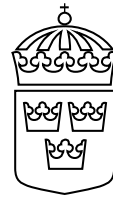


# Regeringens skrivelse

## 2018/19:97



### Riksrevisionens rapport om jämförbarhetsintegrering av integrationspolitiken

Skr. 2018/19:97

---

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 4 april 2019

*Stefan Löfven*

*Åsa Lindhagen*  
(Arbetsmarknadsdepartementet)

## Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Riksrevisionen har granskat om regeringens integrationspolitik har jämförbarhetsintegrerats och därmed gett förutsättningar för likvärdigt och effektivt stöd.

Riksrevisionen bedömer att de granskade dokumenten inte i tillräcklig utsträckning har jämförbarhetsintegrerats och rekommenderar regeringen att fortsätta utveckla jämförbarhetsintegreringen på integrations- och arbetsmarknadsområdet samt att redovisa och analysera arbetsmarknadspolitikens resultat så att det är möjligt att följa hur politiken faller ut för samtliga utrikesfödda kvinnor och män.

Regeringen delar huvudsakligen Riksrevisionens bedömning. Regeringen kommer att fortsätta arbetet med att utveckla jämförbarhetsperspektivet, bland annat i resultattexterna i budgetpropositionen.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

# Innehållsförteckning

Skrivelsens huvudsakliga innehåll .....	1
Innehållsförteckning .....	2
1 Ärendet och dess beredning .....	3
2 Riksrevisionens iakttagelser .....	4
2.1.1 Stora bestående könsskillnader .....	5
2.1.2 Könsuppdelad statistik redovisas men mer analys krävs .....	5
2.1.3 Det går inte att följa politiken för utrikes födda kvinnor och män som inte är nyanlända .....	6
3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser .....	6
4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser .....	7
Bilaga Riksrevisionens rapport Jämställdhetsintegrering av integrationspolitiken – ett outnyttjat verktyg RIR 2018:33 .....	9
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 april 2019 .....	76

# 1 Ärendet och dess beredning

Skr. 2018/19:97

Den 18 december 2018 överlämnade riksdagen Riksrevisionens granskningsrapport Jämställdhetsintegrering av integrationspolitiken – ett outnyttjat verktyg (RiR 2018:33) till regeringen, se *bilaga*. Med anledning av rapporten överlämnar regeringen denna skrivelse.

## 2 Riksrevisionens iakttagelser

### 2.1 Bakgrund

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla, oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Enligt det övergripande målet för jämställdhetspolitiken ska kvinnor och män ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Ett jämställdhetspolitiskt delmål är att kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut. Sedan 1994 har jämställdhetsintegrering varit den huvudsakliga strategin för att nå de jämställdhetspolitiska målen.

### 2.2 Metod och genomförande

Riksrevisionens dokumentstudie har omfattat en analys av olika avsnitt i de centrala rättsliga dokumenten, bland annat budgetpropositionernas bilagor för utgiftsområde 13 Nyanländas etablering och 14 Arbetsmarknad, och regeringens styrdokument för Arbetsförmedlingen under perioden 2008–2017, motsvarande budgetåren 2009–2018.

Urvalet av rättsliga dokument motiveras av att det är de mest centrala redogörelser som regeringen lämnar till riksdagen. Riksrevisionen framför att detta urval förvisso utgör en avsevärd avgränsning, då integrationspolitiken är tvärssektoriell och därmed ska genomföras integrerat på andra relevanta utgiftsområden, men att urvalet bör ge en tillräckligt god bild av om regeringen har jämställdhetsintegrerat integrationspolitiken.

Riksrevisionen har undersökt om regeringen i urvalets texter lämnat individbaserad statistik och om annan slags resultatredovisning är uppdelad på kön, om den analys som regeringen gör i form av förklaringar och identifierade behov har tagit hänsyn till kön samt om regeringens framåtsyftande ambitioner, inriktningar och initiativ till följd av identifierade utmaningar och behov har tagit hänsyn till eventuella könsskillnader. Riksrevisionen har i avsnitt som rör arbetsmarknadspolitik för hela befolkningen undersökt om regeringen tagit hänsyn både till kön och till inrikes och utrikes födda.

Dokumentstudien har även omfattat en genomgång och analys av regeringens dokumenterade styrning av Arbetsförmedlingen under samma granskningsperiod. De dokument som har studerats är Arbetsförmedlingens instruktion, regleringsbrev och särskilda regeringsuppdrag för granskningsperioden. I dessa undersöker Riksrevisionen om regeringen har prioriterat jämställdhet i den verksamhet som omfattar insatser för nyanländas etablering.

Utöver dokumentstudien har Riksrevisionen gjort en registeranalys av flyktingar och flyktinganhöriga kvinnor och män som varit folkbokförda i Sverige under minst fem sammanhängande år vid de tre mätillfällena 2005, 2010 och 2015. Kvinnor och män i denna grupp har tidigare omfattats av etableringsinsatser för nyanlända flyktingar och

flyktinganhöriga, men omfattas vid mätillfällena endast av den generella politiken. Ett totalurval används när det gäller målgruppen flyktingar och flyktinganhöriga och ett representativt urval om 5 procent används för den inrikes födda befolkningen som målgruppen jämförs med. Syftet med denna analys är att ge en bild av hur flyktingar och deras anhöriga, kvinnor och män, är förankrade på arbetsmarknaden.

## 2.3 Granskningens resultat och slutsatser

### 2.1.1 Stora bestående könsskillnader

Riksrevisionen konstaterar att de könsuppdelade beskrivningar som regeringen lämnar tecknar en bild av relativt stora könsskillnader bland utrikes födda, både när det gäller arbetsmarknadsförankring i allmänhet och när det gäller resultaten av den förda politiken. De könsskillnader som framträder är oftast till kvinnors nackdel, till exempel svagare arbetsmarknadsanknytning, lägre deltagande i integrationspolitiska insatser och sämre resultat av insatserna.

Resultaten från granskningens registeranalys visar att andelen kvinnliga flyktingar och flyktinganhöriga som varken arbetar eller studerar är större än motsvarande andel för män. Könsskillnaden har dessutom ökat något mellan 2005 och 2015. Även för andelen inrikes födda som varken arbetar eller studerar finns en viss könsskillnad men den är avsevärt mindre och har i stället minskat mellan mätillfällena.

### 2.1.2 Könsuppdelad statistik redovisas men mer analys krävs

Trots att jämställdhetsintegrering har varit den huvudsakliga strategin för att genomföra jämställdhetspolitiken sedan 1994 konstaterar Riksrevisionen att det är först från 2015 som regeringen, framför allt i finansplaner och riktlinjer för den ekonomiska politiken, anger att ett jämställdhetsperspektiv ska genomsyra all regeringens politik. Detta skifte framträder också i styrningen av Arbetsförmedlingen, där regeringen bland annat återinför krav på att verksamheten ska utformas så att den främjar mångfald och jämställdhet.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen i avsnitten om integration respektive arbetsmarknad har kommit olika långt med att jämställdhetsintegrera beskrivningarna, analysen och de framåtsyftande delarna. Från 2015 har regeringen i högre utsträckning tagit hänsyn till kön i sina beskrivningar, identifierade utmaningar och ambitioner. Beskrivningarna visar ofta på stora könsskillnader, men lämnas även efter 2015 i stor utsträckning utan någon förklarande analys. Däremot anger regeringen i de allra flesta granskade dokument riskfaktorer för svag integration och arbetsmarknadsförankring. Det handlar till exempel om kort utbildning, svaga kunskaper i svenska språket, bristande jobbrelaterade nätverk, födelseregion eller funktionsnedsättning. Det saknas dock analys av dessa faktorerens betydelse för att förklara

könsskillnader i arbetsmarknadsanknytning. Med undantag för de senaste åren, har det saknats analys av om det finns ytterligare förklaringar till könsskillnader som till exempel det faktum att kvinnor tar ett större omsorgsansvar, könsnormer och -stereotyper.

Under den granskade perioden har regeringen tagit ett antal initiativ både inom politiken för nyanlända och inom den generella arbetsmarknadspolitiken. Till och med 2017 beskrivs initiativen med få undantag utan att adressera underliggande könsskillnader och hur initiativen förväntas bidra till både kvinnors och mäns arbetsmarknadsförankring. I integrationsavsnittet i budgetpropositionen för 2018 presenterar regeringen ett antal initiativ som direkt avser utrikes födda kvinnor med svag arbetsmarknadsförankring.

### **2.1.3 Det går inte att följa politiken för utrikes födda kvinnor och män som inte är nyanlända**

Riksrevisionen konstaterar att det inte någon gång under den granskade perioden går att utläsa i regeringens arbetsmarknadsavsnitt i budgetpropositionen något om deltagande i insatser eller dess utfall för utrikes födda kvinnor respektive män som inte är nyanlända flyktingar eller flyktinganhöriga. Detta medför att regeringens redovisning inte ger en tillräckligt god bild av vad den generella arbetsmarknadspolitiken innebär för utrikes födda kvinnor och män.

## **2.4 Rekommendationer**

Mot bakgrund av granskningens resultat rekommenderar Riksrevisionen regeringen följande:

1. Fortsätta utveckla jämställdhetsintegreringen på integrations- och arbetsmarknadsområdet. Fokus bör i ett första steg vara att analysera orsaker till könsskillnader, så att förutsättningar för likvärdigt och effektivt stöd för integration kan lämnas för utrikes födda kvinnor och män.
2. Redovisa och analysera arbetsmarknadspolitikens resultat så att det är möjligt att följa hur politiken faller ut för samtliga utrikes födda kvinnor och män.

## **3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser**

Att utrikes födda kvinnors arbetskraftsdeltagande är väsentligt lägre än både inrikes födda kvinnors och utrikes och inrikes födda mäns är en stor samhällsutmaning.

Det är viktigt att analysera orsaker till könsskillnader och att utrikes födda kvinnor och män ges likvärdigt och effektivt stöd för integration. Regeringen instämmer därför i Riksrevisionens bedömning om att

jämställdhetsintegreringen på integrations- och arbetsmarknadsområdet behöver fortsätta att utvecklas. Riksrevisionens granskning är ett viktigt bidrag till detta arbete.

Regeringen delar huvudsakligen Riksrevisionens bedömning att regeringen bör redovisa och analysera arbetsmarknadens resultat så att det är möjligt att följa hur politiken faller ut för samtliga utrikes födda kvinnor och män.

Regeringen instämmer i att könsuppdelad statistik är en grundförutsättning för att kunna göra en analys av hur olika åtgärder påverkar kvinnor och män. I budgetpropositionen redovisas könsuppdelad statistik för flertalet av de indikatorer som används på det arbetsmarknadspolitiska området för att analysera resultat, inklusive deltagande i arbetsmarknadspolitiska insatser och övergripande resultat för delgrupper av arbets sökande.

Det finns dock flera sätt att redovisa och analysera arbetsmarknadspolitiken resultat så att det är möjligt att se hur politiken påverkar kvinnor och män inom olika grupper. Resultatredovisningen behöver kunna anpassas utifrån vilka perspektiv som bedöms vara relevanta att belysa.

I budgetpropositionen redovisas exempelvis särskilt utfallet för inskrivna vid Arbetsförmedlingen som är utomeuropeiskt födda som komplement till utfallen för personer inom etableringsuppdraget. I budgetpropositionen redogörs också för arbetsmarknadsläget bland utomeuropeiskt födda, europeiskt födda och inrikes födda kvinnor och män.

## 4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Kvinnor och män ska ha lika goda förutsättningar att försörja sig själva och styra över sina liv. Sysselsättningen bland utrikes födda, framför allt kvinnor, behöver öka. Regeringen har därför aviserat att ett särskilt fokus under den här mandatperioden läggs på kvinnors etablering.

Jämställdhetsintegrering är ett av regeringens viktigaste verktyg för att kunna uppnå de jämställdhetspolitiska målen. Jämställdhetsintegrering används systematiskt i Regeringskansliets verksamhet, bland annat i centrala processer som lagstiftningsprocessen, myndighetsstyrningen, budgetprocessen och EU-arbetet. Jämställdhetsintegrering är även angeläget för att skapa förutsättningar för att ett likvärdigt och effektivt stöd för integration kan lämnas för utrikes födda kvinnor och män.

Med start från förra mandatperioden pågår ett löpande utvecklingsarbete i Regeringskansliet med att se över resultattexter, analyser och redovisning av budgetförslag för att i ökad utsträckning integrera jämställdhetsperspektivet och synliggöra konsekvenserna för jämställdheten i resultattexter och i politikens inriktning. Arbetet inom integrations- och arbetsmarknadsområdet kommer därför fortsätta att utvecklas ur ett jämställdhetsperspektiv inför kommande

Skr. 2018/19:97

budgetpropositioner. Det innebär bland annat att regeringen kommer att fortsätta arbetet med att utveckla resultattexterna i budgetpropositionen. I de fall en redovisning eller analys är relevant att göra till exempel utifrån födelseland, vistelsetid eller skäl till invandring ska ett jämställdhetsperspektiv beaktas och redovisas.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.





Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

---

ISBN 978-91-7086-504-6

RIR 2018:33

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: MASKOT BILDBYRÅ AB

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2018

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2018-12-06

DNR: 3.1.1-2017-0744

RIR 2018:33

*Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:*

## Jämställdhetsintegrering av integrationspolitiken

– ett outnyttjat verktyg

Riksrevisionen har granskat om integrationspolitiken för utrikes födda kvinnor och män har jämställdhetsintegrerats. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen.

Riksrevisor Stefan Lundgren har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Frida Widmalm har varit föredragande. Enhetschef Katarina Richardson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Stefan Lundgren

Frida Widmalm

*För kännedom:*

Regeringskansliet; Arbetsmarknadsdepartementet

RIKSREVISIONEN

JÄMSTÄLLDHETSINTEGRERING AV INTEGRATIONSPOLITIKEN

RIKSREVISIONEN

## Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	8
1.1 Motiv till granskning	8
1.2 Revisionsfråga	11
1.3 Bedömningsgrunder	11
1.4 Metod och genomförande	13
1.5 Disposition	15
2 Integrationspolitikens huvudsakliga utveckling sedan 2008	16
2.1 Etableringsinsatser för nyanlända flyktingar och flyktinganhöriga kvinnor och män	17
2.2 Utvärderingar av insatser för nyanlända	18
3 Flyktingar och flyktinganhöriga kvinnor och män efter fem år i Sverige	20
3.1 Kvinnor och män med svag förankring på arbetsmarknaden	21
3.2 Försörjning och ekonomisk standard för de som varken arbetar eller studerar	24
3.3 Långsiktiga konsekvenser av lågt arbetskraftsdeltagande	26
3.4 Riksrevisionens sammanfattande iakttagelser	29
4 Texter om integration i centrala rättsliga dokument – är de jämställdhetsintegrerade?	30
4.1 Finansplaner och riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken	30
4.2 Integrationsavsnitt inom utgiftsområde 13 i budgetpropositionen	33
4.3 Arbetsmarknadsavsnitt inom utgiftsområde 14 i budgetpropositionen	40
4.4 Regeringens skrivelser till riksdagen	46
4.5 Regeringens styrning av Arbetsförmedlingen	52
Referenslista	57
Bilaga 1. Metodbeskrivning för dokumentstudien	61
Övrigt material	
På Riksrevisionens webbplats finns digitala underlag att ladda ned. Underlagen ingår inte i den beslutade rapporten men kan begäras ut från ärendets akt genom registraturen.	
Underlag a. Registeranalys av flyktingar och flyktinganhöriga efter fem år i Sverige	
Underlag b. Flyktinginvandrarnas framtida ekonomiska standard – särskilt fokus på kvinnor	
Underlag c. Resultatsammanställning för dokumentstudien	

JÄMSTÄLLDHETSINTEGRERING AV INTEGRATIONSPOLITIKEN

RIKSREVISIONEN

## Sammanfattning och rekommendationer

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla, oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Arbetsmarknadsutskottet har ett flertal tillfällen uttryckt betydelsen av arbete och egen försörjning. Till exempel uttryckte utskottet 2008 att "utbildning, arbete och därmed möjlighet till egen försörjning är avgörande för bland annat individens boende, demokratiskt deltagande och tillgång till kultur och fritid".

Enligt de jämställdhetspolitiska målen ska kvinnor och män ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Ett delmål är att kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut. År 1994 beslutade riksdagen att jämställdhetsintegrering är den huvudsakliga strategin för att nå dessa mål, och har så varit sedan dess. Jämställdhetsintegrering innebär bland annat att ett jämställdhetsperspektiv finns med i alla led i beslutsfattandet.

Trots detta är utrikes födda kvinnors arbetskraftsdeltagande väsentligt lägre än både inrikes födda kvinnors och utrikes samt inrikes födda mäns. Riksrevisionen konstaterade 2015 att trots att regeringens etableringsreform bland annat syftade till att öka förutsättningarna för kvinnors deltagande i arbetsmarknadsrelaterade insatser så hade detta inte kommit till stånd i någon större utsträckning. Vidare bedömde OECD 2016 att Sverige behöver utveckla insatser för att utrikes födda kvinnor i större utsträckning ska etableras på arbetsmarknaden.

Sammantaget medför det att integrations- och arbetsmarknadspolitiken behöver beskrivas och analyseras avseende dess konsekvenser för både kvinnor och män. Det innebär också att insatser kan behöva utformas på olika sätt för att kunna lämna förutsättningar för likvärdigt och effektivt stöd till kvinnor och män i strävan mot arbete och egen försörjning.

Mot bakgrund av det ovanstående bedömer Riksrevisionen att det är angeläget att granska om regeringens integrationspolitik har jämställdhetsintegrerats och därmed lämnat förutsättningar för likvärdigt och effektivt stöd. Granskningen baseras på dokumentstudier av rättsliga dokument och regeringens styrdokument för Arbetsförmedlingen. Granskningen avser budgetåren 2009–2018 och undersöker om dokumentens beskrivande, analyserande samt framåtsyftande delar varit tydligt jämställdhetsintegrerade.

### Granskningens resultat

Även om integration varit ett högt prioriterat område och att kunskap om stora könsskillnader funnits länge, visar Riksrevisionen att de granskade dokumenten inte i tillräcklig utsträckning har jämställdhetsintegrerats. I det följande beskrivs

JÄMSTÄLLDHETSINTEGRERING AV INTEGRATIONSPOLITIKEN

Riksrevisionens huvudsakliga granskningsresultat som också ligger till grund för de två rekommendationer som lämnas till regeringen.

#### Stora bestående könsskillnader

De könsuppdelade beskrivningar som regeringen lämnar tecknar en bild av relativt stora könsskillnader bland utrikes födda, både när det gäller arbetsmarknadsförankring i allmänhet och när det gäller resultaten av den förda politiken. De könsskillnader som framträder är oftast till kvinnors nackdel ur integrationssynpunkt, till exempel svagare arbetsmarknadsanknytning, lägre deltagande i integrationspolitiska insatser samt sämre resultat av insatserna.

Riksrevisionen har inom ramen för granskningen även undersökt flyktingar och flyktinganhörigas arbetsmarknadsförankring efter fem år i Sverige. Kvinnor och män i denna grupp har tidigare omfattats av etableringsinsatser för nyanlända flyktingar och flyktinganhöriga (tidigare kallat introduktionsinsatser), men omfattas vid måttillfällena endast av den generella politiken. Resultaten visar att andelen kvinnliga flyktingar och flyktinganhöriga som varken arbetar eller studerar är större än motsvarande andel för män. Könsskillnaden har dessutom ökat något mellan 2005 och 2015. Även för andelen inrikes födda som varken arbetar eller studerar finns en viss könsskillnad men den är avsevärt mindre och har i stället minskat mellan måttillfällena.

#### Könsuppdelad statistik redovisas, men mer analys krävs

Trots att jämställdhetsintegrering har varit den huvudsakliga strategin för att genomföra jämställdhetspolitiken sedan 1994 kan Riksrevisionen konstatera att det är först från 2015 som regeringen, framför allt i finansplaner och riktlinjer för den ekonomiska politiken, anger att ett jämställdhetsperspektiv ska genomsyra all regeringens politik. Detta skifte framträder också i styrningen av Arbetsförmedlingen, där regeringen bland annat återinför krav på att verksamheten ska utformas så att den främjar mångfald och jämställdhet.

I regeringens avsnitt om integration respektive arbetsmarknad i budgetpropositionerna har man kommit olika långt med att jämställdhetsintegrera beskrivningarna, analysen och de framåtsyftande delarna. Från 2015 har regeringen i högre utsträckning tagit hänsyn till kön i sina beskrivningar, identifierade utmaningar och ambitioner. Men trots att beskrivningarna ofta visar på stora könsskillnader, lämnas de även efter 2015 i stor utsträckning utan någon förklarande analys. Däremot anger regeringen i de allra flesta granskade dokument riskfaktorer för svag integration och arbetsmarknadsförankring. Det handlar till exempel om kort utbildning, svaga kunskaper i svenska språk, bristande jobbrelaterade nätverk, födelseregion eller funktionsnedsättning. Men det saknas analys av dessa faktors betydelse för att förklara könsskillnader i arbetsmarknadsanknytning. Med undantag för de senaste åren, har det saknats



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

analys av om det finns ytterligare förklaringar till könsskillnader som till exempel det faktum att kvinnor tar ett större omsorgsansvar, könsnormer och -stereotyper.

Under den granskade perioden tar regeringen ett stort antal initiativ både inom politiken för nyanlända och inom den generella arbetsmarknadspolitiken. Till om med 2017 beskrivs initiativen med få undantag utan att adressera underliggande könsskillnader och hur de förväntas bidra till både kvinnors och mäns arbetsmarknadsförankring. Det är först i integrationsavsnittet i budgetpropositionen för 2018 som regeringen presenterar ett antal initiativ som direkt avser utrikes födda kvinnor med svag arbetsmarknadsförankring.

Mot bakgrund av granskningens resultat rekommenderar Riksrevisionen regeringen att:

- fortsätta utveckla jämställdhetsintegreringen på integrations- och arbetsmarknadsområdet. Fokus bör i ett första steg vara att analysera orsaker till könsskillnader, så att förutsättningar för likvärdigt och effektivt stöd för integration kan lämnas för utrikes födda kvinnor och män.

Det går inte att följa politiken för utrikes födda kvinnor och män som inte är nyanlända

Könsuppdelad statistik är en grundförutsättning för att kunna göra en analys av hur olika åtgärders faller ut för kvinnor och män. När det gäller att följa upp politiken för nyanlända flyktingar och flyktinganhörigas etablering behöver de statistiska uppgifterna därför vara uppdelade på kön. Men när det gäller utrikes födda som inte är nyanlända behövs både en uppdelning på kön och på inrikes och utrikes födda. Eftersom den politik som ska främja deras integration även gäller för inrikes födda behövs dessa dubbla indelningsgrunder för att kunna utläsa hur politiken faller ut för just utrikes födda kvinnor och män.

Riksrevisionen konstaterar att det inte någon gång under den granskade perioden går att utläsa i regeringens arbetsmarknadsavsnitt något om deltagande i insatser eller dess utfall för utrikes födda kvinnor respektive män som inte är nyanlända flyktingar eller flyktinganhöriga. Detta medför att regeringens redovisning inte ger någon tillräckligt god bild av vad den generella arbetsmarknadspolitiken innebär för utrikes födda kvinnor och män. Mot bakgrund av detta rekommenderar Riksrevisionen regeringen att:

- redovisa och analysera arbetsmarknadspolitikens resultat så att det är möjligt att följa hur politiken faller ut för samtliga utrikes födda kvinnor och män.

## 1 Inledning

### 1.1 Motiv till granskning

Integrationspolitikens nuvarande mål lyder "lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund" och beslutades av riksdagen 2008.<sup>1</sup> En väl fungerande integration innebär att utrikes födda kvinnor och män slussas in och blir delaktiga i det svenska samhället.<sup>2</sup>

Arbetsmarknadsutskottet har vid flera tillfällen uttryckt betydelsen av arbete och egen försörjning. Till exempel uttryckte utskottet 2008 att integrationsproblem i stor utsträckning kan ses som en följd av problem på arbetsmarknaden och inom utbildningssystemet. Vidare framhöll utskottet att "utbildning, arbete och därmed möjlighet till egen försörjning är avgörande för bland annat individens boende, demokratiskt deltagande och tillgång till kultur och fritid".<sup>3</sup>

Svag förankring på arbetsmarknaden innebär problem för individen själv, för hans barn och för samhällsekonomin i stort. För den enskilda individen innebär en svag förankring på arbetsmarknaden risk för ekonomisk utsatthet och för utrikes födda även en försämrad möjlighet till integration i samhället. Problem med låg inkomst riskerar att bli bestående eftersom det svenska pensionssystemet baseras på livsinkomst. Utrikes födda föräldrars arbetskraftsdeltagande har även visat sig inverka negativt på deras barns integration. Detta samband är starkare för utrikes födda mödrar och särskilt för deras döttrar.<sup>4</sup> Att alla som kan arbeta också arbetar är även en grundförutsättning för att upprätthålla den svenska välfärdsmodellen med en omfattande offentligfinansierad välfärd.

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv.<sup>5</sup> I fråga om ekonomisk jämställdhet preciserar regeringen detta som samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut. Och för utbildning är det att kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling.<sup>6</sup> Sedan 1994 har riksdagen beslutat att jämställdhetsintegrering är den

<sup>1</sup> Prop. 2008/09:01, s. 14. Bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:155.

<sup>2</sup> Nationalencyklopedin, *Integration*, <https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/integration>, hämtad 2018-11-21.

<sup>3</sup> Bet. 2008/09:AU1, s. 16.

<sup>4</sup> Se bland annat OECD 2017, *Catching Up? Intergenerational Mobility and Children of Immigrants*, s.125–146.

<sup>5</sup> Prop. 2005/06:155, bet. 2005/06:AU11, rskr. 2005/06:257.

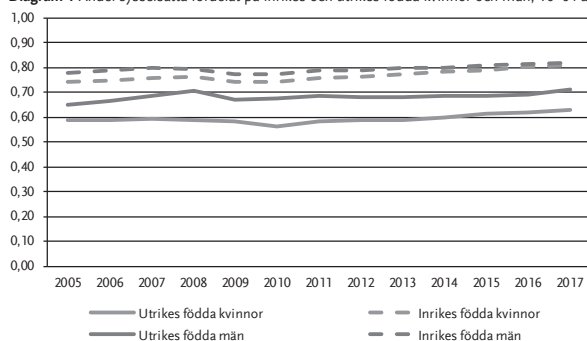
<sup>6</sup> Skr.2016/17:10.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

huvudsakliga strategin för att nå målet.<sup>7</sup> Det innebär bland annat att ett jämställdhetsperspektiv ska finnas med i alla delar och led av beslutsprocesserna.<sup>8</sup>

Fram till 1980-talet hade utrikes födda kvinnor i Sverige en högre sysselsättningsnivå jämfört med inrikes födda kvinnor.<sup>9</sup> I dag är situationen den motsatta; utrikes födda kvinnors arbetskraftsdeltagande är väsentligt lägre än såväl inrikes födda kvinnors som utrikes och inrikes födda mäns. Över tid har skillnaden i sysselsättning mellan inrikes födda kvinnor och män minskat medan den för utrikes födda kvinnor och män bestått (diagram 1). Trots detta har Sverige rankats högst i Europa när det kommer till att erbjuda möjligheter för nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden.<sup>10</sup>

**Diagram 1** Andel sysselsatta fördelat på inrikes och utrikes födda kvinnor och män, 16–64 år



Källa: Statistiska centralbyråns Arbetskraftsundersökningar

Riksrevisionen konstaterade 2015 att regeringens etableringsreform, vars syfte bland annat var att öka förutsättningarna för kvinnors deltagande på arbetsmarknaden, inte bidragit till detta i någon större utsträckning.<sup>11</sup> Orsaker till

<sup>7</sup> Prop.1993/94:147 om styrformer m.m., bet. 1993/94:AU17, rskr. 1993/94:290.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Yazdanpanah, *Invandrarkvinnors arbete i Sverige – behovet av en ny historieskrivning*, s. 96.

<sup>10</sup> Se bland annat EU-finansierade Migration integration policy index 2015. Migrant Integration Policy Index undersöker integrationspolitiken i 38 länder. Utöver samtliga EU-länder ingår även Australien, Kanada, Island, Japan, Sydkorea, Nya Zeeland, Norge, Schweiz, Turkiet och USA. Totalt används 167 indikatorer inom 8 olika områden för att jämföra integrationspolitiken mellan länderna. MIPEX leds av Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB), samt Migration Policy Group (MPG) och finansieras av EU:s integrationsfond.

<sup>11</sup> Riksrevisionen, *Nyanländas etablering – är statens insatser effektiva?* s. 12.

JÄMSTÄLLDHETSINTEGRERING AV INTEGRATIONSPOLITIKEN

den relativt stora skillnaden mellan inrikes och utrikes födda respektive mellan inrikes och utrikes födda kvinnor i Sverige, anger OECD delvis vara att Sverige har en hög andel flyktinginvandring samt ett internationellt sett högt arbetskraftsdeltagande för inrikes födda kvinnor. OECD anförde vidare att integrationspolitiken i Sverige inte har stöttat kvinnor i samma utsträckning som män och rekommenderade att Sverige behöver utveckla insatser för att utrikes födda kvinnor i större utsträckning ska etableras.<sup>12</sup>

Även om utrikes födda kvinnor och män är en heterogen grupp har utrikes födda i genomsnitt en svagare förankring på den svenska arbetsmarknaden än inrikes födda kvinnor och män, och detta gäller i synnerhet bland flyktinginvandrare och deras anhöriga. För utrikes födda råder även stora könsskillnader när det gäller arbetsmarknadsanknytning. Det finns flera förklaringar till könsskillnaderna som har förts fram i olika sammanhang. Det rör sig bland annat om att många kvinnor har sämre kvalifikationer för svensk arbetsmarknad (kort utbildning och begränsad arbetslivserfarenhet) samt om att vissa hushållsbaserade ersättningsystem och förmåner (främst föräldraförsäkringen och försörjningsstödet) minskar incitamenten för utrikes födda kvinnors arbetsmarknadsanpassning.<sup>13</sup> Ännu en förklaring kan vara att svenska myndigheter behandlar utrikes födda könsstereotyp baserat på förutfattade föreställningar om utrikes födda kvinnor och män.<sup>14</sup> En underliggande förklaring som lyfts fram är att flyktingar och flyktinganhöriga i hög grad kommer från länder som har traditionella könsnormer när det handlar om arbete och familj.<sup>15</sup> Sådana normer innebär att män arbetar och försörjer familjen medan kvinnor står för hemarbete och omsorg om anhöriga. En sådan arbetsdelning mellan makar kan förklara könsskillnader i exempelvis genomsnittlig utbildningsnivå samt arbetslivserfarenhet och kan fortsätta att påverka arbetsdelningen inom familjen även i mottagarlandet.

Sammantaget medför det att integrations- och arbetsmarknadspolitiken behöver beskrivas och analyseras avseende hur den påverkar både kvinnor och män. Det innebär även att åtgärder och insatser kan behöva utformas på olika sätt för att kunna lämna likvärdigt och effektivt stöd till kvinnor och män i strävan mot betalt arbete och egen försörjning. Mot bakgrund av detta har Riksrevisionen bedömt att det är angeläget att granska om regeringens integrationspolitik har jämställdhetsintegrerats.

<sup>12</sup> OECD, 2016, *Skills and Labour Market Integration of Immigrants and their Children in Sweden*.

<sup>13</sup> Se till exempel Dahlin, 2017, och Statskontoret, 2018.

<sup>14</sup> Se SOU 2012:69, avsnitt 6.6.4 och referenser däri. För en jämställdhetsanalys av nyanlända kvinnors och mäns tillgång till olika etableringsinsatser med mera, se även Dahlin, 2017, samt Cheung och Rödin, 2018.

<sup>15</sup> Se till exempel Inglehart and Norris, 2003, och Ljunge, 2015.

## 1.2 Revisionsfråga

Riksrevisionens granskning har utgått från följande revisionsfråga:

*Har regeringens integrationspolitik jämställdhetsintegrerats och därmed lämnat förutsättningar för likvärdigt och effektivt stöd?*

Med likvärdighet menas att kvinnor och män i behov av samhällets stöd får lika tillgång och lika kvalitet i det stöd som ges. Effektivitet i detta sammanhang innebär att stödet utgår från en analys av faktiska behov hos kvinnor och män.

Riksrevisionen har avgränsat granskningen till att studera politiken för förvärvsarbete och försörjning som är avgörande för integrationen.<sup>16</sup> Andra aspekter av integrationspolitiken, exempelvis vad gäller utbildningsområdet, bostadsfrågor med mera, ingår inte i granskningen.

Samhällets generella integrationspolitik är till för alla utrikes födda kvinnor och män, oavsett skäl för uppehållstillstånd och vistelsetid. För flyktinginvandrade och flyktinganhöriga kvinnor och män som bosatts i en finns också det särskilda etableringsinsatser under två år från och med bosättningen i en kommun. De senare benämns fortsättningsvis nyanlända flyktingar och flyktinganhöriga.

Ydare är granskningen avgränsad till att undersöka integrationspolitiken utifrån vad som uttryckts i de ekonomiska propositionerna, skrivelser till riksdagen och rättsliga dokument för regeringens styrning av Arbetsförmedlingen. Den är därmed inte inriktad på enskilda insatser, system eller verksamheter. Granskningen avser perioden 2008–2017 vilket motsvarar budgetåren 2009–2018.

## 1.3 Bedömningsgrunder

Riksrevisionens granskning tar utgångspunkt i målen för integrationspolitiken<sup>17</sup> och för jämställdhetspolitiken<sup>18</sup> som riksdagen ställt sig bakom. Jämställdhetsintegrering är sedan 1994 det huvudsakliga verktyget för att uppnå de jämställdhetspolitiska målen.<sup>19</sup> Jämställdhetsintegrering innebär, enligt Europarådets definition "Omorganisering, förbättring, utveckling och utvärdering av beslutsprocesser, så att ett jämställdhetsperspektiv införlivas i allt beslutsfattande, på alla nivåer och i alla steg av processen, av de aktörer som normalt sett deltar i beslutsfattandet".<sup>20</sup> Det är även definitionen inom svensk

<sup>16</sup> Bet. 2008/09:AU1, s. 16.

<sup>17</sup> Prop. 2008/09:01, s. 14. Bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:155.

<sup>18</sup> Prop.1993/94:147, bet. 1993/94:AU17, rskr. 1993/94:290.

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Europarådet, *Gender mainstreaming: Conceptual framework, methodology and presentation of good practices*.

JÄMSTÄLLDHETSINTEGRERING AV INTEGRATIONSPOLITIKEN

jämställdhetspolitik. Riksdagen har även beslutat att individbaserad statistik ska vara könsuppdelad och lättillgänglig för användare samt att förslag och beslut, inom alla relevanta politikområden, bör analyseras ur ett jämställdhetsperspektiv för att klarlägga konsekvenser för kvinnor respektive män.<sup>21</sup> Detta ska gälla på nationell, regional och lokal nivå.<sup>22</sup> Ett beslut (till exempel om ett budgetförslag) ska inte fattas förrän en analys utförts som visar om förslagen ger skilda konsekvenser för kvinnor respektive män.<sup>23</sup>

Förenklat handlar jämställdhetsintegrering om att säkerställa att de tjänster och den service som erbjuds medborgarna svarar lika väl mot kvinnors som mot mäns behov.<sup>24</sup> Endast genom att göra könsmedvetna analyser av offentliga verksamheter och system kan eventuella mekanismer som ger upphov till ojämsliddhet synliggöras. Offentliga ersättningsystem och insatser som förefaller könsneutrala kan ändå få olika konsekvenser för kvinnor samt män och därmed motverka eller förstärka jämställdheten.<sup>25</sup> Ett exempel är föräldraförsäkringen som ger mammor och pappor samma rättigheter och möjligheter, men som på grund av stora könsskillnader i utnyttjandet i praktiken medför olika konsekvenser för kvinnor och män.

Det finns flera utarbetade metoder och arbetssätt för jämställdhetsintegrering,<sup>26</sup> men övergripande handlar de alla om kartläggning av nuläget, analys av eventuella könsskillnader och förslag på åtgärder. Kartläggningen förutsätter att individuppgifter indelas efter kön och andra relevanta indelningsgrunder (till exempel utbildning, födelse-region, ålder med mera). Analysen genomförs så att konsekvenser av en befintlig verksamhet (eller regelförändring, ny insats etcetera.) beskrivs separat för kvinnor och för män. Om de könsskillnader som framträder bedöms som för stora, behövs en analys av orsaker till de identifierade skillnaderna för att sedan i nästa steg ta fram alternativa handlingsmöjligheter.

Regeringens ekonomiska propositioner är centrala rättsliga dokument i den statliga budgetprocessen, där politikens resultat och inriktning beskrivs, och där resurser fördelas mellan olika ändamål. Riksrevisionen menar att om regeringen har jämställdhetsintegrerat integrationspolitiken är det rimligt att förvänta sig att det framgår av regeringens redogörelser i de granskade rättsliga dokumenten. Därmed bör de huvudsakligen vara jämställdhetsintegrerade eller så bör det

<sup>21</sup> Prop.1993/94:147, s. 79–80, bet. 1993/94:AU17, rskr. 1993/94:290.

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Prop.1993/94:147, s. 80–81, bet. 1993/94:AU17, rskr. 1993/94:290.

<sup>24</sup> SOU 2007:15, s.19.

<sup>25</sup> Jämställ.nu, <http://www.jamstall.nu/fakta/genusssystem/>, hämtad 2018-11-21.

<sup>26</sup> Se till exempel SOU 2007:15.

framgå hur underliggande arbete tagit hänsyn till kön. Utifrån centrala delar av jämställdhetsintegrering<sup>27</sup> har Riksrevisionen undersökt om:

- relevanta resultatredovisningar och beskrivningar är uppdelade på kön, samt på inrikes och utrikes födda där så behövs
- den analys som regeringen gör i form av förklaringar och identifierade behov har tagit hänsyn till kön samt inrikes och utrikes födda där så behövs
- regeringens framåtsyftande ambitioner, inriktningar och initiativ till följd av identifierade utmaningar och behov har tagit hänsyn till eventuella könsskillnader mellan inrikes och utrikes födda.

#### 1.4 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av projektledaren Frida Widmalm samt projektmedarbetarna Frida Karlsson, Emma Wigren, Christer Gerdes, Tomas Ekerby och Nils Lundh.

Docent Pernilla Andersson Joona, Stockholms universitet, har varit knuten till projektet som referensperson och har gett synpunkter på såväl ett granskningsupplägg som ett utkast till granskningsrapport.

Ett seminarium har hållits vid Riksrevisionen och seminariedeltagare har gett synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten. Företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

Riksrevisionens dokumentstudie har omfattat en analys av olika avsnitt i de centrala rättsliga dokumenten under perioden 2008–2017, motsvarande budgetåren 2009–2018. Se faktaruta nedan för Riksrevisionens urval av dokument.

##### Urval av dokument

- Budgetpropositioner för 2009–2018, avsnitt *Finansplan*
- Regeringens ekonomiska vårproposition 2008–2017, avsnitt *Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken*
- Budgetpropositioner för 2009–2015, utgiftsområde 13 avsnitt *Integration*
- Budgetpropositioner för 2016–2018, utgiftsområde 13 avsnitt *Nyanländas etablering*
- Budgetpropositioner för 2009–2018, utgiftsområde 14 avsnitt *Arbetsmarknad*
- Skrivelser, relevanta för utrikes föddas arbetsmarknads etablering/integration
- Instruktion för Arbetsförmedlingen
- Regleringsbrev för 2009–2018 för Arbetsförmedlingen
- Särskilda regeringsuppdrag till Arbetsförmedlingen relevanta för utrikes föddas etablering

<sup>27</sup> Se till exempel Jämställda styrdokument, <http://www.jamstall.nu/wp-content/uploads/2017/10/Sa-gor-du-jamstallda-styrdokument.pdf>, hämtad 2018-11-21.

JÄMSTÄLLDHETSINTEGRERING AV INTEGRATIONSPOLITIKEN

Riksrevisionens urval av rättsliga dokument motiveras av att de är de mest centrala redogörelser som regeringen lämnar till riksdagen. Samtidigt utgör det en avsevärd avgränsning, inte minst eftersom integrationspolitiken är tvärsektorieell och därmed ska genomföras integrerat på andra relevanta utgiftsområden såsom exempelvis *Ekonomisk trygghet för familjer och barn* (UO 12), *Utbildning och universitetsforskning* (UO 16), *Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik* (UO 18) med flera. Riksrevisionen menar dock att urvalet bör ge en tillräckligt god bild av om regeringen har jämställdhetsintegrerat integrationspolitiken, och således om den har lämnat goda förutsättningar för likvärdigt och effektivt stöd till utrikes födda kvinnor och män.

Riksrevisionen har undersökt om regeringen i urvalets texter lämnat individbaserad statistik och annan slags resultatredovisning är uppdelade på kön, om den analys som regeringen gör i form av förklaringar och identifierade behov har tagit hänsyn till kön samt om regeringens framåtsyftande ambitioner, inriktningar och initiativ till följd av identifierade utmaningar och behov har tagit hänsyn till eventuella könsskillnader. Eftersom arbetsmarknadspolitiken riktar sig till hela befolkningen har vi i avsnitt som rör den undersökt om regeringen tagit hänsyn till både kön samt inrikes och utrikes födda.

Dokumentstudien har även omfattat en genomgång och analys av regeringens dokumenterade styrning av Arbetsförmedlingen under samma granskningsperiod. De dokument som har studerats är Arbetsförmedlingens instruktion, regleringsbrev och särskilda regeringsuppdrag för granskningsperioden. I dessa undersöker Riksrevisionen om regeringen har prioriterat jämställdheten i den verksamhet som omfattar insatser för nyanländas etablering.

Utöver dokumentstudien har Riksrevisionen gjort en registeranalys av flyktingar och flyktinganhöriga kvinnor och män som varit folkbokförda i Sverige under minst fem sammanhängande år vid mätillfällena; 2005, 2010 och 2015. Dessa kvinnor och män har alltså tidigare varit berättigade att delta i samhällets integrationsinsatser för nyanlända men har vid mätillfällena vistats relativt länge i Sverige. Ett totalurval används avseende målgruppen flyktingar och flyktinganhöriga och ett representativt urval om 5 procent används för den inrikes födda befolkningen som målgruppen jämförs med. Syftet med denna analys är att ge en bild av förankringen på arbetsmarknaden för flyktingar och flyktinganhöriga kvinnor och män. Vi fördjupa analysen något när det gäller den undergrupp som varken arbetar eller studerar. De personer som varken arbetar eller studerar är en grupp som sällan studerats separat (men nyligen har exempelvis Liljeberg och Vikman (2018) studerat de som varken arbetar eller studerar i hela befolkningen över tid på den svenska arbetsmarknaden). Vidare har en rad nyligen publicerade rapporter fokuserat på just flyktinginvandrade kvinnor, dock inte med fokus på



dem som varken arbetar eller studerar.<sup>28</sup> Vidare beskrivs vilka försörjningslag individerna har och avslutningsvis beräknas långsiktiga konsekvenser av lågt arbetskraftsdeltagande där beräknade utfall för utrikes och inrikes födda kvinnor och män jämförs. I undersökningen har registerdata från Statistiska centralbyrån (SCB) för åren 2000–2015 använts.<sup>29</sup>

Se bilaga 1 samt underlag a, b och c för mer information om tillvägagångssätt och resultat.

### 1.5 Disposition

I kapitel 2 ges en övergripande beskrivning av integrationspolitikens utveckling. I kapitel 3 redovisas Riksrevisionens registeranalys avseende flyktingar och flyktinganhöriga kvinnor och mäns förankring på arbetsmarknaden samt beräkningar av långsiktiga konsekvenser av lågt arbetskraftsdeltagande. I kapitel 4 presenteras resultaten från Riksrevisionens dokumentstudie avseende regeringens integrationspolitik samt styrningen av Arbetsförmedlingen.

---

<sup>28</sup> Se till exempel Liebig and Rose, Tronstad, 2018, och Nordiska ministerrådet, 2018, *Nyanlända kvinnors etablering*, TemaNord 2018:520.

<sup>29</sup> STATIV – en longitudinell databas för integrationsstudier och Inkomst- och taxeringsregistret.

## 2 Integrationspolitikens huvudsakliga utveckling sedan 2008

Efter regeringsskiftet 2006 aviserade den nya regeringen att man avsåg ta fram en ny strategi för integrationspolitiken. Ett flertal uppföljningar av integrationspolitiken mellan 1997 och 2006 hade visat på blygsamma resultat: politikens måluppfyllelse skulle kunna förbättras betydligt genom ökad prioritering, tydligare samordning, ökad samsyn samt större konkretisering. Bland annat rekommenderade Riksdagen (2005) i en granskning av integrationspolitiken, regeringen att avgränsa politikens långsiktiga inriktningar till mätbara, realistiska delmål och konkreta uppdrag till myndigheterna. Vidare rekommenderade Riksdagen att regeringen på ett tydligt sätt borde kunna visa hur de insatser som genomförs för integration kan bidra till de långsiktiga målen.<sup>30</sup> Regeringen bedömde att dessa behov bäst skulle tillgodoses inom ramen för en samlad strategi för integrationen.

Regeringens strategi för integration presenterades i skrivelsen *Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration*. Strategin pekade ut sju strategiska områden<sup>31</sup> för politiken under perioden 2008–2010.<sup>32</sup> Regeringen konstaterade, i en redovisning av strategin, att de inriktningar som strategin haft i stort sett även skulle gälla även för mandatperioden 2012–2016. Dock formulerades ingen ny samlad strategi för politiken.<sup>33</sup>

Av skrivelsen framgick att integrationspolitikens mål framför allt skulle uppnås genom generella insatser riktade till hela befolkningen. Eventuella riktade insatser skulle baseras på särskilda individuella behov eller förutsättningar. Säråtgärder riktade till invandrare som grupp skulle inte förekomma efter den första tiden i Sverige.<sup>34</sup> Även dagens integrationspolitik präglas av dessa två utgångspunkter som lite förenklat innebär att integrationspolitiken ska uppnås genom två huvudspår. Det första gäller säråtgärder för nyanlända flyktingar och flyktinganhöriga kvinnor och män. Det andra gäller övriga utrikes födda kvinnor och män där integration ska främjas genom de generella system och åtgärder som

<sup>30</sup> Riksdagen, *Från invandrarpolitik till invandrarpolitik*, s. 12.

<sup>31</sup> De sju strategiska områdena var ett effektivt system för mottagande och introduktion för nyanlända; fler i arbete och fler företagare; bättre utbildningsresultat och likvärdighet i skolan; bättre språkkunskaper och utbildningsmöjligheter för vuxna; en effektiv bekämpning av diskriminering; en positiv utveckling i stadsdelar med utbrett utanförskap; en gemensam värdegrund i ett samhälle som präglas av en tilltagande mångfald.

<sup>32</sup> Skr. 2008/09:24, s. 4.

<sup>33</sup> Skr. 2009/10:233, s. 5.

<sup>34</sup> *Ibid.*

gäller hela befolkningen inom områden såsom arbetsmarknad, utbildning, hälso- och sjukvård och bostadsbyggande.<sup>35</sup>

## 2.1 Etableringsinsatser för nyanlända flyktingar och flyktinganhöriga kvinnor och män

I mars 2010 beslutade riksdagen om propositionen *Nyanlända invandrades arbetsmarknads-etablering – egenansvar med professionellt stöd*, även kallad etableringsreformen.<sup>36</sup> Etableringsreformen infördes med syftet att särskilt ge nyanlända förutsättningar för egenförsörjning och stärka deras aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet. Enligt etableringslagen ska insatserna som minst omfatta tillgång till att delta i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) eller motsvarande utbildning vid folkhögskola, samhällsorientering och aktiviteter för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet.<sup>37</sup> Målgruppen för etableringsuppdraget var nyanlända som fyllt 20 år men inte 65 år och som har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande.<sup>38</sup> Deras anhöriga omfattades även, förutsatt att de ansökt om uppehållstillstånd inom sex år från att den som de har anknytning till först togs emot i en kommun. Nyanlända unga som är 18 eller 19 år och som saknar föräldrar i Sverige omfattades också.<sup>39</sup>

Bakgrunden till reformen var bland annat ett ökat antal uppehållstillstånd i Sverige på grund av skyddsbehov. Regeringen påtalade i propositionen hur Sverige stod inför en större integrationsutmaning jämfört med andra länder, eftersom skyddsbehövande visat sig ha betydligt svårare att etablera sig på arbetsmarknaden än andra kategorier av invandrare.<sup>40</sup> Dessutom visade utvärderingar och uppföljningar av integrationspolitiken att målen för politiken ännu inte nåtts.<sup>41</sup> Vidare konstaterade regeringen en långsam etablering på arbetsmarknaden för nyanlända och stora skillnader mellan kvinnor och män där kvinnor generellt sett etablerat sig långsammare. Även sysselsättningsgraden

<sup>35</sup> Regeringen, <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/nyanlandas-etablering/mal-for-nyanlandas-etablering/>, hämtad 2018-11-21.

<sup>36</sup> Prop. 2009/10:60, s. 1. Bet.2009/10AU7, rskr.2009/10:208.

<sup>37</sup> SFS 2010:197.

<sup>38</sup> Den 1 januari 2018 förändrades etableringsuppdraget. Framförallt ändrades reglerna för nyanlända så att de i större utsträckning harmonierar med det regelverk som gäller för övriga arbetssökande. Bland annat justerades målgruppen till 20–64 år samt att nyanlända unga mellan 18–19 år i första hand ska fullfölja gymnasieutbildning.

<sup>39</sup> SFS 2010:197.

<sup>40</sup> Prop. 2009/10:60, s. 25.

<sup>41</sup> Se till exempel Riksrevisionen, 2005, *Från invandrarpolitik till invandrarpolitik*.

JÄMSTÄLLDHETSINTEGRERING AV INTEGRATIONSPOLITIKEN

bland nyanlända med kort vistelsetid i Sverige hade sedan 1990 visat sig ha utvecklats negativt för kvinnor.<sup>42</sup>

Etableringsreformen innebar en betydande förändring i organiseringen av politiken. För att påskynda den långsamma etableringen på arbetsmarknaden och stärka likvärdigheten flyttades det övergripande ansvaret för introduktionsinsatser för nyanlända från kommunerna till staten. Arbetsförmedlingen gavs det samordnande ansvaret för nyanländas etablering. Regeringen beskrev den tidigare ansvarsfördelningen för introduktionen som otydlig och något som resulterat i att nyanlända inte i tillräcklig omfattning fått ta del av statliga insatser som till exempel rehabilitering och arbetsmarknadsinsatser. Vidare lyfte regeringen stor variation mellan kommuner i utförandet av introduktionsprogrammen.<sup>43</sup> En ny insats, så kallad Etableringslots, infördes för att stödja den nyanlända under etableringsperioden. Införandet av etableringslotsen avsågs leda till en ökad kvalitet i verksamheten för nyanlända samt till ökad egenmakt och valfrihet för individen genom att den nyanlända själv skulle få välja lots på en fri marknad.<sup>44</sup>

I samband med etableringsreformen betonade regeringen särskilt att kvinnors integration skulle främjas. Reformen innebar ett individuellt ersättningssystem som förväntades främja jämställdheten då ersättningen betalas ut till den enskilda individen till skillnad från tidigare kommunala ersättningar som baserades på hushållet.<sup>45</sup>

## 2.2 Utvärderingar av insatser för nyanlända

För att följa upp resultaten av etableringsreformen gav regeringen uppdrag både till Stockholms universitet och till Arbetsförmedlingen. I båda uppdragen skulle nyanlända kvinnors situation särskilt beaktas.<sup>46</sup> De utvärderingar som gjordes av Stockholms universitet syftade till att utvärdera effekterna av reformen och inom ramen för uppdraget utvärdera hur reformen påverkat nyanländas möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Utvärderingarna visade på positiva effekter på individnivå jämfört med när etableringsansvaret låg hos kommunerna.<sup>47</sup> Däremot kunde man inte fastställa någon skillnad i effekt mellan kvinnor och män. Istället kunde man konstatera stora könsskillnader vad avser sannolikheten att vara

---

<sup>42</sup> Prop. 2009/10:60, s. 25–26.

<sup>43</sup> Ibid, s. 30.

<sup>44</sup> Ibid, s. 35.

<sup>45</sup> Ibid, s. 107.

<sup>46</sup> Regeringen, uppdrag till Stockholms universitet att utvärdera etableringsreformen för vissa nyanlända invandrare samt Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Arbetsförmedlingen.

<sup>47</sup> Se Andersson Joona m.fl. 2015, 2016, 2017.

sysselsatt samt i årlig löneinkomst.<sup>48</sup> Arbetsförmedlingens uppdrag omfattade bland annat att redovisa hur kvinnors behov av etableringsinsatser tillgodosattes. I Arbetsförmedlingens återrapportering, sju månader efter det att etableringsreformen infördes, konstaterade inga märkbara skillnader mellan kvinnor och män i vilka aktiviteter som de tog del av. Däremot bekräftades att väntan på barnomsorg fördröjde kvinnors möjlighet att påbörja aktiviteter.<sup>49</sup>

Arbetsförmedlingen, har i senare redovisning visat att av dem som lämnade etableringsuppdraget 2016, slutförde lågutbildade kvinnor i lägre grad än män sin etableringsplan och att det behövs särskilda åtgärder för att dessa kvinnor inte ska lämna arbetskraften.<sup>50</sup> Detta ligger i linje med Riksrevisionen (2018) som visade att kvinnor i lägre grad än män deltar i aktiviteter som motsvarar ett arbetsmarknadspolitiskt program inom etableringsperioden samt att kvinnor i högre grad än män lämnar arbetskraften<sup>51</sup> då de lämnar Arbetsförmedlingen.<sup>52</sup>

Även andra studier har visat på könsskillnader i utrikes föddas arbetsmarknadsanpassning och särskilt inom etableringsuppdraget.<sup>53</sup> Dahlin (2017) undersökte jämställdheten inom etableringsuppdraget. Studien visade att kvinnor är underrepresenterade i hela etableringsuppdraget samt får ta del av färre yrkesutbildningar, valideringsinsatser och subventionerade anställningar. Dahlin framhöll att om etableringsinsatser inte bättre når kvinnor, kommer skillnader mellan kvinnor och män med stor sannolikhet att fortsätta vidgas och en stor grupp kvinnor kommer aldrig nå ekonomisk självständighet.<sup>54</sup>

<sup>48</sup> För en kunskapsöversikt avseende tidigare svenska studier av introduktionsinsatser se Andersson Joona m.fl. 2017. Man kan konstatera att det i tidigare studier av effekter av introduktionsinsatser för nyanlända inte har funnits några tydliga positiva resultat, åtminstone inte för kvinnor.

<sup>49</sup> Arbetsförmedlingen, *Arbetsförmedlingens återrapportering nyanländas etablering – reformens första sju månader 2011*, s. 29.

<sup>50</sup> Wickström Östervall, L., *Har vi större problem med nyanlända kvinnors etablering och beror det i så fall på ett systemfel?* Working paper 2017:6, s.17.

<sup>51</sup> En fördjupad analys av de som har lämnat Arbetsförmedlingen av annan känd eller okänd orsak har genomförts. Personerna ska inte ha varit inskrivna hos Arbetsförmedlingen i november 2014 och sedan möts utfallen i november 2015, det vill säga fyra år efter påbörjat etableringsuppdrag.

<sup>52</sup> Riksrevisionen, *Förberedande och orienterande utbildning – uppföljning av deltagare inom etableringsuppdraget*, Rapport: 2018:12.

<sup>53</sup> Se till exempel Dahlin, 2017; Forslund m.fl., 2017; Cheung, 2018.

<sup>54</sup> Dahlin, *Snabbspår och stickspår en jämställdhetsgranskning av etableringsinsatser i budgetpropositionen för 2017*, s. 6.

### 3 Flyktingar och flyktinganhöriga kvinnor och män efter fem år i Sverige

Arbete och egen försörjning är avgörande för möjligheten att komma in i det svenska samhället. Fördjupad kunskap om utrikes födda kvinnor och män med svag förankring på arbetsmarknaden är därför viktig. Svag förankring på arbetsmarknaden kan mätas på olika sätt. Riksrevisionen har med hjälp av registerdata tagit fram tre mått på olika grad av svag arbetsmarknadsförankring; de som saknar arbete, de som varken arbetar eller studerar samt de som saknar egen försörjning, se faktabeskrivning nedan. Med dessa mått har Riksrevisionen vid tre tillfällen, 2005, 2010 och 2015, undersökt arbetsmarknadsförankringen hos samtliga kvinnor och män i åldern 18–59 som kommit till Sverige som flyktingar eller flyktinganhöriga och som vid mättillfället har varit folkbokförda i Sverige i minst fem sammanhängande år. Jämförelser har gjorts med, ett representativt urval om fem procent av, motsvarande inrikes födda kvinnor och män. Urvalet har gjorts mot bakgrund av att individen efter fem år inte längre är nyanländ och därmed inte har rätt till riktade insatser. Samtidigt har individerna vistats i landet så länge att många bör ha trätt in på arbetsmarknaden. Vidare är det efter 60 års ålder många som lämnar arbetslivet, så de har utslutits i analysen. Vi har också undersökt hur kvinnor och män som varken arbetar eller studerar försörjs samt vilka långsiktiga konsekvenser som svag arbetsmarknadsförankring kan få.

#### Tre mått på svag arbetsmarknadsförankring

##### 1. Saknar arbete

Omfattar individer där summan av löne- och näringsinkomster understiger ett prisbasbelopp under ett kalenderår.

##### 2. Varken arbetar eller studerar

Omfattar individer som saknar arbete enligt punkt 1 ovan, och som inte heller har varit registrerade i någon pågående utbildning (mätts under höstterminen). Individer som uppfyller dessa kriterier och uppbär föräldrapenning i kombination med att de året före mättillfället hade löne- och näringsinkomster överstigande ett prisbasbelopp inkluderades dock inte.

##### 3. Saknar egen försörjning

Omfattar individer som helt saknar löne- och näringsinkomster och skattepliktiga transfereringar (exklusive föräldrapenning) och ingår i ett hushåll som inte uppbär ekonomiskt bistånd. I hushållet måste någon annan medlem ha en positiv disponibel inkomst.\* Individer som uppfyller dessa villkor men uppbär föräldrapenning under mätåret räknas in endast om de året före saknade arbete enligt mått 1.

\* Detta villkor ställs för att inte personer som flyttat från Sverige inte ska räknas med.

Not: Måtten överlappar varandra på så sätt att mått 3 är en delmängd av mått 2 som i sin tur är en delmängd av mått 1.

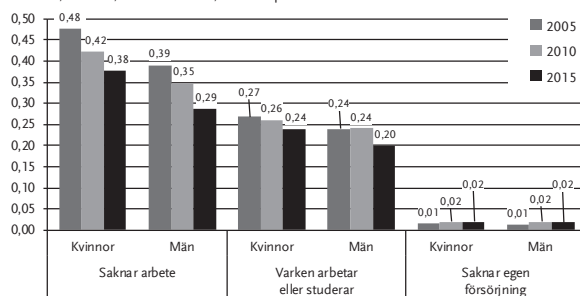
### 3.1 Kvinnor och män med svag förankring på arbetsmarknaden

År 2015 uppgick antalet flyktingar och flyktinganhöriga kvinnor och män (med aktuell ålder och vistelsetid) till cirka 290 000 personer, varav drygt 135 000 kvinnor och knappt 155 000 män. 38 procent av kvinnorna och 29 procent av männen saknade arbete. Nära var fjärde kvinna och var femte man varken arbetade eller studerade. En liten grupp om 2 procent, med jämn könsfördelning, saknade egen försörjning (diagram 2).

Andelen kvinnor och män med svag arbetsmarknadsförankring har minskat mellan 2005 och 2015. Skillnaderna mellan könen är dock relativt stora, framför allt när det gäller de som saknar arbete (diagram 2). Könskillnaderna har varierat över tid och var som lägst 2010; de förefaller dock överlag ha ökat sedan 2005.

Två procent av både kvinnliga och manliga flyktingar och flyktinganhöriga som varit i Sverige minst fem år saknade helt egen försörjning 2015. Att sakna egen försörjning kan innebära en utsatt situation. Gruppen kommer dock att lämnas utanför analysen härnäst; denna grupp behöver studeras med andra metoder än registerstudier. Den fortsatta analysen fokuserar på de som varken arbetar eller studerar (mått 2).

**Diagram 2** Andel flyktingar och flyktinganhöriga med svag förankring på arbetsmarknaden, tre mått, år 2005, 2010 och 2015, fördelat på kvinnor och män



Källa: Riksrevisionens egna beräkningar.

Not: För antal och andel individer se tabell 1 för mått 2 samt tabell 1 och 2 i underlag a för mått 1 och 3.

Tabell 1 visar att könskillnaderna har ökat mellan 2010 och 2015 för både flyktingar och flyktinganhöriga. Könskillnaderna är betydligt större bland dem som kommit till Sverige som flyktinganhöriga och uppgick 2015 till nära

JÄMSTÄLLDHETSINTEGRERING AV INTEGRATIONSPOLITIKEN

8 procentenheter. För inrikes födda har motsvarande könsskillnad emellertid tydligt minskat från cirka 2 procentenheter 2005 till cirka 0,5 procentenheter 2015.

**Tabell 1** Antal och andel som varken arbetar eller studerar år 2005, 2010 och 2015

	Kvinnor		Män		Könsskillnad
	Frekvens	Procent	Frekvent	Procent	Procent
<b>2005</b>					
Inrikes födda	242 560	12,0	210 660	9,9	2,1
Flyktingar	18 217	26,3	22 550	24,4	1,9
Flyktinganhöriga	6 821	28,0	3 113	21,4	6,6
<b>Totalt flyktingar &amp; flyktinganhöriga</b>	<b>25 038</b>	<b>26,8</b>	<b>25 663</b>	<b>24,0</b>	<b>2,8</b>
<b>2010</b>					
Inrikes födda	211 900	10,6	205 400	9,8	0,8
Flyktingar	21 559	25,8	27 178	24,8	1,0
Flyktinganhöriga	8 564	27,0	4 001	20,3	6,6
<b>Totalt flyktingar &amp; flyktinganhöriga</b>	<b>30 123</b>	<b>26,1</b>	<b>31 179</b>	<b>24,1</b>	<b>2,0</b>
<b>2015</b>					
Inrikes födda	185 380	9,4	182 140	8,8	0,6
Flyktingar	23 460	23,8	26 943	20,7	3,0
Flyktinganhöriga	8 908	24,2	4 044	16,4	7,8
<b>Totalt flyktingar &amp; flyktinganhöriga</b>	<b>32 368</b>	<b>23,9</b>	<b>30 987</b>	<b>20,0</b>	<b>3,9</b>

Källa: Riksrevisionens egna beräkningar.

Not: Beräkningar för inrikes födda har gjorts på ett representativt urval om fem procent av befolkningen. Den rapporterade frekvensen för inrikes födda är uppräknad för att motsvara hela befolkningen, se underlag a för en mer detaljerad beskrivning av detta förfarande. Motsvarande siffror har även plockats fram med en regression av poolade data för att studera statistisk signifikans. Samtliga andelar i procent är signifikanta på enprocentsnivå.

En förklaring till könsskillnaderna skulle kunna vara så kallade sammansättnings-effekter. I och med att flyktingmottagandet har ökat under lång tid kommer det vid de senare mätillfällena finnas fler individer som har varit förhållandevis kort tid i Sverige och som inte hunnit etablera sig i samma utsträckning som de som varit längre i landet. Det kan också vara så att de som flytt till Sverige under senare år kommer från delvis andra länder. För att undersöka detta vidare skattas därför sannolikheten att varken arbeta eller studera där vi kontrollerar för skillnader i vissa bakgrundsfaktorer som kan vara viktiga för arbetsmarknadsförankringen såsom till exempel ålder, vistelsetid, bostadskommun och födelseregion.<sup>55</sup>

<sup>55</sup> För att tillåta att en och samma faktor kan spela olika roll för kvinnors respektive mäns integration skattas regressionerna separat för kvinnor respektive män. Jämförelsegrupperna utgörs av inrikes



## EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Tabell 2 visar den skattade "översannolikhet"<sup>56</sup> som flyktingar respektive flyktinganhöriga har för att varken arbeta eller studera jämfört med inrikes födda. Resultaten visar att det mellan 2005 och 2015 har skett en betydande minskning vad gäller denna översannolikhet för både kvinnor och män, såväl för de som kommit som flykting som för de som kommit som flyktinganhöriga. Översannolikheten jämfört med inrikes födda kvinnor, för kvinnor som kommit till Sverige som flykting har i det närmaste halverats mellan 2005 och 2015. Samma utveckling gäller för kvinnor som kommit som anhörig till flykting. För männen är utvecklingen inte lika tydlig, men överlag har det också för denna grupp skett en förbättring från 2005 till 2015 (tabell 2). Översannolikheten att varken arbeta eller studera jämfört med inrikes födda män, minskade med 8 procentenheter för både manliga flyktingar och flyktinganhöriga.

**Tabell 2** Översannolikheten att varken arbeta eller studera för flyktingar och flyktinganhöriga jämfört med inrikes födda år 2005, 2010 och 2015

	Kvinnor	Män	Differens
<b>2005</b>			
Flyktingar	0.193***	0.148***	0.045
Flyktinganhöriga	0.190***	0.132***	0.058
<i>Antal observationer</i>	194 307	212 771	
<b>2010</b>			
Flyktingar	0.158***	0.0369**	0.121
Flyktinganhöriga	0.163***	0.00948	0.154
<i>Antal observationer</i>	215 569	234 565	
<b>2015</b>			
Flyktingar	0.0985***	0.0735***	0.025
Flyktinganhöriga	0.0926***	0.0514***	0.041
<i>Antal observationer</i>	234 621	258 626	

Källa: Riksrevisionens egna beräkningar.

Not: Stjärnorna efter estimatet illustrerar en signifikansnivå motsvarande  $p < 0,01$ .

Se tabell 3–8 för deltagarsammansättningen för individer som är inkluderade i sannolikhets-skattningen samt tabell 11, 14 och 17 för hela regressionsstabeller för respektive år i underlag a.

födda kvinnor respektive män. Kontrollvariabler är: ålder, ålder i kvadrat, senaste invandringsår, bostadskommun, boende i utanförskapsområde samt födelseregion. Uppgifter om utbildningsnivå och arbetslöshetshistorik inkluderas inte i skattningarna för att de samvarierar med utfallsmåttet och därför riskerar att snedvrider skattningen. Vi har även estimerat motsvarande regressioner på pooled data, det vill säga där både kvinnor och män inkluderas i samma skattning, men denna specifikation visar sig problematisk. För en mer ingående beskrivning av tillvägagångssätt och metodologiska avvägningar, se underlag a.

<sup>56</sup> Begreppet översannolikhet används för att förtydliga den förhöjda risken för att sakna arbete och inte vara studerande för flyktingar och flyktinganhöriga jämfört med inrikes födda.

JÄMSTÄLLDHETSINTEGRERING AV INTEGRATIONSPOLITIKEN

Även om analysen visar betydande förbättring över tid för flyktingar och flyktinganhöriga jämfört med inrikes födda individer, så kvarstår könsskillnader.<sup>57</sup> År 2015 var skillnaden mellan kvinnor och män som kom till Sverige som flyktingar 2,5 procentenheter samt för flyktinganhöriga 4,1 procentenheter (tabell 2).<sup>58</sup> Analysens tyder på att det funnits negativa sammansättningseffekter mellan åren som åtminstone delvis kan förklara könsskillnaderna i resultat mellan tabell 1 (som visar en negativ utveckling) och tabell 2 som anger en mer positiv utveckling.

### 3.2 Försörjning och ekonomisk standard för de som varken arbetar eller studerar

Analysen har hitintills visat att det är relativt många flyktinginvandrade och flyktinganhöriga kvinnor och män som efter fem år i Sverige varken arbetar eller studerar. Riksrevisionen har studerat vilka olika försörjningsslag som förekommer hos dem samt hos inrikes födda som inte heller arbetar eller studerar. Hushållens ekonomiska standard har också undersökts.

Förekomsten av olika försörjningsslag visas i diagram 3. Andelen flyktingar och anhöriga kvinnor och män som bor i hushåll som mottar barnbidrag visar att kvinnorna i mycket högre utsträckning än männen bor tillsammans med barn. Det är också betydligt vanligare att kvinnor, jämfört med män, har andra försörjningsslag knutna till barn, framförallt bostadsbidrag och föräldrapenning. Män har å andra sidan i större utsträckning försörjning från förvärvsarbete, arbetsmarknadsstöd och utvecklingsersättning. Sammantaget visar detta att inom gruppen som varken arbetar eller studerar står manliga flyktingar och flyktinganhöriga närmre arbetsmarknaden än kvinnorna.

---

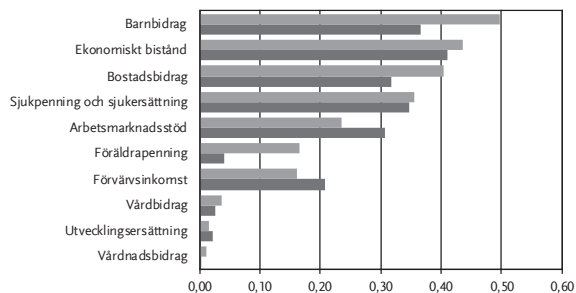
<sup>57</sup> Eftersom det är två separata skattningsgrupper, en för kvinnor och en för män, är det inte möjligt att fastställa statistiskt signifikanta skillnader mellan kvinnor och män.

<sup>58</sup> Notera att dessa könsskillnader, baserade på estimaten från sannolikhetsskattningen, inte kan jämföras med tabell 1. Detta eftersom sannolikhetsskattningen använder inrikes födda individer som referensgrupp och estimatet behöver tolkas med hänsyn till det.

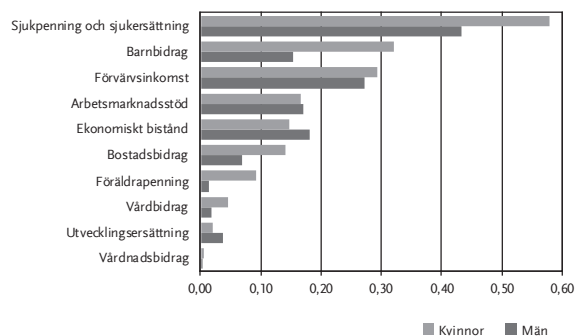
EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

**Diagram 3** Förekomst av olika försörjningslag för flyktingar och flyktinganhöriga samt inrikes födda som varken arbetar eller studerar år 2015, andel

**Flyktingar och flyktinganhöriga**



**Inrikes födda**



Källa: Riksrevisionens egna beräkningar.

Not: Förvävsinkomst, sjukpenning och sjukersättning, arbetsmarknadsstöd, utvecklingsersättning och föräldrapenning redovisas på individnivå medan resterande försörjningslag är hushållsbaserade.

Inrikes födda kvinnor och män som varken arbetar eller studerar har i större utsträckning än flyktingar och flyktinganhöriga inkomst från förvävsarbete. Även om fler inrikes födda kvinnor än män får föräldrapenning är könsskillnaderna inte lika markanta som bland flyktingar och flyktinganhöriga. Det är färre inrikes

födda som bor i hushåll med barnbidrag, vilket tyder på att de också är äldre än gruppen flyktingar och flyktinganhöriga.

För gruppen flyktingar och flyktinganhöriga, kvinnor och män sammantaget, var det 64 procent av de som varken arbetade eller studerade 2015 som levde i ett hushåll med låg ekonomisk standard. För inrikes födda i samma situation var motsvarande andel 48 procent (se tabell 18 och 24 i underlag a).

### 3.3 Långsiktiga konsekvenser av lågt arbetskraftsdeltagande

De könsskillnader och avståndet till inrikes födda när det gäller arbetsmarknadsförankring, försörjning och ekonomisk standard som beskrivs ovan reser frågor om vilka långsiktiga konsekvenser detta får för individer och för offentliga finanser. Riksrevisionen har gjort beräkningar av hur sysselsättning och inkomster förväntas utvecklas mellan åren 2020 och 2100 för att besvara detta.

Detta avsnitt bygger på analys från underlagsrapporten *Flyktinginvandrarernas framtida ekonomiska standard – särskilt fokus på kvinnor*, se underlag b för fullständig rapport. Urvalet består av de som invandrat till Sverige 2014–2017 samt de som förväntas invandra 2018–2019<sup>59</sup> från de vanligaste flyktingländerna.<sup>60</sup> och som var födda under perioden 1966–2000 (alltså i åldern 19–54 år när beräkningarna börjar).<sup>61</sup> Vidare görs ett representativt urval av inrikes födda för att möjliggöra jämförelser. Den långa beräkningsperioden gör det möjligt att få en bild av hur sysselsättning och inkomster utvecklas under arbetslivet och efter pensionen, även för de yngsta invandrarna. Avsnittet beskriver den utveckling som kan väntas för dessa grupper om dagens mönster när det gäller utbildningsbeslut, arbetsmarknads- och löneutveckling samt försörjningssystem består. I detta avsnitt benämns kvinnor och män från länder med lågt och medelhögt HDI fortsättningsvis "utrikes födda".

#### 3.3.1 Förvärsarbete och ekonomisk standard under arbetslivet

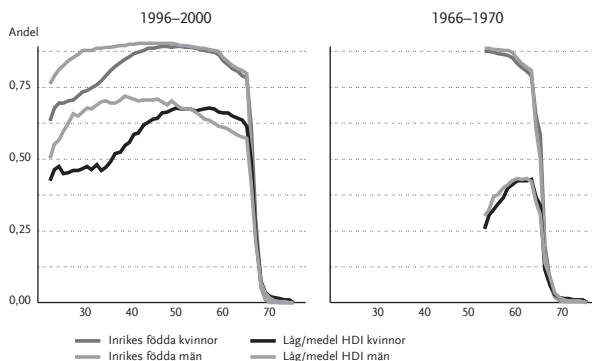
Diagram 4 beskriver förvävsfrekvensen för de som var yngst och äldst (19–24 år respektive 49–54 år) vid beräkningens starttidpunkt (2020) över förväntade kvarvarande livslängd.

<sup>59</sup> Dessa års uppgifter bygger på SCB:s befolkningsprognos.

<sup>60</sup> Länderindelningen är SCB:s indelning baserat på Human Development Index. Gruppen från länder med låg och medelhög HDI överensstämmer relativt väl med gruppen som invandrat som flyktingar och flyktinganhöriga.

<sup>61</sup> Notera att det i detta avsnitt är ett annat urval än i föregående avsnitt.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

**Diagram 4** Prognos för åren 2020–2100 över andelen förvärsarbetande över livet för den yngsta respektive äldsta åldersgruppen

Källa: Riksrevisionens beräkningar (SESIM).

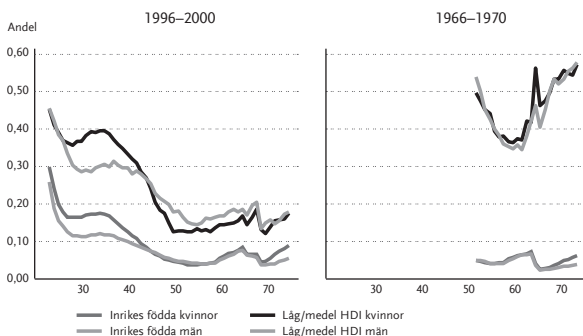
Not: Avser inrikes födda samt invandrade 2014–2019 från länder med lågt och medelhög HDI.

Andelen utrikes födda kvinnor och män som förvärsarbetar beräknas ligga betydligt under inrikes födda under hela prognosperioden. Könsskillnaderna för utrikes födda är relativt små i jämförelse med detta. Den yngsta gruppen utrikes födda kvinnor beräknas komma att gå om männen vad gäller förvärsfrekvensen vid ungefär 50-års ålder, vilket förklaras av att de förväntas utbilda sig i större utsträckning än männen.

Inkomstutvecklingen beräknas följa förvärsfrekvensen. Kombinerat med att utrikes och inrikes födda kvinnor och män beräknas, baserat på dagens förhållanden, få olika löneutveckling kommer utrikes födda kvinnor och män emellertid att i högre grad få låg ekonomisk standard under både det förvärsaktiva livet och som pensionärer. Även hushållens sammansättning påverkar den ekonomiska standarden. Diagram 5 visar relativt små könsskillnader i ekonomisk standard både för den yngsta och den äldsta åldersgruppen, men stora skillnader mellan utrikes och inrikes födda. Även för den yngsta gruppen, som torde ha bäst förutsättningar för arbetsmarknadsanpassning och egen försörjning, är andelen med låg standard tre gånger så stor (vid 40-års ålder) som för inrikes födda. För de äldre utrikes födda kvinnorna och männen är andelen 10 gånger högre och ökar efter pensionsåldern.

JÄMSTÄLLDHETSINTEGRERING AV INTEGRATIONSPOLITIKEN

**Diagram 5** Prognos för åren 2020–2100 över andel individer i hushåll med låg ekonomisk standard över livet för den yngsta respektive äldsta åldersgruppen



Källa: Riksrevisionens beräkningar (SESIM). Avser inrikes födda samt invandrade 2014–2019 från länder med lågt och medelhög HDI.

### 3.3.2 Pensioner och ekonomisk standard

De beräknade lägre förvärfrekvenserna och lägre löner i kombination med färre förvärfaktiva år bidrar till att utrikes födda kvinnor och män beräknas tjäna in lägre pension. Riksrevisionens beräkningar visar att både de äldsta och de yngsta åldersgrupperna kommer att tjäna in betydligt lägre pensioner och därmed även få en lägre ekonomisk standard, se tabell 3.

**Tabell 3** Pension och ekonomisk standard, 5 första åren efter pension, procent av inrikes födda mäns (jämförelsegruppen)

Åldersgrupp	Grupp	Intjänad pension	Ekonomisk standard
Yngsta (födda 1996–2000)	Inrikes födda kvinnor	79	86
	Utrikes födda män	56	60
	Utrikes födda kvinnor	48	54
Äldsta (födda 1966–1970)	Inrikes födda kvinnor	79	90
	Utrikes födda män	15	44
	Utrikes födda kvinnor	11	44

Källa: Riksrevisionens beräkningar (SESIM).

Not: Tabellen är en del av tabell 5.1 i underlag b. Intjänad pension är summan av den allmänna pensionen (inkomst- samt premiepension) och tjänstepension.

Utrikes födda kvinnor och män kommer att tjäna in betydligt lägre pension än inrikes födda. Sämst beräknas det bli för de äldre utrikes födda kvinnorna som endast beräknas tjäna in 11 procent av inrikes födda mäns (jämförelsegruppen) intjänade pension. Garantipensionen samt äldreomsorgsstöd och bostadstillägg för pensionärer jämnar ut den ekonomiska standarden bland pensionärer, men den ekonomiska standarden beräknas dock att variera kraftigt mellan grupperna. De äldsta utrikes födda kvinnorna och männen beräknas få en ekonomisk standard som är mindre än hälften av inrikes födda mäns.

### 3.4 Riksrevisionens sammanfattande iakttagelser

- Genomgående är andelen kvinnor som varken arbetar eller studerar större än andelen män, både vad gäller flyktingar och anhöriga till flyktingar samt inrikes födda. Störst könsskillnad återfinns bland personer som kommit till Sverige som anhöriga till flyktingar. Över tid har könsskillnaderna ökat bland flyktingar och flyktinganhöriga.
- De övergripande resultaten i regressionsanalysen indikerar att både flyktingar och anhöriga till flyktingar har större sannolikhet än inrikes födda att varken arbeta eller studera. Kvinnor riskerar i högre utsträckning än män att varken arbeta eller studera; detta gäller både flyktingar och flyktinganhöriga. Generellt har det dock över tid skett en förbättring för både kvinnor och män, men könsskillnaden består.
- Vidare visar analysen att manliga flyktingar och flyktinganhöriga i större utsträckning än motsvarande kvinnor har försörjningsslag som indikerar att de står närmre arbetsmarknaden. Kvinnorna är överrepresenterade för omsorgsrelaterade inkomster vilket reflekterar att kvinnor tar ett större ansvar för hem och familj.
- Riksrevisionens långsiktiga beräkningar visar att skillnaden mellan utrikes och inrikes födda kommer att förbli stora avseende förvärvsfrekvens, inkomster, ekonomisk standard både under aktiv ålder samt efter pensionering. Könsskillnaderna beräknas dock bli betydligt mindre, särskilt för de utrikes födda.

## 4 Texter om integration i centrala rättsliga dokument – är de jämställdhetsintegrerade?

I detta kapitel undersöker Riksrevisionen om centrala rättsliga dokument har jämställdhetsintegrerats under budgetåren 2009–2018. De valda dokumenten har olika syften och har därför granskats på olika sätt.

### Granskade dokument

- 1. Regeringens ekonomiska vårproposition, avsnittet *Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken*, samt budgetpropositionens *Finansplan*.** I dessa dokument undersöker Riksrevisionen vilken prioritet som integrationsfrågorna har och om skrivningar om kön eller jämställdhet funnits med.
- 2. Budgetpropositionen, utgiftsområde 13, avsnittet *Integration (2009–2015)*, *Nyanländas etablering (2016–2018)* och utgiftsområde 14 avsnittet *Arbetsmarknad*.** I dessa undersöker Riksrevisionen om regeringen tagit hänsyn till kön i statistik och annan resultatredovisning, i den analys som görs av orsaker eller förklaringar samt i de beskrivningarna av framtätsyftande ambitioner, inriktningar och initiativ. I avsnittet *Arbetsmarknad* har vi undersökt om resultatbeskrivningar, analys och framtätsyftande delar tagit hänsyn både kön samt inrikes och utrikes födda. Detta eftersom det krävs för att urskilja utrikes födda kvinnor och män från varandra och från inrikes födda.
- 3. Regeringens skrivelser till riksdagen. Urvalet omfattar skrivelser som rör integrationspolitik, arbetsmarknad, sysselsättning och tillväxt.** Riksrevisionen undersöker i skrivelserna om regeringen tagit hänsyn till kön i beskrivande, analyserande och framtätsyftande texter. För skrivelser inom arbetsmarknad, sysselsättning och tillväxt undersöks om både statistik och beskrivningar är uppdelade på kön samt på inrikes och utrikes födda.
- 4. Rättsliga dokument för regeringens styrning av Arbetsförmedlingen. *Instruktion, regleringsbrev och regeringsuppdrag*.** I dessa undersöker Riksrevisionen om regeringen har prioriterat jämställdheten i den verksamhet som omfattar insatser för nyanländas etablering.

### 4.1 Finansplaner och riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken

I den ekonomiska vårpropositionen redovisar regeringen sin bedömning av nästkommande budgetårs utgiftsutrymme och anger bland annat riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken. I budgetpropositionens finansplan beskriver regeringen den föreslagna finanspolitiken, lämnar en bedömning av ekonomins utveckling, redovisar resultat som uppnåtts samt förslag för hur



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

statens utgifter ska fördelas mellan olika verksamheter.<sup>62</sup> I tabell 4 presenteras en sammanställning av granskningens resultat för finansplaner och riktlinjeavsnitt. Den bygger på mer detaljerade resultatsammanställningar, tabellerna 1 och 3, i underlag c.

**Tabell 4** Granskningsresultat för finansplaner och riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken, budgetåren 2009–2018

Budgetår	Riktlinjer i Vårproposition*			Finansplaner		
	Är integration prioriterat?	Finns något köns- eller jämställdhetsperspektiv i...		Är integration prioriterat?	Finns något köns- eller jämställdhetsperspektiv i...	
		... text om integration	... nya initiativ för bättre integration		... text om integration	... nya initiativ för bättre integration
2009	Ja	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej
2010	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
2011	Ja	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej
2012	Ja	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej
2013	Ja	Ja (2)	Ja**	Ja	Ja	Ja
2014	Ja	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej
2015	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
2016	Ja	Ja (2)	Ja	Ja	Nej	Nej
2017	Ja	Ja (2)	Ja (2)	Ja	Nej	Ja
2018	Ja	Ja (3)	Ja (2)	Ja	Ja	Ja (flera)

Källa: Riksrevisionens sammanställning; tabellen bygger på tabellerna 1 och 3 i underlag c.

\* För varje budgetår i tabellen avses vårpropositionen från året före (uppgifter för budgetåret 2009 är hämtade ur Vårpropositionen 2008)

\*\* Regeringen skriver att den avser återkomma med förslag.

Not: Om fler än en förekomst uppges antalet inom parentes.

#### 4.1.1 Integrationsfrågor är prioriterade men sällan finns ett könsperspektiv

Att döma av regeringens finansplaner och riktlinjer för den ekonomiska politiken har integration varit ett högt prioriterat område under den granskade perioden. Regeringens politik, såsom den uttrycks i texterna, har fokus på nyanlända flyktingar och flyktinganhöriga kvinnors och mäns förankring på arbetsmarknaden. Övriga utrikes födda kvinnor och män omnämns i betydligt mindre utsträckning. I stort sett varje år understryker regeringen både i finansplaner och riktlinjekapitel vikten av effektiv etablering för nyanlända,

<sup>62</sup> Regeringen, <http://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/budgetprocessen/>, hämtad 2018-11-21.

JÄMSTÄLLDHETSINTEGRERING AV INTEGRATIONSPOLITIKEN

identifierar utmaningar samt utvecklar politiken för detta. Både i vårpropositionernas riktlinjer och i budgetpropositionernas finansplaner tas integration upp sammanhållet, ofta i de sammanhang där regeringen beskriver sin sysselsättnings- och arbetsmarknadspolitik. I finansplanerna för 2014, 2016, 2017 och 2018 har regeringen prioriterat integrations- och etableringsfrågan genom att den fått ett eget huvudavsnitt.

Riksrevisionens granskning visar dock att framställningarna om integrationsfrågorna i regeringens finansplaner med få undantag saknar könsuppdelade individuppgifter eller någon jämställdhetsanalys. Ett undantag är emellertid regeringens förslag till förändringar i föräldraförsäkringen i samband med utredningens om nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden (dir. 2011:88) betänkande.<sup>63</sup> Förslaget syftar till att "motverka försenad etablering på arbetsmarknaden för nyanlända utrikes födda kvinnor".<sup>64</sup>

Riksrevisionen kan också konstatera att det skett en positiv utveckling från budgetåret 2016 vad gäller jämställdhetsperspektivet i de delar som rör integrationsfrågor. I riktlinjeavsnittet från 2016 (dvs. för budgetåret 2017) nämner regeringen att etableringstiden för nyanlända kvinnor är "alltför lång" samt motiverar vårdnadsbidragets avskaffande delvis utifrån att utrikes födda kvinnor är överrepresenterade där. Könsperspektivet på integrationen utvecklas därefter. I finansplanen för 2018 anför regeringen i huvudavsnittet *Fler ska komma i arbete* att "ett särskilt fokus bör riktas på kvinnor födda utanför Europa eftersom arbetskraftsdeltagandet i denna grupp är alltför lågt".<sup>65</sup> I ett underavsnitt om särskilda insatser för att nyanlända ska komma i arbete beskriver och föreslår regeringen ett antal olika nya initiativ för nyanlända kvinnor, men också några för alla utrikes födda kvinnor oavsett vistelsetid.<sup>66</sup> Även i vårpropositionens riktlinjeavsnitt från 2017 (dvs. för budgetåret 2018) finns ett liknande avsnitt.<sup>67</sup>

#### 4.1.2 Tydligt skifte i rätt riktning för jämställdhetsintegrering från 2015

Från 2015 framhåller regeringen jämställdhet som högt prioriterat för politiken. I finansplanen för 2015 finns huvudavsnittet *Reformer för jämställdhet*, där regeringen lämnar förslag på sju insatser för ökad jämställdhet (men inget av dessa rör integrationsområdet). I finansplanens övriga avsnitt är dock jämställdhet inte integrerat. Efterföljande år finns däremot en mer omfattande beskrivning, analys och sammanställning av jämställdheten liksom en utförlig presentation och

<sup>63</sup> Prop. 2011/12:100, s. 50 och prop. 2012/13:1, s. 34 samt 42.

<sup>64</sup> Prop. 2012/13:1, s. 6.

<sup>65</sup> Prop. 2017/18:1, s. 14.

<sup>66</sup> *Ibid.*, s. 16.

<sup>67</sup> Prop. 2016/17:100, s.35–36.

motivering av jämställdhetsbudgetering.<sup>68</sup> Även om jämställdhet sägs vara prioriterat så nämns det inte i de flesta huvudavsnitten där så kunde vara relevant (framför allt avsnitten *Fler jobb, Investeringar i skolan, Bättre mottagande och snabbare etablering* eller *Sverige i världen*). I finansplanen för 2017 anger regeringen att den i arbetet med propositionen ställt "större krav än tidigare på att effekter på jämställdheten synliggörs".<sup>69</sup> Riksrevisionen kan dock konstatera att den ökade ambitionen om jämställdhetsintegrering inte lämnat några större avtryck i de övriga huvudavsnitten utom när det gäller utrikesfrågorna.<sup>70</sup> Slutligen finns i finansplanen för 2018 en fortsatt ambition och prioritering av jämställdhetsintegrering<sup>71</sup> och där har avsnitten om arbetsmarknad (där förslagen för utrikes födda kvinnor som nämndes ovan framförs) respektive skolområdet jämställdhetsintegrerats på ett mer genomarbetat sätt, det vill säga beskriver, analyserar och lämnar förslag i förhållande till könsskillnader. Se underlag c, tabell 2 och 4, för en detaljerad sammanställning av granskningens resultat för jämställdhet och jämställdhetsintegrering.

#### 4.1.3 Riksrevisionens sammanfattande iakttagelser

- Regeringen prioriterar integrationen och dess utmaningar högt i finansplaner och riktlinjer, men endast under två år finns ett tydligt jämställdhetsperspektiv i avsnitten om integration.
- Jämställdhet och jämställdhetsintegrering är begrepp som förekommer sällan fram till och med finansplanen för 2014. Därefter blir jämställdhet och jämställdhetsintegrering en tydlig politisk prioritering i regeringens finansplaner och riktlinjer för den ekonomiska politiken. Det har först de senaste åren lämnat något mer systematiskt avtryck i de övriga huvudavsnitten i finansplanerna och riktlinjerna.

## 4.2 Integrationsavsnitt inom utgiftsområde 13 i budgetpropositionen

Dispositionen av integrationsavsnittet inom utgiftsområden 13 följer en relativt fast struktur över åren med underavsnitt med de fasta rubrikerna *Resultatredovisning, Analys och slutsatser* samt *Politikens inriktning*.<sup>72</sup> Avsnittet *Resultatredovisning* består av två olika sorters redovisningar, dels en beskrivning av några centrala indikatorer för integration och dels beskrivningar av den specifika

<sup>68</sup> Prop. 2015/16:1, s. 38–41.

<sup>69</sup> Prop. 2016/17:1, s. 27.

<sup>70</sup> Ibid, s. 29–30.

<sup>71</sup> Prop. 2017/18:1, s.11.

<sup>72</sup> De texter som inte granskas är korta avsnitt om områdets omfattning, mål och utgiftsutveckling samt regeringens budgetförslag.

JÄMSTÄLLDHETSINTEGRERING AV INTEGRATIONSPOLITIKEN

integrationspolitiken som faller inom utgiftsområdet. I avsnitten *Analys och slutsatser* utgår regeringen från beskrivningarna och drar slutsatser om orsaker och identifierar utmaningar (även uttryckt i texterna som "problem" eller "behov") kopplat till integrationen. Slutligen redovisar regeringen inriktningar ("ambitioner", "prioriteringar") samt olika former av nya initiativ i avsnittet *Politikens inriktning*.<sup>73</sup> I tabell 5 finns en översiktlig sammanställning av granskningens resultat. Den bygger på en mer detaljerad sammanställning som återfinns i tabell 5 i underlag c.

**Tabell 5** Granskningens resultat för avsnitten *Integration*, budgetåren 2009–2015, och *Nyanländas etablering*, 2016–2018

Budgetår	Andel könsuppdelade individbaserade uppgifter (låg, medel, hög)		Andra beskrivningar om kön/jämställdhet	Finns analys av förklaringar till könsskillnader? Identifieras utmaningar i termer av kön?		Finns framsyftande initiativ som adresserar könsskillnader?	
	Indikatorer	Insatser		Förklaringar	Utmaningar	Ambitioner	Initiativ
2009	Hög	Hög*	Ja	Nej	Nej	Ja	Nej
2010	Hög	Låg	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej
2011	Hög	Låg	Nej	Ja	Ja	Nej	Ja**
2012	Hög	Medel	Ja	Ja (2)	Ja	Nej	Nej
2013	Hög	Medel	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja
2014	Hög	Medel	Ja	Nej	Nej	Nej	Ja (2)
2015	Hög	Hög	Ja (>3)	Nej	Ja (2)	Ja (3)	Nej
2016	Hög	Hög	Ja (>3)	0	Ja (2)	Ja (3)	Ja***
2017	Hög	Hög	Ja (>3)	Ja (2)	Ja (3)	Ja (>3)	Ja (2)
2018	Hög	Hög	Nej	Ja (>3)	Ja (2)	Ja (3)	Ja (>3)

Källa: Riksrevisionens sammanställning; tabellen bygger på tabell 5 i underlag c.

\* En enda insats (sf).

\*\* Införandet av etableringsreformen.

\*\*\* Samtal med företrädare för kvinno- och mansdominerade branscher om att utveckla Snabbspår.

Not: Andelen könsuppdelade uppgifter är uppskattning. Antal förekomster inom parentes (om fler än en).

#### 4.2.1 Resultatredovisning – integration och integrationspolitiken

Regeringen lämnar tämligen omfattande resultatredovisning i integrationsavsnitten – mellan 10 och 20 sidor – under den granskade perioden. Riksrevisionen har undersökt i vilken utsträckning de omfattar könsuppdelad statistik och om övriga beskrivningar har något könsperspektiv.

<sup>73</sup> Något förenklat. Särskilt de två senare avsnitten kan ha ganska oklar avgränsning innehållsligt.

*Regeringens resultatredovisning för det allmänna integrationsläget är könsuppdelat*

Regeringen har varje år lämnat en redogörelse för centrala indikatorer av betydelse för integrationen. Återkommande redovisas utvecklingen av arbetskraftsdeltagande, sysselsättning, arbetslöshet och utbildning<sup>74</sup> för inrikes jämfört med utrikes födda. Dessa uppgifter är i stort sett alltid redovisade uppdelade på kvinnor och män med undantag för några indikatorer på utbildningsområdet.<sup>75</sup>

*Regeringens resultatredovisning av specifika insatser har i mindre utsträckning varit könsuppdelad men har utvecklats över tid*

När regeringen istället har redovisat resultatet av sina specifika insatser inom integrationspolitiken har könsuppdelning i högre utsträckning saknats. Redovisningen utvecklas dock under den granskade perioden mot att bli allt mer könsuppdelad. Ett exempel är regeringens beskrivningar av deltagandet i insatsen Etableringslots, som under flera år var en viktig och kostsam insats inom etableringsuppdraget.<sup>76</sup> Deltagandet i denna insats redovisade regeringen utan könsuppdelning i integrationsavsnitten för 2013 respektive 2014.<sup>77</sup> I integrationsavsnittet för 2015 konstaterade regeringen däremot att "färre kvinnor än män har stöd av en lots, 73 procent respektive 86 procent".<sup>78</sup>

Ännu ett exempel på utvecklingen är där regeringen i integrationsavsnittet för 2015 beskriver en uppföljning av nyanländas status (i arbete, i studier, i arbetsmarknadspolitiska program, öppet arbetslösa samt övriga) tre månader efter avslutad etableringsplan som inte är könsindeldad utan uttrycktes i termer av antal och personer.<sup>79</sup> Året därefter redovisar regeringen dock att "en större andel av de som lämnat etableringsuppdraget gick till arbete, ökningen består av eftergymnasialt utbildade män".<sup>80</sup> Och året därefter beskriver regeringen att "en större andel av de som lämnat etableringsuppdraget gick till arbete 2015, hela ökningen skedde bland männen".<sup>81</sup> Riksrevisionens granskning visar att de beskrivande delarna i integrationsavsnittet inom utgiftsområde 13 för 2018 i stort sett var helt könsuppdelade.

<sup>74</sup> Vissa år redovisas även indikatorer på hälsoområdet.

<sup>75</sup> Exempel på indikatorer som inte könsuppdelats är resultat i grund- och gymnasieskolan (prop. 2008/2009:1 UO 13, s. 15–16) och andelen högt utbildade utrikes födda som har ett kvalificerat arbete (prop. 2009/2010:1 UO 13, s. 21).

<sup>76</sup> Se exempelvis prop. 2009/10:1 UO 13, *Kompletterande aktörer* s. 18 och RiR 2014:14.

<sup>77</sup> Prop. 2012/13:1 UO 13, s. 20 (avser april 2012) och prop. 2013/14:1 UO 13, s. 21 (avser mars 2013).

<sup>78</sup> Prop. 2014/15:1 UO 13, s. 24 (måttillfälle framgår inte).

<sup>79</sup> Prop. 2014/15:1 UO 13, s. 26.

<sup>80</sup> Prop. 2015/16:1 UO 13, s. 31.

<sup>81</sup> Prop. 2016/17:1 UO 13, s. 33.

#### 4.2.2 Analyserande texter – förklaringar och utmaningar

Regeringens analyserande texter om integration är relativt korta, typiskt omkring tre sidor, och presenteras under rubriken *Analys och slutsatser*.<sup>82</sup> Riksrevisionen har undersökt om regeringens analys tar upp några förklaringar till de större könsskillnader som konstaterats i resultatredovisningen samt om regeringen identifierar några utmaningar där kön också beaktas.

##### *Få förklaringar till könsskillnader...*

Vid flera tillfällen under den granskade perioden tar regeringen upp en rad olika orsaker till svag arbetsmarknadsförankring för utrikes födda. Exempel på orsaker som regeringen beskriver är brister i mottagningssystemet, svaga ekonomiska incitament, kvaliteten i skolan, kvaliteten på svenskundervisning för invandrar<sup>83</sup>, extra känslighet för lågkonjunktur, arbetsgivarens svårighet att bedöma utrikes föddas utbildning och kompetens<sup>84</sup>, tid för att lära ett nytt språk, utbildning och tidigare erfarenheter inte relevanta på den svenska arbetsmarknaden, saknar sådana nätverk som ofta leder till anställning, diskriminering och brist på validering<sup>85</sup>. I de sammanhang där dessa förklaringar anförs skriver regeringen dock inget om hur könsskillnader i arbetsmarknadsutfall hänger samman med dessa förklaringsfaktorer.

##### *... men att kvinnor tar ett större omsorgsansvar framförs ibland indirekt som en förklaring*

I ett avsnitt där regeringen analyserar genomförandet av etableringsreformen anför regeringen att tillgången till förskoleplatser är ett problem som "kan fördröja etableringsinsatserna avsevärt. Oftast drabbar denna fördröjning kvinnan i familjen vilket inte är acceptabelt ur jämställdhetssynpunkt".<sup>86</sup> På liknande sätt skriver regeringen i analysen för 2013 att "föräldraförsäkringens utformning försenar kvinnors etablering".<sup>87</sup>

##### *... men i slutet av perioden anger regeringen även könsnormer och stereotyper som förklaringar*

En förklaring som regeringen uttrycker mer explicit än omsorgsansvaret finns i regeringens analys för 2018 där de anför att köns- och familjenormer är en av flera förklaringar till att färre kvinnor gått till arbete efter avslutad etableringsplan.<sup>88</sup> För

---

<sup>82</sup> I UO 13-bilagorna för 2009–2014 under avsnittet *Resultatredovisning* samt 2015–2018 som egna avsnitt.

<sup>83</sup> Prop. 2008/09:1 UO 13, s. 20.

<sup>84</sup> Prop. 2009/10:1 UO 13, s. 24.

<sup>85</sup> Prop. 2014/15:1 UO 13, s. 32.

<sup>86</sup> Prop. 2011/12:1 UO 13, s. 26.

<sup>87</sup> Prop. 2012/13:1 UO 13, s. 30.

<sup>88</sup> Prop. 2017/18:1 UO 13, s. 30.

första gången har regeringen också sökt förklaringar i den egna politiken och beskriver att "Arbetsförmedlingen har identifierat att könsstereotypa föreställningar hos arbetsförmedlare kan leda till att kvinnor ges sämre möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden".<sup>89</sup> Regeringen skriver också att "brist på utbud av arbetsmarknadsinsatser som motsvarar kvinnors erfarenheter och kompetenser har lett till att kvinnor fått sämre stöd i etableringen än männens".<sup>90</sup>

*Få utmaningar inkluderar analys utifrån kön...*

Under hela perioden har regeringen identifierat att integrationen av de nyanlända och utrikes födda innebär stora möjligheter för Sverige men också stora utmaningar. I regeringens analys i integrationsavsnittet för 2016 identifieras till exempel en rad utmaningar och behov för integrationspolitiken; inom mottagande, bostättning och i att möta det växande antalet deltagare i etableringen.<sup>91</sup> Att sådana övergripande utmaningar saknar analys utifrån kön kan vara naturligt.

I flera fall har regeringen i sin analys tagit upp utmaningar med utrikes födda kvinnors integration. Exempelvis skriver regeringen i integrationsavsnittet för 2012 att "En stor utmaning ligger i att öka utrikes födda kvinnors sysselsättning. Olika insatser i syfte att stärka arbetslinjen pågår och ytterligare insatser kan komma att övervägas".<sup>92</sup>

Men regeringen identifierar också mer specifika utmaningar såsom till exempel att insatser inom etableringsuppdraget behöver målgruppsanpassas<sup>93</sup> eller att andelen nyanlända i vuxenutbildning är för låg<sup>94</sup>. Riksrevisionen menar att det i dessa sammanhang skulle vara relevant att tydligare koppla utmaningar av det slaget till eventuella skillnader mellan kvinnor och män. I många fall skulle förmodligen könsskillnader framträda och utmaningen därmed vara olika stor bland kvinnor och män.

*...men identifieras mer systematiskt från 2015*

Från och med 2015 är dock integrationens utmaningar oftare identifierade eller beskrivna utifrån kön och könsskillnader. Exempelvis konstaterade regeringen i avsnittet för 2015 att "sysselsättningen och tiden till etablering för utrikes födda

<sup>89</sup> Prop. 2017/18:1 UO 13, s. 30, s. 34.

<sup>90</sup> Ibid.

<sup>91</sup> Prop. 2015/16:1 UO 13, s. 29–30.

<sup>92</sup> Prop. 2011/12:1 UO 13, s. 26.

<sup>93</sup> Prop. 2012/13:1 UO 13, s. 29. Behovet av ökad målgruppsanpassning i etableringsuppdraget identifierar regeringen sedan flera gånger under den granskade perioden.

<sup>94</sup> Prop. 2014/15:1 UO 13, s. 33. Behovet upprepas även under de tre efterföljande åren.

JÄMSTÄLLDHETSINTEGRERING AV INTEGRATIONSPOLITIKEN

kvinnor är en betydande jämställdhetsutmaning”.<sup>95</sup> Under 2017 och 2018 har regeringen allt tydligare framhävt könsskillnader bland utrikes födda som en utmaning, exempelvis under rubrikerna *Könsskillnaderna ökar*<sup>96</sup> respektive *Öka sysselsättningen bland utrikes födda kvinnor*<sup>97</sup>.

#### 4.2.3 Framåtsyftande text – inriktningar och initiativ

Avsnittet *Politikens inriktning* omfattar de flesta åren runt 3 sidor. Det är där regeringen anger sina ambitioner och val av inriktningar för politiken samt introducerar nya initiativ.

*Regeringen uttrycker ofta en ambition om jämställd integration – men den uttrycks på olika sätt under perioden*

Regeringen har under hela den granskade perioden uttryckt en ambition om jämställd integration. Hur denna ambition har uttryckts har däremot varierat. I periodens början klär regeringen den i relativt könsneutrala termer. Till exempel anföras att ett nationellt system med tydliga ekonomiska incitament och omfattande statliga stödinsatser för alla nyanlända flyktingar och flyktinganhöriga förväntas öka jämställdheten.<sup>98</sup> Från och med 2016 uttrycker regeringen ambitionen att både kvinnor och män ska få ta del av samhällets resurser i samma utsträckning. Till exempel beskriver regeringen att det är ”angeläget att både kvinnor och män får del av effektiva insatser för etablering på arbetsmarknaden”<sup>99</sup> och att insatser under asyltiden ska komma både kvinnor och män till del ”på samma villkor och i samma utsträckning”.<sup>100</sup> För 2017 och 2018 anför regeringen att det är angeläget att kvinnor får arbetsmarknadsnära insatser respektive övergår till arbete efter avslutad etableringsplan.<sup>101</sup> 2018 uttrycker regeringen vidare en ambition om att flyktingar och deras anhöriga tidigt (under asyltiden) får ”insyn i svenska samhället, jämställdhet, rättigheter och skyldigheter”.<sup>102</sup>

*Initiativ uttrycks ofta könsneutralt*

Under den granskade perioden, aviserar regeringen ett stort antal initiativ på integrationsområdet. Initiativen beskrivs och motiveras med få undantag könsneutralt, trots att det förmodligen finns stora underliggande könsskillnader. Exempel på det är regeringens två initiativ, Praktiskt basår och Arbetsträning, för att nyanlända ska erbjudas insatser som är effektiva och anpassade efter

<sup>95</sup> Prop. 2014/15:1 UO 13, s. 32.

<sup>96</sup> Prop. 2016/17:1 UO 13, s. 33.

<sup>97</sup> Prop. 2017/18:1 UO 13, s. 39 (under *Politikens inriktning*).

<sup>98</sup> Se Skr. 2008/09:24.

<sup>99</sup> Prop. 2015/16:1 UO 13, s. 33.

<sup>100</sup> Prop. 2016/17:1 UO 13, s. 36.

<sup>101</sup> Ibid, s. 33 respektive prop. 2017/18:1 UO 13, s. 37.

<sup>102</sup> Prop. 2017/18:1 UO 13, s. 37.



individernas förutsättningar och behov. För personer över 30 år med kort utbildningsbakgrund inför regeringen Praktiskt basår och för personer som har behov av mer handledning än vad som ryms inom en vanlig praktikplats inför Arbetsutbildning med handledare. Dessa tagna initiativ beskrivs utan att synliggöra könsskillnader när det gäller kort utbildning respektive behov av extra handledning.<sup>103</sup> Det framgår inte heller hur regeringens initiativ förväntas falla ut för både kvinnor och män. Detta gäller även initiativen om utvidgade målgrupper för etableringsplan (som infördes 1 februari 2013) och för Samhällsorientering (som infördes 1 maj 2013). Könssammansättningen i de grupper som omfattas av initiativen – nyanlända anhöriga till flyktingar respektive vissa övriga anhöriginvandrare – torde vara relevant information i sammanhanget, men framgår inte.<sup>104</sup> Ännu ett exempel är den utvidgade möjligheten till föräldraledigt på deltid från etableringen beskrivs i könsneutrala termer, trots att det nästan bara är kvinnor som är föräldralediga från etableringstiden.<sup>105</sup>

Det finns dock några viktiga undantag där regeringen har haft ett tydligt jämställdhetsperspektiv med sina initiativ. Ett rör den förändring i föräldraförsäkringen (2013) som hade det uttalade syftet att snabba upp kvinnors integration.<sup>106</sup> De två senaste åren tar regeringen en rad initiativ med tydligt jämställdhetsperspektiv; de mest framträdande är en ny begränsning i föräldraförsäkringen samt uppdrag till Arbetsförmedlingen.

#### 4.2.4 Riksrevisionens sammanfattande iakttagelser

- Regeringens beskrivande, analyserande och framåtsyftande avsnitt är i olika grad jämställdhetsintegrerade. Regeringens inledande *beskrivningar* av det allmänna integrations- och arbetsmarknadsläget, är i stort sett alltid uppdelade på kön. När regeringen beskrivit deltagande och resultat av specifika integrationspolitiska insatser saknades relevanta könsuppdelningar inledningsvis i den granskade period. Senare år har det dock förbättrats och i stort sett alla relevanta uppgifter är könsuppdelade.
- Där könsuppdelade uppgifter finns, framträder betydande könsskillnader som är till kvinnors nackdel ur integrationssynpunkt. Men i *analysen* har regeringen lämnat få förklaringar till dessa könsmissiga skillnader. När regeringen anger utmaningar för utrikes födda har kön beaktats i något större utsträckning. I tre av de tio granskade årgångarna saknar dock regeringens analys helt och hållet resonemang utifrån kön.<sup>107</sup>

<sup>103</sup> Prop. 2012/13:1, UO 13, s. 29.

<sup>104</sup> Ibid, s. 30 och prop.2013/14:1 UO 13, s. 20.

<sup>105</sup> Prop. 2013/14:1 UO 13, s. 29.

<sup>106</sup> Prop. 2012/13:1, UO 13, s.30.

<sup>107</sup> 2010, 2011 och 2014.

JÄMSTÄLLDHETSINTEGRERING AV INTEGRATIONSPOLITIKEN

- Regeringens har under hela perioden haft en *ambition* om jämställd integration. Däremot har relativt få *initiativ* beskrivits utifrån hur det kommer att falla ut för kvinnor och män med undantag för de två senaste åren.

### 4.3 Arbetsmarknadsavsnitt inom utgiftsområde 14 i budgetpropositionen

Avsnittet *Arbetsmarknad* inom utgiftsområde 14 *Arbetsmarknad och arbetsliv*, i budgetpropositionerna är uppbyggt på ett liknande sätt som integrationsavsnittet inom utgiftsområde 13. Under avsnittet *Resultatredovisning* återfinns både regeringens beskrivande texter – i avsnittet *Resultat* – och regeringens analys – oftast i separata avsnitt *Analys och slutsatser*. Regeringens framåtsyftande text finns i avsnittet *Politikens inriktning*.<sup>108</sup> Politiken för nyanlända flyktingar och flyktinganhöriga redovisas främst i integrationsavsnittet inom utgiftsområden 13 (se avsnitt 4.2 ovan), varför regeringen ofta hänvisar dit. För övriga utrikes födda är det den generella arbetsmarknadspolitiken som riktas till hela befolkningen, som ska stödja deras arbetsmarknadsintegration och det är den som redovisas inom utgiftsområde 14. För att undersöka hur politiken faller ut för utrikes födda kvinnor respektive män behöver uppgifter om deltagande och resultat vara uppdelade *både* på kön *och* på inrikes födda respektive utrikes födda samtidigt. Tabell 6 är en översiktlig sammanställning av granskningens resultat för arbetsmarknadsavsnittet. Den bygger på en mer utförlig sammanställning som återfinns i underlag c (tabell 6).

---

<sup>108</sup> I kapitlet ingår även avsnitt om arbetslöshetsförsäkringen och insatser för att motverka felaktiga utbetalningar med mera. Dessa har Riksrevisionen inte granskat.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

**Tabell 6** Granskningsresultat för beskrivande, analyserande och framåtsyftande texter i avsnittet *Arbetsmarknad*, budgetpropositionernas utgiftsområde 14, budgetåren 2009–2018, antal förekomster

Budget- år	BESKRIVANDE <i>Avsnittets generella delar: Andel individbaserade uppgifter som är uppdelade på kön samt på inrikes och utrikes födda (0, låg, medel, hög)</i>		BESKRIVANDE <i>Underavsnitt <u>Insatser för integration</u> Antal könsuppdelade individuppgifter</i>		ANALYS <i>Hela avsnittet Analys/resonemang där utrikes/kön förekommer alt. av orsaker till könsskillnader för utrikes födda. Utmaningar för utrikes födda med könsperspektiv</i>		FRAMÅTSYFTANDE <i>Hela avsnittet Framåtsyftande ambitioner respektive initiativ med integrations- och könsperspektiv</i>	
	Indikatorer	Insatser*	Indikatorer	Insatser*	Orsaker	Utmaningar	Ambitioner	Initiativ
2009	-	0	1	2	2	0	0	1
2010	-	0	1	0	1	1	0	0
2011	-	0	1	1	0	0	0	0
2012	-	0	0	2	0	0	0	0
2013	-	0	0	2	1	1	0	0
2014	0	0	0	0	0	0	0	0
2015	0	0	1	1	2	0	2	0
2016	0	0	1	1	0	2	1	0
2017	Hög	0	0	1	1	0	0	1
2018	Hög	0	1	1	0	3	2	3

Källa: Riksrevisionens sammanställning; tabellen bygger på tabell 6 i underlag c.

\* Instejsjobb redovisas i kolumnen för det särskilda underavsnittet om insatser för integration oavsett var i Arbetsmarknadsavsnittet det redovisas (varierar mellan åren).

Not: - anger att regeringen inte presenterade arbetsmarknadsindikatorer i detta avsnitt dessa år.

#### 4.3.1 Resultatredovisning – arbetsmarknadsläget och arbetsmarknadspolitiken

Regeringens avsnitt med resultat följer år från år en relativt fast struktur där det generella svenska arbetsmarknadsläget beskrivs,<sup>109</sup> följt av redogörelser för arbetsmarknadspolitiska program och insatser, där antalet deltagare och resultat beskrivs. Därefter beskriver regeringen i separata avsnitt mer ingående politiken

<sup>109</sup> Från och med budgetpropositionen för 2014, tidigare återfanns sådan beskrivning på annan plats inom utgiftsområdet.

JÄMSTÄLLDHETSINTEGRERING AV INTEGRATIONSPOLITIKEN

för olika grupper med svag förankring på arbetsmarknaden: långtidsarbetslösa, unga, personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga och sjukskrivna som skrivits in vid Arbetsförmedlingen följt av ett avsnitt om *arbetsmarknadspolitikens insatser för integrationen av utrikes födda*.<sup>110</sup>

*Resultaten redovisas könsuppdelat men inte så att eventuella könsskillnader för utrikes födda framträder*

När det gäller det generella arbetsmarknadsläget, det vill säga indikatorer som sysselsättning, arbetskraftsdeltagande, arbetslöshet med mera, utvecklas regeringens beskrivning under den granskade perioden. 2014 är de allra flesta indikatorerna könsuppdelade i tabeller och figurer medan *utrikes född* endast i texten anges som en riskfaktor för svag förankring på arbetsmarknaden.<sup>111</sup> Från sådana beskrivningar går det inte att utläsa några utfall för utrikes födda över huvud taget, än mindre uppdelat på kvinnor och män. Men under de två sista åren beskriver regeringen ganska väl hur kön, födelseland, utbildning med mera samvarierar.<sup>112</sup>

När regeringen beskriver de arbetsmarknadspolitiska programmen och insatserna redovisas i stort sett alltid deltagandet uppdelat på kvinnor och män. Relativt ofta redovisar de även utrikes föddas andel av samtliga deltagare.<sup>113</sup> Inte någon gång under den granskade perioden redovisades dock deltagandet uppdelat efter båda kategorierna samtidigt. Insatsernas resultat, mätt som status 90 dagar efter avslutad insats, redovisar regeringen sällan uppdelade vare sig på kön eller på inrikes och utrikes födda fram till och med 2014. Därefter börjar regeringen redovisa insatsernas resultat uppdelat på kön i ökande utsträckning. Ännu 2018 går det inte att urskilja vare sig deltagande i eller resultaten av den generella arbetsmarknadspolitikens insatser, för utrikes födda kvinnor och män.

Instegsjobb är en insats inom utgiftsområde 14 som kan beviljas nyanlända flyktingar och flyktinganhöriga som samtidigt deltar i svenska för invandrare (sfi). Regeringen redovisar (i stort sett) över hela perioden deltagandet uppdelat på kvinnor och män (andelen kvinnor blir allt lägre under granskningsperiodens gång och var 24 procent 2016). Först i texten för 2014 börjar regeringen även redovisa insatsens resultat – dvs. status efter 90 dagar – uppdelat på kön. Då framträder relativt stora könsskillnader; exempelvis skiljde det 2016 (senast

---

<sup>110</sup> Avsnittens rubrik har varierat något men omfattar alla utrikes födda inskrivna (både nyanlända och övriga utrikes födda).

<sup>111</sup> Exempelvis prop. 2013/14:1 UO 14, s. 19–21.

<sup>112</sup> Prop. 2016/17:1 UO 14 s. 24–25 och prop. 2017/18:1 UO 14, s. 18.

<sup>113</sup> Vissa viktiga insatser där andelen utrikes födda inte redovisas över huvud taget är insatserna för funktionsnedsatta, framför allt lönebidrag och andra subventionerade anställningar (exempelvis prop. 2014/15:1 UO 14, s. 28–30) samt *Insatser för sjukskrivnas återgång till arbete*, (prop. 2013/14:1 UO 14, s. 38–39) som varken redovisar uppdelat på kön eller på utrikes respektive inrikes födda.

tillgängliga uppgift) 6 procentenheter i övergång från instegsjobb till arbete eller reguljära studier mellan kvinnor och män.<sup>114</sup>

Nystartsjobben riktas inte bara till nyanlända flyktingar utan även till andra grupper, framför allt långtidsarbetslösa, yngre och äldre. Regeringen redovisar under perioden deltagandet i nystartsjobb uppdelat på kön och anger även andelen utrikes födda deltagare, men inte samtidigt så att utrikes födda kvinnor och män kan urskiljas från inrikes födda kvinnor respektive män. Ännu 2018 är inte uppgifterna om nystartsjobb redovisade så att deltagande eller resultat för utrikes födda kvinnor och män kan utläsas.

*Avsnittet om olika grupper med svag förankring på arbetsmarknaden – inte heller här syns resultaten för utrikes födda kvinnor respektive män*

I arbetsmarknadsavsnittet har regeringen som nämndes ovan, varsitt underavsnitt för politiken för olika grupper med svag förankring på arbetsmarknaden: långtidsarbetslösa, unga, funktionsnedsatta, samt sjukskrivna. I dessa avsnitt beskriver regeringen förhållandevis ofta, men långt ifrån alltid, deltagandet uppdelat på kön och anger därefter utrikes föddas andel av samtliga deltagare. Dock redovisas inte uppdelningarna samtidigt, vilket gör att det inte är möjligt att se utfallet för utrikes födda kvinnor och män. Inom vissa avsnitt saknas uppgifter om utrikes föddas deltagande över huvud taget. Samma mönster gäller vid de tillfällen när regeringen också redovisar resultat av insatserna.

*Avsnittet om insatser för utrikes födda på arbetsmarknadspolitikens område omfattar få insatser och de är sällan könsuppdelade*

Varje år har regeringen ett kortare, separat avsnitt à 0,5–2 sidor om *insatserna inom arbetsmarknadspolitik för utrikes födda*.<sup>115</sup> Trots avsnittets rubrik är det få arbetsmarknadspolitiska insatser som redovisas i avsnittet. I stället är det ganska omfattande beskrivningar av gruppen utrikes födda, i vissa fall även koncentrerat till nyanlända. Regeringens redovisning i detta avsnitt är sällan uppdelad på kön. Exempelvis innehåller vare sig avsnittet för 2014 eller för 2017 en enda könsuppdelad uppgift eller någon annan slags beskrivning av könsskillnader.<sup>116</sup> Andra år finns kön endast med några få gånger och då oftast i samband med insatserna för nyanlända. Ett undantag är att regeringen i avsnittet för 2012 beskriver ett uppdrag de givit Arbetsförmedlingen som syftat till att identifiera framgångsrika metoder för att minska utanförskapet bland utrikes födda kvinnor.<sup>117</sup>

<sup>114</sup> Prop. 2017/2018:1 UO 14, s. 22.

<sup>115</sup> Avsnittet har över åren lite olika rubrik.

<sup>116</sup> Prop. 2013/14:1 UO 14, s. 39–40 och prop. 2016/17:1 UO 14, s. 36–37.

<sup>117</sup> Prop. 2011/12:1 UO 14, s. 44. Uppdragets art, omfattning eller resultat beskriv inte.

#### 4.3.2 Analyserande text – förklaringar, identifierade utmaningar och bedömningar av måluppfyllelse

##### *Få förklaringar till könsskillnader bland utrikes födda*

Eftersom regeringens beskrivningar av program och insatser, mycket sällan beskriver könsskillnader för utrikes födda finns i stort sett ingen analys om detta. Även här omfattar det enda undantaget nyanlända flyktingar och flyktinganhöriga och redovisas i avsnittet för 2017 när regeringen konstaterar att "det är stora skillnader i resultaten för kvinnor och män i etableringsuppdraget".<sup>118</sup> Av textens fortsättning framgår att regeringen menar att nyanlända kvinnor inte fått likvärdigt stöd utifrån individuella behov, vilket de bedömer vara "centralt för att förbättra resultaten även bland kvinnorna i etableringsuppdraget".<sup>119</sup>

##### *Risikfaktorer omfattar ofta utrikes födda men sällan med hänsyn till kön*

Närbesläktat med förklaringar till svag arbetsmarknadsanknytning talar regeringen ofta i sina texter om olika grupper med svag arbetsmarknadsförankring; det rör sig om långtidsarbetslösa, individer som saknar relevant utbildning, unga, unga utan slutförd gymnasieutbildning, äldre, funktionsnedsatta, sjukskrivna, nyanlända, personer födda utanför Europa, personer med flyktingskäl eller personer med kort vistelsetid i Sverige.<sup>120</sup> Utrikes födda (eller någon delgrupp av utrikes födda) finns i stort sett alltid med bland dessa, men inte i något av dessa sammanhang nämner regeringen något om könsfördelning eller kön som interagerande faktor. Ett konkret exempel är i analysen för 2010 då regeringen anger orsakerna till att allt för få nyanlända skrivs in på Arbetsförmedlingen (detta var alltså före etableringsreformen då nyanlända togs emot av kommunerna) som "arbete, sjukdom, studier, avsaknad av kontakt med kommunen". Regeringens nämner vare sig könsskillnader i inskrivning vid förmedlingen eller om och hur kön interagerar med förklaringarna.<sup>121</sup>

##### *Utmaningar för utrikes födda på arbetsmarknaden, mot slutet av perioden även med hänsyn till kön*

Utmaningar för utrikes födda eller nyanlända formulerar regeringen frekvent i arbetsmarknadsavsnittet, men oftast utan hänsyn till kön.<sup>122</sup> Vid några tillfällen och särskilt mot slutet av den granskade perioden anger regeringen emellertid utmaningar som särskilt avser utrikes födda kvinnor. Vanligast är då det allmänna

---

<sup>118</sup> Prop. 2016/17:1, UO 14, s. 43.

<sup>119</sup> Ibid.

<sup>120</sup> Prop. 2015/16:1 UO 14, s. 28.

<sup>121</sup> Prop. 2009/10:1 UO14, s. 37.

<sup>122</sup> Även så sent som i analysen för 2017, Prop. 2016/17:1 UO 14, s. 40.

behovet av ökad sysselsättning<sup>123</sup> och utrikes födda kvinnors behov av stöd och insatser vid Arbetsförmedlingen<sup>124</sup>.

Utöver i de rena beskrivningarna av instegsjobb och nystartsjobb för nyanlända förekommer dessa två subventionerade anställningarna också i regeringens analys. Trots de stora könsskillnader som framkommit för insatserna, bedömer regeringen i stort sett varje år att de bidrar till att stärka svaga gruppers ställning på arbetsmarknaden. Från 2015 kommenterar regeringen i analysen emellertid även den skeva könsfördelningen av instegsjobb.<sup>125</sup> Året därpå identifierar regeringen, utifrån nyanlända kvinnors låga deltagande och sämre resultat, en framtida utmaning i att ge fler kvinnor instegsjobb samt att förbättra resultatet efter insatsen.<sup>126</sup>

#### 4.3.3 Framåtsyftande text – inriktningar och initiativ

Regeringen anger inriktningar och ambitioner för politiken på olika nivåer. På en övergripande nivå formulerar regeringen generella inriktningar och prioriteringar som ofta återkommer flera år. Det rör sådant som att alla som kan ska arbeta, grupper med svaga arbetsmarknadsförankring ska prioriteras, matchningen ska effektiviseras och så vidare. Från och med 2015 har regeringen också lagt till ett generellt mål för arbetsmarknadspolitiken; den ska bidra till jämställdhet och mångfald samt motverka diskriminering och könsuppdelning på arbetsmarknaden.

##### *Få inriktningar för politiken med hänsyn till kön*

När det gäller lite mer specifika inriktningar eller prioriteringar pekas regelmässigt utrikes födda eller nyanlända ut dock utan att göra åtskillnad mellan kvinnor och män. Det enda undantaget finns i arbetsmarknadsavsnittet för 2018 där regeringen skriver att "för att nå de jämställdhetspolitiska målen behöver framför allt sysselsättningen öka bland utrikes födda kvinnor. Arbetsmarknadspolitiken ska bidra till detta".<sup>127</sup>

##### *Initiativ främst för nyanländas etablering*

Regeringen tar under den granskade perioden en lång rad initiativ på arbetsmarknadsområdet som syftar till att förbättra arbetsmarknadsanknytningen för grupper med svag arbetsmarknadsförankring. När det gäller initiativ för att förbättra integrationen avser de främst nyanlända flyktingar och

<sup>123</sup> Prop. 2017/18:1 UO 14, s. 37.

<sup>124</sup> Prop. 2016/17:1 UO 14, s. 43 och prop. 2017/18:1, UO 14, s. 36.

<sup>125</sup> Prop. 2014/15:1 UO 14, s. 32.

<sup>126</sup> Prop. 2015/16:1 UO 14, s. 32.

<sup>127</sup> Prop. 2017/18:1 UO 14, s. 37.

JÄMSTÄLLDHETSINTEGRERING AV INTEGRATIONSPOLITIKEN

flyktinganhöriga.<sup>128</sup> Regeringen hänvisar dessutom till mer fullödiga beskrivningar i utgiftsområde 13 om etableringsinsatser för vissa nyanlända.

Initiativ för förbättrad integration och framför allt förankring på arbetsmarknaden för övriga utrikes födda (som inte är nyanlända flyktingar och flyktinganhöriga) är få. År 2015 tog regeringen initiativ till att utveckla valideringen av utländska examina, något som kan komma alla utrikes födda med utländsk examen tillgodo. År 2017 ändrade regeringen reglerna för jobbgarantin för ungdomar så att utrikes födda deltagare fick möjlighet att studera sfi. Samtliga initiativ för övriga utrikes födda saknar dock helt formuleringar med könsperspektiv. I arbetsmarknadsavsnittet för 2018 beskriver regeringen dock ett uppdrag de lämnat till Arbetsförmedlingen: att ta fram en handlingsplan för hur myndigheten avser öka andelen utrikes födda kvinnor som arbetar eller studerar”.<sup>129</sup>

#### 4.3.4 Riksrevisionens sammanfattande iakttagelser

- Utrikes födda kvinnor och män som inte är nyanlända flyktingar och flyktinganhöriga omfattas av den generella arbetsmarknadspolitiken. För att politikens konsekvenser för integrationen ska kunna urskiljas behöver beskrivningarna vara uppdelade på inrikes och utrikes födda. För att avgöra hur detta faller ut för kvinnor respektive män behöver den dessutom vara uppdelad på kön. Sådana dubbla indelningsgrunder förekommer dock inte i regeringens resultatredovisning och analys av den generella arbetsmarknadspolitiken.
- I underavsnittet om insatser för utrikes födda görs inte heller alltid uppdelning på kön. Avsnittet beskriver få insatser och dessa är i stor utsträckning insatser för nyanlända flyktingar och flyktinganhöriga, men betydligt färre för övriga utrikes födda.
- Texterna sammantaget blivit mer jämställdhetsintegrerade, till exempel genom att insatser för funktionsnedsatta, ungdomar och sjukskrivna beskrivs och analyseras utifrån kön. Men kombinationen av kön respektive inrikes och utrikes födda är helt frånvarande, så att det inte går att läsa ut deltagande och resultat för utrikes födda kvinnor och män.

#### 4.4 Regeringens skrivelser till riksdagen

Riksrevisionen har identifierat tre skrivelser som bedömts relevanta då de haft tydlig koppling till integration och arbetsmarknad, se faktaruta nedan. Gemensamt för skrivelserna är att de kan ses som regeringens avsiktsförklaringar. Samtliga skrivelser har lämnats till riksdagen under mandatperioden 2006–2010.

<sup>128</sup> Exempelvis prop. 2016/17:1 UO 14, s. 43–44.

<sup>129</sup> Prop. 2017/18:1 UO 14, s. 39.



**Skrivelser med tydlig koppling till integration och arbetsmarknad**

**Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration<sup>130</sup>**

Strategi för integration presenterades i en skrivelse i samband med budgetpropositionen för 2009. Strategin syftade både till att peka ut den långsiktiga inriktningen för integrationspolitiken och till att identifiera strategiska områden samt insatser för att uppnå målen. Av skrivelsen framgår att den övergripande prioritering var att bryta utanförskapet. I skrivelsen pekades sju strategiska områden ut för integrationspolitiken för perioden 2008–2010.

**Sveriges handlingsprogram för tillväxt och sysselsättning 2008–2010<sup>131</sup>**

Som en del av EU:s Lissabonstrategi tog regeringen fram ett handlingsprogram för tillväxt och sysselsättning för perioden 2008–2010. Handlingsprogrammet överlämnades i en skrivelse i september 2008. Utgångspunkten för politiken var att "återupprätta" arbetslinjen och bekämpa människors utanförskap. Ett särskilt fokus gavs till att öka sysselsättningen och att prioritera dem som står längst bort från arbetsmarknaden.

**En jämställd arbetsmarknad – regeringens strategi för jämställdhet på arbetsmarknaden och i näringslivet<sup>132</sup>**

Regeringen lämnade en skrivelse 2009 där inriktningen för jämställdhetspolitiken inom arbetsmarknadsområdet och näringslivsområdet presenterades. I skrivelsen betonade regeringen att insatserna skulle vara inriktade på att motverka könsuppdelningen på arbetsmarknaden och i näringslivet, främja jämställda villkor för entreprenörskap samt att uppnå ett jämställt deltagande i arbetslivet och jämställda arbetslivsvillor.

Nedan beskrivs närmare om och hur regeringen inkluderat ett jämställdhet- och integrationsperspektiv i skrivelserna.

#### 4.4.1 Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration

Skrivelsen omfattar bakgrundsbeskrivning till strategin, beskrivning av nuläget och kända orsaker till utanförskap på arbetsmarknaden samt skillnader i utbildning, hälsa med mera. Regeringen redovisar även inriktningar och strategier för integrationspolitiken i separat avsnitt.

*Redovisning av resultat och beskrivning av arbetsmarknadsläget har ett könsperspektiv*

En nulägesbeskrivning av integrationen regeringen både i form av text, figurer samt tabeller. I avsnitt där utvecklingen på arbetsmarknaden beskrivs redovisas tabeller över sysselsättning och arbetslöshet uppdelat på både kön samt inrikes födda och utrikes födda. Det finns även beskrivningar där skillnaderna mellan kvinnor och män samt inrikes och utrikes födda synliggörs. Bland annat framgår

<sup>130</sup> Skr. 2008/09:24, s. 4–6.

<sup>131</sup> Skr. 2008/09:34, s. 3.

<sup>132</sup> Skr. 2008/09:198, s. 1.

JÄMSTÄLLDHETSINTEGRERING AV INTEGRATIONSPOLITIKEN

det att sysselsättningen är lägre hos utrikes födda kvinnor jämfört med utrikes födda män. Det framgår även att sysselsättningsgapet mellan inrikes och utrikes födda kvinnor är större än det mellan inrikes födda och utrikes födda män.<sup>133</sup> Vidare betonar regeringen att "sysselsättningsgraden framförallt är låg bland nyanlända men stiger under vistelsetiden" samt att "mediantiden från folkbokföring till sysselsättning för skyddsbehövande och anhöriga kvinnor är över 2–3 år längre än för män i samma grupp".<sup>134</sup>

Regeringen lämnar 2010 en redovisning av strategin i en separat skrivelse till riksdagen. I denna betonas att det finns behov av fortsatt utveckling mot en mer kunskapsbaserad integrationspolitik. Bland annat genom att ta fram utökad könsuppdelad statistik för att bättre belysa utvecklingen på integrationsområdet för kvinnor respektive män.<sup>135</sup>

*Analysen ger få förklaringar till identifierade könsskillnader*

I skrivelsen redogör regeringen för orsaker till de påtalade skillnaderna i arbetsmarknadssituation mellan inrikes födda och utrikes födda. Bland orsakerna anges bland annat svaga kunskaper i svenska språket, kort utbildning samt svaga incitament för sysselsättning parallellt med tiden för introduktionsinsatser. Även orsaker på efterfrågesidan lyfts upp såsom vilken typ av arbete som är tillgängliga samt förekomsten av diskriminering av utrikes födda.<sup>136</sup> Däremot för regeringen inga resonemang om varför sysselsättningsgapet är större mellan inrikes födda kvinnor och utrikes födda kvinnor än motsvarande gap för män.

*Nyanlända flyktingar och flyktinganhöriga är en prioriterad grupp men få insatser finns med könsperspektiv*

I strategin anför regeringen att integrationspolitikens mål och inriktningar framför allt ska uppnås genom generella insatser riktade till hela befolkningen.<sup>137</sup> Men för nyanlända anför regeringen att säråtgärder kan riktas till gruppen under den första tiden i Sverige.<sup>138</sup> De insatser som föreslås för nyanlända syftar till att förstärka arbetslinjen för denna målgrupp samt möjliggöra ett individanpassat stöd.<sup>139</sup> Men regeringen anför inga resonemang om hur de generella eller särskilda insatserna kan antas påverka eller adressera nyanlända kvinnors arbetsmarknadsförankring. Detta trots att det tidigare pekats ut att utrikes födda kvinnor har det svårare med etablering på arbetsmarknaden än utrikes födda män.

---

<sup>133</sup> Skr. 2008/09:24, s. 9–10.

<sup>134</sup> Ibid.

<sup>135</sup> Skr. 2009/10:233, s. 5–6.

<sup>136</sup> Skr. 2008/09:24, s.19–23.

<sup>137</sup> Ibid, s.6.

<sup>138</sup> Ibid.

<sup>139</sup> För att påskynda nyanländas etablering gav regeringen bland annat ett uppdrag till Arbetsförmedlingen att genomföra en försöksverksamhet med s.k. etableringssamtal med syftet att bättre kartlägga nyanländas individuella behov och kompetenser.

#### 4.4.2 Handlingsprogram för tillväxt och sysselsättning för perioden 2008–2010

Utgångspunkten för programmet är de så kallade riktlinjer som Eus medlemsländer beslutat ska ingå i de nationella programmen. Riktlinjerna omfattar de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och de gemensamma riktlinjerna för sysselsättningspolitiken.

*Redovisning av resultat och beskrivning av arbetsmarknadsläget synliggör både inrikes samt utrikes födda kvinnor och män*

I handlingsprogrammet beskriver regeringen de gemensamma målen för sysselsättningspolitiken. Att prioritera dem som står längst ifrån arbetsmarknaden pekas ut som centralt. I de beskrivande delarna synliggörs skillnader i både arbetslöshet och arbetskraftsdeltagande mellan inrikes och utrikes födda. Regeringen beskriver att arbetslösheten minskat mer för utrikes födda män än för utrikes födda kvinnor vilket medfört att gapet i arbetskraftsdeltagandet har ökat.<sup>140</sup>

*Analysen omfattar sällan kön och en uppdelning på inrikes samt utrikes födda*

Handlingsprogrammet innehåller generellt inga längre texter med förklaringar eller orsaker till skillnader i arbetskraftsdeltagandet utan regeringen identifierar det istället som behov. Det största behovet beskrivs vara att stärka drivkrafterna till arbete och minska utanförskapet på arbetsmarknaden.

När regeringen identifierar behov hålls integrations- och jämställdhetsperspektivet förhållandevis åtskilda. Regeringen identifierar, i ett särskilt avsnitt, att det finns ett behov att förbättra integrationen för utrikes födda. I detta sammanhang beskrivs situationen på arbetsmarknaden för utrikes födda kvinnor och män. Könsskillnader inom gruppen synliggörs men regeringen för inga resonemang om orsaker till dessa skillnader. Inte heller identifieras något särskilt behov av åtgärder för utrikes födda kvinnor, trots att regeringen i beskrivande delar visat att det finns betydande könsskillnader i arbetsmarknadsanknytningen.<sup>141</sup>

Under rubriken *Lika villkor för kvinnor och män på arbetsmarknaden* beskrivs genomförda och planerade insatser för att främja jämställdheten. Men det innehåller vare sig i beskrivningar eller analys någon uppdelning både på kön samt på inrikes och utrikes födda.<sup>142</sup>

*Få initiativ har ett könsperspektiv*

Regeringen anför att politiken i huvudsak är tänkt att uppnås genom generella insatser som ska stimulera både kvinnor och män till arbete. I linje med strategin för integration framhålls att säråtgärder som riktas till utrikes födda endast är

<sup>140</sup> Skr. 2008/09:34, s. 53.

<sup>141</sup> Ibid, s. 66–67.

<sup>142</sup> Ibid, s. 60–61.

JÄMSTÄLLDHETSINTEGRERING AV INTEGRATIONSPOLITIKEN

motiverade under den första tiden i Sverige. Detta då behoven kan skilja sig från andra arbetssökandes, framförallt vad gäller kunskaper i svenska språket, kontaktnät och erfarenheter från den svenska arbetsmarknaden. Vidare framhåller regeringen att åtgärder som riktas till vuxna nyanlända ska vara tydligt fokuserade på en snabb arbetsmarknadsetablering.<sup>143</sup> För att främja lika villkor på arbetsmarknaden framhålls några generella satsningar. Bland annat nämns den jämställdhetsbonus som infördes 1 juli 2008 som bland annat syftat till att främja kvinnors återgång i arbete efter föräldraledighet.<sup>144</sup> Även Arbetsförmedlingens insatser för att förbättra integrationen för utrikes födda ska vara generella. Exempelvis nämns Arbetsförmedlingens generella åtgärder såsom jobb- och utvecklingsgarantin. För nyanlända nämns bland annat instegsjobb och försöksverksamhet med etableringssamtal för nyanlända invandrare. Inga tydliga initiativ framhålls som särskilt riktade mot nyanlända kvinnors etablering på arbetsmarknaden. Det förs heller inga tydliga resonemang om hur eventuella initiativ förväntas påverka nyanlända kvinnor. Inte heller om hur generella åtgärder särskilt förväntas påverka utrikes födda kvinnors förankring på arbetsmarknaden.<sup>145</sup>

#### 4.4.3 En jämställd arbetsmarknad – regeringens strategi för jämställdhet på arbetsmarknaden och i näringslivet

Skrivelsen är uppbyggd på ungefär samma sätt som strategin för integrationspolitiken. Regeringen ger inledningsvis en beskrivning och viss analys av nuläget avseende jämställdheten på arbetsmarknaden och i näringslivet. Detta följs av en beskrivning av förändringar i omvärlden samt regeringens strategiska inriktningar och insatser.

##### *Både kön samt inrikes och utrikes födda finns med i beskrivningar av arbetsmarknadsläget*

I bakgrundsbeskrivningen av jämställdheten på arbetsmarknaden görs ett flertal indelningar av tabeller och texter för utrikes födda, till exempel när det gäller föräldraledigheten. Utöver detta finns också ett särskilt avsnitt som behandlar jämställdheten bland utrikes födda. Regeringen tydliggör i beskrivningen av jämställdheten att skillnaderna mellan kvinnor och män är som störst bland utrikes födda. Vidare beskrivs hur den svaga förankringen på arbetsmarknaden för utrikes födda kvinnor är extra tydlig för nyanlända.<sup>146</sup> Regeringen framhåller vikten av att ta vara på arbetskraft särskilt hos utrikes födda och i synnerhet hos

---

<sup>143</sup> Skr. 2008/09:34, s. 67.

<sup>144</sup> Skr. 2008/09:34, s. 60.

<sup>145</sup> Ibid, s. 61.

<sup>146</sup> Skr. 2008/09:198, s. 17–18.

kvinnor. Vidare framhålls även att arbetsmarknadssituationen för kvinnor i vissa invandrargrupper är oroväckande.<sup>147</sup>

*Även analysen ger förklaringar till identifierade könsskillnader*

Regeringen beskriver i avsnittet om *jämställdhet i arbetslivet* hur den stora skillnaden mellan kvinnor och män ligger i om det utförda arbetet är avlönat eller inte. Vidare betonas att i förhållande till övriga befolkningen där arbetskraftsdeltagandet ökar, försämras det bland utrikes födda kvinnor. Detta är något som regeringen menar får konsekvenser i form av lägre lön, sämre karriärmöjligheter och lägre pension.<sup>148</sup> Regeringen pekar särskilt ut utrikes födda kvinnor som saknar eller har kort utbildning, har bristfälliga kunskaper i svenska språket och som har stort ansvar för hem och familj, som en grupp som står långt ifrån arbetsmarknaden.<sup>149</sup>

*Fler initiativ fokuserar på att främja jämställdheten bland nyanlända kvinnor och män*

Liksom på integrationsområdet, betonar regeringen att jämställdhet i huvudsak ska uppnås inom ramen för de generella insatserna inom berörda politikområden, men föreslår även ett antal riktade åtgärder för att utjämna könsskillnaderna.<sup>150</sup> Bland annat nämns jämställdhetsbonus och skattereduktion på hushållsarbete. Utöver insatser till både inrikes och utrikes födda nämner regeringen två insatser för att särskilt förbättra jämställdheten bland nyanlända. Dels ges Arbetsförmedlingen ett regeringsuppdrag (se avsnitt 4.5 om regeringens styrning av Arbetsförmedlingen) om att genomföra ett pilotprojekt för att ta fram metoder för att öka arbetskraftsdeltagandet bland utrikes födda kvinnor.<sup>151</sup> Dels nämner regeringen den nya prestationsbaserade stimulansersättning inom svenskundervisningen för invandrare (sfi-bonusen) för att påskynda nyanlända invandrades arbetsmarknadsinträde. Regeringen betonar att det finns kvinnor som inte deltar i svenska för invandrare (sfi) av familjeskäl och att bonusen kan antas bidra till att öka familjens intresse av att kvinnan studerar.<sup>152</sup> Utöver detta gav regeringen även ett uppdrag till Tillväxtverket att driva ett treårigt program för att stärka företagandet bland personer med utländsk bakgrund, där 40 procent av deltagarna skulle vara kvinnor.<sup>153</sup>

<sup>147</sup> Skr. 2008/09:198, s. 37.

<sup>148</sup> Ibid.

<sup>149</sup> Ibid, s. 56.

<sup>150</sup> Ibid, s. 1.

<sup>151</sup> Ibid, s. 38.

<sup>152</sup> Ibid, s. 55.

<sup>153</sup> Ibid, s. 47.

#### 4.4.4 Riksrevisionens sammanfattande iakttagelser

- Skrivelserna är i olika utsträckning jämställdhetsintegrerade. De delar som beskriver integrations- eller arbetsmarknadsläget är i samtliga skrivelser förhållandevis ofta indelade både på kön och på inrikes respektive utrikes födda.
- Trots att det samtliga skrivelserna beskriver delar framgår betydande könsskillnader för utrikes födda, saknas det i två av de tre skrivelserna resonemang med förklaringar till dessa. Vidare saknas även initiativ som adresserar eventuella könsskillnader eller resonemang om hur de föreslagna initiativen förväntas falla ut för kvinnor och män. Det är endast i skrivelsen om jämställdheten på arbetsmarknaden och i näringslivet som regeringen lämnar någon tydlig analys av förklaringar till könsskillnaderna. Vidare lämnar regeringen i denna skrivelse även några initiativ särskilt riktade till nyanlända kvinnor.

#### 4.5 Regeringens styrning av Arbetsförmedlingen

I följande avsnitt redogörs för granskningens resultat avseende regeringens styrning av Arbetsförmedlingen budgetåren 2009–2018. Först beskrivs styrningen i instruktionen följt av regleringsbrev och slutligen särskilda regeringsuppdrag avseende jämställdhet.

##### 4.5.1 Myndighetsinstruktion

I instruktionen anger regeringen de huvudsakliga uppgifterna och ledningsformerna för myndigheten samt andra förhållanden för hur verksamheten ska utformas.<sup>154</sup> I förordningen med instruktion för Arbetsförmedlingen framgår att myndigheten ska verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att föra samman de som söker arbete och de som söker arbetskraft, prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden samt bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt.<sup>155</sup> Utöver detta framgår att Arbetsförmedlingen har ett särskilt ansvar för att nyanlända invandrare erbjuds insatser som främjar en snabb och effektiv etablering på arbetsmarknaden.<sup>156</sup>

Arbetsförmedlingen har sedan 2015 ett jämställdhetsuppdrag i myndighetsinstruktionen som innebär att verksamheten ska utformas så att den främjar mångfald och jämställdhet samt motverkar diskriminering i arbetslivet

---

<sup>154</sup> Regeringen. *Myndigheter och bolag med statligt ägande*, 2016, <https://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/myndigheter-och-bolag-med-statligt-ägande/>, hämtad den 2018-11-21.

<sup>155</sup> 2 § Förordning (2007:130) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

<sup>156</sup> 3 § *ibid.*

och en könsuppdelning på arbetsmarknaden”.<sup>157</sup> Det finns andra relevanta förordningar och lagar som reglerar Arbetsförmedlingens verksamhet som till exempel förordningen om arbetsmarknadspolitiska program<sup>158</sup> och förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten<sup>159</sup>. Riksrevisionens genomgång av dessa visar dock att ingen av dem omfattar någon motsvarande skrivning om jämställdhet.<sup>160</sup>

Fram till 2008 fanns en gemensam reglering av samtliga myndigheters jämställdhetsuppdrag.<sup>161</sup> I samband med att verksförordningen, som tidigare reglerade samtliga myndigheter, ersattes av myndighetsförordningen<sup>162</sup> togs regleringen om jämställdhet bort i förordningen.<sup>163</sup> I stället beslutades att styrning för jämställdhet skulle anges i det regelverk som rör politikområden, och inte i den generella myndighetsgemensamma förordningen.<sup>164</sup> Riksrevisionen kan konstatera att det saknades ett tydligt jämställdhetsperspektiv i instruktionen 2008–2014.

#### 4.5.2 Regleringsbrev

I regleringsbrev angår regeringen hur mycket pengar myndigheten har till sitt förfogande under det kommande budgetåret, mål för verksamheten samt krav på återrapportering till regeringen.<sup>165</sup> Riksrevisionens genomgång av regleringsbrev för budgetåren 2009–2018 visar att ett av regeringens återkommande uppdrag till Arbetsförmedlingen har varit att redovisa statistik, uppföljningar, och analyser uppdelat på kön, ålder, inrikes födda och utrikes födda samt utifrån lämplig geografisk indelning. Detta ligger även i linje med de lagkrav som finns om officiell statistik. Utöver detta har ett fåtal regleringsbrev haft särskilda mål och krav på redovisning som omfattat ett jämställdhetsperspektiv.

I regleringsbrevet för 2009 förekommer inga uppdrag eller krav om jämställdhet. För att förbättra nyanländas etablering på arbetsmarknaden uppdras myndigheten att återrapportera vad som gjorts med separat redovisning för nyanlända; antalet

<sup>157</sup> 6 § Förordning (2007:130) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

<sup>158</sup> SFS 2000:634.

<sup>159</sup> SFS 2000:628.

<sup>160</sup> Detta gäller även den nu upphävda lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare som inkluderats i granskningen. Lagen gäller för den som vid den nya lagens ikraftträdande redan har en etableringsplan så länge som planen gäller.

<sup>161</sup> SFS 1995:1322.

<sup>162</sup> SFS 2007:515.

<sup>163</sup> Riksrevisionen, *Regeringens jämställdhetsinsats – tillfälligheter eller långsiktiga förbättringar?*, s. 69.

<sup>164</sup> Motiven som låg till grund för detta angavs i SOU 2004:32, *Från verksförordning till myndighetsförordning* och var bland annat att det som skulle regleras i myndighetsförordningen skulle vara gemensamt för samtliga myndigheter samt att undvika dubbelreglering.

<sup>165</sup> Regeringen. Myndigheter och bolag med statligt ägande, <https://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/myndigheter-och-bolag-med-statligt-agaende/>, hämtad 2018-11-21.

JÄMSTÄLLDHETSINTEGRERING AV INTEGRATIONSPOLITIKEN

som tagit del av Arbetsförmedlingens service, genomförda åtgärder, samverkan och vilka resultat som uppnåtts.<sup>166</sup> Dock förekommer inga särskilda skrivelser om att jämställdhet ska beaktas i dessa sammanhang.

För budgetåret 2010 gav regeringen myndigheten ett övergripande mål att "där det är möjligt och relevant redovisa statistik och analyser uppdelat på kön, ålder, inrikes födda och utrikes födda samt personer med och utan funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga".<sup>167</sup> Liknande uttryck finns med i efterkommande regleringsbrev som ett mer allmänt krav på verksamheten men har inte skrivits fram som ett övergripande mål.

I samband med att etableringsreformen infördes gav regeringen Arbetsförmedlingen ett uppdrag, i regleringsbrevet för 2011, att följa upp verksamheten för dem som omfattades av reformen. Regeringen betonade att redovisning och analys särskilt skulle inkludera hur "utrikes födda kvinnors behov av etableringsinsatser tillgodosetts".<sup>168</sup> Uppdraget om att följa upp etableringsreformen framhölls även i regleringsbrevet för budgetåren 2012–2015 fast utan motsvarande krav på analys av hur kvinnors behov tillgodosetts.<sup>169</sup> I stället formulerade regeringen att analyser skulle redovisas med "hänsyn till nyanländas skiftande behov och situation".<sup>170</sup>

Från 2015 efterfrågar regeringen jämställdhetsintegrering av myndighetens verksamhet allt mer. I 2015 års regleringsbrev uppdras myndigheten att upprätta en plan för arbetet med jämställdhetsintegrering med syftet att bidra till att nå de jämställdhetspolitiska målen. Regeringen framhåller att planen ska omfatta identifierade utvecklingsbehov samt mål och aktiviteter som myndigheten avsåg att vidta och genomföra under 2016–2018.<sup>171</sup> Vidare ska den inkludera en beskrivning av på vilket sätt jämställdhet ska integreras till exempel i myndighetens styrprocesser.<sup>172</sup> Redan i efterföljande regleringsbrev för 2016 uppdras myndigheten att löpande redovisa åtgärder och resultat av arbetet med

---

<sup>166</sup> Se Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Arbetsförmedlingen och anslag inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv, s. 4. samt Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Arbetsförmedlingen.

<sup>167</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Arbetsförmedlingen, s.1.

<sup>168</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Arbetsförmedlingen, s.7–8.

<sup>169</sup> Se Regleringsbrev för budgetåret 2012, Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Arbetsförmedlingen samt Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Arbetsförmedlingen samt Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Arbetsförmedlingen.

<sup>170</sup> Se Regleringsbrev för budgetåret 2012, Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Arbetsförmedlingen samt Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Arbetsförmedlingen.

<sup>171</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Arbetsförmedlingen, s. 4.

<sup>172</sup> Ibid.



jämställdhetsintegrering i samband myndighetens årsredovisning för 2016, 2017 och 2018.<sup>173</sup>

Först under budgetåren 2017 och 2018 integreras jämställdhet i de delar av regleringsbrevet som omfattar nyanländas etablering. För 2017 och 2018 formulerar regeringen att ett övergripande mål för verksamheten är att "andelen personer som lämnar etableringsuppdraget för arbete eller studier ska öka, särskilt bland kvinnor".<sup>174</sup> Detta kan jämföras med målformuleringen för både budgetåret 2015 och 2016 där det framgick att det var andelen *nyanlända* som lämnade etableringsuppdraget för arbete eller studier som skulle öka. Utöver detta framhåller regeringen i regleringsbrevet för 2018, att Arbetsförmedlingen ska beskriva och analysera progressionen för deltagarna i etableringsuppdraget samt att "ett jämställdhetsperspektiv ska integreras i analysen och redovisas till regeringen"<sup>175</sup>. I 2018 års regleringsbrev finns ytterligare skillnad i beskrivningen av vilka deltagare som ska omfattas av olika insatser. Detta gäller för *utbildningsplikten för deltagare etableringsprogrammet* samt för *kompetenskartläggning för asylsökande*. I dessa beskriver regeringen explicit att både kvinnor och män ska omfattas vilket skiljer sig från tidigare regleringsbrev där regeringen oftare benämner nyanlända och asylsökande könsneutralt.<sup>176</sup>

#### 4.5.3 Särskilda regleringsuppdrag

Vid sidan av de årliga regleringsbrev kan regeringen ge myndigheten i uppdrag att utreda olika frågor.<sup>177</sup> Under granskningsperioden har regeringen i huvudsak gett Arbetsförmedlingen tre regleringsuppdrag som omfattat utrikes födda kvinnor: ett under 2009 och resterande två under 2017.<sup>178</sup>

I regeringens budgetproposition för 2009 betonades vikten av jämställdhet mellan kvinnor och män för att minska utanförskapet och öka förutsättningar för ekonomisk tillväxt. Mot bakgrund av detta uppdrogs Arbetsförmedlingen att bryta utanförskapet bland utrikes födda kvinnor genom ett pilotprojekt med syfte att identifiera framgångsrika metoder för att minska utanförskapet bland utrikes födda kvinnor som inte deltar i arbetskraften. Regeringen beviljade Arbetsförmedlingen 12 miljoner kronor för uppdraget under 2009 och 2010.<sup>179</sup>

<sup>173</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Arbetsförmedlingen, s. 3–4

<sup>174</sup> Se Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Arbetsförmedlingen, s.1. samt Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Arbetsförmedlingen, s. 1.

<sup>175</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Arbetsförmedlingen, s.2.

<sup>176</sup> Ibid, s. 2–3.

<sup>177</sup> Regeringen, *Regeringsuppdrag*, <https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/>, hämtad 2018-11-26.

<sup>178</sup> Dessa regleringsuppdrag har identifierats med hjälp av Arbetsförmedlingen.

<sup>179</sup> Regeringsbeslut dnr A2009/1763/AE.

JÄMSTÄLLDHETSINTEGRERING AV INTEGRATIONSPOLITIKEN

I det första regeringsuppdraget för 2017 gav regeringen Arbetsförmedlingen i uppdrag att upprätta en handlingsplan för att öka andelen utrikes födda kvinnor som arbetar eller studerar.<sup>180</sup> Myndigheten skulle särskilt uppmärksamma kvinnor med kort eller ingen utbildningsbakgrund och med begränsad erfarenhet av lönearbete i Sverige.<sup>181</sup> I det andra regeringsuppdraget för 2017 skulle Arbetsförmedlingen förbättra genomförandet av etableringsuppdraget, där jämställdheten mellan kvinnor och män skulle beaktas.<sup>182</sup> Regeringen uppdrog myndigheten att löpande hålla Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) informerat om hur arbetet fortskrider och återrapportera hur arbetet genomförts samt ge förslag på utvecklingsåtgärder.<sup>183</sup>

#### 4.5.4 Riksrevisionens sammanfattande iakttagelser

- Regleringsbrevens generella krav på könsuppdelad statistik och analys har funnits med under hela den granskade perioden, men det är först från 2015 som regeringen efterfrågar en jämställdhetsintegrering av myndigheten. Det sammanfaller med att regeringen i Arbetsförmedlingens instruktion, skriver fram att verksamheten ska utformas så att den främjar mångfald och jämställdhet samt motverkar diskriminering i arbetslivet och en könsuppdelning på arbetsmarknaden.
- Vidare är det först från 2017 som regeringen börjar efterfråga ett jämställdhetsperspektiv i de delar av regleringsbrevet som omfattar nyanländas etablering.

---

<sup>180</sup> Regeringsbeslut dnr A2017/00180/A.

<sup>181</sup> Ibid.

<sup>182</sup> Regeringsbeslut dnr A2017/01238/A.

<sup>183</sup> Ibid, s. 2.

## Referenslista

### Litteratur

- Andersson Joona, P., Wennemo Lanninger, A. och M. Sundström, *Etableringens första år – en första utvärdering*, Arbetsmarknadsdepartementet, Dnr A2015/1225/1U, Stockholms universitet. SULCIS. Rapport 2015:3.
- Andersson Joona, P., Wennemo Lanninger A. och M. Sundström, *Etableringsreformens effekter på de nyanländas integration*, Stockholms universitets Linnécentrum för integrationsstudier, Rapport 2016:2.
- Andersson Joona, P., Wennemo Lanninger, A. och M. Sundström, "Etableringsreformens effekter på integrationen av nyanlända", *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årg. 23, nr. 1.
- Arai, M., M. Bursell, och L. Nekby. *Between meritocracy and ethnic discrimination: The gender difference*, Stockholm: Department of Economics, Stockholms universitet, Working paper 2008:4.
- Arai, M., M. Gartell, M. Rödin och G. Özcan, *Stereotypes of physical appearance and labor market chances*, Uppsala: IFAU Working Paper 2016:20.
- Bursell, M. *What's in a name? A field experiment test for the existence of ethnic discrimination in the hiring process*, Stockholm: SULCIS Working Papers, 2007.
- Carlsson, M. och D.O. Rooth, *Evidence of ethnic discrimination in the Swedish labor market using experimental data*, *Labour Economics*, 14(4):716–729, 2007.
- Cheung, M. *Hur skapar vi en mer jämställd arbetsmarknadsetablering? En studie av Arbetsförmedlingens förmedlingsverksamhet och insatser ur ett jämställdhetsperspektiv*, Working paper 2018:2, Arbetsförmedlingen, Stockholm, 2018.
- Cheung, M. och Rödin, M. *Progression i Etableringsuppdraget – en kohorts- och jämställdhetsanalys av arbetsökande i Etableringsuppdraget*. Working Paper 2018:4.
- Dahlin, J. *Snabbspår och stickspar. En jämställdhetsgranskning av etableringsinsatser i budgetpropositionen för 2017*, Sveriges Kvinnolobby, 2017.
- Edin, P.-A. och P. Fredriksson. *LINDA – Longitudinal Individual Data for Sweden*, Uppsala universitet: Working paper series, 2000:19.
- Europarådet, *Gender mainstreaming: Conceptual framework, methodology and presentation of good practices*, Final report of activities of the Group of specialists on mainstreaming, Strasbourg, 1998.
- Forslund, A, Liljeberg, L & O, Åslund. *Flykting- och anhöriginvandrarens etablering på den svenska arbetsmarknaden*. Uppsala: IFAU, Rapport 2017:14.
- Jämställ.nu, *Genusystemet*, 2017, <http://www.jamstall.nu/fakta/genusystem/>, hämtad 2018-11-21.

JÄMSTÄLLDHETSINTEGRERING AV INTEGRATIONSPOLITIKEN

Inglehart, R. and P. Norris *Rising Tide: Gender Equality and Cultural Change Around the World*, Cambridge University Press, 2013.

Larsson, J. K. *Integrationen och arbetsmarknad*, Linköping studies in arts and science, No. 661, Bokförlaget Atlas, Falun, 2015.

Liebing, T. and K. Tronstadd, *Triple Disadvantage?: A first overview of the integration of refugee women*, OECD Publishing, Paris., OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No 216, 2018.

Liljeberg, L. och M. Söderström, *Hur ofta träffas arbetssökande och arbetsförmedlare?* Uppsala, IFAU, Rapport 2017:16.

Liljeberg, L. och U. Vikman, *De som varken arbetar eller studerar på den svenska arbetsmarknaden*, Uppsala, IFAU, Rapport 2018:22.

Ljunge, M. "Pragmatism en viktig faktor bakom jämställda attityder bland barn till invandrare", *Ekonomisk Debatt*, 4 årgång 43, 2015.

Nationella sekretariatet för genusforskning, *Jämställda styrdokument*, <http://www.jamstall.nu/wp-content/uploads/2017/10/Sa-gor-du-Jamstallda-styrdokument.pdf>, hämtad 2018-11-21.

Neergaard, A. *Arbetsförmedlarna på en rasifierad arbetsmarknad. Förändrare, förstärkare eller bara förvaltare?* Themes (Norrköping) 23, Centrum för etnicitets- och urbanstudier, Linköpings universitet, 2004.

Nordiska ministerrådet, *Nyanlända kvinnors etablering*, TemaNord, 2018:520.

Nationalencyklopedin, *Integration*, <https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/integration> (hämtad 2018-11-21).

OECD, *Working Together: Skills and Labour Market Integration of Immigrants and Their Children in Sweden*, OECD Publishing, Paris, 2016.

OECD, *Catching Up? Intergenerational Mobility and Children of Immigrants*, OECD Publishing, Paris, 2017.

Wickström Östervall, L., *Har vi större problem med nyanlända kvinnors etablering och beror det i så fall på ett systemfel?* Working paper 2017:6.

Yazdanpanah, S. *Invandrarkvinnors arbete i Sverige – behovet av en ny historieskrivning*, i *Arbete och jämställdhet*, Blomberg E. och K. Niskanen (red), SNS, 2013.

## Regeringsbeslut och övrigt material från Regeringskansliet

Regeringen, *Budgetprocessen*, 2015, <http://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/budgetprocessen/>, hämtad 2018-11-21.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Regeringen. *Myndigheter och bolag med statligt ägande*, 2016, <https://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/myndigheter-och-bolag-med-statligt-agande/>, hämtad den 2018-11-21.

Regeringen. *Mål för nyanländas etablering*, 2017, <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/nyanlandas-etablering/mal-for-nyanlandas-etablering/>, hämtad 2018-11-21.

Regeringen. *Regeringsuppdrag*, <https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/>, hämtad 2018-11-26

Regeringsbeslut, dnr A2009/1763/AE, *Uppdrag i fråga om utanförskapet bland utrikes födda kvinnor*, 2009-05-28.

Regeringsbeslut, dnr A2017/00180/A, *Uppdrag till Arbetsförmedlingen avseende åtgärder för att minska arbetslösheten bland utrikes födda kvinnor*, 2017-01-26.

Regeringsbeslut dnr, A2017/01238/A, *Uppdrag att förbättra genomförandet av etableringsuppdraget*, 2017-06-08.

Regeringsbeslut, dnr A2017/01285/SV, *Uppdrag till Statskontoret att öka kunskapen om utomeuropeiskt födda kvinnor som står utanför arbetskraften*.

Regeringsbrev för budgetåret 2009 – 2018 avseende Arbetsförmedlingen.

## Riksdagstryck

Bet. 2008/09:AU1, Utgiftsområde 13 Integration och Jämställdhet.

Prop. 2005/06:155, *Makt att forma samhället och sitt eget liv – nya mål i jämställdhetspolitiken*.

Prop.1993/94:147, *Delad makt – delat ansvar*.

Prop. 2009/10:60, *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsanpassning – egenansvar med professionellt stöd*.

Budgetpropositioner för budgetåren 2009–2018, finansplan, utgiftsområde 13 avsnitt *Integration/Nyanländas etablering*, utgiftsområde 14 avsnitt *Arbetsmarknad*.

Regeringens ekonomiska vårpropositioner 2008–2017, avsnitt *Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken*.

Skrivelse 2008/09:24, *Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration*.

Skrivelse 2008/09:198, *En jämställd arbetsmarknad – regeringens strategi för jämställdhet på arbetsmarknaden och i näringslivet*.

Skrivelse 2008/09:34, *Sveriges handlingsprogram för tillväxt och sysselsättning 2008–2010*.

Skrivelse 2009/10:233, *Egenmakt mot utanförskap – regeringens redovisning av strategin för integration*.

JÄMSTÄLLDHETSINTEGRERING AV INTEGRATIONSPOLITIKEN

Skrivelse 2016/17:10 *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid.*

### **Svensk författningssamling**

Verksförordning (1995:1322).

Förordning (2000:628) om arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

Myndighetsförordning (2007:515).

Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Förordning (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Lag (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

### **Utredningsrapporter och övrigt myndighetsmaterial**

Arbetsförmedlingen, *Etablering av vissa nyanlända – etableringsuppdraget – genomförandet av aktivitetsrapporten för nyanlända arbetslösa med mera*  
Arbetsförmedlingens återrapport 2015-02-20, verksamhetsår 2014, dnr: Af-2013/208922.

Riksrevisionen, *Från invandrarpolitik till invandrarpolitik*, Rapport: 2005:5.

Riksrevisionen, *Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?* Rapport: 2014:14.

Riksrevisionen, *Nyanländas etablering – är statens insatser effektiva?* Rapport: 2015:17.

Riksrevisionen, *Förberedande och orienterande utbildning – uppföljning av deltagare inom etableringsuppdraget*, Rapport: 2018:12.

Statskontoret, *Sammanställning av kunskap om utomeuropeiskt födda kvinnor som står utanför arbetskraften*. Rapport 2018:3.

SOU 2004:23, *Från verksförordning till myndighetsförordning*, slutbetänkande från utredningen.

SOU 2012:69, *Med rätt att delta – nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden*.

SOU 2007:15, *Jämstods Praktika – Metodhandbok för jämställdhetsintegrering*.

## Bilaga 1. Metodbeskrivning för dokumentstudien

Granskningen har i huvudsak byggd på dokumentstudier av centrala rättsliga dokument. I denna metodbilaga redogörs för dokumentstudiens genomförande.

### Urval av dokument

För att kunna bedöma om regeringens integrationspolitik har jämställdhetsintegrerats och därmed lämnat förutsättningar för likvärdigt och effektivt stöd har Riksrevisionen genomfört en dokumentstudie av ett urval av regeringens ekonomiska propositioner, skrivelser och dokument för regeringens styrning av Arbetsförmedlingen. De valda dokumenten har avgränsats till tryckåren 2008–2017 vilket motsvarar budgetåren 2009–2018 för statens budget. Därmed har vi kunnat studera utvecklingen över tid. De styrdokument som Riksrevisionen har granskat härrör från tre mandatperioder.

Riksrevisionen urval av dokument omfattar delar av regeringens ekonomiska propositioner:

- *Finansplan* i regeringens budgetpropositioner
- *Riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken* i regeringens ekonomiska vårpropositioner
- Avsnitt *Integration*, utgiftsområde 13, budgetpropositioner för 2009–2015
- Avsnitt *Nyanländas etablering*, utgiftsområde 13, budgetpropositioner för 2016–2018
- Avsnitt *Arbetsmarknad*, utgiftsområde 14, budgetpropositioner för 2009–2018
- Skrivelser, relevanta för utrikes föddas arbetsmarknadsanpassning/integration, 2009–2018

I dessa dokument har Riksrevisionen undersökt hur regeringens integrationspolitik uttryckts i resultatredovisningar, analyser och framåtsyftande framställningar (främst inriktningar, ambitioner och initiativ). Granskningen avser därmed vare sig enskilda insatser eller system.

Riksrevisionen har valt detta material för att det omfattar regeringens mest centrala redogörelser för politiken till riksdagen. Samtidigt utgör en avsevärd avgränsning med tanke på att politiken utformas och följs upp i helt andra dokument och av andra aktörer (framför allt Arbetsförmedlingen). Riksrevisionen menar dock att om regeringen har jämställdhetsintegrerat det underliggande arbetet med integrationspolitiken så bör dessa centrala dokument ge en tillräckligt god bild av det för riksdagen och medborgare.

JÄMSTÄLLDHETSINTEGRERING AV INTEGRATIONSPOLITIKEN

I avsnitten inom utgiftsområdena 13 och 14 har delavsnitt som inte är relevanta för frågan om jämställd integration uteslutits ur analysen. Vi har gjort en snäv tolkning av vad som är relevant. Exempelvis har underavsnitt om bosättning, mottagande, internationellt arbete inom utgiftsområde 13 uteslutits liksom underavsnitt om arbetslöshetsförsäkringen och insatser för att motverka felaktiga utbetalningar har uteslutits ur analysen av arbetsmarknadsavsnittet. Detta för att undvika tveksamheter kring vad som vore relevant eller inte att analysera med ett könsperspektiv.

Riksrevisionen har också undersökt ett urval av regeringens skrivelser till riksdagen under perioden som bedömts vara relevanta för integrationspolitiken. Dessa har valts utifrån kriterierna att de ska vara avsiktsförklaringar (till exempel samlade strategier eller planer) för den förda politiken inom integration eller arbetsmarknad. Skrivelser där regeringen redogjort för resultaten av dessa strategier eller planer har också omfattats av granskningen, men redovisas endast i de fall då dessa har skilt sig avsevärt från de förstnämnda.

Eftersom arbetsmarknadspolitiken är central för integrationen har vi även undersökt om och i vilken utsträckning regeringens styrning av Arbetsförmedlingen har inkluderat både ett integrationsperspektiv och ett jämställdhetsperspektiv. Myndigheten har även ett särskilt ansvar för "att nyanlända invandrare erbjuds insatser som främjar en snabb och effektiv etablering på arbetsmarknaden"<sup>184</sup>, vilket gör det relevant att undersöka i vilken utsträckning jämställdhet genomsyrat myndighetens styrning av detta.<sup>185</sup> Denna del av dokumentstudien har avgränsats till:

- Myndighetsinstruktion
- Regleringsbrev för budgetåren 2009–2018
- Särskilda regeringsuppdrag under granskningsperioden

Dessa dokument har valts då de bedöms utgöra centrala rättsliga dokument för regeringens styrning av Arbetsförmedlingen. Särskilda regeringsuppdrag har tagits fram med hjälp av en företrädare för Arbetsförmedlingen. Resterande dokument har samlats in via Arbetsförmedlingens och Ekonomistyrningsverkets webbplatser samt Riksdagens dokumentarkiv. Sammantaget har dokumenten granskats i sin helhet med undantag för regleringsbreven där ingen kostnadsanalys gjorts av storleken på tilldelade anslag. Granskningen har inte omfattat den styrning som skett via myndighetsdialog eller Arbetsförmedlingens interna styrdokument, återrapporteringar eller dylikt. Granskningen har heller inte omfattat utfallet av styrningen eller Arbetsförmedlingens utförande. Av resursskäl har detta inte ingått i denna granskning.

<sup>184</sup> 6 § Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

<sup>185</sup> Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.



## Analys och tolkning

Riksrevisionen har granskat om valda dokument genomsyrats av både ett integrationsperspektiv och ett jämställdhetsperspektiv. Vi har bedömt om individbaserade uppgifter varit könsuppdelade och uppdelade på inrikes och utrikes födda där så behövs. I övriga texter har vi undersökt om kön, könsskillnader eller uttryck med jämställdhet funnits med eller inte. Fokus har varit relativt kvantitativt, dvs. om det finns eller inte finns skrivningar med könsperspektiv. Kvaliteten i de texter där kön, könsskillnader eller övrig jämställdhet funnits med bedöms i mindre utsträckning.

Som nämndes ovan har de valda texterna rört olika områden med relevans för utrikes föddas integration. I de texter som berör *etablering och integration för utrikes födda* har Riksrevisionen undersökt om regeringen anlagt ett jämställdhetsperspektiv, dvs. presenterat individbaserade uppgifter könsuppdelat samt analyserat eventuella könsskillnader och om ambitioner och initiativ motiverats eller kommenterats utifrån kön. I *finansplaner, vårpropositioner* samt urvalets olika texter om *arbetsmarknad, tillväxt och sysselsättning* har vi studerat motsvarande delar, men om både ett jämställdhetsperspektiv och ett integrationsperspektiv funnits med.

Utgångspunkten för samtliga dokument och texter har varit centrala delar i jämställdhetsintegrering. Riksrevisionen menar att om regeringen har jämställdhetsintegrerat integrationspolitiken är det rimligt att förvänta sig att det framgår i regeringens redogörelser för integrationspolitiken i dessa dokument. Mer precist har vi granskat om:

- relevanta resultatredovisningar har varit uppdelade på kön, samt på inrikes födda och utrikes födda där så behövs
- den analys som regeringen gjort i form av förklaringar och identifierade behov har tagit hänsyn till kön (samt inrikes och utrikes födda)
- regeringens framtidsytande ambitioner och initiativ till följd av identifierade utmaningar/behov har haft något jämställdhetsperspektiv.

För att orientera oss i materialet och för att studera regeringens prioritering av integrationsfrågor har undersökningen inletts med en ordsökning av relevanta ord. Detta har fungerat som en första orientering till varje dokument. De valda sökorden har varierat något beroende på analysenhet men har framför allt omfattat: "utrikes född\*", "integration", "nyanländ\*", "jämställ\*", "kvinn\*". Ordsökningen har använts för att identifiera relevanta avsnitt att granska närmare men den har även gett en bild av hur ofta eller sällan integrations- eller jämställdhetsperspektivet förekommit i de valda texterna. Till exempel framgick det i skrivelsen om Jämställdhetspolitikens inriktning 2012–2014 (Skr. 2011/12:3) att "utrikes född" endast förekom en gång.

### Analyschema

Riksrevisionens analys strukturerades utifrån ett antal frågor.

*Fråga 1a: Har relevanta individbaserade uppgifter uppdelats på kön (samt på inrikes och utrikes födda)?*

Med relevanta uppgifter har vi avsett uppgifter som regeringen lämnat i tabeller, diagram, figurer och löptext för individbaserade uppgifter i form av antal/andel, t ex "i arbetskraften", "sysselsatta", "deltagare i sfi", etcetera. Frågan har tillsammans med ordsökningen gett en bild av hur väl granskningens två tvärpolitiska frågor – jämställdhet respektive integration – genomsyrat relevanta områden.

*Fråga 1b: Om ja på fråga 1a, har regeringen i texten haft något slags skrivningar utöver de rent statistiska uppgifterna med utgångspunkt från, men utöver, de statistiska uppgifterna?*

Riksrevisionen har valt att göra en generös tolkning här; framför allt har vi undersökt om regeringen kommenterat könsskillnader i den beskrivande texten men också om det finns andra beskrivningar som omfattar kön/jämställdhet.

*Fråga 2a: Har regeringen (explicit eller implicit) angett några orsaker till könsskillnader?*

I analyserande avsnitt, har vi undersökt om regeringen, utöver att beskriva eventuella könsskillnader också förklarar väsentliga könsskillnader.

*Fråga 2b: Om ja, vilka?*

För att kunna formulera effektiva åtgärder behöver regeringen ha en uppfattning om orsakerna till problemens könsdimension. I frågan om utrikes födda kvinnor med svag arbetsmarknadsförankring kan orsakerna vara flera. Vissa kan också vara känsliga, till exempel frågor om diskriminering och traditionella könsnormer. Det kan också röra sig om svaga incitament, eller institutionella hinder.

*Fråga 3a: Har regeringen angett några framåtsyftande ambitioner och initiativ till följd av det beskrivna?*

Denna fråga har analyserats i relation till föregående fråga och ger dels en bild av vilka lösningar som regeringen har tänkt sig, dels om dessa visar någon koppling till eventuella orsaker till könsskillnader.

*Fråga 3b: Om ja, vilket slags initiativ/målgrupp?*

Denna fråga har syftat till att belysa för vilka slags initiativ och för vilka grupper som åtgärder föreslagits.

### Resultat

Med utgångspunkt från analyschemat har materialet kodats och analyserats. Granskningens resultat har sammanställts i tabeller som återfinns i underlag c.

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla, oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Enligt de jämställdhetspolitiska målen ska kvinnor och män ha samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut. 1994 beslutade riksdagen att jämställdhetsintegrering är den huvudsakliga strategin för att nå de jämställdhetspolitiska målen, och så har det varit sedan dess. Det innebär bland annat att ett jämställdhetsperspektiv finns med i alla led i beslutsfattandet.

Trots detta är utrikes födda kvinnors arbetskraftsdeltagande väsentligt lägre än både inrikes födda kvinnors samt utrikes och inrikes födda mäns. Riksrevisionen har därför granskat om regeringens integrationspolitik, såsom den uttrycks i centrala rättsliga dokument, har jämställdhetsintegrerats och därmed lämnat förutsättningar för likvärdigt och effektivt stöd. Granskningen visar att integration varit ett högt prioriterat område och att kunskap om stora könsskillnader funnits länge.

Riksrevisionens bedömning är att de granskade dokumenten inte i tillräcklig utsträckning jämställdhetsintegrerats. Det har skett en positiv utveckling under senare år, men det behövs mer analys av könsskillnadernas orsaker för att kunna utveckla politiken. Även arbetsmarknadspolitiken behöver redovisas och analyseras så att det är möjligt att följa hur politiken faller ut för utrikes födda kvinnor och män även när de inte längre definieras som nyanlända.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-504-6

Beställning: [www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se)

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

[WWW.RIKSREVISIONEN.SE](http://WWW.RIKSREVISIONEN.SE)

## Arbetsmarknadsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 april 2019

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Wallström, M Johansson, Baylan, Hallengren, Hultqvist, Andersson, Bolund, Damberg, Eriksson, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Nilsson, Ernkrans, Lindhagen, Lind

Föredragande: statsrådet Lindhagen

---

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om jämställdhetsintegrering av integrationspolitiken