att få stanna i Sverige. Anhöriginvandringen bör öppnas upp och tvåårsregeln i utlänningslagen tas bort. För de kvinnor och män som flytt undan krig och konflikt krävs också satsningar på hälsa och traumabearbetning, med ett tydligt jämställdhetsperspektiv.

**På sida 60 finns en lista med Sveriges Kvinnolobbys 15 viktigaste åtgärdsförslag för bättre och mer jämställd etablering.**

# Inledning

**DE SENASTE ÅREN** har många människor flytt undan krig och konflikter för att söka en tryggare tillvaro i Sverige. Att se till att de på bästa sätt etableras i arbets- och samhällsliv ställer höga krav på viktiga samhällsfunktioner. En del av lösningen på denna utmaning är jämställdhet. Att nyanlända och utrikes födda kvinnor kommer i sysselsättning är nödvändigt för att den enskilda individen ska bli ekonomiskt självständig och få makt över sitt eget liv. Men det är också en förutsättning för att våra välfärdssystem ska kunna upprätthållas och för att Sverige ska nå sitt mål om EU:s lägsta arbetslöshet år 2020. Tillskottet av potentiell arbetskraft kan bidra till att lösa Sveriges demografiska utmaning med en åldrande befolkning, men då behöver både kvinnor och män etableras på arbetsmarknaden och i samhället.

Regerings budgetproposition för 2017 genomsyras av etableringsinsatser för nyanlända. Satsningarna skär genom alla politikområden, och det talas om att det ska gå snabbt – *Snabbspår, Korta vägen och Jobbsprång*. Genomgående i budgeten är att regeringen vill påskynda etableringen, korta etableringstiden och bedriva en politik för snabb etablering. Det är förstås både bra och nödvändigt att samhället mobiliserar snabbt. Tidiga insatser är en förutsättning för en god etablering på arbetsmarknaden. Samtidigt vet vi att jämställdhetsperspektivet ofta skjuts åt sidan när system sätts under press och kräver snabba lösningar. I tidigare budgetgranskningar har Sveriges Kvinnolobby kunnat se att det i tider av ekonomisk kris ofta är kvinnors behov och rättigheter som får stå tillbaka. Till exempel ställs högre krav på sparsamhet inom områden som domineras av kvinnor så som skola, vård och omsorg (Kvinnorna och krisen, 2013).

Ojämsställdheten genomsyrar hela arbetsmarknaden. Kvinnor har som grupp lägre sysselsättningsgrad och inkomst än män under hela livet. Kvinnor tar ett större ansvar för hem och familj, arbetar mer deltid, har mer osäkra anställningar och högre sjukfrånvaro. Mönstret gäller oavsett var du är född och var du arbetar, men det skär också genom andra variabler som socioekonomisk status, utbildningsnivå och funktionsnedsättning. Vissa grupper drabbas på detta sätt hårdare av ojämställdheten.

En sådan grupp är utrikes födda och nyanlända kvinnor. För dem är arbetskraftsdeltagande, arbetsvillkor och ekonomi anmärkningsvärt mycket sämre. Sysselsättningsgraden för utrikes födda kvinnor i Sve-



rige är 64 procent. Det kan jämföras med 73 procent för utrikes födda män, 84 procent för inrikes födda kvinnor och 86 procent för inrikes födda män (andelen sysselsatta av befolkningen i åldersgruppen 20–64 år, SCB 2016).

Utrikes födda kvinnor är alltså i större behov av stöd än vad de får idag. Trots detta är nyanlända kvinnor generellt underrepresenterade i arbetsmarknadspolitiska program och insatser. Könsfördelningen bland deltagarna i subventionerade anställningar är ojämn och män får i större utsträckning anställningsstöd. Det är en lägre andel kvinnor än män som får ett arbete efter att etableringsuppdraget avslutats, och etablering på arbetsmarknaden tar generellt längre tid för kvinnor. Skillnaderna mellan kvinnors och mäns etablering har dessutom ökat på senare tid. Särskilt långt från arbetsmarknaden står utomeuropeiskt födda kvinnor med kort eller ingen utbildning.

---

**Om etableringsinsatser inte genomförs med ett jämställdhetsperspektiv är risken stor att ojämsällheten på arbetsmarknaden ökar – män tar snabbspåret som leder till jobb, medan kvinnor tar stickspåret till arbetslöshet och obetalt hemarbete.**

---

I denna rapport granskar vi hur satsningarna på etablering av nyanlända i 2017 års budgetproposition påverkar kvinnor och män. Rapporten är uppdelad i två övergripande delar. I del ett granskar vi det genomgående jämställdhetsperspektivet, i del två fokuserar vi på etableringsinsatser. De satsningar vi valt att granska är de som kostar mest och som berör flest individer. Där framträder mönster och brister tydligt, men det är också där det finns störst potential att bryta ojämsällheten. Vi hoppas att vår granskning kan användas i utformningen av framtida etableringspolitik och insatser.

## Nyanländ

Med nyanlända avses i denna rapport deltagare i etableringsuppdraget. Där ingår personer mellan 20 och 65 år som har uppehållstillstånd som flykting, kvotflykting, skyddsbehövande och deras anhöriga, samt personer som fyllt 18 men inte 20 år och saknar föräldrar i Sverige. Som nyanländ räknas den som inte varit i landet mer än 36 månader efter att uppehållstillstånd beviljats. Under 2016 deltog 93 530 personer i etableringsuppdraget. Av dessa var 41 procent kvinnor och 59 procent män.

# Jämställdhets- perspektivet i budget- propositionen för 2017

# Jämställdhetspolitiken

Jämställdhet har funnits som politikområde i Sverige sedan 1970-talet och utgick då främst från arbetsmarknadspolitik. Sedan dess har jämställdhetspolitiken breddats och när de jämställdhetspolitiska målen beslutades 2006 var strukturella och ojämlika maktförhållanden mellan kvinnor och män i fokus.

Idag är det övergripande målet för jämställdhetspolitiken att **kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv**. Utifrån detta arbetar regeringen efter sex delmål.

## Delmålen för jämställdhetspolitiken

- **En jämn fördelning av makt och inflytande.** Kvinnor och män ska ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva medborgare och att forma villkoren för beslutsfattandet.
- **Ekonomisk jämställdhet.** Kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om utbildning och betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut.
- **Jämställd utbildning.** Kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling.
- **Jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet.** Kvinnor och män ska ta samma ansvar för hemarbetet och ha möjligheter att ge och få omsorg på lika villkor.
- **Jämställd hälsa.** Kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma förutsättningar för en god hälsa samt erbjudas vård och omsorg på lika villkor.
- **Mäns våld mot kvinnor ska upphöra.** Kvinnor och män, flickor och pojkar, ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet.

Sedan början av 1990-talet är jämställdhetsintegrering regeringens strategi för att genomföra jämställdhetspolitiken och nå jämställdhetsmålen. Strategin innebär att ett jämställdhetsperspektiv ska integreras i samtliga politikområden och genomsyra alla led av beslut och genomförande. Jämställdhetsfrågorna ska inte hamna i skymundan eller sidordnas. Varje statsråd har ansvar för jämställdhet inom sina respektive områden, medan jämställdhetsministern ansvarar för att driva på, utveckla och samordna jämställdhetspolitiken.

I budgetpropositionen för 2017 anger regeringen att de har för avsikt att inrätta en jämställdhetsmyndighet. Myndigheten ska bidra till en

strategisk, sammanhållen och hållbar styrning och ett effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken. Myndigheten beräknas påbörja sitt arbete 1 januari 2018 och kommer sannolikt spela en stor roll för regeringens fortsatta arbete med jämställdhetsintegrering.

## Jämställdhetsbudgetering

Budgetpropositionen är regeringens viktigaste styrdokument. Där tydliggörs målsättningar och förutsättningar för vem som får vad och på vilka villkor. För att ta reda på hur makt, möjligheter och resurser fördelas i samhället är det nödvändigt att granska i vilken utsträckning jämställdhetsperspektivet genomsyrar denna.

Jämställdhetsbudgetering, att jämställdhetsintegrera budgetprocesser, betyder i korthet att budgeten, precis som alla andra politiska beslut, ska bidra till jämställdhet mellan kvinnor och män. Jämställdhet ska genomsyra alla led av budgetprocessen, från analys, förslag och reformer till fördelning av resurser och uppföljning av verksamhetens resultat.

En förutsättning för att det ska vara möjligt att följa vart resurserna går och vilken effekt de får är att det finns könsuppdelad statistik. Enligt 14 § i förordningen om den officiella statistiken (2001:100) ska individbaserad officiell statistik vara uppdelad efter kön om det inte finns särskilda skäl mot detta. Kön ska alltid vara en övergripande och genomgående indelningsgrund i statistiken, vilket betyder att alla tabeller och diagram ska redovisas uppdelade på kvinnor och män (i alla kombinationer av variabler).

Utifrån statistiken ska konsekvensanalyser göras med utgångspunkt i de jämställdhetspolitiska målen. Det betyder att man på varje departement och inom varje sakområde ska analysera potentiella effekter på kvinnors och mäns situation, innan viktiga beslut fattas om mål, strategier och resurstilldelning.

Konsekvensanalyser är nödvändiga för att utläsa vilka effekter förslag och reformer får för jämställdheten, och vilka åtgärder som behövs för att rätta till skevheter. Om jämställdhetsmålen *inte* har översatts till budgetmässiga beslut ska resurser omdirigeras för att få en rättvis fördelning mellan kvinnor och män. På så sätt bidrar budgeten till jämställdhet i samhället.

## Budgetanalys ur ett jämställdhetsperspektiv

De flesta budgetar och utgifter är generella till sin utformning, vilket betyder att de påverkar de flesta människor i samhället på något sätt. Men även om målen och utgifterna ser ut att vara generella eller neutrala, påverkar de olika grupper av människor på olika sätt. Det beror på att olika grupper, till exempel inrikes och utrikes födda flickor och pojkar, kvinnor och män, har olika förutsättningar och behov.

Budgetar gör ofta anspråk på att vara könsneutrala, men om mål for-

muleras och utgifter presenteras på ett könsblint sätt är risken stor att män och pojkar gynnas i högre utsträckning än kvinnor och flickor. Det beror på att det ekonomiska fördelningssystemet till stor del bygger på traditionella mönster där mäns livsval och prioriteringar står som norm. Större vikt läggs således vid mäns behov och aktiviteter än vid kvinnors.

För att förhindra detta är det nödvändigt att synliggöra människorna bakom siffrorna och hur resurser fördelas mellan olika verksamheter och individer. Med hur mycket pengar stödjer den offentliga resurstilldelningen kvinnor och män, flickor och pojkar? Hur möter de offentliga utgifterna olika gruppers behov och prioriteringar? En effektiv metod för att synliggöra och förändra resursfördelningen är att jämställdhetsgranska budgetar. Genom att följa pengarna och verksamheternas resultat utifrån kön kan politiker och beslutsfattare ställas till svars och vi kan uppnå en högre måluppfyllelse och en mer rättvis fördelning av samhällets resurser.

## Budgetpropositionen för 2017

I budgetpropositionen stakar regeringen ut sin väg för hur samhället ska se ut och hur det ska åstadkommas. Här redovisar regeringen sitt samlade förslag till hur statens utgifter ska fördelas mellan olika verksamheter och sin beräkning av hur stora inkomsterna väntas bli.

Finansplanen är budgetpropositionens inledande kapitel och innehåller en redogörelse för regeringens ekonomiska politik samt en sammanfattning av årets budgetförslag. Statsbudgeten är uppdelad i inkomster, investeringar och utgifter. Inkomsterna får staten främst genom att ta ut skatt på medborgarnas olika aktiviteter, framför allt arbete och konsumtion. Budgetens utgifter består av samhällets kostnader för gemensamma angelägenheter. Dessa fördelas på 27 utgiftsområden där varje utgiftsområde omfattar ett eller flera sakområden. Budgeten innehåller också investeringar. Det är en utgift som i bokföringen kan spridas ut över en längre tidsperiod och som beräknas ge avkastning i framtiden i form av ökad samhällsnytta eller ekonomisk vinst.

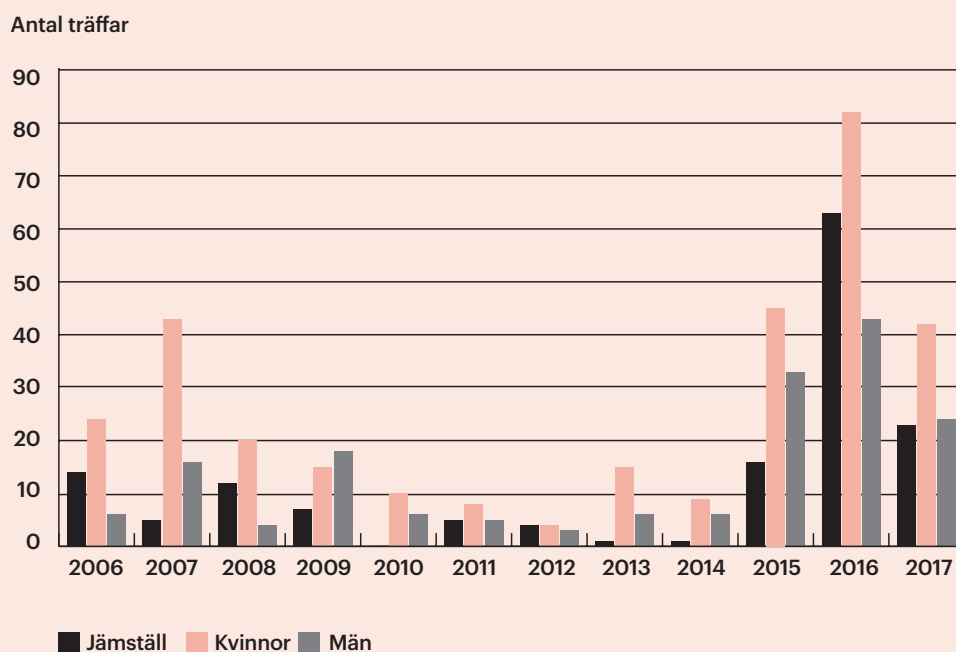
Budgetpropositionen för 2017 – *Samhällsbygget – ansvar för Sverige* – lämnades den 20 september 2016 och riksdagsbehandlingen avslutades i december. Regeringen bedömer att Sverige under 2017 kommer att ha en god och stabil tillväxt, minskad arbetslöshet och överskott i de offentliga finanserna. Statsbudgetens totala utgifter för 2017 föreslås uppgå till 972,4 miljarder kronor och inkomsterna beräknas till 979,7 miljarder kronor.

## Jämställdhetsperspektivet då och nu (ordsökning)

Vilket avtryck har då jämställdhetsintegrering och jämställdhet i budgeten för 2017? För att ta reda på det har vi granskat jämställdhetsperspektivets genomslag i budgetens olika utgiftsområden och i finansplanen. I detta avsnitt redovisar vi det övergripande jämställdhetsperspektivet i årets budget. I nästa del av rapporten fördjupar vi oss i de delar av budgeten som rör nyanländas etablering på arbetsmarknaden.

Vi har använt oss av metoden ordsökning. Det innebär i korthet att undersöka hur ofta och i vilka sammanhang ord som är centrala för en jämställdhetsanalys används. På detta sätt går det att få en helhetsbild av var i budgetprocessen regeringen gör analyser ur ett jämställdhetsperspektiv (och var de inte gör det). De ord som använts är olika böjningsformer av »jämställdhet«, »kvinnor« och »män«.

**Diagram 1. Jämställdhetsperspektiv i finansplaner 2006–2017**



Diagrammet visar antalet träffar på jämställt\*, kvinn\* och män\* i budgetpropositionernas finansplaner för åren 2006–2017. Sökningarna är gjorda på finansplanerna exklusive bilagor. Träffar på ord som förekommer i rubriker, tabeller, diagram eller innehållsförteckningar ingår inte.

I diagram 1 syns en jämförelse mellan antalet träffar på sökorden i budgetens finansplaner under åren 2006–2017 (de år Sveriges Kvinnolobby genomfört granskningar). Sökningarna är gjorda på finansplanerna utan bilagor och inkluderar inte träffar på ord som förekommer i rubriker, tabeller, diagram eller innehållsförteckningar.

Den nuvarande regeringen tillträdde hösten 2014. Deras första finansplan ingår således i budgetpropositionen för år 2015. (Budgetförslaget kom senare att fällas vid riksdagens budgetomröstning då Alliansens budget antogs istället. I vår ordsökning har vi dock valt att granska regeringens egen finansplan.)

Det är tydligt att antalet träffar för sökorden ökat sedan den nuvarande regeringen tillträdde. Särskilt många träffar finns i 2016 års finansplan, vilket delvis kan förklaras av att regeringen då inledde sitt arbete med jämställdhetsbudgetering och därmed dedikerade ett längre avsnitt till skrivningar om detta (26 av träffarna på ordet »jämställ« finns i detta avsnitt). Även bortsett från detta är det dock tydligt att jämställdhetsperspektivet fick större utrymme i 2016 års finansplan än någonsin tidigare. Också sökorden »kvinnor« och »män« förekommer betydligt oftare än i tidigare finansplaner, vilket visar att analyser av skillnader samt ambitioner att ställa dessa till rätta är mer genomgående.

I 2017 års finansplan är antalet träffar färre. I löpande text förekommer olika former av »jämställdhet« totalt 23 gånger. Ungefär hälften av träffarna uttrycker ambitioner och utgångspunkter för jämställdhetspolitiken, som till exempel att Sverige ska vara ett föregångsland i frågorna, att regeringen utvecklat arbetet med jämställdhetsbudgetering, samt att fler myndigheter fått i uppdrag att arbeta med jämställdhetsintegrering. Vikten av den feministiska utrikespolitiken och jämställdhet inom biståndsverksamhet lyfts också fram. Två träffar synliggör problem så som ojämställdhet i skolan och vården. Ett fåtal träffar handlar om specifika satsningar så som inrättandet av en jämställdhetsmyndighet och satsningar på att motverka mäns våld mot kvinnor.

I Finansplanen för 2017 ger »kvinnor« 42 träffar och »män« 24 träffar. Det är färre än 2015 och 2016, men fler än åren dessförinnan. Vid många av träffarna förekommer orden gemensamt i kontexten »kvinnor och män« och ofta synliggörs ojämställdhet på olika sätt. De flesta av träffarna rör arbetsmarknaden, till exempel att kvinnor har lägre lön, jobbar mer deltid och har mer frånvaro på grund av ohälsa och föräldraledighet. En förklaring till att fokus ligger på dessa frågor kan vara att jämställdhetspolitiken historiskt haft sin grund i arbetsmarknadspolitik.

Även om ojämställdheten på arbetsmarknaden lyfts som ett stort problem, och regeringen uttrycker ambitioner om att skillnader mellan kvinnor och män ska minska, presenteras inga konkreta åtgärder eller satsningar på området. Det enda som presenteras som en satsning är de så kallade »välfärds miljarderna«, en ökning med 10 miljarder kronor årligen till kommuner och landsting, där regeringen menar att bidragen kan leda till »*bättre förutsättningar för kvinnors förvärvsarbete och arbetsmiljö*«. Samtidigt konstateras dock att bidragen ger stor frihet till kommuner och landsting att själva utforma sin verksamhet utifrån lokala förutsättningar. Eftersom inga krav eller riktlinjer ställs på hur pengarna ska användas är det omöjligt att veta om eller hur dessa medel kommer att påverka jämställdheten. Medlen kommer dessutom i första

hand att användas till att hantera flyktingsituationen. Det är förstas nödvändigt då ett stort behov finns just där, men det innebär samtidigt att det kan ifrågasättas om »välfärds miljarderna« verkligen är en satsning på jämställdhet. För att denna satsning ska få önskvärd effekt måste anslagen riktas tydligare och följas upp i efterhand. Särskilda medel behöver avsättas och öronmärkas för att öka jämställdheten.

Att »kvinnor« ger fler träffar än »män« kan förklaras av att kvinnor ofta lyfts fram som den minst gynnade gruppen. Att män inte nämns lika ofta gör att kvinnor framställs som undantaget medan män blir (den osynliga) normen. Detta framgår tydligt av att sökordet »män« endast vid två tillfällen förekommer separat från »kvinnor«. En av träffarna rör pojkars sämre studieresultat och avsaknad av gymnasiebehörighet, samt att det är fler unga män som inte fullföljer sin gymnasieutbildning. Den andra träffen rör vikten av att involvera pojkar och män i det förebyggande arbetet för att motverka mäns våld mot kvinnor.

Även om antalet träffar på sökorden de senaste åren är fler än i tidigare finansplaner finns brister. En sökning på olika former av orden »individ«, »person« och »människa« visar att könsneutrala ord används i många sammanhang där det hade varit meningsfullt att särskilja kvinnor och män. Till exempel i skrivningar om *personer* som står längre från arbetsmarknaden, *personer* med kort utbildning, att andelen *individer* med låg ekonomisk standard har ökat och att antalet *personer* som söker asyl i Sverige har minskat. Att fullt ut implementera ett jämställdhetsperspektiv kräver att kvinnor och män inom olika samhällsgrupper synliggörs. När regeringen till exempel skriver att arbetslösheten är hög bland personer med funktionsnedsättning nämns inte att kvinnor inom denna grupp är särskilt utsatta.

---

**Att kön som analytisk kategori utelämnas signalerar att detta inte anses relevant att synliggöra. Det leder också till att insatser för ökad jämställdhet inte sätts in.**

---

Vid flera tillfällen skriver regeringen om att stärka *människors* jobbchanser, öka *människors* möjligheter att komma i arbete och tillvarata *människors* kompetens. Att olika insatser kan behöva sättas in för att stärka olika gruppers förankring på arbetsmarknaden framgår inte. Detta leder i förlängningen till att insatser och åtgärder utformas efter de grupper (ofta män) som utgör normen.

Att jämställdhetsperspektivet brister blir också tydligt på finansplanens sista sida där regeringens huvudsakliga satsningar på »snabb etablering« presenteras. Varken jämställdhet, kvinnor eller män nämns en enda gång i detta avsnitt och tabellen innehåller inga uppgifter uppdelade på kön. Vi återkommer till en fördjupad analys av regeringens etableringsinsatser längre fram i rapporten.

Att undersöka hur mycket av statistiken i tabeller och diagram som



är könsuppdelad är ytterligare ett sätt att se vilket genomslag jämställdhetsarbetet har fått. Av de diagram i finansplanen för 2017 som berör individer innehåller fyra av totalt sju uppgifter som är uppdelade på kön. Tre av dessa finns under avsnittet *Fler jobb* och visar sysselsättningsgrad (diagram 1.2), arbetslöshet (diagram 1.3) och ungdomsarbetslöshet (diagram 1.4). Det är dock endast ett av diagrammen som kommenteras efter kön, och i den löpande texten görs inga analyser. På de fem sidor som följer diagrammen, där regeringen presenterar sina satsningar för fler jobb och förbättrad etablering, nämns varken kvinnor, män eller jämställdhet en enda gång. Istället benämns och behandlas alla som grupper, personer, individer, människor och unga. Detta visar att jämställdhetsbudgeteringen inte fått genomslag fullt ut.

Tre diagram som berör individer är inte uppdelade på kön. Två av dessa, diagram 1.6 och 1.7, visar beräknade förändringar av individers inkomst till följd av reformer i Budgetpropositionen för 2017. Detta följs dock upp av diagram 1.8 där skillnaden mellan kvinnor och män synliggörs. Diagrammet kommenteras också kort under avsnittet *Effekter av regeringens politik* där regeringen lyfter fram att kvinnors individuella utökade inkomst ökat med 0,9 procent under mandatperioden. Vad som däremot inte sägs är att jobbskatteavdragen samtidigt har bidragit till att öka gapet mellan kvinnors och mäns inkomster.

Ett av de diagram (1.5) som inte är könsuppdelat visar antalet asylsökande per månad under åren 2013–2016. Att diagrammet inte synliggör antalet kvinnor respektive män som sökt asyl i Sverige innebär att detta heller inte kommenteras eller analyseras. Det är anmärkningsvärt med tanke på de stora könsskillnaderna i flyktingmottagande där män och pojkar varit i övervägande majoritet. Här lyser jämställdhetsperspektivet med sin frånvaro.

Sammantaget är det är glädjande att många diagram och uppgifter i budgeten för 2017 är uppdelade på kön. Det är en klar förbättring jämfört med tidigare års finansplaner. Samtidigt återstår en hel del för att fullt ut leva upp till åtagandet om jämställdhetsintegrering. De brister vi synliggjort handlar framförallt om att könsuppdelad statistik inte följs av analyser och förslag till åtgärder. Det räcker inte att enbart konstatera att skillnader mellan kvinnor och män förekommer. En feministisk regering måste också föreslå reformer för att utjämna skillnaderna. Vi kommer att gå djupare in på detta i de delar av budgeten som särskilt rör nyanländas etablering.

**Tabell 1. Jämställdhetsperspektiv i utgiftsområden (ordsökning)**

Utgiftsområde (UO)	Kvinn*, flick*	Man*, mannen*, mäns, manlig*, pojke*	Jämställ*	Kön	Totalt
Förslag till statens budget, finansplan och skattefrågor inkl. bilagor	485	325	132	33	975
UO 1, Rikets styrelse	55	30	7	3	95
UO 2, Samhällsekonomi och finansförvaltning	163	153	13	24	353
UO 3, Skatt, tull och exekution	30	28	9	5	72
UO 4, Rättsväsendet	60	40	17	4	121
UO 5, Internationell samverkan	47	6	18	0	71
UO 6, Försvar och samhällets krisberedskap	27	8	12	6	53
UO 7, Internationellt bistånd	141	29	87	3	260
UO 8, Migration	32	26	8	4	78
UO 9, Hälsovård, sjukvård och social omsorg	391	355	68	48	862
UO 10, Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning	71	63	15	5	154
UO 11, Ekonomisk trygghet vid ålderdom	134	95	10	6	245
UO 12, Ekonomisk trygghet för familjer och barn	116	106	0	7	229
UO 13, Jämställdhet och nyanlända invandras etablering	351	249	155	49	804
UO 14, Arbetsmarknad och arbetsliv	105	83	16	12	216
UO 15, Studiestöd	52	51	4	4	111
UO 16, Utbildning och universitets-forskning	356	332	52	68	808
UO 17, Kultur, medier, trossamfund och fritid	164	82	61	39	346
UO 18, Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande, samt konsumentpolitik	6	4	10	3	23
UO 19, Regional tillväxt	24	23	25	2	74
UO 20, Allmän miljö- och naturvård	11	7	8	1	27
UO 21, Energi	11	8	16	0	35
UO 22, Kommunikationer	52	39	7	7	105
UO 23, Areella näringar, landsbygd och livsmedel	40	30	18	2	90
UO 24, Näringsliv	28	16	6	3	53
UO 25, Allmänna bidrag till kommuner	6	4	1	3	14
UO 26, Statsskuld räntor m.m.	0	0	0	0	0
UO 27, Avgiften till Europeiska unionen	0	0	0	0	0
<b>Totalt</b>	<b>2 958</b>	<b>2 192</b>	<b>775</b>	<b>341</b>	<b>6 274</b>

Tabellen visar antalet träffar på jämställ\*, kvinn\*, män\*, pojke\* och flick\* i finansplan och utgiftsområden i 2017 års budgetproposition. Träffar på ord som förekommer i rubriker, tabeller, diagram eller innehållsförteckningar ingår inte.

## Jämställdhet är olika närvarande i olika utgiftsområden (ordsökning)

För att undersöka jämställdhetsperspektivets genomslag i budgetens olika utgiftsområden har vi också gjort ordsökningar i dessa. I tabell 1 syns antal träffar för respektive sökord i alla utgiftsområden. Av tabellen framgår att det finns stora skillnader i hur ofta sökorden förekommer inom olika områden.

**Jämställdhetsperspektivet genomsyrar med andra ord olika politikområden i olika utsträckning och är i vissa områden nästan helt frånvarande. Detta trots att jämställdhetsintegrering ska genomsyra alla delar i politiken.**

Som framgår av tabell 1 ger sökorden många träffar i utgiftsområde 13. *Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering* (804 träffar), vilket är naturligt då det är här regeringens särskilda jämställdhetsåtgärder presenteras. Andra områden som sticker ut är 9. *Hälsovård, sjukvård och social omsorg* (862 träffar) och 16. *Utbildning och Universitetsforskning* (808 träffar). En förklaring kan vara att dessa områden är mer omfattningsrika (i antalet sidor) och att de i huvudsak handlar om människor. Men utgiftsområdena hälsa och utbildning innehåller också tydliga mål om jämställdhet och indikatorer för hur detta ska mätas och följas upp, vilket tyder på att jämställdhetsperspektivet påverkats av den politik som föreslås inom dessa områden.

I det viktiga området 14. *Arbetsmarknad och arbetsliv* är antalet träffar på sökorden relativt få (216 träffar). Det är anmärkningsvärt mot bakgrund av den ihållande ojämställdheten på arbetsmarknaden och regeringens uttalade mål att nå jämställdhet på området. Vi kommer att fördjupa oss mer i dessa delar längre fram i rapporten.

Lägst antal träffar finns i utgiftsområdena 6. *Försvar och samhällets krisberedskap* (53 träffar), 18. *Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik* (23 träffar), 20. *Allmän miljö- och naturvård* (27 träffar), 21. *Energi* (35 träffar), 24. *Näringsliv* (53 träffar) och 25. *Allmänna bidrag till kommuner* (14 träffar). Ett mönster som går att utläsa av detta är att jämställdhetsperspektivet generellt är mer närvarande i områden som är traditionellt kvinnliga, medan det är mindre närvarande inom traditionellt manliga domäner. En möjlig förklaring är att engagemanget för och kunskapen om jämställdhet kan vara olika stort på olika departement. För att säkerställa att jämställdhetsperspektivet inte glöms bort eller åsidosätts krävs att jämställdhetsarbetet är systematiskt och integreras i ordinarie processer inom alla utgifts- och politikområden.

## Den särskilda jämställdhetsbilagan

Sedan 1988 innehåller budgetpropositionen en särskild bilaga, *Ekonomisk jämställdhet mellan kvinnor och män*, som innehåller information om kvinnors och mäns sysselsättning, utbildning och sektorstillhörighet. Årets jämställdhetsbilaga ger en gedigen beskrivning av hur jämställdheten ser ut inom olika områden. Det som saknas är fortfarande konsekventa och genomgående analyser av hur regeringens politik påverkar olika grupper av kvinnor och män. Om det som framkommer i bilagan inte används i reformarbetet är risken att den blir ett sidoordnat alibi för en finansplan och budget som inte är jämställdhetsintegrerad.

## Jämställdhetsbudgetering – mer än bara könsuppdelad statistik

Granskningen visar att budgeten för 2017 innehåller mer könsuppdelad statistik och mer jämställdhetsanalyser än tidigare. De flesta tabeller och diagram är uppdelade på kön, och statistik och lägesbeskrivningar för kvinnor och män finns ofta där det är relevant.

Samtidigt återstår en hel del för att fullt ut implementera strategin och leva upp till de jämställdhetspolitiska målen. Även om regeringen lyfter fram ojämställdheten inom en rad samhällsområden görs sällan analyser av varför kvinnor är underrepresenterade eller missgynnade. I många av de studerade utgiftsområdena är avsaknaden av konsekvensanalyser ur ett jämställdhetsperspektiv nära nog total. Detta gäller särskilt områden som inte primärt handlar om att öka jämställdheten eller som kan anses vara traditionellt manliga domäner. För att regeringen ska leva upp till sina mål och åtaganden krävs ett mer systematiskt arbete, även i satsningar som vid första anblick inte handlar om jämställdhet, exempelvis innovationer, infrastruktur, energi, försvar, landsbygds politik och miljöpolitik.

Den jämställdhetsanalys som regeringen trots allt gör håller sig på en alltför övergripande nivå, och analyserna läggs sällan till grund för förslag och reformer. Det leder till att det inte går att utläsa hur reformarbetet påverkar olika grupper av kvinnor och män. Då går det heller inte att lägga fram förslag för hur ojämställdheten ska åtgärdas – de mönster som tydligt framgår återspeglas inte i budgetposter och investeringar. I satsningar och anslag behandlas alla istället som könlösa individer där mannen fortsätter att stå som norm. Eftersom anslagen inte går att bryta ned på individnivå blir exakta beräkningar av resursfördelningen svårt att genomföra. Det blir då också omöjligt att säga hur de kommer att påverka kvinnor och män, och om de bidrar till en jämställd samhällsutveckling eller inte.

Sammanfattningsvis kan sägas att jämställdhet tydligt uttrycks i övergripande mål och ambitioner. Däremot saknas budgetanslag och åtgärder specifikt inriktade på att nå de jämställdhetspolitiska målen och att komma till rätta med ojämställdheten. Vi efterlyser fler konkreta jämställdhetsåtgärder med specifika resultatmål. Slutsatsen är att regeringen ännu inte lever upp till sina ambitioner att jämställdhetsintegrera alla beslut inom samtliga politikområden.

# Etablering av nyanlända – leder satsningarna till jämställdhet?

## Fokus: Etablering av nyanlända

I Sveriges Kvinnolobbys granskning av budgetpropositionen för 2017 tittar vi särskilt på de utgiftsområden som rör jämställdhet och nyanländas etablering, samt arbetsmarknad och arbetsliv. Målen för dessa utgiftsområden är:

### Mål för utgiftsområde 13 – Jämställdhet och nyanlända invandras etablering

- Integrationspolitik – Lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.
- Politik mot diskriminering – Ett samhälle fritt från diskriminering.
- Jämställdhetspolitik – Kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv.

### Mål för utgiftsområde 14 – Arbetsmarknad och arbetsliv

- Arbetsmarknadspolitik – Insatserna ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad.
- Arbetslivspolitik – Goda arbetsvillkor och möjlighet till utveckling i arbetet för både kvinnor och män.

### Huvudfrågan vi ställer oss i vår granskning av budgetpropositionen för 2017 är:

- På vilket sätt kommer förslagen och resursfördelningen för etablering av nyanlända att påverka jämställdheten i samhället? Hur påverkas nyanlända och utrikes födda kvinnor av den förda politiken?

### För att ta reda på det undersöker vi:

- I vilken utsträckning det finns könsuppdelad statistik i berörda delar av budgeten,
- om regeringen konsekvent analyserar åtgärder ur jämställdhetsperspektiv,
- om politiken inom området (åtgärder, reformer och satsningar) leder till ökad jämställdhet i samhället eller inte.

## Etableringsuppdraget

I december 2010 trädde lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringslagen) i kraft. Enligt lagen ska alla nyanlända utifrån sina förutsättningar få professionellt stöd att så snabbt som möjligt lära sig svenska, komma i arbete och klara sin egen försörjning.

Lagen omfattar vuxna nyanlända (20–64 år) som har beviljats uppehållstillstånd som flykting, kvotflykting, skyddsbehövande eller är anhörig till någon av dessa. Även ensamkommande unga 18–19 år omfattas.

Nyanlända har rätt att få en etableringsplan inom ett år efter folkbokföring. Planen ska som huvudregel omfatta aktiviteter på heltid och som längst vara i 2 år. En etableringsplan är individuell, men ska alltid innehålla:

- sfi (svenska för invandrare),
- arbetsförberedande insatser (till exempel praktik och validering av utbildnings- och yrkeserfarenheter) och
- information om det svenska samhället (sambandsorientering).

Nyanlända som deltar i etableringsinsatser har rätt till statlig etableringsersättning. För den som har en etableringsplan på heltid är ersättningen 308 kronor per dag, fem dagar i veckan. Arbetsförmedlingen beslutar om ersättning och Försäkringskassan betalar ut den.

Efter det att etableringsplanen gått ut skrivs den nyanlända ut från etableringsuppdraget. Personen kan då få fortsatta, generella insatser via Arbetsförmedlingen, till exempel via jobb- och utvecklingsgarantin.

Arbetsförmedlingen har en samordnande funktion och ansvarar för de arbetsförberedande insatserna, medan kommunerna ansvarar för sfi och sambandsorientering. Kommunerna ansvarar också för mottagande, bostadsförsörjning, skola, barnomsorg och insatser inom det sociala området.

Syftet med etableringsinsatserna är att underlätta etablering på arbetsmarknaden och i samhället. Vid utformandet av etableringsreformen var särskilt kvinnors etablering i fokus. I samband med att reformen infördes uttryckte regeringen att kvinnor och män skulle ges likvärdiga insatser och förutsättningar att delta på lika villkor. En förändring som syftade till att öka jämställdheten var att ersättningen gjordes individbaserad. Då system som utgår från familjer eller hushåll ofta leder till att beslut fattas av mannen i familjen, var denna ändring viktig för jämställdheten. Men den har inte varit tillräcklig.

Utvärderingar av etableringsreformen visar att sysselsättningsgraden har ökat i viss mån, men mest för högutbildade och mer för män än för kvinnor. Riksrevisionen har konstaterat att etableringsreformen inte ökat förutsättningarna för kvinnors deltagande i arbetsmarknadsrelaterade insatser i någon större utsträckning (RiR 2015:17). Även den så kallade AKKA-utredningen (SOU 2012:69) visade att nyanlända kvinnor missgynnas av dagens system.

---

**Nyanlända kvinnors och mäns initiala förutsättningar för etablering skiljer sig relativt lite. Skillnaderna ökar dock över tid i Sverige genom att kvinnor systematiskt tar del av senare och sämre stöd för etablering jämfört med män.**

---

I oktober 2016 presenterades ett förslag om ett nytt regelverk för nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet (Ds 2016:35). Förslaget innebär bland annat att nyanlända inom etableringsuppdraget ska omfattas av motsvarande åtgärdssystem som gäller för övriga arbetslösa, så att samma villkor och krav gäller för alla arbetssökande. Förslaget är en del av migrationsöverenskommelsen mellan regeringen och allianspartierna och ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2018. Sveriges Kvinnolobby har lämnat ett remissyttrande till förslaget där vi påtalar bristen på jämställdhetsperspektiv. Mer om detta går att läsa på sida 34 i denna rapport.

## Hur ser det ut? Kvinnor och män i etableringsuppdraget

Under 2016 deltog totalt 93 530 personer i etableringsuppdraget. Av dessa var 41 procent kvinnor och 59 procent män. Antalet personer ökade kontinuerligt under 2016 till följd av flyktinginvandringen och Migrationsverkets långa handläggningstid för asylärenden, och gruppen väntas växa ytterligare under 2017. Under 2016 var det fler män som skrevs in i uppdraget, vilket innebär att gapet mellan kvinnor och män ökade.

**Tabell 2. Aktiviteter i etableringsplan december 2016**

Aktivitet	Procentuell fördelning		Könsfördelning (%)	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Arbetsförberedande insatser	18	20	40	60
Anställning	3	10	16	84
Arbetsmarknadspolitiska program	25	28	39	61
Hinder	18	3	84	16
Samhällsorientering	3	3	42	58
Studier i svenska	27	27	42	58
Övriga studier (vuxenutbildning)	5	6	39	61
Övriga aktiviteter	2	3	31	69
<b>Totalt, procent antal</b>	<b>100 22 474</b>	<b>100 30 453</b>	<b>42</b>	<b>58</b>

**Källa: Arbetsförmedlingen, 2016.**

**Tabellen visar registrerade aktiviteter i etableringsplaner, december 2016.**

Under 2016 hade 52 927 personer en etableringsplan, 42 procent kvinnor och 58 procent män. Den utbetalda medelersättningen var något lägre för kvinnor än för män. Förklaringen är att kvinnor i högre utsträckning har etableringsplaner på deltid, oftast på grund av föräldraledighet.



Av tabell 2 framgår hur kvinnor och män fördelade sig på olika aktiviteter. Vanligast för både kvinnor och män var studier i svenska och deltagande i arbetsmarknadspolitiska program. 18 procent av kvinnorna och 20 procent av männen fick arbetsförberedande insatser. När etableringsuppdraget bryts ned i specifika insatser blir det dock synligt att män är i majoritet i insatser som handlar om att söka arbete, medan kvinnor är i majoritet i hälsofrämjande insatser, rehabilitering och insatser som handlar om att klargöra arbetsförutsättningar. Kvinnor deltar alltså i högre utsträckning i aktiviteter där prestations- och arbetsförmåga utreds i syfte att ta reda på vilka aktiviteter de kan delta i.

En större andel män (10 procent) än kvinnor (3 procent) hade anställning som insats i sin etableringsplan. De vanligaste jobben är instegs- och nystartsjobb (subventionerade anställningar), vilka också är de dyraste och mest effektiva insatserna. Vi återkommer till dessa på sida 36 i rapporten. En mindre grupp individer har också osubventionerat arbete eller arbete i eget företag. Även bland dessa är män i majoritet.

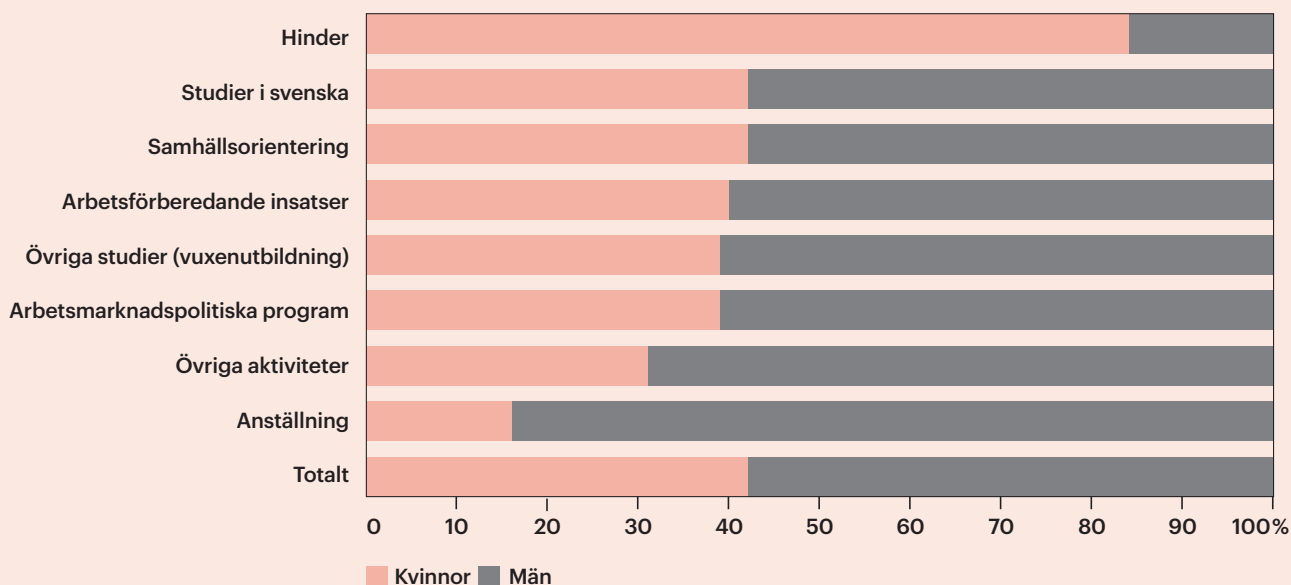
En fjärdedel av kvinnorna och drygt en fjärdedel av männen fanns i arbetsmarknadspolitiska program. De flesta, såväl kvinnor som män, i denna grupp deltar i förberedande eller orienterande utbildning (68 procent av kvinnorna och 64 procent av männen). I programmen ingår också bland annat upphandlad arbetsmarknadsutbildning och arbetspraktik. Här är andelen män som deltar något större än andelen kvinnor.

18 procent av kvinnorna och 3 procent av männen med en etableringsplan var förhindrade att medverka i aktiviteter. Föräldraledighet var det vanligaste skälet för både kvinnor och män, men det var betydligt vanligare för kvinnor (16 procent av kvinnorna, 1 procent av männen). Andra skäl till förhinder var till exempel sjukdom. Även i denna grupp var kvinnor i majoritet. Det är alltså betydligt vanligare att kvinnor uteblir från etableringsinsatser som de tilldelats på grund av en ojämn fördelning av obetalt arbete och ansvar för hem och familj. Det kan också bero på att kvinnor inte erbjuds och anvisas till etableringsinsatser i samma utsträckning som män. Utredningar har visat att kvinnors etableringsplaner i högre grad anpassas efter omsorgsarbete och att handläggare ålägger kvinnor ett lägre aktiveringskrav än män (SOU 2012:69).

Lika stora andelar kvinnor och män deltog i samhällsorientering, studier i svenska (sfi) och vuxenutbildning, som också var obligatoriska aktiviteter. Detta tyder på att obligatoriska moment leder till ett jämställt deltagande.

I diagram 2 på nästa sida har etableringsaktiviteterna rangordnats efter könsfördelningen bland deltagarna. Av diagrammet framgår tydligt att män är i övervägande majoritet i alla insatser som har en koppling till arbete, medan kvinnor dominerar gruppen som är förhindrade att delta i aktiviteter.

**Diagram 2. Könsfördelningen i aktiviteter i etableringsplan december 2016**



Källa: Arbetsförmedlingen, 2016.

**Tabell 3. Status för deltagare 90 dagar efter avslutad etableringsplan**

Status	Procentuell fördelning		Könsfördelning (%)	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Arbete/studier	22	40	26	74
varav arbete med stöd (exkl. nystartsjobb)	3	6	23	77
varav arbete utan stöd	3	7	24	76
varav nystartsjobb	9	23	21	79
varav yrkesintroduktion	-	-	-	-
varav avaktualiserad till studier	7	5	48	52
<b>Arbetsmarknadspolitiska program</b>	<b>54</b>	<b>49</b>	<b>42</b>	<b>58</b>
varav jobb- och utvecklingsgarantin	50	43	43	57
varav jobbgaranti för ungdomar	3	4	35	65
<b>Övriga</b>	<b>24</b>	<b>12</b>	<b>28</b>	<b>72</b>
Utbildningskontrakt	0	0	38	62
Öppet arbetslösa	5	5	67	33
Förhindrad att ta jobb direkt	9	3	65	35
Övriga avaktualiserade från Af	10	4	26	74
<b>Totalt, procent antal</b>	<b>100</b> 8 340	<b>100</b> 12 761	<b>40</b>	<b>60</b>

Källa: Arbetsförmedlingen, 2016.

Arbetsförmedlingen för också statistik över hur det har gått för deltagarna 90 dagar efter avslutat etableringsuppdrag. Tabell 3 visar status för 8 340 kvinnor och 12 761 män som avslutat sina etableringsplaner. Uppgifterna avser slutet av år 2016.

Betydligt fler män än kvinnor går vidare till arbete efter etableringsuppdraget. 90 dagar efter att etableringsplanen avslutats hade 15 procent av kvinnorna och 36 procent av männen ett arbete med eller utan stöd. Den vanligaste formen av arbete var nystartsjobb (9 procent av kvinnorna och 23 procent av männen). Något fler kvinnor gick vidare till reguljära studier (7 procent av kvinnorna och 5 procent av männen).

Personer som är arbetslösa när tiden för etableringsplanen löper ut kan anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin. Av de som lämnade etableringsuppdraget under 2016 var 50 procent av de vuxna kvinnorna och 43 procent av de vuxna männen inskrivna i arbetsmarknadspolitiska program efter 90 dagar.

Kategorin »övriga« innefattar de som lämnar arbetsmarknaden efter avslutad etableringsplan. I denna grupp är kvinnor i övervägande majoritet.

Ungefär en femtedel av deltagarna i etableringsuppdraget är under 25 år och könsskillnaderna är genomgående också bland unga. Dubbelt så stor andel unga män deltar i arbetsmarknadsutbildning, har arbetspraktik eller prova på-plats. Tre gånger så stor andel unga män arbetar under sin tid i etableringsuppdraget, med eller utan anställningsstöd. Unga kvinnor är i fem gånger så stor utsträckning förhindrade att delta i insatser på grund av föräldraledighet eller sjukdom. Dessutom deltar unga kvinnor i lägre grad än unga män i arbetsförberedande insatser, samhällsorientering och utbildning i svenska. Efter avslutad etableringsplan går unga kvinnor i högre grad än unga män till utbildning (MUCF, 2016).

**Tabell 4. Utbildningsnivå för personer i etableringsuppdraget januari 2017**

Utbildningsnivå	Procentuell fördelning		Könsfördelning (%)	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Saknar grundläggande utbildning	7	3	61	39
Förgymnasial utbildning, kortare än 9 år	27	25	44	56
Förgymnasial utbildning, 9 eller 10 år	16	19	38	62
Gymnasial utbildning	21	22	40	60
Eftergymnasial utbildning, kortare än 2 år	5	6	38	62
Eftergymnasial utbildning, 2 år eller längre	24	25	40	60
<b>Totalt, procent antal</b>	<b>100 30 264</b>	<b>100 42 317</b>	<b>42</b>	<b>58</b>

Källa: Arbetsförmedlingen, 2017.

Tabellen avser deltagare i etableringsuppdraget i januari 2017.

Som framgår av den procentuella fördelningen i tabell 4 har kvinnor och män i etableringsuppdraget liknande utbildningsnivå. Andelen kvinnor är något större i grupperna som saknar eller har kort utbildning. Bland de som har högre utbildningsnivå är andelen kvinnor och män nästintill jämn.

Ser man istället till könsfördelningen är män i majoritet i alla utbildningsgrupper, utom bland de som saknar grundläggande utbildning. Där är 61 procent kvinnor och 39 procent män, trots att antalet män är större i etableringsuppdraget i stort.

Detta innebär att utbildningsnivån inte speglar de stora könsskillnaderna i deltagandet i etableringsinsatser och inte heller i andelen som går vidare till arbete. Efter att etableringsplanen avslutats är det en lägre andel kvinnor än män som förvärvsarbetar i alla utbildningsgrupper. Skillnaderna är dock större för de med lägre utbildningsnivå.

## Hur mycket pengar avsätts till nyanländas etablering?

I regeringens budgetproposition för 2017 är kostnader för nyanländas etablering en del av utgiftsområde 13 *Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering*.

Regeringen föreslår att ca 0,2 miljarder anvisas under anslag 1:1 *Etableringsåtgärder för 2017*. Anslaget ska användas till utgifter för åtgärder och till statsbidrag för kommuner för att främja etablering på arbetsmarknaden och i samhällslivet. Ersättningar till nyanlända som omfat-

## Total budget för utgiftsområdena 13 och 14

Ram för utgiftsområdet och anslagsnivåer för år 2017, belopp i tusental kronor

### 13. Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering 32 635 380

<b>Nyanlända invandrades etablering</b>	<b>32 162 956</b>
Etableringsåtgärder	209 030
Kommunersättningar vid flyktingmottagande	21 643 414
Etableringsersättning till vissa nyanlända invandrare	6 379 887
Ersättning för insatser för vissa nyanlända invandrare	3 598 643
Hemutrustningslån	331 982
<b>Diskriminering</b>	<b>174 885</b>
Diskrimineringsombudsmannen	111 966
Åtgärder mot diskriminering och rasism m.m.	62 919
<b>Jämställdhet</b>	<b>247 539</b>
Särskilda jämställdhetsåtgärder	247 539
<b>Segregation</b>	<b>50 000</b>
Åtgärder mot segregation	50 000

### 14. Arbetsmarknad och arbetsliv 75 656 514

<b>Arbetsmarknad</b>	<b>74 764 312</b>
Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader	8 381 086
Bidrag till arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd	27 445 318
Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser	11 272 336
Lönebidrag och Samhall m.m.	18 405 468
Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige	117 960
Europeiska socialfonden m.m. för perioden 2014–2020	1 181 070
Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering	40 546
Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen	65 671
Bidrag till administration av grundbeloppet	55 547
Bidrag till Stiftelsen Utbildning Nordkalotten	8 303
Bidrag till lönegarantiersättning	1 575 000
Nystartsjobb och stöd för yrkesintroduktionsanställningar	6 216 007
<b>Arbetsliv</b>	<b>892 202</b>
Arbetsmiljöverket	738 917
Arbetsdomstolen	32 600
Internationella arbetsorganisationen (ILO)	32 222
Medlingsinstitutet	58 463
Arbetslivspolitik	30 000

tas av etableringsuppdraget finansieras via anslag 1:3 *Etableringsersättning till vissa nyanlända invandrare* och ligger på ca 6,4 miljarder kronor.

Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag omfattar samordning och utformning av insatser i en etableringsplan. Insatserna om ca 3,6 miljarder kronor finansieras via anslag 1:4 *Ersättning för insatser för vissa nyanlända invandrare*.

Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader för etableringsuppdraget, ca 8,4 miljarder kronor, finansieras från utgiftsområde 14 *Arbetsmarknad och arbetsliv*. Detta inkluderar Arbetsförmedlingens personal, olika insatser och etableringsersättning till deltagarna.

Eftersom dessa anslag är generella, det vill säga riktade till alla nyanlända invandrare som omfattas av etableringsuppdraget, går det inte att utläsa hur mycket som går till kvinnor respektive män och därmed inte heller hur jämställdheten påverkas. I denna rapport kommer vi att analysera jämställdhetsperspektivet djupare i några av satsningarna. Det finns också satsningar i andra delar av budgeten som kommer att påverka etableringen av nyanlända, men som på grund av rapportens avgränsning inte ingår i denna sammanställning.

## Ojämsställd etablering av nyanlända (ordsökning)

Jämställdhet och nyanländas etablering tillhör samma utgiftsområde i budgeten. Trots detta är jämställdhetsperspektivet nästintill frånvarande i de delar som rör etablering.

////////////////////////////////////

**Regeringen analyserar sällan hur satsningarna på etablering kommer nå nyanlända kvinnor respektive män, eller hur de kommer att påverka jämställdheten.**

////////////////////////////////////

I många delar av utgiftsområdet används könsuppdelad statistik genomgående, och många av träffarna på orden »män« respektive »kvinnor« refererar till tabeller där den könsuppdelade statistiken presenteras. När vi gör en ordsökning i de delar av budgeten som rör nyanländas etablering blir det dock tydligt att ett genomgående jämställdhetsperspektiv saknas.

I utgiftsområde 13. *Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering* nämns olika former av »jämställdhet« totalt 155 gånger, men träffarna förekommer bara i den del av utgiftsområdet som handlar om jämställdhet. I delen om Nyanlända invandrares etablering nämns »jämställdhet« inte över huvud taget. Detta är anmärkningsvärt med tanke på att den statistik som presenteras i avsnittet visar på stora skillnader mellan nyanlända och utrikes födda män och kvinnor vad gäller allt från

utbildningsnivå och arbetsförberedande insatser, till alla delar av etableringsuppdraget och sysselsättningsgrad.

Totalt i utgiftsområdet ger varianter av orden »män« och »pojkar« 249 träffar och »flickor« och »kvinnor« 351 träffar. »Kvinnor och män« används ofta i sammanhanget att »etableringsinsatserna ska nå både kvinnor och män«. Hur kvinnor faktiskt ska nås av insatserna framgår dock inte. Den statistik och lägesbeskrivning som ges visar tydligt att etableringsinsatserna kommer fler män än kvinnor till del. Analyser av orsakerna till detta och faktiska mål och åtgärder för hur den skeva fördelningen ska förändras saknas dock. Istället klumpas »män och kvinnor« ihop till en grupp som »ska nås« av insatserna.

I hela avsnittet finns endast två åtgärder som presenteras som satsningar på att öka jämställdheten inom etableringen. Den första är att Arbetsförmedlingen getts i uppdrag att särskilt fokusera på insatser för att minska arbetslösheten bland utrikes födda kvinnor. Vad dessa insatser konkret innebär framgår inte i budgeten, men förtydligas senare i ett särskilt uppdrag till myndigheten i januari 2017. Vi återkommer till detta på sida 35 i rapporten. Den andra åtgärden är att regeringen avser att begränsa rätten till föräldrapenning för barn över två år som kommer till Sverige. Detta för att fler utrikes födda kvinnor snabbare ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden. Detta fördjupar vi oss i på sida 54.

Delar av satsningarna på etablering av nyanlända ligger också i utgiftsområde 14. *Arbetsmarknad och arbetsliv*. »Jämställdhet« förekommer där totalt 16 gånger, men endast en gång där det kan kopplas till etablering av nyanlända. Det rör Arbetsförmedlingens ökade förvaltningsanslag. Regeringen konstaterar att en ökning av myndighetens generella anslag »förbättrar möjligheten att arbeta med fördjupat stöd utifrån individuella behov« vilket bedöms vara centralt för att »förbättra resultaten även bland kvinnorna i etableringsuppdraget«. Hur det ökade anslaget ska nå gruppen kvinnor specifikt framgår dock inte. I nästa avsnitt analyserar vi Arbetsförmedlingens uppdrag på djupet.

Av ordsökningen kan konstateras att regeringen uttrycker en medvetenhet om ojämställdheten i etableringen och i vissa fall ambitioner om förändring. Hur detta konkret ska gå till är vagare formulerat och det saknas satsningar specifikt inriktade på att stärka nyanlända kvinnors arbetskraftsdeltagande, såväl på kort som på lång sikt. Sådana förslag presenterar Sveriges Kvinnolobby i denna rapport, se sida 60.

# Granskning av specifika etablerings- satsningar



**VI HAR VALT ATT GÖRA** fördjupade jämställdhetsanalyser av några utvalda satsningar gällande etablering av nyanlända i budgetpropositionen för 2017. De vi tittat närmare på är *Instegsjobb*, *Nystartsjobb*, *Snabbspår* och *Validering*. Då Arbetsförmedlingens arbete är avgörande för hela etableringsområdet och jämställdheten på arbetsmarknaden presenteras inledningsvis en analys av deras uppdrag och instruktion. Därefter går vi igenom satsningarna en efter en.

Några av de satsningar som presenteras i budgeten för 2017 som vi valt att inte granska djupare i denna rapport är jobbsprång, tekniksprång, lärlingsvux, yrkesvux, moderna beredskapsjobb, yrkesintroduktionsanställningar och praktikplatser inom myndigheter. Det beror inte på att dessa insatser inte är värda att analysera. Ojämställdheten är slående inom hela etableringsuppdraget, så även inom dessa. Vi har dock avgränsat vår granskning till de satsningar som kostar mest och som berör flest individer. Där framträder mönster och brister tydligt, men det är också där det finns störst potential att bryta ojämställdheten.

## Analys och förslag för Arbetsförmedlingens uppdrag

Arbetsförmedlingen har det samordnande ansvaret inom etableringsuppdraget och ansvarar för de arbetsförberedande insatserna. För 2017 uppgår myndighetens förvaltningsanslag till ca 8,4 miljarder. Det innebär en höjning med 520 miljoner kronor jämfört med året innan till följd av att antalet deltagare i etableringsuppdraget väntas öka kraftigt under året. Anslaget beräknas fortsatt ligga runt 8 miljarder kronor årligen fram till år 2020. Mer om Arbetsförmedlingens uppdrag och könsfördelningen i etableringsinsatserna finns på sida 22.

### Systematiserat arbetssätt

Regeringen lyfter i budgetpropositionen att ökningen av förvaltningsanslaget kan skapa bättre möjligheter att arbeta med fördjupat stöd utifrån individuella behov. Något som anses centralt för att förbättra resultaten bland kvinnorna i etableringsuppdraget (utg.omr. 14). Bakgrunden är det utvecklingsarbete för att systematisera arbetssättet inom etableringsuppdraget som Arbetsförmedlingen bedrivit under 2014 och 2015 vilket bland annat innebär att samma frågor ska ställas till kvinnor och män. Arbetsförmedlingen bedömer att det nya arbetssättet bidragit till att säkerställa större enhetlighet och mer individanpassade och arbetsnära aktiviteter, och att särskilt kvinnornas etableringsplaner fått starkare jobbfokus än tidigare. Därför arbetar Arbetsförmedlingen med att implementera det nya arbetssättet i hela myndigheten (utg.omr. 13).

Sveriges Kvinnolobby vill poängtera att mer individanpassning inte automatiskt förbättrar kvinnors etablering. Etableringsreformens intention har ända från början varit att anpassa insatser efter enskilda

individens skilda förutsättningar och behov. Detta har hittills inte lett till förbättrad etablering för kvinnor.

---

**Som systemet är utformat idag är »individ« ofta lika med »man« – mäns behov och livsvillkor står oftare som norm och mall för etableringsinsatser. Det är därför sannolikt att generella insatser kommer att nå män i högre utsträckning än kvinnor även fortsättningsvis.**

---

När regeringen nu ökar anslaget till Arbetsförmedlingen, bland annat med motiveringen att kvinnors etablering kan förbättras, bör också större krav ställas på myndigheten att säkerställa att kvinnor i högre utsträckning tar del av stöd och insatser. Individanpassningen *kan* förbättra kvinnors etablering, men då krävs ett aktivt jämställdhetsarbete så att stöden bättre når kvinnor och matchar deras behov, erfarenheter och kompetenser. Att anta att åtgärder riktade till *alla* kommer att gynna *även* kvinnor är inte tillräckligt.

#### **Nytt regelverk för nyanländas etablering**

I oktober 2016 skickade Arbetsmarknadsdepartementet ut ett förslag om nytt regelverk för nyanländas etablering (Ds 2016:35). Förslaget innebär bland annat att regelverket för etableringsinsatser i större utsträckning ska anpassas till den övriga arbetsmarknadspolitiken, så att nyanlända inom etableringsuppdraget omfattas av motsvarande åtgärdssystem, villkor och krav som andra arbetssökande. Syftet är också att minska onödig administration. I promemorian konstateras att förändringarna *»kan förbättra förutsättningarna för likabehandling mellan kvinnor och män i etableringsuppdraget, och i förlängningen till att antalet övergångar till arbete och studier bland kvinnor ökar«*. Den nya lagen och övriga lagändringar föreslås träda i kraft den 1 januari 2018. För att möjliggöra för Arbetsförmedlingen att anpassa verksamheten till det nya regelverket föreslås att de tillförs 10 miljoner kronor under 2017.

Sveriges Kvinnolobby ser en risk med att den höga belastningen och Arbetsförmedlingens behov av effektivisering ligger till grund för de föreslagna ändringarna i myndighetens arbete, snarare än nyanländas etablering. Det framgår inte hur de nya förslagen och arbetssätten ska leda till att fler nyanlända (kvinnor och män) kommer i arbete. Inte heller framgår det på vilket sätt jämställdheten kommer att påverkas, eller vilket ansvar Arbetsförmedlingen som myndighet har för att öka jämställdheten.

Att förändringarna *kan* leda till ökad jämställdhet är en alltför svag slutsats som visar på stora brister i jämställdhetsanalyser av förslagen. Ingenstans presenteras analyser av *hur* detta ska gå till. Det är viktigt att förändringar genomförs med de nyanländas behov som utgångspunkt och att de leder till att skillnader mellan kvinnor och män minskar.

Det finns också en risk att nyanlända pressas in i arbeten de är uppenbart överkvalificerade för i syfte att nå »effektivare etablering«, vilket bland annat Akademikerförbundet SSR framförde i sitt remissvar till förslaget. Målet bör alltid vara att den nyanlände i första hand ska få ett arbete som personen är utbildad för och eventuellt har yrkeserfarenhet av.

De föreslagna ändringarna innebär att kraven på nyanlända att delta i aktiviteter skärps. Rättigheten till en etableringsplan tas bort och ersätts med anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program. Nyanlända får en individuell handlingsplan och anvisas till den insats som bedöms leda till arbete eller studier. Om en nyanländ avvisar insatser eller aktiviteter, riskerar han eller hon att stängas av från rätten till ersättning. Sveriges Kvinnolobby vill betona att om det nya regelverket införs måste kvinnors förutsättningar att delta i aktiviteter förbättras. Bland annat krävs tillgänglig barnomsorg alla tider på dygnet, att kötider till förskolor kortas och att det finns tillfällig barnpassning i anslutning till insatser av myndigheter och kommuner. Förändringarna ställer också höga krav på att alla nyanlända nås av tydlig information om vad som gäller för ersättning och deltagande. Exempelvis måste särskilt stöd att skriva aktivitetsrapporter och liknande ges till nyanlända som har kortare skolbakgrund eller är analfabeter.

Av promemorian framgår också att de nya förändringarna kommer att ge handläggare på Arbetsförmedlingen större inflytande över utformandet av insatser för den enskilde. Detta ställer höga krav på arbetsförmedlaren, särskilt mot bakgrund av skillnaderna i de insatser kvinnor och män får. En central slutsats från AKKA-utredningen (SOU 2012:69) var att Arbetsförmedlingen och kommunerna erbjuder nyanlända kvinnor mindre omfattande och mindre relevanta arbetsmarknadsinsatser jämfört med nyanlända män. En förklaring är fördomar och stereotypa föreställningar om utomeuropeiskt födda kvinnor. För att detta inte ska påverka individens etableringsplaner och insatser behövs utbildningar för arbetsförmedlare och handläggare. Mer om detta på sida 57.

### **Särskilda jämställdhetsinstruktioner**

Enligt en ändring år 2015 i Arbetsförmedlingens instruktion (2007:1030) ska myndigheten utforma sin verksamhet så att den »*främjar mångfald och jämställdhet samt motverkar diskriminering i arbetslivet och en könsuppdelning på arbetsmarknaden*«.

I Arbetsförmedlingens regleringsbrev för 2017 finns också ett uttalat mål om att andelen personer som lämnar etableringsuppdraget för arbete eller studier ska öka, särskilt bland kvinnor. Detta förtydligades i januari 2017 då Arbetsförmedlingen fick ett särskilt uppdrag att minska arbetslösheten bland utrikes födda kvinnor. Myndigheten ska särskilt fokusera på kvinnor med kort eller ingen utbildning. I april 2017 ska Arbetsförmedlingen redovisa en handlingsplan för arbetet med mål och aktiviteter för 2017–2018 samt eventuella behov av justeringar inom arbetsmarknadspolitiken.

Att jämställdhetsperspektivet tydligt kommer till uttryck i Arbetsförmedlingens regleringsbrev och instruktioner är en viktig politisk signal om hur hög prioritet detta arbete har. Det är glädjande att instruktionerna och kraven på Arbetsförmedlingen att främja jämställdhet har tydliggjorts. Hårdare krav behöver dock ställas på Arbetsförmedlingen att leva upp till instruktionerna och att löpande rapportera om efterlevnaden. Sveriges Kvinnolobby vill poängtera att Arbetsförmedlingens arbete både ska innebära att arbetssökande kvinnor och män får stöd, service och resurser som ger lika bra resultat, och att verksamheten ska bidra till att öka jämställdheten på samhällsnivå.

För att åstadkomma detta måste Arbetsförmedlingen också prioritera arbetet med att bryta könsuppdelningen på arbetsmarknaden. I denna rapport föreslår vi många satsningar på kvinnodominerade yrken och branscher, till exempel fler snabbspår och subventionerade jobb. Det är viktigt att arbete för att bryta könssegregeringen pågår parallellt med dessa insatser. Sveriges Kvinnolobby föreslår att regeringen i samarbete med arbetsmarknadens parter tar fram en långsiktig handlingsplan för detta arbete. Planen bör innehålla insatser för att uppvärdera kvinnodominerade yrken och sektorer genom lön och villkor, samt för att se till att fler män söker sig till kvinnodominerade sektorer.

År 2015 uppgick den totala ersättningen till Arbetsförmedlingens externa leverantörer av tjänster till 7 065 miljoner kronor. Utöver de kompletterande arbetsförmedlingstjänsterna ingår till exempel utbildningstjänster och ersättning till anordnare inom garantierna och etableringsuppdraget. En stor del av den verksamhet som finansieras inom utgiftsområdet genomförs alltså inte i Arbetsförmedlingens regi utan av till exempel kommuner, företag eller organisationer. Arbetsförmedlingen har ett stort ansvar i att säkerställa att den upphandlade verksamheten kommer både kvinnor och män till del. Sveriges Kvinnolobby anser att den jämställdhetsmyndighet som inrättas från och med 2018 bör ha i uppdrag att stötta och utöva tillsyn över detta arbete. Krav på jämställdhet och resultatredovisning uppdelat på kön behöver också ställas på externa anordnare.

Slutligen måste Arbetsförmedlingens information till och kontakt med nyanlända och hemmavarande kvinnor förbättras. Både kvinnan och mannen ska kallas till alla samtal om en familjs ekonomiska situation, aktiveringskrav och erbjudanden om insatser. Kvinnor ska få enskild handläggning och det ska inte förekomma att någon är kontaktperson åt en partner eller anhörig.

## **Instejsjobb och nystartsjobb**

Arbete med stöd är en arbetsmarknadspolitisk insats som innebär att arbetsgivaren får kompensation från staten för att anställa personer som har svårt att få arbete. Det finns olika typer av subventionerade anställningar. De vanligaste jobben som nyanlända får är instejsjobb och

nystartsjobb. Under 2016 hade 6 procent av deltagarna i etableringsuppdraget ett instegsjobb eller ett nystartsjobb (Arbetsförmedlingen).

Stöd för instegsjobb ges till arbetsgivare som anställer personer som är nya i Sverige och som samtidigt studerar svenska. Ersättningen gäller för tillsvidareanställningar och tidsbegränsade anställningar och täcker 80 procent av lönekostnaden (som mest 800 kronor per dag). Anställningen kombineras med studier i svenska (sfi) eller motsvarande utbildning vid folkhögskola. Instegsjobb kan pågå så länge den anställde har uppehållstillstånd, men som längst under 24 månader. Lön och förmåner ska vara likvärdiga med branschens kollektivavtal.

Nystartsjobb riktar sig till dem som stått utanför arbetsmarknaden under längre tid eller är nya i Sverige. För nyanlända kompenseras arbetsgivaren med ett belopp som motsvarar 2,5 gånger arbetsgivaravgiften. Nystartsjobbet ska påbörjas inom 36 månader från att uppehållstillståndet beviljades, eller så länge som det finns en etableringsplan. Ersättningen gäller för tillsvidareanställningar och tidsbegränsade anställningar, och även för anställningar på deltid. I budgetpropositionen för 2017 aviserar regeringen att subventionen i nystartsjobb ökas för nyanlända och för personer som varit arbetslösa i mer än 3 år i syfte att stärka dessa gruppers etablering på arbetsmarknaden. Regeringen inför också krav på anställningsvillkor som är likvärdiga med kollektivavtal för nystartsjobben (utg.omr. 14).

### **Statistik för instegsjobb och nystartsjobb**

*All statistik i avsnittet kommer från Arbetsförmedlingen.*

Män tar i större utsträckning än kvinnor del av alla anställningsstöd. Det gäller i synnerhet subventionerade anställningar. I december 2016 hade cirka 4 300 personer ett instegsjobb. Av dessa var 23 procent kvinnor och 77 procent män. Under samma period hade cirka 7 650 nyanlända personer ett nystartsjobb. Av dessa var 22 procent kvinnor och 78 procent män. Antalet deltagare i de subventionerade anställningarna och könsfördelningen i de samma har varit relativt konstant under året.

Kvinnor arbetar också deltid i högre utsträckning. Inom instegsjobben arbetade 34 procent av kvinnorna halvtid eller mindre. Motsvarande siffra för männen var 22 procent. 61 procent av männen och 43 procent av kvinnorna som deltog i instegsjobb arbetade heltid.

Det låga deltagandet för kvinnor i de subventionerade anställningarna speglar inte könsfördelningen bland nyanlända i stort. Av de 93 530 personer som ingick i etableringsuppdraget under 2016 var 41 procent kvinnor och 59 procent män.

Nystartsjobben är de vanligaste jobben inom etableringen och vi har därför valt att titta lite närmare på dessa. Det är också den vanligaste typen av anställning för de som lämnar etableringsuppdraget för arbete. Mer än hälften av de som gick vidare till arbete under 2016 hade ett nystartsjobb 90 dagar efter avslutad etableringsplan. Ökningen av utflödet till nystartsjobb var betydligt större bland män (23 procent) än bland kvinnor (9 procent).

**Tabell 5. Deltagare i nystartsjobb uppdelat på branscher 2016**

Nystartsjobbets branscher	Antal		Könsfördelning (%)	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
1. Jordbruk, skogsbruk och fiske	7	57	11	89
2. Tillverkning	49	487	9	91
3. Försörjning av el, gas, värme och kyla	3	7	30	70
4. Vattenförsörjning; rening, avfallshantering, sanering	2	15	12	88
5. Byggverksamhet	26	386	6	94
6. Handel; reparation av motorfordon	147	920	14	86
7. Transport och magasinering	25	149	14	86
8. Hotell- och restaurangverksamhet	340	1 646	17	83
9. Informations- och kommunikationsverksamhet	31	75	29	71
10. Finans- och försäkringsverksamhet	10	23	30	70
11. Fastighetsverksamhet	23	108	18	82
12. Juridik, ekonomi, vetenskap och teknik	56	131	30	70
13. Uthyrning, fastighetservice, rese- och stödtjänster	263	624	30	70
14. Offentlig förvaltning och försvar	132	274	33	67
15. Utbildning	164	262	38	62
16. Vård och omsorg; sociala tjänster	242	448	35	65
17. Kultur, nöje och fritid	25	58	30	70
18. Annan serviceverksamhet	95	288	25	75
19. Förvärvsarbete i hushåll, hushållsproduktion	6	3	67	33
20. Verksamhet vid internationella organisationer	-	2	-	100
Uppgift saknas	8	22	27	73
<b>Totalt</b>	<b>1 654</b>	<b>5 985</b>	<b>22</b>	<b>78</b>

**Källa: Arbetsförmedlingen, 2016.**

**Tabellen visar pågående deltagarperiod för nyanlända i nystartsjobb uppdelat på branscher i december 2016.**

I slutet av 2016 fanns nystartsjobb inom totalt 21 branscher. I 20 av branscherna fanns nyanlända deltagare. Då det totala antalet deltagare i nystartsjobben är väldigt lågt i många av branscherna går det inte att dra alltför stora slutsatser utifrån statistiken. Några generella mönster går dock att skönja.

Som framgår av könsfördelningen i tabell 5 har en större andel män än kvinnor deltagit i alla branscher utom en (förvärvsarbete i hushåll). Störst är mansdominansen i sektorer som jordbruk, tillverkning, vattenförsörjning, reparation, byggverksamhet och transport/magasinerings. Men det är också fler män i traditionellt kvinnodominerade områden

som vård och omsorg och hotell- och restaurang. Av deltagarna som arbetade med vård, omsorg och sociala tjänster var 35 procent kvinnor och 65 procent män. Inom hotell- och restaurangverksamhet, som också har det högsta antalet deltagare av alla branscher för både kvinnor och män, var endast 17 procent av deltagarna kvinnor och 83 procent män.

### **Analys och förslag för instegsjobb och nystartsjobb**

Att en större andel män deltar i nystartsjobben beror sannolikt till stor del på att dessa främst finns inom mansdominerade branscher. I budgeten för 2017 konstaterar regeringen att *»det sedan länge är känt att könsfördelningen bland deltagarna i de subventionerade anställningarna är ojämn«* och att *»en delförklaring kan vara att anställningsstöden används i mindre grad av arbetsgivare i den offentliga sektorn samtidigt som nära hälften av de sysselsatta kvinnorna återfinns här«*. Regeringen konstaterar att det därför är viktigt att de olika stöden sammantaget används av både privata och offentliga arbetsgivare och att en förutsättning för detta är att Arbetsförmedlingen har goda kontakter med dessa (utg.omr. 14).

Även Riksrevisionen har tidigare kritiserat att instegs- och nystartsjobben för nyanlända är koncentrerade till endast ett fåtal branscher och yrken. Enligt dem krävs ett mer aktivt och riktat arbete hos Arbetsförmedlingen för att nå fler arbetsgivare, vilket med största sannolikhet kräver mer resurser (RiR 2015:17).

Att män är i majoritet även inom traditionellt kvinnodominerade yrken och sektorer tyder på att något också går fel i matchningen. Regeringen tillsatte i november 2016 en utredning som ska se över de subventionerade anställningarna, och som ska redovisas senast den 31 augusti 2017. I uppdraget ingår bland annat att lämna förslag om omotiverade skillnader mellan stödformerna som kan åtgärdas och att *»överbäga om, och i så fall hur, stöden kan utformas så att kvinnors möjligheter att ta del av stöden förbättras«*.

Mot bakgrund av den stora mansdominansen i de subventionerade anställningarna är detta anmärkningsvärt svagt uttryckt. De subventionerade anställningarna bedöms, om de används på rätt sätt och vid rätt tidpunkt, vara de insatser där deltagare har störst chans att få jobb (RiR 2015:17). Att färre kvinnor tar del av dessa innebär därför att nyanlända kvinnor inte ges samma möjlighet till etablering på arbetsmarknaden. Det är dessutom kostsamma satsningar där staten tillskjuter stora summor pengar, vilket innebär att betydligt mer resurser fördelas till män än till kvinnor. För nystartsjobb och stöd för yrkesintroduktionsanställning avsätter regeringen över 6 miljarder kronor under 2017.

Ett effektivt sätt att få fler arbetsgivare att anställa nyanlända överlag är att höja subventionsgraden, vilket regeringen också föreslår i budgeten för 2017. Sveriges Kvinnolobby anser att en sådan satsning också bör genomföras riktat mot gruppen nyanlända kvinnor specifikt. Genom att höja subventionen ytterligare för den som anställer kvinnor i nystarts- och instegsjobb ökar incitamenten för arbetsgivarna. Ytterligare ett sätt att rätta till snedfördelningen är att besluta att hälften av platserna inom

instegs- och nystartsjobb ska gå till kvinnor, och att ge Arbetsförmedlingen i uppdrag att säkerställa detta. Dessa insatser kan också kombineras.

Vidare anser Sveriges Kvinnolobby att Arbetsförmedlingen bör få tydliga instruktioner att aktivt arbeta gentemot arbetsgivare för att få till stånd fler subventionerade anställningar i kvinnodominerade yrken och branscher.

## Snabbspår

Snabbspår är ett sätt att skapa snabbare vägar in på arbetsmarknaden för nyanlända arbetssökande som har erfarenhet av eller utbildning inom ett bristyrke. Syftet är att branscher där det råder brist på arbetskraft ska få hjälp med kompetensförsörjning, och att nyanlända personer snabbt ska komma ut på en arbetsplats som är relevant för individens utbildning, erfarenheter och intresse. I budgetpropositionen för 2017 föreslår regeringen att 25 miljoner kronor per år avsätts för snabbspåren under perioden 2017–2020.

Snabbspåren består av en kombination av Arbetsförmedlingens olika insatser, som till exempel utbildning i yrkessvenska, praktik, validering, kompletteringsutbildningar och yrkeskompetensbedömning. Den som deltar i ett snabbspår får etableringsersättning eller aktivitetsstöd.

Det är arbetsmarknadens parter och Arbetsförmedlingen som kommer överens om vilka yrken som ska omfattas av ett snabbspår och hur de ska utformas. I början av 2017 fanns totalt 13 snabbspår för ett tjugotal yrken och flera spår är på gång, se faktaruta.

### Klara snabbspår

• Kockar • Lastbilsförare • Legitimationsyrken inom hälso- och sjukvård • Lärare/förskollärare • Målare • Styckare och slaktare • Tekniker och ingenjörer inom fastighetsbranschen • Tjänstemän inom byggsektorn – byggingenjörer • Distributionselektriker och ingenjörer inom el-branschen • Samhällsvetare, inkl. ekonomer och jurister • Socionomer/socialt arbete • Djursjukskötare • Träindustrin

### Snabbspår som är på gång

• Chefer (inom bygg) • CNC-operatörer • Distributionstekniker • Industrierbetare • Ingenjörer • Maskinförare • Maskinoperatörer • Mekaniker (bil, lastbil, buss) • Undersköterskor

### Snabbspårens beståndsdelar

- Svenskutbildning inleds redan i asylboenden.
- Tidig bedömning av nyanländas erfarenhet, kompetens och motivation.
- Validering och bedömning av utbildning och yrkeskompetens efter branschvisa krav.
- Yrkes- och utbildningsvägledning.
- Matchning till snabbspår och arbete.
- Svenskutbildning relevant för yrkesområdet.
- Kompletterande utbildningsinsatser vid behov.
- Utbildning i språk/kompletterande kurser kombineras med praktik eller arbete.
- Språkstöd, handledare och mentorer på arbetsplatserna.



**Tabell 6. Deltagare i snabbspår 2016**

Snabbspår	Antal		Könsfördelning (%)	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Kockar	12	97	11	89
Lastbilsförare	–	116	–	100
Legitimationsyrken inom hälso- och sjukvården	155	354	30	70
Lärare och förskollärare	410	272	60	40
Målare	–	98	–	100
Styckare/slaktare och bageri	14	126	10	90
Tekniker och ingenjörer fastighetsbranschen	6	195	3	97
Tjänstemän inom byggsektorn	65	176	27	73
Distributionselektriker och ingenjörer elbranschen	–	100	–	100
Samhällsvetare inkl. ekonomer och jurister	208	365	36	64
Socialt arbete	9	10	47	53
Djurskötare	2	14	13	88
<b>Totalt</b>	<b>881</b>	<b>1 923</b>	<b>31</b>	<b>69</b>

Källa: Arbetsförmedlingen, 2016.

Tabellen visar antal nya deltagare i snabbspåren under 2016.

Snabbspåret för träindustrin är nytt och ingår därför inte i statistiken

### Statistik för snabbspåren

Under 2016 var det totala antalet nya deltagare i olika snabbspår cirka 2 800 personer. Av dessa var 31 procent kvinnor och 69 procent män.

Snabbspåren återfinns till stor del inom yrken och branscher som är mansdominerade. På arbetsmarknaden i stort är fyra av de 13 snabbspårstyrken som fanns på plats vid 2016 års slut kvinnodominerade (legitimationsyrken inom hälso- och sjukvården, lärare/förskollärare, samhällsvetare, socionomer/socialt arbete och djursjukskötare).

Detta återspeglas dock inte i könsfördelningen bland deltagarna i snabbspåren där endast ett (lärare/förskollärare) har fler kvinnliga deltagare. Utöver detta har fler män än kvinnor deltagit i alla snabbspårstyrken, och i tre av snabbspåren har inte en enda kvinna deltagit. Tabell 6 visar fördelningen av kvinnor och män i de olika spåren.

### Analys och förslag för snabbspåren

Att så få kvinnor deltar i snabbspåren kan delvis bero på att de främst finns inom mansdominerade yrken. Snabbspåren rör bristyrken och inom många mansdominerade yrken, exempelvis trä- och byggindustrin, råder stor arbetsbrist. Det kan också vara så att mansdominerade branscher värderas högre och därför prioriteras i överenskommelserna om snabbspår

som görs mellan arbetsmarknadens parter och Arbetsförmedlingen. Det faktum att vi inte ser motsvarande satsningar inom kvinnodominerade bristyrken, till exempel vård och omsorg, tyder på detta.

Enligt Arbetsförmedlingens prognos från februari 2017 råder arbetsbrist inom flera kvinnodominerade yrken, bland annat förskollärare, speciallärare och grundskollärare samt sjuksköterskor och undersköterskor (hemtjänst och äldreboende). I Finansplanen (s. 17) skriver dessutom regeringen att »*bristen är särskilt stor inom den offentliga sektorn*«. Trots detta är satsningar på offentlig sektor och kvinnodominerade yrken få. Arbetsmarknadens parter och Arbetsförmedlingen bör säkerställa att fler snabbspår tas fram för kvinnodominerade branscher och yrken.

En delförklaring till att det finns färre snabbspår inom kvinnodominerade branscher kan vara att det krävs mer utbildning och högre språkkunskaper i dessa yrken. Att jobba som lärare eller inom sjukvården kräver ofta högskoleutbildning och mer språkkunskap jämfört med att jobba inom mansdominerade yrken som lastbilsförare, målare eller träindustri. Detta kan bekräftas av det faktum att nyanlända män med kort utbildning (grundskola eller mindre) i högre utsträckning är sysselsatta än kvinnor med kort utbildning. Att män i högre utsträckning får jobb i yrken som ställer lägre krav på utbildning och språk kan vara en förklaring till varför det går snabbare för män att komma i arbete. Då vi vet att kvinnor med kort eller ingen utbildning har allra svårast att komma i arbete bör kvinnodominerade yrken med lägre utbildningskrav prioriteras i snabbspåren. Exempel på sådana yrken kan vara barnskötare, stödpersonal inom omsorgsyren, bespisning, storkök med flera.

Lägre utbildningskrav inom mansdominerade branscher verkar dock inte vara hela förklaringen. Snabbspåren för lärare och förskollärare, legitimationsyrken inom hälso- och sjukvården och samhällsvetare inklusive ekonomer och jurister är yrken som ställer högre krav på språk och inom dessa finns det största antalet deltagare för samtliga snabbspår. Trots att dessa yrken är kvinnodominerade på arbetsmarknaden i stort är det fler män än kvinnor som deltar i snabbspåren för dessa (undantaget spåret för lärare/förskollärare). Det borde rimligtvis vara fler kvinnor än män som kommer till Sverige med erfarenhet av omsorgsarbete, ändå återspeglas det inte i vilka som deltar. Liksom för nystarts- och instegsjobben tyder detta på att något går fel i matchningen vilket delvis kan bero på diskriminering. Utredningar har visat att handläggare ofta utgår från stereotypa uppfattningar om vad nyanlända kvinnor behöver, snarare än deras faktiska behov. Vi fördjupar oss i detta på sida 57.

Det är förstås bra att nyanlända kan jobba inom bristyrken och att processen går så fort som möjligt. Om det främst är brist på arbetskraft som styr vilka yrken och branscher man satsar på är risken dock stor att vi utgår från arbetsmarknadens behov men inte tar tillvara de nyanländas kompetens och erfarenhet. Studier har visat att den långsiktiga förankringen på arbetsmarknaden är avsevärt bättre om nyanlända får ett arbete som matchar deras erfarenhet och kompetens, vilket också är ett av målen med snabbspåren.

## Målen med snabbspåren

- Korta tiden från ankomst till arbete.
- Använd kompetensen rätt - nyanlända ska inte bara komma i ett jobb, utan rätt jobb.
- Branscher där det råder brist på arbetskraft ska få hjälp med kompetensförsörjningen.

Som snabbspåren ser ut nu är det svårt att uppfylla målet om att använda kompetensen rätt, i synnerhet för gruppen nyanlända kvinnor. Att majoriteten av yrkena är mansdominerade och kvinnor mer sällan har erfarenhet inom dessa yrken leder till att det är svårare att »använda kvinnors kompetens rätt«. För att kvinnors kompetenser och erfarenheter bättre ska tas tillvara kräver Sveriges Kvinnolobby satsningar på fler snabbspår inom yrken som kvinnor har erfarenhet av och kompetens inom. Dessutom måste arbetsförmedlarnas arbete med matchning förbättras. Det behövs också ett aktivt arbete för att fler kvinnor ska ta del av snabbspåren även inom mansdominerade branscher.

Fler satsningar på yrkessvenska och olika former av kompletteringsutbildningar för kvinnor med erfarenhet inom bristyrken är nödvändiga. I dagsläget finns fler utbildningar till maskinförare, mekaniker, bussförare och andra yrken som av tradition är mansdominerade. För yrken som många kvinnor har erfarenhet inom och är intresserade av att arbeta med (exempelvis barnskötare) verkar det svårare att få till stånd utbildningar. Även detta tyder på att mansdominerade yrken och snabbspår prioriteras till förmån för kvinnodominerade.

Mönstret med det ojämsställda deltagandet i snabbspåren ser inte ut att brytas under 2017. Av de nio snabbspår som är i färd att förhandlas fram är åtta mansdominerade och endast ett kvinnodominerat.

---

**Sannolikt kommer könsgapet bland deltagarna i snabbspåren inte att minska – utan tvärtom öka. Om detta inte åtgärdas riskerar klyftan mellan nyanlända kvinnors och mäns arbetskraftsdeltagande att vidgas ytterligare.**

---

Utänför de snabbspår som förhandlas fram av Arbetsförmedlingen och arbetsmarknadens parter har Tillväxtverket ansvar för snabbspår för nyanlända företagare. För detta arbete ökar regeringen Tillväxtverkets anslag med 21 miljoner kronor under 2017, 22 miljoner 2018 och 16 miljoner 2019 (utg.omr. 14). Det är nästan lika mycket medel som avsätts för alla andra snabbspår tillsammans. I uppdragsbeskrivningen till myndigheten står bland annat att spåren ska bidra till en jämställd arbetsmark-

nad, samt att kvinnor och män så långt det är möjligt ska ta del av insatserna på samma villkor och i samma utsträckning.

Det är bra att detta är tydligt formulerat i uppdragsbeskrivningen, men för att så ska ske behövs krav på återrapportering av efterlevnad och en struktur för uppföljning. Män är generellt i majoritet bland företagare. (År 2015 var 37 procent av egenföretagarna i Sverige kvinnor och 63 procent män.) För att fler nyanlända kvinnor ska ta del av dessa spår krävs ett aktivt arbete för att identifiera och nå kvinnor som vill starta företag. Annars riskerar den stora mängd pengar som avsätts att i högre utsträckning tillfalla män än kvinnor. Tillväxtverkets uppdrag bör förtydligas med att minst 40 procent av deltagarna i snabbspåren för företagare ska vara kvinnor, så att det motsvarar fördelningen av kvinnor och män inom etableringen i stort. Myndigheten bör också verka för att både män och kvinnor ska stå som ägare för familjeföretag så att de båda kan ta ut vinst och avsätta pension.

## Validering

Validering innebär att erfarenhet, kompetens och utbildning bedöms i förhållande till de krav som ställs inom ett yrkesområde eller inom en bransch. Syftet är att bättre ta tillvara nyanländas kompetens och förbättra matchningen mot olika jobb eller planera för kompletterande utbildning. Arbetsförmedlingen har upphandlat olika metoder för att validera kunskap; meritportfölj, yrkeskompetensbedömning och branschmodeller för olika yrken. Validering är också en del av snabbspåren.

Meritportfölj innebär att personens utbildning och erfarenhet dokumenteras och presenteras. Efter utbildningen får deltagaren en portfölj som kan visas upp för framtida arbetsgivare och som också är ett underlag för etableringsplanen. Tjänsten söks via handläggaren på Arbetsförmedlingen och utförs av externa anordnare. Meritportfölj är det mest grundläggande momentet och kan genomföras på hemspråket. Deltagarna får till exempel öva på att skriva CV och förbereda sig inför andra aktiviteter.

Yrkeskompetensbedömning är en kort praktikperiod (max 3 veckor) där arbetsgivare får möjlighet att prova ny arbetskraft och deltagaren får en referens och ett intyg på sin kompetens. Yrkeskompetensbedömningen görs ofta som ett förberedande steg inför till exempel instegs- eller nystartsjobb. Arbetsgivaren ersätts med 800 kronor per anvisningsdag. Tillgången till bedömningar varierar i landet.

För att bekräfta yrkeskompetens har olika branscher också utvecklat valideringsmodeller. Det finns ungefär 25 olika branschmodeller i Sverige som tillsammans omfattar cirka 140 olika yrkesroller. Modellerna skiljer sig åt mellan branscher men gemensamt är att de yrkesområden som upphandlas har en efterfrågan på arbetskraft. Branschmodellerna avser yrken som inte kräver högskoleutbildning eller legitimation.

Examina för legitimations- och högskoleyrken valideras av Universitets- och högskolerådet samt Socialstyrelsen.

Från och med 2017 beräknas 42 miljoner kronor årligen gå till arbetet med validering. Dels till Arbetsförmedlingen, och dels till de myndigheter som validerar examina.

Regeringen har också tillsatt en delegation bestående av myndigheter och arbetsmarknadsparter med uppdrag att under åren 2015–2019 stödja och driva på ett utvecklingsarbete inom valideringsområdet. I direktiven till utredningen finns inget jämställdhetsperspektiv och kvinnor och män nämns över huvud taget inte (Dir. 2015:120). I mars 2017 presenterade delegationen en nationell strategi för uppdraget (SOU 2017:18) med syfte att fler ska få sin kompetens validerad. De stora könsskillnaderna i valideringen lyfts fram, men inga förslag till åtgärder presenteras för att öka kvinnors deltagande. Nu återstår för regeringen att ta ställning till strategin som därefter ska följas av konkreta insatser under de närmaste fem åren.

### Statistik för validering

Män är överrepresenterade i alla former av validering och andra insatser med validerande inslag.

*Meritportfölj* är den del i valideringen där flest nyanlända deltar. Under 2016 togs cirka 14 800 beslut om valideringsinsatsen meritportfölj för nyanlända. Av dessa var 33 procent kvinnor och 67 procent män.

Det totala antalet beslut om *yrkeskompetensbedömning* för nyanlända under 2016 var cirka 1 400 stycken. Av dessa gällde cirka 24 procent kvinnor och 76 procent män.

Antalet deltagare i *branschvalidering* är relativt få. Under 2016 togs totalt cirka 850 beslut om validering enligt branschmodell för nyanlända. Av dessa var ungefär 10 procent kvinnor och 90 procent män. Andelen som var i arbete 90 dagar efter avslutad branschvalidering var 13 procent av både kvinnor och män.

### Analys och förslag för validering

För de som kommer till Sverige med yrkeserfarenhet ökar validering chanserna att få ett jobb, i synnerhet ett jobb som matchar ens erfarenhet och kompetens.

////////////////////////////////////

**Att fler män än kvinnor får sina kunskaper och utbildningar validerade är ett stort problem ur jämställdhetssynpunkt. Det innebär att kvinnor får sämre utdelning för sin erfarenhet och utbildning, och i förlängningen sämre förutsättningar till etablering på arbetsmarknaden.**

////////////////////////////////////

Användningen av validering har ökat de senaste åren, men är fortfarande låg. I samtal med handläggare på Arbetsförmedlingen har det framkommit att en orsak till att deltagare inte anvisas till validering är att insatsen inte alltid bedöms hjälpa den sökande. Det låga antalet deltagare kan också bero på att systemet är krångligt eller att handläggare inte

har tillräckligt mycket tid. Tillgången till validering varierar dessutom i hög grad mellan olika regioner, yrkesområden och utbildningsområden, vilket också konstateras i valideringsdelegationens förslag till nationell strategi (SOU 2017:18).

Det nuvarande systemet är inte likvärdigt för kvinnor och män, och inte heller för deltagare i olika delar av landet. Valideringsdelegationen måste få tydliga instruktioner att i sitt fortsatta arbete aktivt verka för ökad jämställdhet och för att förbättra kvinnors deltagande. En större likvärdighet behöver säkerställas, handläggningstiderna behöver kortas och ansvarsfördelningen mellan olika aktörer och myndigheter som medverkar i valideringen behöver tydliggöras.

Ett utökat arbete behövs i synnerhet inom branschvalideringen där endast var tionde deltagare var en kvinna under 2016. Branschvalidering finns främst inom mansdominerade branscher och yrken där det råder arbetsbrist. Då dessa yrken ofta ställer lägre krav på erfarenhet och kompetens går valideringarna snabbare att genomföra och får mer effekt. I förslaget till strategi (SOU 2017:18) skriver valideringsdelegationen: *»Utbudet av modeller för validering i arbetslivet är idag begränsat och behöver utökas till att omfatta fler yrken, arbetsuppgifter och kvalifikationsnivåer. Utvecklingsbehoven är särskilt stora när det gäller tjänstemannayrken, traditionellt kvinnodominerade branscher och yrken, samt yrken inom offentlig sektor.«*

För att kvinnor i högre utsträckning ska delta måste arbetsmarknadens parter och de nationella branschorganisationerna prioritera validering inom dessa kvinnodominerade branscher och yrken. I synnerhet för yrken med lägre kvalifikationskrav, exempelvis för barnskötare, vårdbiträden och inom hemtjänst.

Då det är enskilda handläggare hos Arbetsförmedlingen som anvisar deltagare till validering bär även dessa ett stort ansvar i att säkerställa att både kvinnor och män tar del av insatserna. I och med Arbetsförmedlingens nya systematiserade arbetssätt införs en kontrollfråga i systemet som gäller huruvida personen behöver validering eller inte. Att arbetsförmedlaren aktivt behöver ta ställning till detta kan leda till att fler får valideringsinsatser.

Särskilda insatser behövs för de kvinnor som har kort eller ingen utbildning och som står allra längst från arbetsmarknaden. Vi återkommer till detta på sida 48.

## **Extratjänster och moderna beredskapsjobb – ett sätt att utjämna könsskillnaderna?**

I budgeten presenterar regeringen också satsningar på *extratjänster i välfärden och moderna beredskapsjobb i staten*. Satsningarna är nya och har än så länge få deltagare. Därför har Sveriges Kvinnolobby inte på djupet analyserat deltagandet, könsfördelningen och vilka jobb som blivit till. Vi

vill dock framhålla att dessa satsningar har stor potential att komma nyanlända kvinnor till del – om ett aktivt arbete bedrivs för att så ska ske.

För extratjänster och moderna beredskapsjobb avsätts under 2017 totalt 327 miljoner kronor. Stödet höjs därefter succesivt; 653 miljoner för 2018, 825 miljoner 2019 och 1 009 miljoner år 2020 (utg.omr. 14). I samband med detta föreslås även en ökning av antalet utbildningsplatser för tidsbegränsat anställda inom äldreomsorg och hälso- och sjukvård.

Extratjänsterna innebär att kommuner, landsting och privata utförare inom välfärden får en extra resurs som kan stötta och avlasta verksamheten främst inom sjukvård, skola, äldrevård, barnomsorg och funktionshindersomsorg. Tjänsterna erbjöds tidigare till långtidsarbetslösa men är sedan december 2016 också tillgängliga för nyanlända.

Ersättningen gäller för tillsvidareanställningar och tidsbegränsade anställningar på både hel- och deltid. Arbetsgivaren får ersättning motsvarande hela lönekostnaden i upp till 12 månader, samt ett extra bidrag (handledarstöd) på 150 kr per arbetad dag. Extratjänsten kan förlängas med ytterligare tolv månader om det bedöms vara bra för den arbetssökande. Arbetstagaren har rätt till lön och andra anställningsförmåner enligt branschens kollektivavtal. Antalet extratjänster beräknas uppgå till cirka 20 000 personer år 2020. I februari 2016 hade cirka 2 300 tjänster skapats.

Sveriges Kvinnolobby är positiv till satsningar på extratjänster som har potential att gynna nyanlända kvinnor, särskilt den grupp med kort utbildning som riskerar att hamna långt från arbetsmarknaden. Satsningen på extratjänster görs delvis mot bakgrund av att arbetsmarknadens parter har svårt att enas om snabbspår inom vård och omsorg, exempelvis för undersköterskor. För att säkerställa att satsningen når kvinnor anser vi att antalet platser ska kvoterats så att kvinnor tar del av minst hälften av extratjänsterna.

Arbetsituationen inom vård och omsorg är ansträngd och bland annat Kommunal har framfört att personalen inte har tid till handledning. En rimlig arbetsbelastning är en förutsättning för att ta emot och handleda arbetssökande nyanlända. Bara då kan extratjänsterna avlasta och skapa en bättre arbetsituation för de som redan arbetar inom vård och omsorg.

---

### **För att extratjänsterna ska bli en framgång behövs mer resurser och satsningar på bättre villkor i offentlig vård- och omsorgsverksamhet i stort.**

---

Även satsningen på moderna beredskapsjobb inom statliga myndigheter, som ska sysselsätta 5 000 personer år 2020, bör riktas mot kvinnor. Beredskapsjobben ska ha lägre kvalifikationskrav för att särskilt nå personer som står långt från arbetsmarknaden. Då kvinnor är överrepresenterade i denna grupp anser Sveriges Kvinnolobby att regeringen bör ställa krav på att minst hälften av beredskapsjobben går till kvinnor. Detta bör varje år anges i regleringsbrev till Arbetsförmedlingen och

övriga berörda myndigheter samt till Statskontoret som har i uppdrag att följa upp satsningen. Vi föreslår också att beredskapsjobben kan användas till arbete med tillfällig barnpassning på anläggningsboenden och myndigheter. Mer om detta på sida 53.

## Lägre löner för nyanlända – inte rätt väg att gå

I mars 2017 presenterade fackförbundet LO ett förslag till ny satsning som de kallar *utbildningsjobb*. Modellen innebär att personer utan gymnasieutbildning (men med grundskoleutbildning) kan få jobb med löner som är lägre än kollektivavtalets under en period då de samtidigt deltar i vuxenutbildning utanför arbetsplatsen. Målgruppen är i huvudsak nyanlända 25–45 år och den lägre lönenivån ska gälla tills arbetstagarna nått samma kompetens som övriga på arbetsplatsen. Därefter ska vanliga kollektivavtalsnivåer tillämpas. Liknande förslag har presenterats av Moderaterna (»första jobbet-anställning«) och Centerpartiet (»ingångsjobb»). LO:s förslag välkomnas av både regeringen och flera oppositionspartier.

Kvinnor är i majoritet i den grupp utbildningsjobben riktar sig till. Det är därför anmärkningsvärt att LO inte adresserar hur satsningen kommer att påverka jämställdheten och löneskillnaderna mellan kvinnor och män. Förslaget omfattar dessutom inte personer utan grundskoleutbildning vilket innebär att en stor grupp, som domineras av kvinnor, lämnas utanför satsningen. Insatser där språk, utbildning och arbete kombineras är bra, men att lönerna sänks inom redan underbetalda branscher skapar inte nya jobb. För att satsningen ska nå kvinnor krävs program och tjänster med lägre krav på utbildning och kvalifikationer inom kvinnodominerade yrken och sektorer som vård och omsorg. Behovet av extra arbetskraft inom dessa sektorer är stort och kommer att växa tack vare att befolkningen i stort och bland äldre växer. Tjänster som kompletterar och avlastar undersköterskor och andra anställda i vården måste skapas. Dessa ska alltid ha kollektivsenliga avtal och löner.

## Långspår nödvändigt för jämställdhet

Genomgående i regeringens förslag till budget för 2017 finns en strävan efter ökad effektivitet i etableringen av nyanlända. Det talas om att *snabba på, korta och påskynda* etableringen. Det är förstås bra att arbeta för att så många som möjligt ska etableras så fort som möjligt. Men som framgår av vår granskning är detta också en bidragande orsak till att gapet mellan nyanlända kvinnor och män ökar. Mer resurser och satsningar går till mansdominerade utbildningar och yrken, och män får tidigare och mer effektiva insatser. Medan män i högre grad deltar i subventionerade jobb, snabbspår och andra satsningar som leder till arbete, får kvinnor ta stickspåret till arbetslöshet och obetalt hemarbete.

Den grupp som halkar efter är främst nyanlända kvinnor med kort



utbildning. Kombinationen av att de får sämre stöd, är föräldralediga i högre utsträckning och att det satsas mindre på kvinnodominerade yrken och sektorer, gör att många i denna grupp hamnar långt från arbetsmarknaden. Denna grupp nedprioriteras alltså i dagens system när de i själva verket skulle behöva *mer* stöd än andra grupper.

För den grupp kvinnor som står långt från arbetsmarknaden är det inte alltid korta vägar, högre krav och snabba spår som är lösningen. För dem kan det tvärtom behövas långspår med långsiktiga satsningar på språk, utbildning och subventionerade anställningar i kvinnodominerade sektorer.

---

**Att satsa på denna grupp kanske kommer att ta längre tid och kräva mer resurser, men det är en investering som betalas tillbaka på sikt, både för den enskilda individen och för samhället.**

---

### Räkneexempel

Sverige har ett högt arbetskraftsdeltagande för kvinnor, vilket är en av de stora orsakerna till att den svenska arbetsmarknaden är stark. Jämfört med andra länder har vi också en relativt hög sysselsättningsgrad för utrikes födda kvinnor. Samtidigt är gapet mellan utrikes och inrikes födda större i Sverige än i andra EU-länder, särskilt för kvinnor. Att en stor grupp kvinnor lämnas utanför arbetsmarknaden är förödande för den enskilda individen och för jämställdheten, men det får också stora samhällsekonomiska konsekvenser, vilket bland annat synliggörs i *Ett nytt regelverk för nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet* (Ds 2016:35). På promemorians sida 157–158 går att läsa:

*”Arbetsförmedlingen bedömer att etableringsuppdraget har i genomsnitt 83 500 deltagare år 2017. Som ett räkneexempel skulle en höjning av sysselsättningsgraden i gruppen med en procentenhet ge ett tillskott i samhällsekonomi om ca 835 arbetade år, eller cirka 1,3 miljoner arbetade timmar. Även med mycket försiktiga antaganden (...) skulle det ekonomiska värdet av en höjd sysselsättningsgrad med en procentenhet för en årskull deltagare i etableringsuppdraget sannolikt uppgå till åtskilliga hundratals miljoner kronor.”*

Som framgår av räkneexemplet skulle en ökad sysselsättning ha stor samhällsekonomisk betydelse. Att de kvinnor som idag står utanför arbetsmarknaden kommer i arbete är avgörande för att samhällets välfärdssystem ska kunna upprätthållas och kan bidra till att lösa Sveriges demografiska utmaning med en åldrande befolkning. Det är också en förutsättning för att regeringen ska nå sitt mål om EU:s lägsta arbetslöshet år 2020.

# Förutsättningar för jämställd etablering

**VI HAR NU LAGT FRAM** förslag till åtgärder och insatser för att öka jämställdheten inom några av regeringens huvudsakliga satsningar för etablering av nyanlända, samt inom ramen för Arbetsförmedlingens uppdrag. För att säkerställa att nyanlända och utrikes födda kvinnor etableras i arbets- och samhällsliv krävs också större och mer genomgripande förändringar. I detta avsnitt presenterar vi de åtgärder vi ser som allra viktigast för att nå målen om jämställdhet och etablering av nyanlända. Dessa åtgärder är också förutsättningar för att andra etableringsinsatser ska fungera.

## Tidiga etableringsinsatser måste nå nyanlända kvinnor

Sedan februari 2017 har länsstyrelserna i uppdrag att vara samordnande aktör för tidiga insatser. Satsningen syftar till att ge asylsökande kunskaper i svenska språket, det svenska samhället, kompetenskartläggning och andra etableringsfrämjande insatser redan på anläggningsboenden. Detta är en välkommen satsning då flera utredningar visat att det finns ett signifikant samband mellan att tidigt delta i arbetsmarknads- och etableringsinsatser och sannolikheten att vara sysselsatt på lång sikt (RiR 2013:17, SOU 2012:69 m.fl.). Sannolikheten att få ett jobb minskar med varje år man får vänta på relevanta stödinsatser. Mot bakgrund av de stora könsskillnaderna i alla delar av etableringen är det av största vikt att säkerställa att tidiga insatser kommer kvinnor till del.

En förutsättning för att tidiga insatser ska fungera är att handläggningen för asylärenden kortas och att trygga bostäder finns att tillgå. Den ovisshet om framtiden och rädsla att utvisas som asylsökande lever under, påverkar starkt möjligheten och orken att delta i etableringsinsatser. När regeringen under 2016 införde striktare asylregler (Lag 2016:752) begränsades också möjligheterna till anhöriginvandring kraftigt. Detta drabbar framförallt kvinnor och den bör därför öppnas upp. Kvinnor och flickor ska få en egen asylbedömning, permanenta uppehållstillstånd och medborgarskap som inte är knutna till en partner. För att detta ska gälla för kvinnor som kommer till Sverige genom anknytning till en svensk medborgare måste även tvåårsregeln i utlänningslagen tas bort.

Skärpningen i asylreglerna innebär också att anknytningspersonen ska ha en tillräcklig inkomst och en bostad för att kunna försörja den anhörige (Förordning 2016:850). Betydligt fler män än kvinnor har sökt asyl i Sverige de senaste åren och kvinnor kommer oftare på anknytning. Då det är svårt för nyanlända att komma upp i de lönenivåer som krävs av försörjningskravet blir konsekvensen att kvinnor och barn lämnas en längre tid i flyktingläger eller tvingas ut på flykt. För de kvinnor som kommer till Sverige på anknytning innebär försörjningskravet att de blir beroende av en man. Detta motverkar deras ekonomiska självständighet och måste bemötas.

AKKA-utredningen (SOU 2012:69) har tidigare uppmärksammat att kvinnor som invandrar som anhöriga riskerar att hamna i både ett ekonomiskt och socialt beroendeförhållande till sin anknytningsperson. Bland utrikes födda som fått uppehållstillstånd av skyddsskäl och som anhöriga till dem är det i genomsnitt en lägre andel som förvärvsarbetar jämfört med övriga utrikes födda invandrare. 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 bör även vara enklare att arbeta under asyltiden. Migrationsverket bör i betydligt högre utsträckning än idag använda sig av möjligheten som finns att bevilja asylsökande undantag från kravet på arbetstillstånd.

Det finns också förslag om att tillfälliga uppehållstillstånd ska kunna förlängas för den som deltar i tidiga utbildningar och etableringsinsatser. Det är bra, men eftersom män i högre utsträckning tar del av insatser finns även här en stor risk att kvinnor missgynnas. Om detta genomförs måste tidiga insatser riktas särskilt mot kvinnor utan uppehållstillstånd, exempelvis genom att studiemöjligheter erbjuds till kvinnor med låg eller ingen utbildning.

## Insatser för hälsa och trauman

För att det ska vara möjligt att arbeta och delta i olika former av insatser krävs också satsningar på hälsa och psykosocialt stöd. Detta blir särskilt viktigt när regeringen nu föreslår att samma krav ska gälla för nyanlända som för andra arbetssökande (Ds 2016:35).

Många kommer till Sverige bärande på traumatiska upplevelser av förföljelse, krig och flykt som behöver bearbetas. Mellan 20–30 procent av de asylsökande uppskattas lida av psykisk ohälsa och asylsökande kvinnor är särskilt utsatta. Bland utrikes födda kvinnor uppger 38 procent att de har sömnbesvär och 33 procent att de lider av ångslan, oro och ångest (Socialstyrelsen, 2015). Mellan en tredjedel och hälften av de nyanlända uppger att de har svårt att delta i insatser på grund av fysisk eller psykisk ohälsa (RiR 2015:17).

Det är vanligt att kvinnor och flickor utsätts för våld och övergrepp i konflikter och under sin flykt till en tryggare plats. Kunskap om detta och om kvinnors och mäns olika hälsotillstånd måste öka hos alla som möter nyanlända, så som kommuner, sjukvårdspersonal och handläggare på Arbetsförmedlingen.

Det krävs också att nyanlända och deras anhöriga har en stabil social situation. Nyanländas behov av socialt stöd behöver tillgodoseas och olika aktörers ansvar för att stödja nyanlända i praktiska frågor behöver tydliggöras.

## Säkerställ tillfällig och tillgänglig barnomsorg

Nyanlända kvinnor tar ofta ett större ansvar för det obetalda hemarbetet. Kvinnor tar också ett större ansvar för sjuka eller äldre anhöriga och unga kvinnor tar ofta ansvar för yngre syskon. Mönstret finns bland både inrikes och utrikes födda men är tydligare bland utrikes födda. Av utomeuropeiskt födda kvinnor utanför arbetskraften uppger 20 procent att de står utanför arbetsmarknaden på grund av hemarbete (SCB, 2015). Detta är en bidragande faktor till att etableringen försenas och att kvinnor får få kontakter utanför den närmaste familjen. Svårigheten att få ett arbete kan också leda till att kvinnor ägnar mer tid åt omsorg om barn, vilket bland annat AKKA-utredningen synliggjort (SOU 2012:69).

Regeringen satsar nu på tidiga insatser för de som ännu inte beviljats uppehållstillstånd i Sverige. En förutsättning för att kvinnor ska kunna delta i tidiga insatser är att tillfällig barnpassning finns att tillgå redan på anläggningsboenden samt vid besök hos kommuner, myndigheter med mera. Annars kommer även dessa insatser att komma män till del i högre utsträckning. Sveriges Kvinnolobby föreslår att de moderna beredskap-sjobb som införs i statliga verksamheter kan användas till att ge nyanlända möjlighet att arbeta med barnpassning, något som skulle komma många kvinnor till del. På detta sätt minskar också risken att beredskap-sjobben blir ytterligare en insats där fler män än kvinnor deltar.

En annan förutsättning för att kunna kombinera arbete med att ha små barn är att tillgänglig och bra barnomsorg finns att tillgå i alla delar av landet, alla tider på dygnet. Väntetid till förskola och barnomsorg är en betydande orsak till att kvinnor kommer in i etableringsinsatser senare. Undersökningar har visat att huruvida barn går i förskola eller inte har ett starkt samband med socioekonomiska faktorer (föräldrarnas utbildningsnivå, inkomst och födelseland). I resurssvagare områden är deltagandet betydligt lägre. Samtidigt visar studier att förskolan spelar en stor roll för integrationen och för kvinnors förvärvsarbete (Stockholms stad, 2017).

Detta behöver bemötas med stärkta resurser till barnomsorgen så att kötiderna kortas, barngrupperna blir mindre och personaltätheten högre. Sveriges Kvinnolobby anser också att kostnadsfri allmän förskola bör införas från två års ålder (istället för dagens tre år). Det skulle stödja språkinläringen för barn till nyanlända föräldrar och ge både dem och deras föräldrar bättre möjligheter att integreras i samhället. Av denna orsak är det också viktigt att asylsökande föräldrar erbjuds plats i förskola på samma villkor som andra barn. Information om förskolan måste förbättras i alla verksamheter som har föräldrakontakter (mödravårdscentraler, medborgarkontor, familjecentraler, parklekar, öppna förskolor, arbetsmarknadsverksamheter m.m.) och handläggare bör alltid ställa frågor om barnomsorg tidigt i processen. Det behövs också ett uppsökande arbete riktat mot nyanlända familjer med små barn som ännu inte deltar i förskolan.

Goda exempel som visat sig ge bra resultat, exempelvis svenska med baby och introduktionsförskolor som erbjuder en blandning av öppen förskola och språkträning, behöver systematiseras och upprättas på fler ställen runt om i landet, särskilt i områden där många nyanlända bor.

## Jämställd föräldraförsäkring – en del av lösningen

Skillnaden i uttag av föräldraledighet mellan kvinnor och män är stor och för föräldrar som kommer till Sverige med små barn är gapet ännu större. Det är betydligt fler nyanlända kvinnor än män som har aktiviteten föräldraledighet i sin etableringsplan (16 procent av kvinnorna jämfört med 1 procent av männen).

En längre tids föräldraledighet gör att etableringen försenas och att framförallt kvinnor hamnar långt från arbetsmarknaden. Föräldraförsäkringens garantinivå i kombination med möjligheten att sprida ut ersättningsdagar över lång tid kan bli en försörjning för den som inte har ett arbete, oavsett om personen är nyanländ eller inte. Risken är då att föräldraförsäkringen fungerar som det vårdnadsbidrag som tidigare fanns och försvårar för framförallt kvinnor att komma in på arbetsmarknaden. Utformningen av föräldraförsäkringen motverkar på detta sätt kvinnors ekonomiska självständighet.

////////////////////////////////////  
**Att säkerställa en mer jämställd fördelning av föräldraledigheten är en viktig insats både för att stärka kvinnors etablering på arbetsmarknaden och för att nå de jämställdhetspolitiska målen.**  
////////////////////////////////////

I oktober 2016 presenterades ett delbetänkande (SOU 2016:73) i den pågående utredningen om föräldraförsäkringen med förslag om att begränsa rätten till föräldrapenning för barn som kommer till Sverige. Förslaget innebär att om ett barn blir bosatt i Sverige under sitt andra levnadsår ska föräldrapenning lämnas under högst 200 dagar. För att stärka kvinnors ställning på arbetsmarknaden anser Sveriges Kvinnolobby istället att en tvåårsbegränsning i ersättningsdagarna bör införas för *alla* som är försäkrade för föräldrapenning. En sådan generell begränsning skulle stämma bättre överens med lagstiftarens intention, det vill säga att föräldrapenningen primärt ska användas när barnet är litet. Det skulle också bidra till en förbättrad etablering på arbetsmarknaden för framförallt kvinnor. Att begränsa flexibiliteten är också bra för barnen som då får chans att gå i förskola och bättre integreras.

Sveriges Kvinnolobby anser att garantinivån i föräldraförsäkringen ska avskaffas så att föräldraförsäkringen istället bygger på sjukpenning-

grundande inkomst (SGI). Med nuvarande utformning utgör garanti-nivån ett incitament för kvinnor att inte ta sig in på arbetsmarknaden, samtidigt som den är så låg att den inte går att leva på. De föräldrar som inte har ett arbete och som saknar SGI bör få andra former av ersättning som också kan kombineras med etableringsinsatser. På detta sätt får föräldraförsäkringen en tydligare koppling till arbete, samtidigt som det blir lättare att identifiera och stötta de föräldrar som står långt från arbetsmarknaden.

En effektiv åtgärd för att öka såväl inrikes som utrikes födda kvinnors arbetskraftsdeltagande och stärka deras ekonomiska självständighet är att individualisera föräldraförsäkringen. Bland nyanlända är andelen män som inte alls använder föräldrapenning hög (59 procent för föräldrar som kom till Sverige med barn år 2012, SOU 2016:73). Genom att individualisera föräldraförsäkringen ges pappor fler incitament att ta ett större ansvar för barn. Sveriges Kvinnolobby anser att detta är en viktig och nödvändig reform för jämställdheten i samhället i stort, och som särskilt skulle gynna de grupper av kvinnor som står långt från arbetsmarknaden.

## Satsa på utbildning

Den stora vattendelaren på svensk arbetsmarknad går mellan de som har gymnasieutbildning och de som inte har det. Arbetsgivare kräver fullgjord gymnasieutbildning för så gott som alla arbeten, även för jobb som inte ställer särskilt höga krav på utbildning för att kunna utföras.

År 2015 fanns 116 000 inskrivna arbetslösa som saknade gymnasieutbildning och gruppen växer successivt, bland annat till följd av det ökade antalet nyanlända. Kvinnor är i majoritet i denna grupp. Bland kvinnor med endast förgymnasial utbildning står cirka 40 procent utanför arbetskraften (Arbetsförmedlingen, 2016).

Både Arbetsförmedlingen och Riksrevisionen har påtalat att det ofta saknas relevanta insatser för gruppen kvinnor med kort eller ingen utbildning. Det är därför välkommet att regeringen i början av 2017 gav Arbetsförmedlingen ett uppdrag att jobba särskilt gentemot denna grupp (A2017/00180/A). Trots den höga andelen nyanlända med kort utbildning är det få som läser på komvux. Insatser för att fler ska fullgöra grundskole- och gymnasieutbildning behövs. Satsningen på studie-startsstöd för arbetslösa med kort utbildning som föreslås införas 1 juli 2017 och beräknas omfatta cirka 15 000 personer är därför välbehövlig. Då det är kommunerna som föreslås fatta beslut om vem som har rätt till studiestartsstöd är det av största vikt att dessa får tydliga krav på att stödet ska komma kvinnor till del. Mot bakgrund av att kvinnor är överrepresenterade i den grupp som är i behov av studiestartsstöd anser Sveriges Kvinnolobby att minst 50 procent av de som tar del av stödet ska vara kvinnor.

Satsningar på lärlingsvux och yrkesvux är bra men övergången från

studier till arbete måste stärkas, särskilt för kvinnor. Som tidigare påtalat behövs också fler satsningar på yrkesutbildningar, snabbspår och subventionerade jobb med lägre utbildnings- och språkkrav inom kvinnodominerade yrken. Kvinnor som är analfabeter måste få särskilda insatser och stöd på det egna språket.

En förklaring till att nyanlända kvinnor studerar i högre utsträckning än män kan vara att det är lättare att kombinera utbildningsinsatser med att ha huvudansvaret för hem och barn. Det är bra att det finns möjlighet att kombinera arbetsinsatser med föräldraledighet på deltid. Sveriges Kvinnolobby ser dock en risk att detta kan bidra till att fler kvinnor hamnar i långvarigt deltidsarbete och att deras ekonomi och ställning på arbetsmarknaden fortsätter vara svagare än mäns. Denna utveckling behöver regeringen och Arbetsförmedlingen bevaka och motverka.

I enlighet med Skollagen (2010:800) ska all utbildning utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar och de mänskliga rättigheterna, däribland jämställdhet. Ett jämställdhetsperspektiv måste finnas i alla vuxenutbildningar för nyanlända, precis som det är ett krav i annan undervisning och läroplaner.

## Språk – en förutsättning

År 2015 var antalet elever i sfi drygt 138 000 stycken, 52 procent var kvinnor och 48 procent män (Skolverket). Drygt sex av tio avslutar någon kurs med minst godkänt resultat två år efter kursstart. Kvinnor har bättre resultat än män och slutför utbildningen i högre utsträckning.

Sfi ges i fyra kurser, från A till D, där D är den högsta kursen. Det stora antalet deltagare finns dock inom kurs A–C. Av de som hade en etableringsplan i slutet av 2016 deltog endast 9 procent av kvinnorna och 11 procent av männen i D-kursen. Detta är ett problem då många arbetsinsatser kräver sfi på D-nivå. Då språkkraven ofta är högt ställda inom kvinnodominerade yrken som vård och omsorg riskerar detta att bli ännu ett hinder som slår hårdare mot kvinnor än män.

Av tidigare granskningar har framkommit att utbildning i sfi ser olika ut i olika delar av landet och att det ofta råder brist på lärare och undervisningstillfällen (RiR 2015:17). OECD har också kritiserat att sfi-utbildning ger dåliga resultat. De menar att språkutbildningen för nyanlända måste förbättras och kombineras med arbetsmarknadsutbildning, samt att kontakten med arbetsmarknaden behöver förbättras.

Språket är en förutsättning för att kunna delta i andra delar av etableringen och en lång väntetid gör att andra insatser förskjuts. Det är därför viktigt att sfi-undervisning påbörjas tidigt samt att den blir bättre och mer likvärdig. Yrkesinriktad sfi och svenska för analfabeter och korttidsutbildade har visat sig ge goda resultat, men sådana insatser finns inte överallt. Kvinnor är i majoritet bland de med kort eller ingen utbildning. För att förbättra kvinnors deltagande måste alla kommuner kunna erbjuda målgruppsanpassad sfi.



Regeringen genomför också en kompetensutveckling av sfi-lärare för att fler ska vilja bli lärare och fördjupa sin kompetens inom sfi. Sveriges Kvinnolobby välkomnar satsningen och vill poängtera att kunskap om jämställdhet ska ingå i kompetensutvecklingen såväl som i all sfi-undervisning.

Det är också viktigt att utbildningar, kurser, validering och andra etableringsinsatser finns tillgängliga för flera språkgrupper. Ofta finns kurser på arabiska, vilket är bra, men inte på exempelvis persiska eller tigrinja som också är modersmål för ett stort antal nyanlända. Detta måste förbättras och bli mer likvärdigt i landet.

## Samhällsorientering för alla

Kommunerna är skyldiga att erbjuda samhällsorientering till de som beviljats uppehållstillstånd. Sveriges Kvinnolobby anser dock att samhällsorientering ska omfatta alla nyanlända, oavsett ålder och om du beviljats uppehållstillstånd eller inte. Att tidigt få information om hur samhället fungerar är grundläggande för etableringen.

Under 2015 deltog endast 27 procent av de som hade en etableringsplan i samhällsorientering. Detta visar på att högre krav på deltagande i samhällsorientering bör ställas, samt att kommunerna behöver bedriva ett mer aktivt arbete för att nå ut till samtliga individer. För att samhällsorientering ska nå fler nyanlända krävs ett enhetligt regelverk, en likvärdig service och att information finns lättillgänglig på de nyanländas modersmål.

Information om jämställdhet och kvinnors mänskliga rättigheter ska alltid ingå i samhällsorientering. Särskild information ska ges om mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt sexualbrott, inklusive vart man vänder sig om man blivit utsatt. Alla nyanlända kvinnor ska ges information om sexuella och reproduktiva rättigheter, till exempel abort och preventivmedel, samt information om mödravårds- och barnavårdscentraler, patientsäkerhet och sekretess. Unga nyanlända ska alltid få kontakt med en ungdomsmottagning. Detta ska även gälla inom ramarna för satsningen på svenska från dag ett som genomförs av studieförbund och folkhögskolor. Det är också viktigt att alla nyanlända föräldrar, mammor som pappor, får information som rör barnen till exempel ifråga om skola, förskola och föräldraförsäkring, men också flickors och pojkars rättigheter utifrån barnkonventionen.

## Ökad kunskap för de som möter nyanlända motverkar diskriminering

Diskriminering, rasism och könsstereotypa föreställningar kan vara en förklaring till att utrikes födda kvinnor och män hänvisas till olika insatser eller aktiviteter. AKKA-utredningen (SOU 2012:69) visade att

handläggares matchning ofta utgår från antaganden om vad kvinnorna behöver, snarare än deras faktiska behov. Det har till exempel framkommit att kvinnors etableringsplaner i högre utsträckning anpassas för att de ska kunna ta ett större ansvar för hem och familj och att handläggare ålägger kvinnor ett lägre aktiveringskrav än män. Det förekommer också att kommuner hänvisar kvinnor till att vara hemma med barn trots att de vill arbeta. AKKA-utredningen drog slutsatsen att könsstereotypa föreställningar hos svenska myndigheter leder till att kvinnor ges sämre möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Även OECD har påpekat att diskriminering är ett problem i Sverige och ett hinder för nyanlända att integreras på arbetsmarknaden (OECD & EU-kommissionen, 2016).

---

### **Många nyanlända kvinnor drabbas dubbelt av diskriminering i arbetslivet i egenskap av att vara både utomeuropeiskt födda och kvinnor.**

---

Den enskilda handläggaren på Arbetsförmedlingen eller kommunen har ofta stort inflytande över vilken typ av arbetsförberedande insats en arbetssökande erbjuds. För att fördomar och stereotypa föreställningar om kvinnor och män i minsta möjliga mån ska påverka individers etableringsplaner och insatser behövs utbildningar för alla som är i kontakt med nyanlända. Grundläggande kunskap om jämställdhet behöver nå handläggare och kontaktpersoner på olika myndigheter men även tolkar, flyktingguider och familjekontakter, de som jobbar i rättssystemet, sjukvården med flera. Även företag behöver utbildas i jämställdhet och icke-diskriminerande rekrytering.

Kunskapen måste också öka om de hedersrelaterade normer och begränsningar som kan hindra kvinnor att komma ut i arbete. Det förekommer att kvinnor tvingas tacka nej till erbjudandena om arbete på grund av att det inte anses lämpligt för kvinnor att utföra vissa arbetsuppgifter, att arbeta tillsammans med män eller jobba natt. Det kan leda till att kvinnors etableringsersättning dras in och på sikt att de inte etableras i samhället. Kopplingen mellan hedersförtryck och etablering måste synliggöras och kunskapen måste öka bland yrkesverksamma hos kommuner, myndigheter och arbetsgivare.

## **Civilsamhälle och kvinnoorganisationer spelar oumbärlig roll**

Civilsamhället spelar en avgörande roll för nyanländas etablering och integration. De kan erbjuda sociala aktiviteter och sammanhang som myndigheter och samhällsinstanser aldrig kan tillhandahålla. Den kompetens som finns inom etablerade föreningar och verksamheter måste

utnyttjas bättre. Föreningar som ges statliga medel ska alltid granskas ur demokrati- och jämställdhetsperspektiv.

Mer stöd behöver ges till verksamheter som syftar till att underlätta kvinnors etablering i samhället, exempelvis språkinläring, studiecirk- lar och rättighetsbaserade utbildningar eller mentorskapsprogram för att skapa nätverk och lära sig mer om den svenska arbetsmarknaden. För att nyanlända och utrikes födda kvinnor ska kunna påverka och driva egna krav måste stödet till organisationer för utrikes födda kvinnor stärkas. För att skapa kontinuitet behöver det bli lättare att få långsiktiga medel till projekt och metoder som visat sig fungera bra. Det behövs också fler föreningslokaler och aktiviteter på platser där många nyanlända bor, samtidigt som det är viktigt att skapa sammanhang och satsningar där svenskfödda och utrikes födda kan mötas och integreras.

Samarbeten mellan civilsamhälle, kommuner och myndigheter bör underlättas. Bland annat genom att förbättra lagen om offentlig upp- handling så att civilsamhället kan direktförhandla med arbetsgivare.

En viktig målgrupp för civilsamhället är ungdomar som är i riskzonen för långtidsarbetslöshet och utanförskap. Könsskillnaderna i etablering bland unga är stora. I en förstudie från KFUM Göteborg (2016) fram- kom att det finns flera anledningar till att nyanlända tjejer har svårare att etablera sig på arbetsmarknaden, men att några förklaringar är att de bildar familj tidigare än inrikes födda tjejer och att de upplever att det är svårare att bestämma över sina liv. Riktat stöd och trygga mötesplatser för unga kvinnor behöver sättas in redan på anläggningsboenden. Infor- mation om jämställdhet och sexuella och reproduktiva rättigheter måste förbättras.

Att satsa på ungdomsverksamheter, föreningsliv och idrott kan bidra till att både unga och deras föräldrar integreras och hittar sociala sam- manhang. Här är det av största vikt att säkerställa att satsningar kommer både unga kvinnor och män till del.

////////////////////////////////////  
**Civilsamhället är både granskare av politiken och levererar tjänster som förbättrar etableringen av nyanlända. Båda dessa uppdrag behöver stärkas.**  
////////////////////////////////////

# 15 ÅTGÄRDER FÖR BÄTTRE OCH MER JÄMSTÄLLD ETABLERING

Vi hoppas att vår granskning och de förslag vi lämnar kan bidra till att förbättra etableringen för nyanlända flickor och kvinnor, samt till jämställdhet i etableringsuppdraget såväl som i samhället i stort. Här listar vi våra huvudsakliga åtgärdsförslag i rapporten.

**1** Öronmärk hälften av platserna till kvinnor i subventionerade anställningar, extratjänster, beredskapsjobb, och praktikplatser. Detta bör varje år anges i regleringsbrev till berörda myndigheter och aktörer.

**2** Erbjud arbetsgivare en högre subvention när de anställer nyanlända kvinnor, till exempel i nystarts- och instegsjobb.

**3** Regeringen och arbetsmarknadens parter bör prioritera snabbspår inom kvinnodominerade yrken och branscher, i synnerhet för yrken med lägre utbildnings- och kvalifikationskrav.

**4** Genomför fler satsningar på yrkessvenska och kompletteringsutbildningar för kvinnor med erfarenhet från bristyrken, till exempel vård och omsorg.

**5** Prioritera branschvalidering inom kvinnodominerade branscher och yrken med lägre kvalifikationskrav, exempelvis för barnskötare, vårdbiträden och inom hemtjänst.

**6** Stärk offentligfinansierade verksamheter inom vård och omsorg generellt genom att tillföra mer resurser.

**7** Skärp kraven på Arbetsförmedlingen att se till att kvinnor tar del av stöd och insatser i lika hög utsträckning som män, och på att redovisa resultat. Ange detta i regleringsbrev och särskilda instruktioner.

**8** Skärp kraven på jämställdhet och resultatredovisning uppdelat på kön för den upphandlade verksamhet som utförs av externa anordnare. Öka tillsynen över detta.

**9** Säkerställ tillgänglig barnomsorg alla tider på dygnet och tillfällig barnpassning i anslutning till insatser på anläggningsboenden, kommuner och myndigheter. Inför kostnadsfri allmän förskola från två års ålder.

**10** Arbeta för att bryta könsuppdelningen på arbetsmarknaden, bland annat genom att uppvärdera kvinnodominerade yrken och sektorer genom lön och villkor.

**11** Korta handläggningen för asylärenden och ge kvinnor och flickor egna asylbedömningar, permanenta uppehållstillstånd och medborgarskap som inte är knutna till en partner. Öppna upp anhöriginvandringen och ta bort tvåårsregeln i utlänningslagen.

**12** Satsa på hälsa och traumabearbetning med ett tydligt jämställdhetsperspektiv, inklusive särskilt stöd till kvinnor som utsatts för mäns våld och sexuella övergrepp.

**13** Individualisera föräldraförsäkringen, inför en tvåårsbegränsning i ersättningsdagarna för alla föräldrar och ta bort garantinivån.

**14** Utbilda alla som möter nyanlända i jämställdhet och icke-diskriminering, inklusive hedersrelaterade normer och begränsningar.

**15** Stärk stödet till utrikes födda kvinnors organisering och till civilsamhällets arbete för att underlätta nyanlända kvinnors etablering.

# Referenser

- Akademikerförbundet SSR, *Remissvar till Ds 2016:35*, 2016
- Arbetsförmedlingen, *Etablering av nyanlända*, 2017
- Arbetsförmedlingen, *Prognos: Var finns jobben 2017?*, 2017
- Arbetsmarknadsdepartementet, *Ett nytt regelverk för nyanlända invandrades etablering*, Ds 2016:35
- Arbetsmarknadsdepartementet, *Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen*, 2007
- Arbetsmarknadsdepartementet, *Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare*, 2010
- Arbetsmarknadsdepartementet, *Med rätt att delta – Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden*, AKKA-utredningen, SOU 2012:69
- Arbetsmarknadsdepartementet, *Regleringsbrev för Arbetsförmedlingen*, budgetåret 2017
- Arbetsmarknadsdepartementet, *Uppdrag till Arbetsförmedlingen avseende åtgärder för att minska arbetslösheten bland utrikes födda kvinnor*, A2017/00180/A, 2017
- Finansdepartementet, *Förordning (2001:100) om den officiella statistiken*, 2016
- Justitiedepartementet, *Förordning (2016:850) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige*, 2016
- Justitiedepartementet, *Lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige*, 2016
- KFUM Göteborg, Talani och Ahmed, *Förstudie; Kartläggning av unga nyanländas behov och hinder på arbetsmarknaden*, 2016
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, *Fokus 16: Unga nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet*, 2016
- OECD Secretariat & European Commission, *How are refugees faring on the labour market in Europe?*, 2016
- Riksrevisionen, *Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända?*, RiR 2013:17
- Riksrevisionen, *Nyanländas etablering – är statens insatser effektiva?*, RiR 2015:17
- Skolverket, *Statistik om utbildning i svenska för invandrare*, 2016
- Socialdepartementet, *Begränsningar i föräldrapenningen för föräldrar som kommer till Sverige med barn*, SOU 2016:73
- Socialdepartementet, *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid*, Skr. 2016/17:10
- Socialstyrelsen, *Psykisk ohälsa hos asylsökande och nyanlända migranter*, 2015
- Statistiska centralbyrån, *Arbetskraftsundersökningarna (AKU), Sysselsättningsgrad för befolkningen 20–64 år*, 2016
- Statistiska centralbyrån, *Standard för svensk yrkesklassificering (SSYK 2012)*, 2016
- Stockholms stad, Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm, *Förskolan – En god investering i jämlika livsvillkor*, 2017
- Sveriges Kvinnolobby, *Kvinnorna och krisen – Leder regeringens investeringar till en jämställd framtid?*, 2013
- Näringsdepartementet, *Uppdrag till Tillväxtverket att främja nyanländas företagande i Sverige*, N2016/07794/FF
- Utbildningsdepartementet, *En nationell strategi för validering*, SOU 2017:18
- Utbildningsdepartementet, Kommittédirektiv, *En samordnad utveckling av validering*, Dir. 2015:120
- Utbildningsdepartementet, *Skollag (2010:800)*, 2016



SVERIGES KVINNOLOBBY är en paraplyorganisation som samlar 46 kvinnoorganisationer. Vi arbetar för kvinnors fulla mänskliga rättigheter och ett jämställt samhälle i Sverige, EU och internationellt. Organisationen vilar på feministisk grund och är partipolitiskt obunden. Verksamheten utgår från FN:s Kvinnokonvention (CEDAW) och Handlingsplanen från Peking (BPfA). Vi är också nationell koordination för European Women's Lobby (EWL). Sveriges Kvinnolobby gör återkommande granskningar av regeringens budget ur ett jämställdhetsperspektiv. Vi har också tagit fram metodmaterial för att granska budgetar. Mer om oss och våra publikationer finns på [sverigeskvinnolobby.se](http://sverigeskvinnolobby.se).

**SVERIGES  
KVINNOLOBBY**