

Utvärdering EQUAL Halvtid II

Bilagor till interimrapport

Utvärdering EQUAL

Halvtid II

Bilaga 1

Till ÖK/ESF, UP, NTG (berörda intervjupersoner)

Möte med ledningen för UP x onsdag den 7 april 2004 11.30 till ca 13.00.

Härmed bekräftar jag möte med er under en förlängd lunch 7 april, 2004 (enligt ovan). Syftet med mötet är att diskutera era erfarenheter av arbetet med att genomföra fas 2 (och fas 3) av Equal-programmet. Ledningskonsulterna har fått i uppdrag av Övervakningskommittén (ÖK) för Equal att genomföra (den fortsatta) utvärderingen av programmet under perioden 2004 - 2005.

Vårt uppdrag omfattar att studera både arbetet hos ESF-rådet/ÖK, UP och nationella tematiska grupper (NTG) med att genomföra programmet under fas 2 och fas 3 och programmets resultat och måluppfyllelse. Det nu aktuella mötet kommer helt att inriktas på att med er diskutera arbetet med att genomföra fas 2 och fas 3. Utöver intervjuer med er och partnerskapet inom UP x intervjuar vi/genomför vi enkäter till andra UP, NTG och ESF-rådet samt ÖK och Näringsdepartementet mfl. Resultatet av intervjuerna och enkäterna kommer tillsammans med resultatet av analyser av dokument och andra skriftliga data att utgöra underlag för en rapport om (det fortsatta) arbetet med att genomföra Equal, som ska lämnas till ESF-rådet efter sommaren. Analyser av måluppfyllelse och resultat kommer vi att påbörja fört i början av 2005.

Vid mötet önskar jag diskutera tre huvudområden och under var och en av dem ett antal frågor. Frågorna rör både arbetet i fas 2 som sådant och om det skett förändringar under fas 2. De tre huvudområdena är; a) syftet med och inriktningen av Equal, b) arbetet med att genomföra programmet och c) hur ni arbetar med och definierar de grundprinciper, nyskapande, empowerment, jämställdhet och mångfald samt spridning och påverkan mfl, är centrala i Equal. Inom resp. huvudområde önskar jag bl a diskutera följande frågor:

A Syftet med och inriktningen av Equal i Sverige:

Inom detta område önskar jag diskutera bl a Equals syfte, mål och inriktning. Har de behållits/ändrats under genomförandet? Jag önskar också diskutera begreppet integration och hur det tolkas/används inom Equal och vad som hindrar/ökar integration i samhället.

B Arbetet med att genomföra programmet

Bakgrunden till den inriktning ni valt i UP och de som samverkar inom partnerskapet, hur verksamheten är inriktad, organiserad och ledningen av arbetet. Har det skett några förändringar i detta under fas 2? Arbetet med att starta fas 3 inom UP och NTG. ESF-rådets stöd i ert arbete med att genomföra fas 2 och med att etablera fas inkl. NTG. Är finansieringen av programmet/ert UP ändamålsenligt utformad? Har det skett förändringar i möjligheterna och/eller förutsättningarna att finansiera verksamheten?

C Hur ni arbetar med och definierar Equals grundprinciper

Här önskar för grundprinciperna nyskapande, jämställdhet, transnationallitet, empowerment, mångfald och partnerskap bl a diskutera hur ni använder principerna i verksamheten. Har användningen och definitionen av dem ändrats under fas 2? Vi önskar också diskutera hur principerna inkluderats i sätt att organisera och genomföra er verksamhet samt om det påverkat utformning och inriktning av den? När det gäller spridning och påverkan önskar jag diskutera arbetet med detta såväl inom ert UP som inom ramen för NTG och gränsdragningen mellan UP och NTG inom denna uppgift. Slutligen önskar jag diskutera arbetet med initiera och organisera NTG samt ESF-rådets stöd/roll i arbetet NTG.

Jag har av ESF-rådet fått er ansökan för fas 2 och ESF-rådets beslut om den samt er halvårsrapport för första halvåret 2003 och ESF-rådets svar på den.

Har du/ni några frågor med anledning av mitt besök/mitt brev nås jag på tfn 070-554 47 75 eller e-post bengt.wittbom@eurotempo.se

Med vänliga hälsningar
För projektet Utvärdering av Equal

Bengt Wittbom

Revidering av SWOT-analys

Inledning

År 2000 gjordes en SWOT-analys av utsatta grupper på den svenska arbetsmarknaden. Analysen var en del av en förhandsbedömning som genomfördes av Ledningskonsulterna i maj år 2000 inför ett svenskt programförslag för gemensamhetsinitiativet EQUAL i Sverige.

Denna PM är en del av halvtidsutvärderingen av del II av EQUAL Sverige. Dess syfte är att revidera den tidigare SWOT-analysen för att studera om det skett betydande förändringar, som kan vara relevanta för EQUAL:s inriktning och genomförande i Sverige.

Promemorian utgår från EQUAL:s fem teman. Dessa teman är att underlätta inträdet och återinträdet på arbetsmarknaden för svårplacerade grupper, att förbättra möjligheterna att starta en affärsverksamhet, att främja livslångt lärande för att motverka utanförskap på arbetsplatsen, att minska könsskillnaderna och segregation på arbetsmarknaden samt insatser för att integrera asylsökanden. Genom insatser inom dessa teman och utvecklingsområden ska den övergripande målsättningen med programmet EQUAL eftersträvas. Denna övergripande målsättning är ett arbetsliv utan diskriminering och ojämlikhet och som är präglat av mångfald. Ett sådant arbetsliv tar tillvara alla människors kompetens och utvecklingsmöjligheter oavsett kön, ålder, etnisk tillhörighet, sexuell läggning eller eventuella funktionshinder.

Denna SWOT-analys studerar således arbetsmarknaden utifrån perspektivet hur väl alla människors kompetens tillvaratas och hur präglad arbetsmarknaden är av diskriminering och bristande mångfald. Eventuella förändringars inverkan på programmets inriktning och genomförande analyseras. Situationen utifrån ett antal olika diskrimineringsgrunder på arbetsmarknaden beskrivs, med särskilt fokus på de eventuella förändringar som skett sedan den tidigare SWOT-analysen gjordes. De förändringar som studeras särskilt är om statistiska fakta och politiska initiativ medför ändrade förutsättningar för programmet.

Sedan år 2000 då den tidigare SWOT-analysen gjordes har förhållandena på arbetsmarknaden förändrats. Den uppgång som Sverige befann sig i när SWOT-analysen gjordes har följts av en nedgång. Detta kan ha givit nya förutsättningar inte enbart för tillväxten, arbetslösheten och sysselsättningsgraden generellt sett, utan också mer specifikt för de grupper som EQUAL inriktar sig mot.

Även regeringens politik har förändrats sedan den ursprungliga SWOT-analysen gjordes i riktning mot ett ökat fokus på de områden där också EQUAL är verksam. Under senare år har initiativ tagits för att inom den reguljära arbetsmarknadspolitiken på ett bättre sätt stödja de grupper som riskerar att hamna utanför arbetsmarknaden. "Den förnyade arbetsmarknadspolitiken" fastställdes år 2000 av riksdagen. I denna föreslogs flera reformer bl.a. att koncentrera de arbetsmarknadspolitiska programmen till de långtidsarbetslösa och "svårplacerade" grupperna, att prioritera de yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningarna och att stärka arbetslöshetsförsäkringen som en omställningsförsäkring. Att motverka långtidsarbetslöshet identifierades som en kärnuppgift för AMV och en aktivitetsgaranti infördes för att öka möjligheterna för långtidsarbetslösa.

I denna SWOT-analys ges initialt en övergripande bild diskriminering i teorin. Därefter beskrivs kortfattat över utvecklingen på den svenska arbetsmarknaden under de senaste åren i allmänhet, men med särskilt fokus på mångfaldsperspektivet och de teman som EQUAL fokuserar på. Utvecklingen på arbetsmarknaden beskrivs särskilt för vissa grupper som invandrare, flyktingar, funktionshindrade, äldre och unga. Slutligen analyseras och diskuteras styrkor svagheter, hot och möjligheter på den svenska arbetsmarknaden utifrån EQUAL:s perspektiv med betoning på de förändringar som skett sedan programmet sattes och den initiala SWOT-analysen gjordes.

Diskriminering i teori och praktik

Ett flertal begrepp florerar i diskussionerna om diskrimineringens bakomliggande orsaker och mekanismer. De mest förekommande begreppen är strukturell, institutionell och individuell diskriminering. Med strukturell diskriminering menas en över- och underordning som genomsyrar hela samhället och föreställningsvärlden hos politiker, massmedia, företag, institutioner, organisationer och folk i allmänhet. Den strukturella diskrimineringen ger utrymme för såväl diskriminerande institutionella rutiner som individuella handlingar. Institutionell diskriminering har sin grund i en överordnad struktur och tar sig uttryck i de regelverk, normsystem och rutiner som förekommer inom myndigheter och organisationer. Därutöver finns även sidoeffekt eller spill-over diskriminering.

Med individuell diskriminering åsyftas enskilda individers attityder, avsikter, handlingar och värderingar som leder till att vissa människor diskrimineras.

Inom nationalekonomisk teori används ett angreppssätt där individernas möjligheter till arbete och inkomst bestäms av deras produktivitet. Alla arbetssökande får samma chanser att, givet sin produktiva förmåga, få ett arbete. De företag som diskriminerar kommer att få lägre vinst än företag som inte diskriminerar. Den diskriminering som

denna modell ger utrymme för kallas för preferensdiskriminering, eftersom orsaken är att arbetsgivare, medarbetare eller kunder föredrar respektive väljer bort individer från en viss grupp, oavsett individens kunskaper och duglighet.

En utvidgning av ovanstående teoribildning bygger på att det är både svårt och kostnadskrävande för en arbetsgivare att fastställa olika arbetssökande individers produktivitet. Det kan då vara rationellt att basera anställningsbeslutet på tänkta eller verkliga genomsnittliga gruppegenskaper, som till exempel att »kvinnor har hög frånvaro«, »ungdomar inte kan passa tider« eller att »invandrare inte förstår svenska«. Egenskaper som är lätta att observera, som namn och utseende ligger då till grund för anställningsbeslutet (eller kön och ålder om vi diskuterar diskriminering av kvinnor och ungdomar). Chansen att få ett jobb avgörs då inte av individens egna förutsättningar utan av, sanna eller falska, genomsnittliga egenskaper hos den grupp individen anses tillhöra. Resultatet blir diskriminering på så sätt att personer med utländsk bakgrund sorteras bort, även om de är lika eller mer produktiva än de som anställs. Denna typ av diskriminering kallas statistisk diskriminering och bygger på föreställningar om samband mellan etnicitet och produktivitet.

En ytterligare form av diskriminering som kan ha effekt på arbetsmarknaden är sidoeffekt eller spill-over diskriminering. Den handlar om att diskriminering i vissa sociala institutioner har negativa sekundära effekter på andra samhällsområden. T.ex kan diskriminering i utbildningssystemet leda till problem på arbetsmarknaden.

I en studie från Integrationsverket¹ hävdas att det inte går att finna empiriskt stöd för att förklaringarna till skillnader i sysselsättning till någon större del skulle finnas på utbudssidan, dvs i särskilda egenskaper som utbildning, sökaktivitet, nätverk, svenska kunskaper mm hos den utrikes födda befolkningen. Låg utbildningsnivå är en förklaringsfaktor som ofta förs fram för att förklara invandrarnas svårigheter på arbetsmarknaden. Arbetskraftsinvandrarna som kom på 50- och 60-talet, hade lägre utbildningsnivå än svenskar men detta förhållande har förändrats sedan 1970 talet när nya grupper invandrare, dvs. flyktinginvandrarna började komma in i landet. De nya gruppernas utbildningsnivå är på samma nivå som samhället i övrigt och de har i genomsnitt lägre löner än personer med svenskbakgrund oavsett deras utbildningsnivå se t.ex. Edin & Åslund (2001). Andra studier, som t.ex. Berggren & Omarsson (2001) visar att inte heller högutbildade invandrare har samma positioner i arbetsmarknaden som deras svenska motsvarighet.

Det är svårt att finna någon annan förklaring än uppfattningar och värderingar av personer från andra länder och deras kompetens hos arbetsgivare, fackföreningar och hos folk i allmänhet till de talrika statistiska olikheter som finns mellan olika

¹ Integrationsverket, "Vardagsdiskriminering och rasism i Sverige- En kunskapsöversikt", Integrationsverkets rapportserie 2002:13

grupper. Det finns dock en bristande kunskap om hur omfattande diskrimineringen är och bristande insikter om vilka mekanismer som sorterar bort utrikes födda vid anställning, befordran och avsked. Det kan finnas en mängd ogenomskinliga informella tillvägagångssätt inom t.ex. rekryteringsprocessen som har en bortsorterande inverkan. Det kan t.ex. vara subjektiva och otydliga kompetensbegrepp, informella rekryteringskanaler samt frånvaro av spridda och väl förankrade strategier för att motverka diskriminering.

Det faktum att individers kompetens och förmåga inte tillvaratas på arbetsmarknaden är ett resursslöseri som drabbar såväl samhällsekonomin som individen. Det finns ett antal olika vanliga diskrimineringsgrunder i arbetslivet. Nedan beskrivs utvecklingen för de grupper som i relativt hög grad drabbas av dessa, samt de politiska åtgärder som görs för att förbättra situationen.

Utvecklingen när EQUAL sjösattes

Den tidigare SWOT-analysen som gjordes år 2000 inom förhandsbedömningen inför programförslaget präglades av den ekonomiska uppgång som då satte sin prägel på arbetsmarknaden. Efter att konjunkturen förbättrats i mitten av 90-talet förblev arbetslösheten hög under flera år. Den stora vändningen kom under 1997 då en period av ihållande ekonomisk återhämtning inleddes. Arbetslösheten gick ner, sysselsättningen ökade och tillväxten var stark. Denna positiva utveckling på arbetsmarknaden pågick till 2001 då sysselsättningsökningen upphörde och den öppna arbetslösheten inte längre minskade.

Det var dock inte alla som under dessa goda år fick del av de gynnsamma möjligheterna. Invandrare, funktionshindrade, lågutbildade, äldre och ungdomar löpte risk att marginaliseras trots den höga efterfrågan på arbetskraft. De utomnordiska medborgarna hade en arbetslöshet på över 20 procent år 1999, jämfört med cirka 5 procent för svenskfödda medborgare.

Unga och äldre är andra grupper som trots flera års uppgång var överrepresenterade bland dem som uppvisade svårigheter att komma in på arbetsmarknaden.

Ungdomar är en heterogen grupp, vilket gör att det är svårt att dra generella slutsatser, men arbetslösheten för gruppen som helhet i åldersspannet 20-24 år var 6 procent år 1999, vilket var 2 procent högre än gruppen 25-54. Arbetskraften bland ungdomar mellan 20-24 år minskade från 82 procent år 1990 till 63 procent år 1998, främst genom ett ökat antal personer i utbildning. De äldre (definierat som 55+) uppvisade svårigheter att återkomma i anställning om de förlorat sitt arbete, trots god efterfrågan generellt sett. Ungefär 25 procent av de arbetslösa äldre var långtidsarbetslösa.

Funktionshindrade är en annan grupp som inte i lika hög utsträckning som genomsnittet fick del av uppgången. Arbetslösheten för funktionshindrade gick ner från 11 procent år 1996 till 9 procent år 1998. För övriga grupper sjönk dock arbetslösheten från 8 till 5 procent under samma period.

Arbetsmarknaden är också tydligt könsuppdelad och mer än 200 000 kvinnor var undersysselsatta år 1999, jämfört med knappt 90 000 män. Arbetskraftsdeltagandet var lägre än männens, 75 procent mot 80 procent i åldern 20-64 år, främst genom att de utomnordiska kvinnornas låga arbetskraftsdeltagande. Lönerna för kvinnor var cirka 80 procent av männens nivå.

De regionala skillnaderna var också stora och sysselsättningen som andel av befolkningen i åldern 20-64 år varierade mellan 74 procent i övre Norrland till 83,5 procent i Stockholm år 1999. Arbetslösheten varierade mellan 8 och knappt 4 procent mellan övre Norrland och Stockholm samma år.

Arbetsmarknaden idag

Efterfrågan på arbetskraft fortsatt svag

De senaste årens konjunkturedgång har försvagat efterfrågan på arbetskraft. Den internationella konjunkturen är nu på väg att förstärkas men sysselsättningseffekterna av uppgången förväntas vara små och sysselsättningstillväxten på den svenska arbetsmarknaden förväntas vara svag inom så gott som samtliga sektorer på arbetsmarknaden under det närmsta året.

Arbetslösheten har successivt blivit sämre under de senaste åren sedan konjunkturvändningen år 2001. Den öppna arbetslösheten uppgick till 4,0 procent år 2002 och 4,9 procent år 2003 och inklusive personer i arbetsmarknadspolitiska program uppgick arbetslösheten till 6,6 procent år 2002 och 7,1 procent år 2003.

En svagare arbetsmarknad kan förväntas leda till att redan utsatta grupper drabbas i högre utsträckning och att de olika diskrimineringsgrunderna får starkare fäste.

Långtidsinskrivningarna ökar

De långtidsinskrivna, dvs personer som varit inskrivna vid arbetsförmedlingen i mer än två år har ökat successivt under det senaste året. Denna ökning är ett trendbrott i en utveckling sedan 1996 då antalet långtidsinskrivna kontinuerligt har minskat. Under 1996 och början av 1997 var antalet långtidsinskrivna drygt 120 000 och hösten 2002 understeg antalet 40 000.

Den nuvarande uppgången av långtidsinskrivna berör de flesta grupperna av arbetslösa, men har drabbat ungdomar, funktionshindrade, korttidsutbildade och utomnordiska medborgare hårdare. Män har generellt sett drabbats hårdare än kvinnor.

Nedgången har drabbat tillväxtregionerna

Den regionala arbetsmarknadsutvecklingen har fortsatt att variera kraftigt. Under högkonjunkturen i slutet på 1990-talet förstärktes de regionala skillnaderna då storstadsområden och andra tillväxtregioner präglades av arbetskraftsbrist och låg arbetslöshet. Under de senaste årens lågkonjunktur har dock de regionala skillnaderna i arbetsmarknadsläge jämnats ut. Befolkningstäta regioner som tidigare uppvisat särskilt god utveckling som Stockholm drabbats extra hårt. Dessa regioner har ett stort inslag av företagstjänster, IT, media mm som drabbats mest av fallande efterfrågan.

Orsakerna till de regionala skillnaderna är många som t.ex. geografiska avstånd, arbetskraftens utbildningsbakgrund, arbetskraftens rörlighet, sökintensitet och arbetsmarknadens branschstruktur. Under de närmsta åren gör AMS bedömningen att den regionala utvecklingens karaktär blir mer traditionell genom att neddragningar inom den offentliga sektorn slår relativt hårt i glesbygden, men arbetslöshetssiffrorna kan dock till en del komma att uppvägas av att en minskande och åldrande befolkning minskar arbetskraften.

Den regionala aspekten av konjunkturedgången är inte oväsentlig i diskrimineringshänseende, genom att det i storstadsregionerna finns relativt stor andel invandrare.

Entreprenörskapet är medelmåttligt

Andelen företagare i arbetskraften i Sverige var år 2002 drygt 10 procent, vilket ger Sverige en placering i mittfältet jämfört med andra EU-länder. Andelen tillverkande företag minskar och mer än fyra av fem av de nystartade företagen etablerar sig inom tjänstesektorn.

De största hindren för tillväxt i småföretagen är hård konkurrens och brist på egen tid hos företagarna. Företagen upplever också problem med att skaffa kapital och att anställa personal med viss kompetens. Även myndigheternas brist på förståelse för företagandets villkor anges som hinder för tillväxt, tillsammans med skatte- och arbetsrättslagstiftningen².

² Nutek, "Företagens Villkor och verklighet 2002"

Var fjärde svensk företagare är kvinna, vilket är en anmärkningsvärt låg siffra mot bakgrund av att kvinnor utgör nära hälften av arbetskraften. Kvinnor som driver företag upplever mindre hinder för tillväxt än manliga företagare när det gäller tillgång till kapital, personal, regelverk etc.

Könssegregeringen på arbetsmarknaden är tydlig även inom kvinnors företagande och vanliga branscher är utbildning, hälso- och sjukvård, och andra personliga tjänster. Detta branschval styr i stor utsträckning förutsättningarna för företagandet³, och det påverkar marknad, storlek, omsättningsnivåer mm. Många av skillnaderna mellan kvinnors och mäns företagande förklaras av branschspecifika faktorer.

Utbildningsnivån bland kvinnliga företagare är jämförelsevis hög och har ökat under senare år. År 1996 var andelen kvinnliga företagare med högskoleutbildning 34 procent, och år 2001 hade den ökat till 48 procent. De manliga företagarnas utbildningsnivå uppvisade en betydligt mindre ökning, endast från 27 till 34 procent, under samma period.

Ett mindre gynnsamt klimat för företagande ger ytterligare svårigheter för diskriminerade grupper. Företagande kan vara ett sätt att klara försörjningen när en anställning på en arbetsmarknad präglad av diskriminering inte är möjlig.

God tillgång på arbetskraft idag, men framtida problem

Tillgången på arbetskraft bedöms i dagsläget vara god,⁴men förväntas vara otillräcklig framöver. Arbetskraften har ökat under det senaste året, genom att färre personer deltagit inom vuxenutbildningen och i arbetsmarknadspolitiska program. Utflödet av arbetskraft till förtidspension har dock varit stort under de senaste åren, vilket bidragit till att hålla nere arbetskraftsutbudet.

Sedan början av 1999 har cirka 80 000 personer försvunnit från arbetskraften genom förtidspensionering. Denna utveckling förväntas fortsätta och resultera i en minskad arbetskraft inom det närmsta året. Samtidigt förväntas också efterfrågan på arbetskraft minska genom den försämrade kommunala ekonomin.

Svängningar i utbudet av arbetskraft relativt efterfrågan kan förväntas drabba de grupper som har lösast fotfäste på arbetsmarknaden och de som utsätts för olika former av diskriminering. En minskande arbetskraft i relation till samhällets behov skulle kunna gynna dessa grupper, men idag är trenden att allt fler slås ut från arbetskraften, trots att många sektorer har svårt att täcka efterfrågan på personal.

³ Nutek, "Kvinnors företagande-format av samhället", B2003:7

⁴ AMS, "Budgetunderlag för perioden 2005-2007", 2004-03-04

Utslagning och obalanser i en minskande arbetskraft- en av de största utmaningarna

Många lämnade arbetskraften under 1990-talet och de som var utanför hade svårt att komma in, även sedan lågkonjunkturen vänt. Under åren av högkonjunktur i slutet på 1990-talet var sysselsättningsökningen mycket stark. Ungefär 220 000 jobb tillkom netto. Trots denna ökning var de sysselsatta i slutet av år 2000 hela 300 000 färre än 1990. Samtidigt ökade befolkningen i yrkesverksam ålder med 100 000 under denna period. Det blev således en ökande andel som hamnade utanför arbetsmarknaden, trots den gynnsamma konjunkturen.

Mellan 2001 och 2002 har dessutom medelarbetstiden per person i arbete minskat, vilket resulterat i en minskning av att det totala antalet arbetade timmar. Under 1990-talet minskade antalet personer i arbete, men de arbetade desto mer och medelarbetstiden per person ökade.

År 2003 fanns drygt 1,2 miljoner personer utanför arbetskraften mellan 16 och 64 år. Bland dessa ingår personer som är i studier, i olika former av pension, latent arbetssökande, hemarbetande, värnpliktiga mm. AMS⁵ bedömer att det år 2003 fanns en outnyttjad potential bland dessa grupper att utöka arbetskraftsutbudet på drygt 200 000, men av dessa är det troligen många som varken kan eller vill träda in i arbetslivet. En större potential kan finnas bland dem som redan finns inom arbetskraften. Det gäller främst arbetslösa, deltidsarbetslösa och timanställda. Dessa uppgick år 2003 till totalt 330 000 personer, varav cirka 215 000 var arbetslösa.

Ett av de största problemen på arbetsmarknaden idag är att man inte lyckas häva utslagningen av arbetskraft. Antalet personer som finns i förtidspension har ökat ytterligare under 2003 och uppgick i november till 507 000 personer. Även den långa sjukfrånvaron har fortsatt stiga. Under hösten 2003 hade 136 000 personer varit sjukskrivna i mer än ett år, vilket är 90 000 fler än år 1997. De långa sjukfallen står för mer än hälften av samtliga sjukfall och det kan finnas risk för att dessa permanent lämnar arbetskraften.

Begränsningar i arbetskraftstillgången kan hämma en kommande högkonjunktur och även på sikt är tillgången på arbetskraft en viktig fråga för att klara tillväxten och finansieringen av välfärdssystemen. Detta skulle samtidigt kunna vara en möjlighet för de grupper som har svårigheter att komma in på arbetsmarknaden. I en relativt nära framtid kan vi förvänta oss att vi i högre grad måste bättre tillvarata den arbetskraft och den kompetens som är utanför arbetslivet. Om t.ex. de utrikes födda skulle ha motsvarande sysselsättningsgrad som svenskfödda skulle ytterligare 100 000 personer arbeta.

⁵ AMS, "Budgetunderlag för perioden 2005-2007", 2004-03-04

Ett ytterligare problem på arbetsmarknaden idag är obalanserna mellan efterfrågan och utbud av kompetenser och yrken. Många av dem som lämnar högskolan och andra utbildningar idag är utbildade inom yrken med låg efterfrågan på såväl kort som lång sikt. Det kan förväntas att behovet av att komplettera utbildningarna kan vara stort för att kunna vara sysselsatt. De yrkesmässiga obalanserna är också stora och riskerar att leda till hög strukturell arbetslöshet, främst för grupper av arbetslösa män. Den traditionella bilden gäller dock inte längre, dvs där rörlighet krävs från glesbygd i norr till tillväxtområden i söder, utan arbetsmarknadsläget varierar från region till region och ökad rörlighet krävs idag i många delar av landet. En stor yrkesmässig rörlighet krävs också för att hålla nere ohälsotalen, genom att det ofta är en förutsättning för dem med ohälsoproblem att byta yrke för att kunna återgå i sysselsättning.

Det finns vissa grupper som har särskilt svårt att komma ut på arbetsmarknaden och som oftare än andra drabbas av långa inskrivningstider. Det är korttidsutbildade ungdomar, utomnordiska medborgare, arbetslösa över 50 år och funktionshindrade. Förhållandena på arbetsmarknaden för dessa grupper beskrivs därför mer ingående var för sig.

Unga på arbetsmarknaden – ett växande utanförskap

Mellan 1990 och 2002 har arbetskraftsdeltagandet bland 20-24 åringar minskat från knappt 81 procent för kvinnor och knappt 84 procent för män till 64 respektive 68 procent. En orsak till detta är utbyggnaden av den eftergymnasiala utbildningen och att fler studerar, vilket har förskjutit arbetsmarknadsinträdet.

Det är dock oroande att antalet ungdomar som varken studerar, arbetar eller söker arbete har ökat kraftigt under 1990-talet och antalet ungdomar som arbetar har sjunkit mer än vad antalet som studerar har ökat. År 1990 tillhörde 13 000 ungdomar i åldrarna 20-24 år, och 7 000 mellan 16-19 år gruppen "utanför" dvs de varken arbetade eller studerade. År 2002 hade detta antal ökat till 34 000 respektive 35 000 ungdomar i motsvarande åldersgrupper.

En grupp med svårigheter såväl på arbetsmarknaden som inom utbildningssystemet är de med avbruten eller kort skolutbildning. Klyftan mellan ambition och resultat i skolan är stor och en fjärdedel av dem som går ut årskurs 9 har inte uppnått målen i alla ämnen.

Under de senaste två åren verkar dock den nedåtgående trenden ha hejdat. Läsåret 2002/03 avslutade 25,3 procent av eleverna grundskolan utan att nå kunskapsmålen i ett eller flera av ämnen, vilket är samma andel som året innan. Då betygssystemet infördes, för sex år sedan, var motsvarande andel 20,4 procent, och mellan läsåren 1997/98 och 2000/01 var ökningstakten mellan 1 – 2 procentenheter årligen.

Även andelen behöriga elever har uppvisat en något bättre utveckling under de senaste åren. Andelen behöriga till gymnasieskolan minskade från 91,4 procent 1997/98 till 89,2 procent 2000/01. Därefter ökade denna andel till 89,9 procent läsåret 2002/03. En större andel flickor 91,0 procent, jämfört med pojkar 88,7 procent är behöriga till gymnasieskolan.

Elever med utländsk bakgrund uppvisar betydligt sämre utveckling än övriga elever. Bland pojkarna i denna grupp var det 2001/02 43 procent som inte nådde kunskapsmålen i ett eller flera ämnen i årskurs 9. Motsvarande andel för flickorna var drygt 34 procent.

Det går betydligt sämre på arbetsmarknaden för dem som inte uppnått målen i grundskolan. En ESO-rapport visar att de med skolproblem i grundskolan (ofullständiga eller låga betyg) förvärvsarbetar och studerar i lägre utsträckning än övriga ungdomar⁶. Bland dem som gick ut i början av 1990-talet förvärvsarbetade år 1996 endast 33 procent jämfört med 53 procent för samtliga i årskullen. Det är också en större andel som varken arbetar eller studerar; 48 procent jämfört med 22 procent år 1996 och fortfarande tio år efter att de gått ut grundskolan, år 1999, var det en av tre som varken förvärvsarbetade eller studerade. De som förvärvsarbetar går oftare in och ut på arbetsmarknaden. Efter tio år var det endast en tredjedel som arbetade tre år i rad. Även i högkonjunktur hade dessa grupper betydande svårigheter och förvärvsarbetade i lägre omfattning.

Det är även en hög andel av dem som börjar i gymnasieskolan som inte slutför studierna och får slutbetyg. Av dem som började gymnasieskolan hösten 2000 fick 66 procent slutbetyg inom tre år. Elever som påbörjar sin utbildning på individuella program får slutbetyg från gymnasieskolan i mindre omfattning än elever på nationella och specialutformade program. Av nybörjarna på gymnasieskolans individuella program hösten 1998 och 1999 fick 17 respektive 19 procent slutbetyg inom fyra år.

Även dessa elever, som inte fullföljer gymnasieskolan med slutbetyg, har en sämre position på arbetsmarknaden. AMS⁷ visar att de elever som avbrutit sina gymnasiestudierna har i genomsnitt 60 procent längre inskrivningstider på Arbetsförmedlingen än de som fullföljt. Sysselsättningsgraden bland avbrytarna är nära 20 procent lägre än bland fullföljarna och även de som har avlagt en gymnasiekompetens inom vuxenutbildningen har lägre sysselsättningsgrad än de som fullföljt.

⁶ ESO, "Skolmisslyckande- hur gick det sen?", Ds 2003:33

⁷ AMS, "Arbetsmarknaden för personer som avbrutit sina gymnasiestudier" Ura 2003:8

När det gäller invandrarungdomar bör det dock betonas att det inte enbart går att hänvisa till dålig skolgång som förklaring till svårigheter på arbetsmarknaden. Ungdomar med utländsk bakgrund har högre arbetslöshet än andra ungdomar. Även de som är födda i Sverige eller som har invandrat till Sverige före sju års ålder har högre arbetslöshet. Detta gäller även om betygen i svenska och andra ämnen är desamma som hos övriga ungdomar.

Ungdomar med bristfällig utbildning är en utsatt grupp på arbetsmarknaden som har hög risk att hamna i permanent utanförskap med stora samhällsliga kostnader som följd, utöver de individuella följderna. Detta är ett område där nya arbetsmetoder och innovativa åtgärder kan bidra till den reguljära politiken.

Ungdomskultur kontra ofrivilligt och bestående utanförskap

Det bör noteras att det i en kohort ungdomar är en relativt stor andel som har ett sent inträde på arbetsmarknaden och perioder utan såväl arbete som studier. Ungdomar går också för samhället dyra omvägar med år av kompletterande utbildningar.⁸ Inom statistiken för denna "ungdomskultur" inrymmer dock också en grupp där utanförskapet är både ofrivilligt och bestående.

I en statlig utredning⁹ identifieras en grupp om cirka 25 000-30 000 ungdomar mellan 16-24 år som har stora problem att etablera sig inom såväl studier som arbete. Dessa är utanför studier och arbete i flera år i rad och har etableringssvårigheter som inte är av karaktären övergående frivilligt jobbhoppende och långa resor. Några karakteristika i denna grupp är att de inte läst färdigt grundskolan i samma utsträckning som genomsnittet och att utrikes födda är överrepresenterade. De med kortare tid i landet än fem år är de som har det svårast att etablera sig i samhället. I materialet framkommer många skilda levnadsöden som på olika sätt lett till att de unga hamnat utanför som brister i uppväxtförhållanden, sjukdomar, funktionshinder sociala problem mm. Ett genomgående intryck är att utanförskapet varit en process under lång tid genom skolan och ut på arbetsmarknaden. Många uppger vid intervjuerna att de blivit mobbade, haft läs- och skrivsvårigheter eller annan typ av problem som lett till frånvaro och avhopp. Den statistiska analysen visar också att när en mängd variabler som kön, social bakgrund, boendeort och invandrarstatus kontrollerats för är riskerna att hamna utanför betydligt större bland dem som inte klarat av grundskolan.

Under 2004 ska en ny ungdomspolitisk proposition läggas fram. Inför den har den tidigare politiken utvärderats. Ungdomsstyrelsen har haft i uppdrag att under perioden 2000 –2003 samordna uppföljning och analys av målen för

⁸ ESO, "Utbildningens omvägar- En ESO-rapport om kvalitet och effektivitet i svensk utbildning", Ds 2000:58

⁹ SOU 2003:92, "Unga utanför"

ungdomspolitiken. Denna uppföljning är publicerad i skriften *Ung 2003 – Fördjupad analys av den nationella ungdomspolitiken* (Ungdomsstyrelsens skrifter 2003 : 6).

Denna uppföljning visar bl.a. att andelen arbetslösa ungdomar ökade något under år 2002. I genomsnitt var 51 000 ungdomar arbetslösa eller placerade i något arbetsmarknadspolitiskt program varje månad, vilket var 2 000 fler än under 2001. En något mindre andel har lämnat arbetslöshet och gått till arbete och reguljär utbildning under 2002 jämfört med 2001. Samtidigt har flera ungdomar anvisats till arbetsmarknadspolitiska program, framför allt till förberedande utbildning och till ungdomsinsatserna.

Utomnordiska medborgare, unga män samt funktionshindrade är överrepresenterade bland dem som är arbetslösa eller inskrivna i någon form av arbetsmarknadspolitiskt program. Av antalet arbetslösa ungdomar, 18–24 år, var under 2002 i genomsnitt 57 procent män och 43 procent kvinnor, 5,1 procent var utomnordiska medborgare och 3 procent funktionshindrade, vilket i stort sett är samma som 2001.

Biståndsmottagandet bland ungdomar fortsätter dock att minska, snabbare än i andra åldersgrupper, men fortfarande är antalet mottagare med en biståndstid på 7–9 och 10–12 månader högre än 1990. Även när det gäller socialbidrag är födda utomlands överrepresenterade bland bidragsmottagarna. Risken för icke-västerländska ungdomar att behöva bistånd är nästan fem gånger större än risken för svenskfödda.

Ungdomar med invandrarbakgrund som dessutom har bristfällig utbildning tillhör de grupper som är både utsatt och löper risk att diskrimineras. För denna grupp krävs idag åtgärder för att inte den sociala segregationen, särskilt i storstäderna, ska växa till oacceptabla nivåer.

Regeringen avsatte år 2003 cirka 10 miljoner ur Allmänna arvsfonden till projekt som syftar till att bryta ungdomars utanförskap på arbetsmarknaden. Ungdomsstyrelsen, som förfogar över medlen, ska i sitt arbete prioritera projekt riktade till ungdomar med särskilt behov av stöd. Projekt som utgår från ett integrationsperspektiv, som riktar sig till ungdomar med utländsk bakgrund eller som syftar till att bryta ett socioekonomiskt utanförskap ska prioriteras. Regeringens avsikt är att under en treårsperiod avsätta sammanlagt 30 miljoner kronor för detta ändamål.

Kunskapslyftet har slutförts

En av de största insatserna för att underlätta för dem med alltför bristfällig utbildning på arbetsmarknaden är Kunskapslyftet. Kunskapslyftet pågick mellan juli

1997 och december 2002 och har syftat till att ge möjlighet till utbildning som motsvarar högst gymnasial nivå. Målgrupperna var i första hand arbetslösa, de som hotas av arbetslöshet och de där arbetsgivaren förbundet sig att anställa någon långtidsarbetslös istället för den som utbildas.

Kunskapslyftet hade också ambitionen att arbetsformerna skulle utvecklas till att vara mer uppsökande, mer individuellt anpassad, ha en högre grad av samverkan mellan olika myndigheter och organisationer samt inkludera olika utbildningsanordnare. Vissa kommuner som intervjuats hävdar att de nu arbetar mer "modernt" med vuxenutbildningen dvs är mer uppsökande, finner mer individuellt anpassade lösningar, använder sig av validering och samarbetar med fler utbildningsanordnare. Kommunen är i högre grad en mäklare för att finna en lämplig utbildning till form och innehåll för individen. Samverkan mellan myndigheter har i många fall fungerat utmärkt där t.ex. utbildning inom kunskapslyftet förmedlats av arbetsförmedlingen, men det finns också exempel på svårigheter t.ex. när styrdokument och öronmärkta resurser ger bristande flexibilitet.

Efter kunskapslyftet finns ett riktat statsbidrag för vuxenutbildningen. Detta innebär ungefär en halvering av resurserna på riksnivå. De kommuner som har omställningsproblem kan få extra statsbidrag.

En etniskt uppdelad arbetsmarknad

Som grupp betraktat har invandrare en utsatt position på arbetsmarknaden, även om detta växlar mellan subgrupper och individer. Arbetsmarknaden är långt ifrån etnisk neutral. Integrationsverkets studier visar att invånare födda utomlands har en för arbetsmarknaden gynnsam utbildningsnivå och åldersstruktur, men detta ger inte samma fördelar på arbetsmarknaden som för inrikes födda. Skillnaderna på arbetsmarknaden gäller inte enbart sysselsättningsgrad. Invandrade är tydligt koncentrerade till vissa branscher på arbetsmarknaden. Några få branscher sysselsätter en hög andel invandrade, och många branscher sysselsätter få. Små förändringar har skett i detta mönster över tiden trots att invandrarna kommer från olika regioner, har olika utbildningsbakgrund och yrkeserfarenhet. Det tycks finnas vissa branscher till vilka invandrade har enklare tillträde, oavsett individuella egenskaper. Dessa branscher har ofta låga inkomster och kvalifikationskrav. De har ofta arbetsuppgifter som inte motsvarar den egna kompetensen. Få invandrade har arbete inom tjänstemannayrken, vilket inte kan förklaras med skillnader i utbildning.

Konjunkturen har påverkat negativt

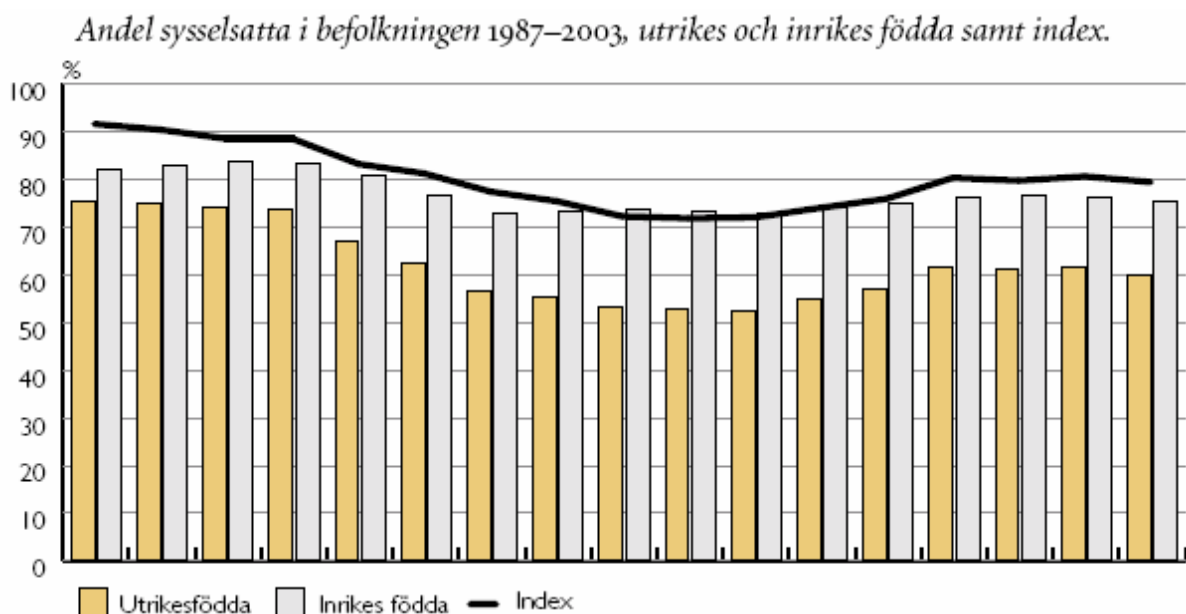
Från mitten av 1970-talet till mitten av 1990-talet skedde en försämring av de utrikes föddas sysselsättning och avståndet mellan utrikes och inrikes födda ökade under såväl lågkonjunktur som högkonjunktur. Efter 1995 sker en förändring i denna nedåtgående trend. Därefter synes de utrikes födda som varit kort tid i Sverige agera

som en buffert vid konjunktursvängningar. De sugts in i ökande grad när konjunkturen går upp och åker ut igen när den går ner. Vissa skillnader finns beroende på bakgrund och personer från geografiskt närliggande regioner har större chanser i arbetslivet än de från mer avlägsna regioner.

År 2002 var sysselsättningsgraden bland utrikes födda personer 60,5 procent totalt; 57,3 procent för kvinnor och 63,7 procent för män. Motsvarande siffra för svenskar som haft svenskt medborgarskap sedan födseln var 76,8 procent; 75,7 procent för kvinnor och 77,9 procent för män. Arbetslösheten bland utrikes födda män var i slutet på 2002 10,1 procent och för kvinnor 8,8 procent. Det bör också räknas med att en tredjedel av alla utrikes födda inte tillhörde arbetskraften år 2002. Motsvarande siffra för infödda var en femtedel.

Det finns inte några entydiga förklaringar till den stora klyftan mellan kvinnors och mäns arbetskraftsdeltagande bland de utrikes födda och kunskaperna om invandrade kvinnors villkor på arbetsmarknaden är bristfällig.

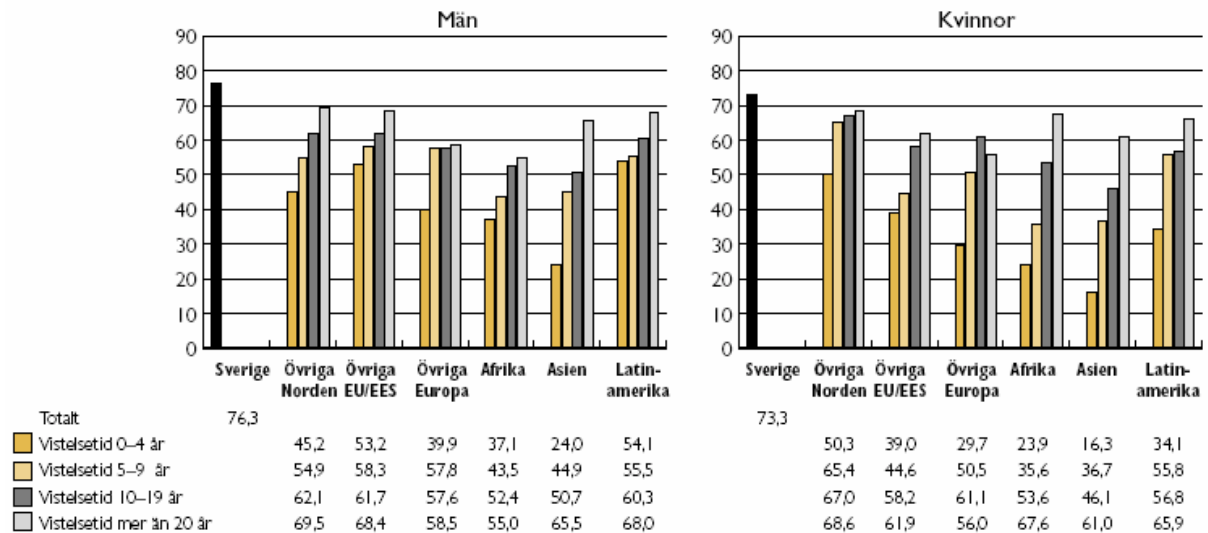
Under 1990-talets sista år och 2000-talets första år förbättrades sysselsättningsnivån och arbetslöshetsnivån för de utrikes födda. Sysselsättningsgraden för utländska medborgare steg efter år 1997 snabbare än för totalbefolkningen. Den är dock fortfarande avsevärt sämre än för svenskfödda och från 2002 vände utvecklingen neråt igen. Våra lagar missgynnar utrikes födda med relativt kort vistelsetid i Sverige på flera sätt. Tillfälligt anställda och korta fasta anställningstider är de som drabbas först vid nerskärningar.



Källa: Integrationsverket, Rapport Integration 2003

som är födda i övriga Europa eller Afrika är sysselsättningen omkring 20 procentenheter lägre. Likaså har alla grupper av utrikes födda kvinnor lägre sysselsättning än inrikes födda kvinnor, och vistelsetiden har även här betydelse. Afrikanska kvinnor som varit länge i Sverige har dock högre sysselsättning än motsvarande grupp av män.

Andel sysselsatta i befolkningen efter födelseregion år 2001.



Källa: Integrationsverket, Rapport Integration 2003

Det ska inte förglömmas i diskussioner om diskrimineringsgrunden etnisk bakgrund att detta inte är en homogen bakgrund och att det kan finnas relativt stora skillnader i förutsättningar på arbetsmarknaden inom denna grupp utifrån bakgrund, vistelsetid etc., även om förutsättningarna för gruppen som helhet är sämre än för infödda svenskar som helhet.

Ett resursslöseri med invandrarnas kvalifikationer

Invandrare befins generellt sett i större utsträckning än infödda i yrken som de är överkvalificerade för. De utrikes föddas problem på arbetsmarknaden kan inte generellt förklaras av skillnader i utbildningens nivå eller ämnesmässiga inriktning. Detta tyder på en diskriminering som både är ett resursslöseri för samhället och otillfredställande för individen.

De utrikes födda har i hög grad har en inriktning på sin utbildning, som är redan i dag är efterfrågad på arbetsmarknaden och sannolikt kommer att bli ännu mer efterfrågad i framtiden. Utbildningar inom naturvetenskap, teknik och hälsa är vanligare bland utrikes födda akademiker och utbildningar inom pedagogik vanligare bland inrikes födda. Naturvetenskapliga och tekniska utbildningar är särskilt vanliga bland manliga akademiker från Östeuropa, Mellanöstern och övriga Asien där över 60 procent har en akademisk utbildning med detta innehåll. Trots detta har endast 60 procent av utrikes födda akademiker ett arbete som motsvarar

deras utbildningsnivå att jämföra med 80 procent av de akademiker som är födda i Sverige.

Skillnaderna i arbetenas kvalifikationsgrad mellan utrikes och inrikes födda akademiker har ett mycket starkt samband med bosättningsstiden. Utvecklingen förbättras över tiden, men det är anmärkningsvärt att många akademiker från länder utanför Västeuropa har fastnat i okvalificerade arbeten, trots att de varit i Sverige i så lång tid som mellan 16 och 25 år. Jämfört med inrikes födda är sannolikheten att ha ett kvalificerat arbete mellan 20 och 30 procent lägre för manliga akademiker från ett land i Afrika och kvinnliga akademiker från länder i Östeuropa och Asien.

Flyktingar i händerna på en dålig politik

Det första steget i integrationspolitiken anses vara kommunernas introduktionsprogram. Men redan innan denna fas inträtt har politiken problem att hantera de asylsökande som kommer till Sverige. Väntetiden dvs den tid den asylsökande är registrerad i Migrationsverkets mottagandesystem var under 2003 i genomsnitt 404 dagar. Denna långa tid påverkar den asylsökandes psykiska, fysiska och sociala hälsa. Endast en mycket liten del av denna grupp har reguljärt arbete och endast hälften deltar i Migrationsverkets organiserade verksamhet. En allt större andel av de asylsökande får dessutom avslag, men andelen asylsökande som får bifall på grund av humanitära skäl, oftast på grund av ohälsa som uppkommit under väntetiden, har ökat kraftigt under de senaste åren. Regeringens utredning - Etablering i Sverige - tar fasta på att asylmottagning och introduktion av flyktingar ska vara en sammanhållen process, där tidiga åtgärder är nödvändiga.

Kommunernas introduktionsprogram omfattar endast de s.k. kvotflyktingarna, vilka är en mindre del av dem som får uppehållstillstånd totalt. Denna grupp är de som fått uppehållstillstånd som skyddsbehövande, av humanitära skäl eller genom familjeband. År 1998 uppgick denna grupp till 12 000 personer, varav drygt två tredjedelar var flyktingar, medan knappt en tredjedel var anhöriga. Drygt hälften kom från ett land i Asien och en tredjedel från ett land i Europa utanför EU/EES området.

Denna grupp är mer välutbildad än den inrikes födda befolkningen. Totalt hade 27,8 procent en högskoleutbildning, jämfört med 25,7 i den inrikes födda befolkningen. Det beror till stor del på att det är en övervikt av män i denna årsgrupp av flyktingar. Utbildningsnivån är betydligt lägre bland kvinnorna. Utvecklingen för flyktingarna är positiv i bemärkelsen att för de flyktingkohorter som mottogs under senare halvan av 1990-talet har varje kohort uppvisat en bättre utveckling på arbetsmarknaden än den som kom året innan, med undantag för dem som kom år 1999. Sysselsättningen

för flyktingarna ökar också stadigt i takt med tiden i Sverige. För dem som kom år 1996 arbetade cirka 50 procent år 2001, jämfört med 10 procent år 1997¹¹. Trots denna positiva utveckling måste dock konstateras att nivåerna är betydligt sämre än för den övriga befolkningen.

Kommunerna har ett stort ansvar i denna fråga för att förbättra och utveckla flyktingverksamheten så att den bättre, snabbare och mer effektivt underlättar ett inträde på arbetsmarknaden. Enligt en utvärdering av Integrationsverket var det fortfarande bland dem som togs emot 2001 stora brister i introduktionen. Endast ett fåtal av flyktingarna fick sin utbildning och yrkeserfarenhet värderad och endast en av fyra fick en kompletterande utbildning för att arbeta inom sitt yrke. Inte heller hade kommunerna lyckats med att varva svenskundervisningen med yrkespraktik. Mindre än en tredjedel av dem som fått uppehållstillstånd som skyddsbehövande, av humanitära skär eller genom familjeband hade fått någon form av arbetspraktik eller arbetsplatsintroduktion. Där denna praktik gavs hade den vanligen ingen koppling till individens yrkeserfarenheter och kompetens.

Flyktingarnas mottagande i samhället och möjligheter på arbetsmarknaden är en mycket omdebatterad och kritiserad fråga. Detta har föranlett att ett antal initiativ föreslås och vissa har vidtagits på detta område. I slutet av år 2001 tillsattes en utredning för att göra en översyn av flyktingarnas mottagande och introduktion. Dessutom skulle systemet för den statliga ersättningen till kommunerna för flyktingmottagandet och mottagandet av asylsökande analyseras. Utredningen överlämnade i september 2003 sitt betänkande "Etablering i Sverige – möjligheter och ansvar för individ och samhälle" (SOU 2003:75) till regeringen. I betänkandet föreslås bl.a. att alla asylsökande som beviljas uppehållstillstånd skall erbjudas en planeringsperiod på tre månader som skall inriktas mot arbete, försörjning och bosättning. Verksamhetsansvaret för perioden föreslås vara där det professionellt hör hemma och ske i samverkan mellan flera olika myndigheter och organisationer. Utredningen föreslår också att AMS skall få i uppdrag att utarbeta ett nytt, icke konjunkturberoende, arbetsmarknadspolitiskt program för nyanlända. Utredningens förslag bereds för närvarande i en interdepartemental arbetsgrupp inom Regeringskansliet. Regeringen avser att presentera sina förslag i en proposition våren 2005.

En ytterligare utredning den s.k. Sfi-utredningen, överlämnade i september 2003 sitt betänkande "Vidare vägar och vägen vidare – svenska som andraspråk för samhälls- och arbetsliv" (SOU 2003:77) till regeringen. Utredningen hade i uppdrag att pröva hur svenskundervisningen för invandrare (sfi) kunde förnyas och organiseras och föreslår en högre grad av individanpassning och arbetslivsorientering. Även här har regeringen har tillsatt en interdepartemental arbetsgrupp för beredning av

¹¹ Integrationsverket, "Rapport Integration 2002"

utredningens förslag och regeringens förslag presenteras enligt planeringen under våren 2005.

Våren 2001 undertecknade generaldirektörerna för de statliga myndigheterna AMS, Integrationsverket, Skolverket och Svenska Kommunförbundet en överenskommelse i syfte att förbättra och utveckla introduktionen för nyanlända invandrare genom samverkan över sektorsgränserna. En utvärdering av överenskommelsen¹² från 2003 visade att den har bidragit till att regionala och lokala överenskommelser har tecknats. Den upplevs även ha bidragit till en formalisering av tidigare informellt samarbete. Samarbetet är inte i lika stor utsträckning som tidigare beroende av personliga relationer för att bestå. En annan effekt är att överenskommelsen bidragit till en fokusering på introduktionsverksamheten. De aktörer som enligt utvärderingen uppges ha mest problem i samarbetet är AMS och Migrationsverket, bl.a. till följd av omorganisationer. AMS uppges arbeta mycket regelstyrkt och ha för lite resurser för att kunna satsa fullt ut på integrationen. Kritiken mot överenskommelsen handlar enligt utvärderingen ofta om att den inte är tillräckligt tvingande. Den centrala överenskommelsen upplevs av en del aktörer vara för otydlig och anger inte specifikt vad respektive aktör skall åta sig att göra. Därutöver har representation från näringslivet saknats.

Invandrarnas företagsamhet - delvis en respons på en svår arbetsmarknad

I Sverige startas vart femte företag av en person med invandrabakgrund. Ungefär vart åttonde företag drivs av personer med invandrabakgrund, vilket tyder på att invandrares företagande blir allt viktigare. Den vanligaste bakgrunden bland nyföretagare med invandrabakgrund är: Finland, Iran, Tyskland, Polen och Irak.

Påståendet att andelen företagare är betydligt högre bland personer med invandrabakgrund är en myt. Andelen nyföretagare som har invandrabakgrund motsvarar ungefär deras andel av befolkningen. Däremot är personer från vissa länder överrepresenterade bland nyföretagare, medan företagandet är lågt för personer från andra länder, och bilden att invandrare startar företag i brist på anställning kan verifieras.

Risk för att bli arbetslös är ett starkare skäl för att starta eget företag bland företagarna med invandrabakgrund än övriga¹³. Relativt sett fler företagare som är födda utomlands eller har invandrabakgrund anger arbetslöshet som motiv till företagsstart enligt ITPS studie; 16 procent av företagare födda utomlands jämfört

¹² BDO Consulting Group Stockholm AB (2003) ”Utvärdering av vilken effekt och betydelse den centrala överenskommelsen – om utveckling av introduktionen – har för utvecklingen av samverkan som förutsättning för utvecklingen av introduktionsverksamheten”

¹³ ITPS, ”Uppföljningsundersökningen av 1997 års nya företag”

med 10 procent av samtliga företagare anger detta motiv. Det är också fler som får bidrag till start av företaget. Drygt 20 procent av företagarna med invandrabakgrund fick företagsstöd år 2001, jämfört med 16 procent av samtliga företagare samma år.

Finansiering är ett större problem för företagare födda utomlands än genomsnittet. Helan 29 procent bedömer att bristande tillgång till lån hindrar företagets tillväxt, medan motsvarande andel för samtliga företagare är 16 procent¹⁴.

Majoriteten av företagen som drivs av invandrare finns i storstadsregionerna. Bland nyföretagare med invandrabakgrund etablerade sig 7 av 10 i en storstadsregion. Motsvarande antal för de nya företagen totalt i landet är 6 av 10.

Nyföretagarna med invandrabakgrund är relativt välutbildade och drygt hälften har eftergymnasial utbildning. Andelen kvinnliga nyföretagare med invandrabakgrund är ungefär densamma som andelen kvinnliga företagare totalt.

Det finns betydande skillnader i branscher mellan företagare med invandrabakgrund eller som är födda utomlands jämfört med övriga. Den mest markanta är att dessa företagare i betydligt högre grad än samtliga företagare är verksamma inom handel, hotell och restaurang. Var tredje företag i denna grupp finns inom denna bransch, jämfört med var femte bland samtliga företag¹⁵. År 2002 var nyföretagare av utländsk härkomst överrepresenterade inom såväl handel, hotell och restaurang (25%) som inom transport och kommunikation (38%)¹⁶.

Invandrare som startar företag för att klara försörjningen finner således stöd i empiriska studier. Dessa gruppers relativt goda utbildning tillsammans med koncentrationen av deras företagande till relativt okvalificerade branscher tyder dock på att etnisk bakgrund är en diskrimineringsgrund även inom företagandet.

Nya arbetsmarknadspolitiska åtgärder för integration

Ett antal riktade satsningar som särskilt kommer invandrare till del har gjorts inom arbetsmarknadspolitiken under senare år. AMS har fått ett antal särskilda uppdrag med integrationsanknytning. Flera har tagit sikte på att effektivisera och tidigarelägga arbetsmarknadsinträdet för asylsökande och nyanlända invandrare och bättre ta tillvara deras kompetens genom bättre samverkan mellan berörda myndigheter.

¹⁴ Nutek, "Företagens Villkor och verklighet 2002"

¹⁵ ITPS, "Uppföljningsundersökningen av 1997 års nya företag"

¹⁶ Nutek, "Företagens Villkor och verklighet 2002"

En satsning är att de tidigare tillfälliga medlen för personalförstärkningar inom Arbetsmarknadsverket permanentats. För 2004 skall sammanlagt 200 miljoner kronor användas för att särskilt stärka ställningen på arbetsmarknaden för personer med utländsk bakgrund. Av de 200 miljoner kronorna skall 35 miljoner kronor användas för att skapa utrymme för mer aktiv medverkan från arbetsförmedlingens sida under introduktionen av nyanlända invandrare på orter med särskilda behov. De extra personalförstärkningsresurserna kommer att finnas också under 2005.

Ett annat exempel är den försöksverksamhet med arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare som sedan den 1 september 2003 bedrivs vid arbetsförmedlingar i 20 kommuner¹⁷ och som ska pågå till och med den 31 december 2005. Denna arbetsplatsintroduktion syftar till att ge extra stöd till flyktingar och invandrare inför eller i inledningsskedet av en anställning. Insatsen består av att en specialutbildad arbetsförmedlare som, med hjälp av en särskild arbetsmetodik (s.k. supported employmentmetodik), förmedlar kontakt med lämpliga arbetsgivare, bistår den arbetssökande och arbetsgivaren under den sökandes första tid på arbetsplatsen och ansvarar för uppföljning därefter. Dessa tjänster bedöms svara mot ett behov som hittills inte kunnat tillgodoses inom arbetsförmedlingens ordinarie tjänster och befintliga arbetsmarknadspolitiska program.

Ett ytterligare initiativ är Regeringens samtal med organisationen Svenskt Näringsliv för att diskutera hur man kan förbättra integrationen av invandrare på arbetsmarknaden. En arbetsgrupp bildades som våren 2004 har presenterat ett antal förslag.¹⁸ Bl.a. föreslås en ny arbetsmarknadspolitisk insats, Prova-På-Platser för invandrare med begränsad erfarenhet av den svenska arbetsmarknaden. Insatsen ska även kunna användas för andra grupper t.ex. ungdomar. Arbetsgruppen föreslår också att arbetsförmedlingen ska kunna upphandla arbetsplatsförlagd bedömning av yrkeskompetens. Detta behövs för att tydliggöra individens meriter vid matchningen. Ett annat förslag är att nyanlända invandrare med utländsk högskoleexamen vid behov ska kunna erbjudas en karriärplanering som innebär att den arbetssökande inte skrivs ut från förmedlingen om han eller hon fått ett arbete som är underkvalificerat.

Sammantaget kan sägas att det på detta område liksom för åtgärder för bättre flyktingintroduktion finns några sjösatta initiativ, men desto fler genomgripande förslag. Det återstår att se hur stor den politiska viljan till reformer, nya grepp och åtgärder är för att förbättra situationen.

¹⁷ De 20 försökskommunerna är: Borås, Botkyrka, Eskilstuna, Göteborg, Helsingborg, Jönköping, Karlshamn, Karlskrona, Landskrona, Linköping, Malmö, Olofström, Ronneby, Stockholm, Södertälje, Sölvesborg, Uppsala, Västerås, Umeå och Örebro.

¹⁸ Näringsdepartementet, "Öppna dörrar, sänkta trösklar, Samverkan för arbetsmarknadsintegration", 28 april 2004

Äldre på arbetsmarknaden måste jobba mer

I ett internationellt perspektiv är äldres arbetskraftsdeltagande relativt gott, men trenden är nedåtgående. År 2001 var den faktiska genomsnittliga pensionsåldern enligt Eurostat 62,0 år; 61,9 år för kvinnor och 62,1 år för män. Detta innebär en delad tredjeplats i EU. Arbetskraftsdeltagandet bland 55-64 åringar i Sverige är det högsta i EU och ligger nära 1,7 gånger högre än EU-genomsnittet.

Det finns dock en trend mot minskande arbetskraftsdeltagande, främst bland äldre män. För äldre kvinnor har utvecklingen varit den motsatta, men från slutet av 1990-talet har arbetskraftsdeltagandet minskat även i denna grupp. Jämfört med EU-genomsnittet arbetar äldre kvinnor i Sverige många timmar, medan de äldre männen arbetar jämförelsevis få timmar.

Personer i åldern 55-64 år har en relativt låg sysselsättningsintensitet. Endast 69 procent i denna kategori arbetade år 2003 jämfört med 83,5 procent i ålderskategorin 25-54 år. Andelen sysselsatta mellan 55-64 år har dock ökat något jämfört med år 2002 då andelen som arbetade var 68,3 procent. Nedtrappningen per år inom denna ålderskategori är snabb. Under 2002 arbetade 82 procent av 55-åringarna och 34 procent av 64-åringarna.

Forskningen visar att det inte är något problem vad beträffar de äldres förmåga och kapacitet till arbete.¹⁹ Gruppen äldre är inte enhetlig och det finns också mycket stora skillnader mellan yrken när det gäller äldres förmåga att klara de krav yrket ställer. För många yrken kan försämringar i arbetsförmåga som kan kopplas till de biologiska funktionerna i många fall uppvägas av förbättrad erfarenhet. Om intresset för lärande minskar med stigande ålder beror det ofta på traditioner och vanor än på förmåga. Satsningarna på de äldre är dock betydligt sämre än för de yngre. De får mindre tid för utbildning²⁰ och arbetsgivarna satsar mindre på de äldre till exempel beträffande friskvård²¹.

Det finns motstånd från arbetsgivarna mot att anställa äldre. År 1998 var hela 40 procent av arbetsgivarna negativt eller mycket negativt inställda till att anställa arbetssökanden över 55 år. Endast 11 procent var positiva. De äldre har också ett

¹⁹ Aronsson G, Hallsten L, Kilbom Å, Torgén M & Westerholm P (1996), Äldres arbetsliv – slutsatser och nya frågor, i Aronsson G & Kilbom Å (red), Arbetsliv efter 45. Fakta från Arbetslivsinstitutet.

²⁰ Nelander S & Lönnros E (2000), Personalutbildning 2000 – ett faktamaterial om välfärdsutvecklingen, Löne- och välfärdsenheten, LO och Arbetarskyddsstyrelsen och SCB (2000), Arbetsförhållanden för kvinnor och män i arbetsledande ställning. Information om utbildning och arbetsmarknad, 2000:3.

²¹ Riksförsäkringsverket (2000), Socialförsäkringsboken 2000. Tema: Efter 55 – Valfärd, arbete och fritid, RFV, Stockholm

motstånd mot att arbeta. Drygt 40 procent anger att de planerar att lämna arbetslivet tidigare än vid 65 års ålder.²² Ytterligare 20 procent är osäkra. Könsskillnaderna är små. Det är dock inte bara de äldre som vill sluta arbeta i förtid. Bland gruppen 35–40 år i samma undersökning, anger 40 procent att de vill sluta före 65 års ålder. De vanligaste orsakerna är att få mer tid för familj och fritid, tätt följt av hälsoskäl. På tredje plats kom fysiska arbetsförhållanden och på fjärde psykosociala förhållanden på arbetet. En slutsats av dessa resultat är att det krävs mer individuellt anpassade lösningar för att äldre ska vilja vara kvar i arbetslivet. RFV betonar att psykosocial arbetsmiljö, arbetsförmåga och ekonomiska drivkrafter alla är viktiga faktorer bakom önskemålen att sluta arbeta i förtid, och att det krävs en rad åtgärder på alla dessa områden om fler individer ska vilja och orka fram till åtminstone 65-årsdagen.²³

Regeringen har sett över möjligheter till förändringar i författningar och kollektivavtal i syfte att ge äldre arbetskraft en starkare ställning på arbetsmarknaden. Det är t.ex. inte längre tillåtet för arbetsmarknadens parter att träffa avtal om avgångskyldighet före 67 års ålder. Personer som fyllt 57 år har rätt till ett särskilt anställningsstöd om de sedan 24 månader saknar reguljärt arbete och har deltagit under minst tre månader i aktivitetsgarantin.

Funktionshindrade på arbetsmarknaden vill ha mer handling

Våren år 2000 antog regeringen en nationell handlingsplan för funktionshindrade som involverar hela det politiska fältet. Handlingsplanen anger de nationella målen för politiken och arbetets inriktning. Planen, som omfattar alla samhällssektorer, beskriver vad som behöver göras de närmaste åren för att Sverige bättre skall uppfylla de politiska målsättningarna.

De nationella målen, arbetets inriktning och prioriterade arbetsområden framgår av följande tabell.

²² Riksförsäkringsverket (2000), Socialförsäkringsboken 2000. Tema: Efter 55 – Valfärd, arbete och fritid, RFV, Stockholm

²³ Riksförsäkringsverket (2001), Vad får oss att arbeta fram till 65? RRV 2001:4.

Nationella mål för handikappolitiken	Det handikappolitiska arbetets inriktning	Prioriterade arbetsområden (delmål)
En samhällsgemenskap med mångfald som grund.	Förebygga och bekämpa diskriminering av personer med funktionshinder.	Förbättra bemötandet.
Att samhället utformas så att människor med funktionshinder i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet.	Identifiera och undanröja hinder för full delaktighet i samhället för människor med funktionshinder.	Skapa ett tillgängligt samhälle.
Jämlikhet i levnadsvillkor för flickor och pojkar, kvinnor och män med funktionshinder.	Ge barn, ungdomar och vuxna med funktionshinder förutsättningar för självständighet och självbestämmande.	Se till att handikapperspektivet genomsyrar alla samhällssektorer.

Det saknas enligt Handikappombudsmannen (HO) en myndighet som har överblick över hela politikområdet för funktionshindrade. Det behövs ett samlat ansvar för att fullfölja den nationella handlingsplanen, för att utvärdera och driva på politiken. Denna fråga är nu utredd av den så kallade Handisam-utredningen.

Utvecklingen av arbetslösheten för de funktionshindrade de senaste åren har varit relativt god och antalet arbetslösa personer med funktionshinder som är anmälda på arbetsförmedlingen har minskat. Första veckan i maj 2000 var 26 600 personer anmälda. Motsvarande siffra för maj 2002 var 13 800. Arbetslösheten bland funktionshindrade var år 2002 4,6 procent; 4,8 procent för kvinnor och 4,6 för män.

Antalet långtidsinskrivna vid arbetsförmedlingarna uppvisar en mer nedslående bild. Dessa har minskat totalt för befolkningen men bland personer med funktionshinder har minskningen varit svag. Omkring en femtedel av deltagarna i aktivitetsgarantin är personer med funktionshinder.

Arbetslöshetstal visar dock inte hela problematiken för denna grupp och ett av de största problemen är att personer med nedsatt arbetsförmåga har stora svårigheter att komma in på arbetsmarknaden överhuvudtaget. Nära 60 procent har överhuvudtaget ingen sysselsättning och de flesta av dessa personer är förtidspensionärer.

En undersökning som Handikappombudsmannen, HO, lätit genomföra under fjärde kvartalet 2003²⁴ visar att drygt två tredjedelar av de statliga myndigheterna genomförde rekryteringar så att människor med funktionshinder inte utestängdes. Det handlar bland annat om hur annonser formuleras, ansökningsförfarandet sköts och hur intervjuer genomförs. Mindre än hälften av myndigheterna uppgav att de

²⁴ Handikappombudsmannen (2004) "Från ord till handling"

har övervägt stöd- och anpassningsåtgärder. I början av 2003 förklarade regeringen att frågan om stöd- och anpassningsåtgärder under pågående anställning skulle behandlas under året. Regeringen har dock ännu inte lagt något förslag i frågan.

Bland gruppen förtidspensionärer finns ett stort antal som skulle kunna arbeta och ännu fler som skulle kunna arbeta om vissa anpassningar gjordes. När Riksförsäkringsverket ställde frågan till unga förtidspensionärer mellan 16 och 35 år om de skulle kunna ta ett arbete svarade nära två tredjedelar ja.

Ett antal initiativ har påbörjats bl.a. pågår utredningar om systemet med arbetshjälpmedel, om funktionshinderades tillgång till IT-tjänster, en översyn av Samhall och en analys av de arbetsmarknadspolitiska programmen och deras effektivitet i förhållande till dagens arbetsmarknad för personer med funktionshinder.

Regeringen och arbetslivsministern har kritiserats av bl.a. LO-ordföranden och handikappombudsmannen för att inte gå från ord till handling för att minska diskrimineringen och förbättra möjligheterna för funktionshindrade på arbetsmarknaden (DN-debatt 18/5). Att skärpa lagen så att enskilda kan få sitt fall prövat om arbetsmiljölagen inte följs är ett krav som förs fram, liksom att utöka möjligheterna till individuell rehabilitering.

Diskriminering utifrån sexuell läggning

I en nyligen publicerad rapport studeras homosexuellas situation inom fem yrkesområden: polisen, militären, kyrkan, äldreomsorgen och barnomsorgen.²⁵ Rapporten består dels av djupintervjuer med homosexuella kvinnor och män samt fokusgrupper med nyckelpersoner inom dessa yrkesområden.

I rapporten framkommer att nyckelpersonerna anger att det inte är några problem med att vara homosexuell på arbetsplatsen och att kränkningar inte förekommer. De homosexuella själva däremot vittnar om händelser som att kollegor vägrar hälsa på dem, om förolämpande skämt och att den som öppet berättar om sin sexuella läggning hindras i karriären.

Enligt studien upplevdes det vara lättare att vara homosexuell inom de traditionellt kvinnodominerade yrkena än i de traditionellt manliga yrkesområdena. Rapporten visar också att även om diskriminering pga. av sexuell läggning förekommer i anställningsprocessen, så är problemen troligtvis mer omfattande i kontakten med arbetskamraten i ett senare skede. Det är således i arbetslivet och inte för att komma in på arbetsmarknaden som de största problemen uppkommer för denna grupp.

²⁵ Forsberg, Gunnel; Jakobsen, Liselotte; Smirthwaite, Goldina. *Homosexuellas villkor i arbetslivet*. RFSL. 2003

Jämställdheten når inte målen

Under de senaste årens konjunkturedgång har arbetslösheten bland män ökat mer än bland kvinnor. Förklaringen till detta är att konjunkturen främst slagit mot den privata sektorn medan den offentliga sektorn fortsatt att expandera. Den öppna arbetslösheten för kvinnor var 3,6 procent år 2002 och 4,4 procent för männen. För att ge en mer fullständig bild är det emellertid viktigt att också uppmärksamma problematiken med deltidsarbetslöshet. År 2002 var i snitt drygt 84 000 deltidsarbetslösa, varav 81 procent var kvinnor. För att minska ofrivillig deltid har regeringen avsatt 150 miljoner kronor för 2003-2005 för att stimulera insatser som minskar deltidsarbetslösheten.

	Arbetslöshet i % av arbetskraften		Arbetskraft i % av befolkning	
	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor
1999	5,9	5,2	79,5	74,8
2000	5,0	4,3	80,2	75,5
2001	4,3	3,6	80,5	76,2
2002	4,4	3,6	79,8	76,1
2003	5,3	4,4	79,9	76,2

Källa: SCB

Även under den ekonomiska nedgången under 1990-talets första hälft minskade antalet sysselsatta män mer än antalet sysselsatta kvinnor, med 14 jämfört med 11 procent. Åren efter 1994 förbättrades sysselsättningen för män, medan den fortsatte minska för kvinnor. Trots detta har den relativa arbetslösheten för kvinnor varit lägre än för män under 1990-talet, även om gapet minskade från 1994 och var som minst år 1997.

Det råder fortfarande en ojämn fördelning av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män. Även om man tar hänsyn till skillnader i yrkesval och sektorstillhörighet är löneskillnaderna mellan kvinnor och män fortfarande betydande. Om man jämför kvinnors och mäns genomsnittliga löner på hela arbetsmarknaden har kvinnorna cirka 82 procent av männens löner, omräknat till heltidsarbete. Kvinnors högre andel av obetalt arbete minskar utrymmet för betalt arbete, vilket ytterligare förstärker den ojämna fördelningen av de ekonomiska resurserna.

Några konkreta initiativ har vidtagits under senare år. Enligt en skärpning av jämställdhetslagen ska osakliga löneskillnader kartläggas och åtgärdas inom tre år av

arbetsgivaren. Regeringen har även för avsikt att lämna förslag till en nationell handlingsplan för att avskaffa könsdiskriminerande löneskillnader.

Avgörande för att åstadkomma jämnare löner mellan män och kvinnor är att bryta yrkes- och befattningssegregeringen. Detta är ett stort uppdrag där många parter måste vara inblandade. Flera projekt pågår bland vilka NOT-projektet, teknikprojekt för flickor och Arbetsmarknadsverkets BRYT-projekt kan nämnas. Insatserna för otraditionella val inriktas dock i högre grad på att främja flickors naturvetenskapliga och tekniska intresse och i mindre på att öka pojknas sociala intresse och förmåga.

Det som under decennier ansetts varit en viktig förklaring till kvinnors mindre resurser och underordnade ställning på arbetsmarknaden var kortare utbildning. Detta gäller dock inte längre. Kvinnor har dokumenterat såväl högre studiebenägenhet och högre genomsnittsbetyg än männen. Det har resulterat i att könssegregeringen på arbetsmarknaden under 1990-talet har minskat genom en ökad kvinnoandel inom många mansdominerade yrken som kräver högre utbildning. Inom traditionellt mansdominerande yrken som kräver lägre utbildning är däremot könsmönstret i stort sett oförändrat.

En annan utvecklingstrend är att det har växt fram en polarisering av arbetsmarknaden där vissa utbildningar, yrken och karriärvägar anses vara mindre förenliga med familj och barn än andra. Denna polarisering bidrar till att cementera uppfattningar om vad som kan vara lämpliga eller mindre lämpliga yrken och karriärer utifrån ett barn- och familjeperspektiv, och innebär ett bakslag i strävandena att etablera moderna organisationsstrukturer över hela arbetsmarknaden där också barn och familj ingår.

Enligt en nyligen publicerad utredning²⁶ är det en viktig uppgift inför framtiden att undvika att risken för ett högutbildat kvinnoproletariat där högutbildade och högkvalificerade kvinnor inte får arbetsuppgifter och befattningar som motsvarar deras kvalifikationer, utan blir såväl överkvalificerade som fortsatt lågavlönade.

Förstärkta lagar

Vi har i Sverige flera lagar mot diskriminering, även om dess effektivitet kan ifrågasättas utifrån den statistiska verklighetsbeskrivningen. Fyra av lagarna gäller arbetslivet och i slutet på 1990-talet skärptes lagstiftningen genom reviderade eller nya lagar:

- jämställdhetslagen (1991:433),
- lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning,

²⁶ Näringsdepartementet (2004) "Den könsuppdelade arbetsmarknaden", SOU 2004:43

- lagen (1999:132) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av funktionshinder samt
- lagen (1999:133) om förbud mot diskriminering i arbetslivet på grund av sexuell läggning.

Lagen (1999:130) om åtgärder mot diskriminering i arbetslivet på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning är vidare än den tidigare lagen om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet och ställer bl.a. krav på arbetsgivarna att aktivt främja etnisk mångfald i arbetslivet.

EU:s ministerråd antog under år 2000 två direktiv om likabehandling. I Sverige genomfördes de båda EG-direktiven i genom en ny lag (2003:307) om förbud mot diskriminering, som trädde i kraft den 1 juli 2003, och genom en del ändringar i befintliga lagar mot diskriminering. Regeringen har även tillsatt en parlamentarisk kommitté – Diskrimineringskommittén (N 2002:06) – med uppgift att analysera en sammanhållen diskrimineringslagstiftning som omfattar alla eller flertalet diskrimineringsgrunder och samhällsområden. Kommittén skall redovisa sitt uppdrag senast den 1 juli 2005.

För närvarande ligger dessutom ett förslag på lagändringar som innebär att diskriminering som har samband med sexuell läggning skall vara förbjuden inom det sociala området, dvs socialtjänst, socialförsäkringssystem, arbetslöshetsförsäkring och hälso- och sjukvård. Förslaget genomförs genom att lagen om förbud mot diskriminering utvidgas till att även omfatta sexuell läggning. Lagändringarna föreslås träda i kraft i januari 2005.

Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) ansvarar för tillsynen över efterlevnaden av bl.a. ovannämnda lagar. DO har i samband med att lagstiftningen skärpts fått utökade resurser och nya uppgifter. En uppgift är att utöva tillsyn över arbetsgivarnas arbete med att aktivt främja etnisk mångfald i arbetslivet. Enligt lagen skall DO dels utreda och i sista hand driva till domstol ärenden om diskriminering som anmälts av enskilda personer. DO arbetar även med information och utbildning bl.a. om hur man förebygger diskriminering på arbetsplatsen.

Sammanfattande SWOT över arbetsmarknaden idag

Konjunkturen vände neråt

Sedan den ursprungliga SWOT-analysen gjordes för den svenska arbetsmarknaden har den tidigare så goda ekonomiska utvecklingen vänt. Genom att vissa utsatta grupper på arbetsmarknaden synes agera buffert över konjunktursvängningarna, har dessas relativt goda utveckling under slutet på 1990-talet och 2000-talets första år

vänt till en negativ trend. Invandrarnas situation på arbetsmarknaden har återigen vänt neråt, liksom ungdomarnas. Vi har också trygghetslagar och regelverk som förstärker dessa gruppers utsatthet när tiderna förändras.

Det konjunkturförändringen har visat är att den relativt gynnsamma utveckling för EQUALS målgrupper som man kunde förledas tro var en strukturell förbättring, enbart var ett konjunkturfenomen. Dessa grupper befinner sig i ett utsatt läge där de används som buffert över ekonomins upp- och nedgångar.

Hur påverkar ett bristande arbetskraftsutbud?

Arbetskraftsutbudet är idag fortfarande relativt gynnsamt för arbetsgivarna, men eftersom detta förväntas förändras inom en relativt snar framtid, kan en faktor för en gynnsam sysselsättning för utsatta grupper vara tidens gång. Utifrån vad vi vet idag måste troligen fler grupper komma in på arbetsmarknaden för att täcka de behov som uppstår. Därifrån till att utnyttja den reella kompetens som dessa grupper besitter riskerar att stanna vid en from förhoppning. För ökad öppenhet; till det annorlunda, det okända, det nya och kanske det hotande, finns troligen inga snabba politiska åtgärder, utan endast långsamma processer som i bästa fall utvecklas i gynnsam riktning.

Många oförändrade styrkor och svagheter, hot och möjligheter

Många av de styrkor och svagheter som redovisades i SWOT-analysen när EQUAL inleddes i Sverige kvarstår relativt oförändrade idag. Det är t.ex. fortfarande en genomsnittligt hög utbildningsnivå och hög datormognad i arbetskraften.

Även många av svagheterna består; matchningen mellan kompetenser och arbetskraftsbehov är otillfredställande, den sociala utslagningen av arbetskraft har inte minskat, jämställdheten får inte godkänt och bristerna i den generella välfärdspolitiken i oförmågan att lösa problemen är alltfjänt uppenbara. Utsatta orter som är beroende av ett fåtal eller en enda arbetsgivare är ett problem, även om den regionala utvecklingen under de senaste åren inte uppvisat ett traditionellt mönster.

Även när det gäller hot och möjligheter är många grundläggande strukturer oförändrade som t.ex. den kommande arbetskraftsbristen, växande krav på vård och omsorg, ökad ohälsa, ökad regional obalans i befolkningsmässiga termer samt den ökande marginaliseringen av utsatta grupper.

Nya politiska initiativ

Ett antal politiska initiativ har tagits och många förslag har kommit fram, vilka berör de områden inom vilka EQUAL är verksamt. Interaktionen mellan EQUAL och den traditionella politiken är viktig på detta område, genom att det är frågor som har

stort fokus och där många initiativ tas av regeringen. När det gäller invandrare har t.ex. personalförstärkningarna förlängts och arbetsplatsintroduktionen införts inom vissa kommuner. Därutöver har nya förslag utvecklats inom den diskussion som förs mellan regeringen och organisationen Svenskt Näringsliv. Också när det gäller flyktingarna och deras mottagande finns flera förslag för att förbättra den traditionella politiken. På vissa områden som t.ex. politiken för funktionshindrade finns intentioner, men kritik mot att alltför lite görs i handling. Att mer kan behöva göras och nya grepp behöva tas inom den traditionella politiken gäller för samtliga av de grupper som EQUAL vänder sig mot och erfarenheterna från EQUAL är av värde mot bakgrund av att politiken söker kontinuerlig utveckling för dessa grupper.

En ytterligare förändring som påverkar förutsättningarna för EQUAL är de lagar som tillkommit och förstärkts under de senaste åren. Hur påverkar denna förstärkning inom det område som EQUAL är verksamt dess verksamhet? Det torde ge en större kraft i aktiviteterna när det finns en lagstiftning att falla tillbaka på för såväl EQUAL som traditionella aktörer.

Slutsatser av SWOT

Den verklighet som ligger bakom statistiken och de strukturer på arbetsmarknaden som ligger bakom att människor inte har lika förutsättningar på arbetsmarknaden är inget som ändras över endast några år. Följaktligen kan inga genomgripande strukturella trendbrott förväntas sedan EQUAL sjösattes.

Konjunkturedgången kan dock ge information om att något trendbrott inte uppenbarats utan den långsiktigt dåliga utveckling dessa grupper har haft på arbetsmarknaden består. Funktionen som dessa grupper fått av att vara buffert på arbetsmarknaden måste hanteras och bör implicera åtgärder.

Ett annat faktum som påverkar programmets utformning är de åtgärder som introducerats inom den reguljära arbetsmarknadspolitik. Dessa gör att det ställs högre krav på innovationsgraden hos de metoder som introduceras genom EQUAL.

Det finns i övrigt inte anledning att förespråka någon generell förändring av programmets utveckling mot bakgrund av de förändringar i omvärlden som framkommit under senare år. Däremot kan riktas kritik mot att den inriktning av programmet som då valdes redan då, eller kanske i ännu högre utsträckning då, präglades av obalans mellan EQUALs teman. En alltför stor andel av verksamheten riktar sig mot att svaga och svårplacerade grupper ska komma in på arbetsmarknaden. Under slutet på 1990-talet kom en stor del av just dessa grupper in i arbeten, men det var arbeten som var konjunktur känsliga och underkvalificerade. Att arbeta mot diskriminering handlar mer om att påverka de diskriminerande

strukturerna och att arbeta för en bättre matchning, än att enbart få in dessa grupper någonstans i arbetslivet.

Vägen framåt

Särskild profilering

Svenska ESF-rådet har beslutat ett antal förändringar i inriktning av programmet inför ansökningsomgång 2. Det gäller t.ex. att prioritera utvecklingspartnerskap med fokus på ohälsa, samarbete skola-arbetsliv, asylsökande, jämställdhet och äldre på arbetsmarknaden. Diskrimineringsgrunden etnicitet ska däremot inte ges lika hög prioritet i denna ansökningsomgång.

Vi förespråkar i detta avsnitt de förändringar i programmet som befintliga data och vedertagen empiri talar för, för att i högre grad närma sig EQUALs övergripande målsättning.

Balansen mellan teman

Programmet EQUAL syftar till att stödja utvecklingspartnerskap inom såväl åtgärder för inträde på arbetsmarknaden, företagande som i arbetslivet. Därutöver ska könssegregeringen minska och förutsättningarna för asylsökande förbättras.

Diskriminering förekommer vid såväl rekrytering *till* arbetslivet som *inom* arbetslivet och på vägen *ut från* arbetslivet. Skilda grupper är mer eller mindre utsatta i dessa olika faser. Medan de sexuellt avvikande kan uppleva förhållandena inom arbetslivet svårast, kan invandrare ha svårt att komma in och få en chans. Även ungdomar kan ha svårigheter att få fotfäste på arbetsmarknaden och de äldre har hög benägenhet att åka ut ur arbetskraften i förtid och har svårigheter att komma tillbaka. Våra trygghetslagar leder också till att de som lyckats ta sig in är de som, när tiderna försvårats, först åker ut från arbetslivet igen.

Det finns en tonvikt bland utvecklingspartnerskapen idag på vägar in i arbetslivet för svårplacerade grupper. Merparten av insatserna som riktar sig till dem som är i arbetslivet är informationsinsatser, och åtgärder inom företagande är jämförelsevis sparsmakade och anknyter i flera fall till social ekonomi. Dessa båda typer av åtgärder är välbehövliga, men det finns inom detta område flera blanka fält där innovativa åtgärder skulle behöva utvecklas. En relativt hög andel av invandrarna är t.ex. välutbildade och skulle kunna bedriva företag inom andra branscher än de som idag huvudsakligen står till buds för dessa grupper. Även informationsinsatser som åtgärd för att minska diskrimineringen i arbetslivet är naturligtvis viktigt, men det finns också behov av andra typer av nyskapande åtgärder riktade mot dem som är i

arbetslivet, för att t.ex. hindra äldre att sluta i förtid samt att öka rörligheten och därigenom ge möjligheter till arbetsbyte för att undvika utanförskap eller arbetslöshet för redan utsatta och diskriminerade grupper.

Fokusera

Att försöka åtgärda det stora samhällsproblem som den ökande sjukfrånvaron innebär är viktigt och det är viktigt att aktörer och program inriktas mot detta syfte. Det är också värdefullt att arbeta med utveckling av nya metoder för att förbättra situationen.

Detta är dock, anser vi, inte primärt EQUALs uppgift. Programmet EQUAL har idag flera teman som behöver bättre täckning. Att i denna situation introducera ett ytterligare område för sin verksamhet är olämpligt. Det är bättre att fokusera på den fråga programmet har som huvudsyfte, nämligen diskriminering.

Vikten av matchning

Fokus på utsatta grupper utanför arbetsmarknaden och med stora svårigheter att komma in på denna är vällovligt, men även grupper som finns på arbetsmarknaden bör stå i fokus för EQUAL om de är diskriminerade. T.ex. välutbildade invandrare i okvalificerade arbeten finns på arbetsmarknaden, men borde ändå stå i fokus för EQUAL. Dessa grupper är kanske inte de mest utsatta, men de är icke desto mindre diskriminerade, till kostnad för såväl samhälle som individ. Ska diskriminering motverkas bör diskriminerade grupper stå i fokus och detta gäller i högsta grad t.ex. de invandragrupper som i dag återfinns i arbeten som är långt under deras kompetens och kvalifikationer, i såväl anställning som företagande. De mest utsatta, utbildade och svårplacerade gruppernas situation manar självklart till arbetsmarknadspolitiska åtgärder, men åtgärder mot diskriminering bör också rikta sig mot övriga som drabbas av diskriminering utifrån etnicitet, kön, funktionshinder, ålder etc. även om de har ett arbete och en försörjning. Enbart information som åtgärd är inte tillräckligt och det borde finnas utrymme för ett större nyskapande av aktiviteterna riktade mot dessa grupper.

Öka innovationsgraden

Att satsa på svårplacerade grupper och försöka få in dessa i arbetslivet är det fokus som den traditionella arbetsmarknadspolitiken också har. Det är inte särskilt innovativt utifrån ett diskrimineringsperspektiv. Fler innovativa metoder, arbetsformer och arbetsmarknadstjänster behövs som påverkar de diskriminerande strukturerna.

Motverka buffertsyndromet

Utvecklingen under senare år visar tydligt att grupper som är utsatta och diskriminerade används som buffert vid ekonomiska uppgångar respektive nedgångar. En del av förklaringen är att dessa grupper befinner sig i arbeten och branscher där förhållandena ger stora svängningar i personal.

En bättre matchning till andra typer av arbeten och branscher kan troligen förhindra en del av denna känslighet. För att minska den ytterligare kan utvecklingen av innovativa åtgärder för att öka rörligheten för dem som finns i branscher i nedgång spela en roll. Dessa bör i högre grad än traditionell arbetsmarknadspolitik inrikta sig mot att försöka utveckla metoder för rekrytering och bättre matchning genom påverkan på de diskriminerande strukturerna.

Utnyttja kunskapen

Etnicitet är en väsentlig diskrimineringsgrund som även fortsättningsvis bör ges hög prioritet. Det finns för denna diskrimineringsgrund dessutom empirisk kunskap om vilka som är de mest utsatta. Utan att överbetona bruket av utsatta grupper och riskera att på förhand stämpla individer utifrån statistiska samband, kan det finnas ett värde i att dra nytta av den kunskap som finns för subgruppers problem inom diskrimineringsgrunden etnicitet och prioritera utvecklingspartnerskap som fokuserar på dem som möter de största hindren.

Med de risker för stigmatisering som det innebär att åtgärda en hög sannolikhet för kommande problem genom att klassificera individer utifrån statistiska genomsnitt och tidigare "track-records", kan det vara av värde att vända sig mot dem som utifrån befintlig kunskap löper störst risk för diskriminering och långvarigt utanförskap, och försöka överbrygga med innovativa åtgärder innan problemen blivit ett faktum, och därigenom mer svårlösta.

Referenser

AMS, (2003) "Arbetsmarknaden för personer som avbrutit sina gymnasiestudier"
Ura 2003:8

AMS, (2004) "Budgetunderlag för perioden 2005-2007", 2004-03-04

Aronsson G, Hallsten L, Kilbom Å, Torgén M & Westerholm P (1996), "Äldres arbetsliv – slutsatser och nya frågor", i Aronsson G & Kilbom Å (red), Arbetsliv efter 45. Fakta från Arbetslivsinstitutet.

Berggren, K. and Omarsson, A. 2001. "Rätt man på fel plats-en studie av arbetsmarknaden för utlandsfödda akademiker som invandrat under 1990-talet," Ura 2001: 5. AMS Utredningsenhet.

BDO Consulting Group Stockholm AB (2003) "Utvärdering av vilken effekt och betydelse den centrala överenskommelsen – om utveckling av introduktionen – har för utvecklingen av samverkan som förutsättning för utvecklingen av introduktionsverksamheten"

Carliner (1981) "Wage Differences by Language Group and the Market for Language Skills in Canada" Journal of Human Resources XVI (3), 384-99.

Edin, P-A. and Åslund, O. 2001. "Invandrare på 1990-talets arbetsmarknad," in SOU 2001:54. Ofärd i välfärden. Stockholm.

ESO, (2003) "Skolmisslyckande- hur gick det sen?", Ds 2003:33

ESO, (2000) "Utbildningens omvägar- En ESO-rapport om kvalitet och effektivitet i svensk utbildning", Ds 2000:58

Forsberg, Gunnel; Jakobsen, Liselotte; Smirthwaite, Goldina (2003) "Homosexuellas villkor i arbetslivet", RFSL

Handikappombudsmannen (2004) "Från ord till handling"

Integrationsverket, (2002) "Vardagsdiskriminering och rasism i Sverige- En kunskapsöversikt", Integrationsverkets rapportserie 2002:13

Integrationsverket, "Rapport Integration 2002"

Integrationsverket, "Rapport Integration 2003"

ITPS, (2002) "Uppföljningsundersökningen av 1997 års nya företag"

Nelander S & Lönnros E (2000), "Personalutbildning 2000 – ett faktamaterial om välfärdsutvecklingen", Löne- och välfärdsenheten, LO och Arbetarskyddsstyrelsen

Nutek, (2002) "Företagens Villkor och verklighet 2002"

Nutek, (2002) "Företagens Villkor och verklighet 2002"

Nutek, (2003) "Kvinnors företagande-format av samhället", B2003:7

Näringsdepartementet (2004) "Den könsuppdelade arbetsmarknaden", SOU 2004:43

Näringsdepartementet, (2004) "Öppna dörrar, sänkta trösklar, Samverkan för arbetsmarknadsintegration", 28 april 2004

Riksförsäkringsverket (2000), "Socialförsäkringsboken 2000. Tema: Efter 55 – Välfärd, arbete och fritid"

Riksförsäkringsverket (2001), Vad får oss att arbeta fram till 65? RRV 2001:4.

SCB (2000), "Arbetsförhållanden för kvinnor och män i arbetsledande ställning", Information om utbildning och arbetsmarknad, 2000:3.

SOU 2003:92, "Unga utanför"

VAD SÄGER FORSKARNA OM DISKRIMINERING

Syftet med sammanställningen av forskningsrönen

Denna sammanställning har som huvudsyfte att, mycket översiktligt, visa vilka uppfattningar som forskarsamhället har ifråga om diskriminering på den svenska arbetsmarknaden. Avsnittet skall ses som ett första utkast som kommer att kompletteras till slutrapporten. Denna bild har vi sedan ställt i relation till upplägget av EQUAL. Vi kan alltså använda presentation av forskningsläget som ett "bollplank" till de centrala utgångspunkterna i EQUAL upplägget i Sverige. Avgränsningarna i detta pm har gjorts utifrån utgångspunkten att detta skall ge en aktuell och generell bild. Vad gäller tidsperioden för de beskrivningar som redovisas så är de flesta publicerade under de senaste åren men de har mycket karaktären av sammanfattande synpunkter vilket gör att vi bedömer att synpunkterna gäller för hela perioden 1998-2004.

Vad är diskriminering?

Diskriminering på arbetsmarknaden utgår från att olika grupper kan ha: lägre lön, sämre karriärutveckling och högre arbetslöshet än vad "man förtjänar". Följer man Anders Björklund, Per-Anders Edin, Bertil Holmlund och Eskil Wadensjö i "Arbetsmarknaden" (2001) så brukar man dela upp diskriminering på arbetsmarknaden i: i) preferensbaserad respektive ii) statistisk diskriminering. *Preferensbaserad diskriminering*. Denna mekanism presenterades först som: "taste for discrimination" av Becker på 50-talet. Dessa modeller bygger på preferenser att: 1) arbeta tillsammans med, 2) erhålla tjänster av eller 3) anställa personer från en viss grupp. Detta medför då att vissa grupper kommer att missgynnas av personer som ogillar personer från den aktuella gruppen. *Statistisk diskriminering*: En annan typ av diskrimineringsmodeller bygger på att det inte finns perfekt och kostnadsfri information om tänkta arbetstagaras produktivitet och brukar tillskrivas Arrow och Phelps. Denna form av diskriminering förekommer när arbetsgivaren, på grund av existerande statistisk information, tror att vissa grupper av människor "blir oftare sjuk" och/eller "saknar förmåga att jobba i grupp" etc. Det kan, ur ett arbetsgivarperspektiv, vara rationellt att använda information om vilka grupper som är borta mest från jobbet ifall detta hämmar produktionen. Om kvinnor, allt annat lika, tar ut mer barnledighet så kan de bli mindre lönsamma för företaget. Detta leder till att individuella egenskaper hos arbetssökande, som t.ex. hudfärg och kön, kan utgöra grund för arbetsgivarnas bedömning av arbetssökandens arbetsförmåga. Detta leder också till att arbetsgivarna "rationaliserar" och förenklar beslutfattandeprocessen genom att undvika "krångel" och att samla individuell information av individuella sökande. Det kan också innebära att institutionella system som är diskriminerande förs över till arbetsmarknaden. Man kan sålunda även tala om olika former av *institutionell diskriminering* i detta sammanhang. Normer, regler och vardagliga institutionella praxis avsiktligt eller oavsiktligt har diskriminerande konsekvenser för personer med olika typer av bakgrund.

"Vad säger forskarna om integration av invandrare"

Ett faktum är att flera grupper med utländsk bakgrund har problem på arbetsmarknaden, för en bra översikt se Jan Ekberg & Mats Hammarstedt (2002) "20 år av allt sämre

arbetsmarknadsintegrering av invandrare” *Ekonomisk Debatt* nr 2. Även när man kontrollerar för t.ex. ålder, kön, materiella status, antalet barn, vistelsetiden i Sverige, utbildningsnivå, arbetslivserfarenhet, löper fortfarande flera invandrargrupper större risk att bli arbetslösa än personer med svensk bakgrund. Olika förhållanden som anger svårigheter kan påvisas för flera olika grupper som är födda utomlands. Det kan t.ex. handla om:

- hög och långvarig arbetslöshet
- överrepresentation i deltidsarbete och vikariat när de får arbete
- lägre chans att hitta de jobb som motsvarar deras kompetens
- lägre löneförhöjningar och lägre chanser att göra karriär

Orsakerna till ett sämre utfall på arbetsmarknaden kan handla såväl om ett bristfälligt humankapital som olika typer av diskriminering. *Humankapital argumenten*: En del hävdar att den höga arbetslösheten bland invandrarna beror på deras låga utbildningsnivå. Lindgren m.fl har visat att man generellt kan säga att de invandrare som har kommit in i landet under 1950 och 1960, dvs. arbetskraftsinvandrarna, hade lägre utbildningsnivå än svenskar. Men detta förhållande har förändrats sedan 1970 talet när nya grupper invandrare, dvs. flyktinginvandrarna, började komma in i landet. De nya gruppernas utbildningsnivå har motsvarat majoritetssamhället. Men bland andra Edin & Åslund har visat att invandrarna har i genomsnitt lägre löner än personer med svensk bakgrund oavsett deras utbildningsnivå. Man skulle här kunna lägga till någon form av *sidoeffekt eller spill-over diskriminering*: Denna form av diskriminering syftar till de negativa och sekundära effekter som diskriminering i vissa sociala institutioner har för diskriminering i andra samhällsområden. Exempelvis, när ev. diskriminering i utbildningssystemet gör att en del invandrarungdomar inte får tillräckliga betyg eller inte får möjlighet att vidareutbilda sig och därmed blir inte attraktiva på arbetsmarknaden. Onödiga krav på ”goda kunskaper i svenska”, medan de inte är nödvändiga för arbetet i fråga, är ett exempel på institutionell diskriminering. Efterfrågan på ”svensk social kompetens” eller anställningar inom ett känt nätverk är allmänt förekommande. Nätverkens tendens till etnisk homogenisering kan vara en viktig orsak till att många arbetsgivare väljer att anställa inom eller genom sitt eget nätverk. *Kulturellavståndets teorin*: En gupp forskare menar att den kulturella avståndet mellan invandrarna och svenskar förklarar en del av invandrarernas problem på arbetsmarknaden. Denna teori har lanserats av flera svenska forskare t.ex. Broomé, Bäcklund, Ekberg och Gustafsson. De hävdar att invandrare från ”kulturell avlägsna länder” har större problem på arbetsmarknaden än de med kostare kulturell avstånd. Enligt Ekberg & Gustafsson är de nya utomeuropeiska invandrargruppernas kulturella avstånd till den svenska arbetsmarknaden en av de viktigaste orsakerna bakom dessa gruppers svaga position i arbetsmarknaden. På vilket sätt har EQUAL tagit hänsyn till dessa synpunkter vilka innebär att man alla invandrare inte har samma förutsättningar.

Mängden forskning inom integrationsområdet är ganska omfattande. Vi väljer här att fördjupa oss lite i boken ”Egenförsörjning eller Bidragsförsörjning, SOU 2004:2” som är helt ny och som innehåller några spännande diskussioner och presentationer av centrala sakförhållanden. Boken ger en bra bild av forskningsrönen inom integrationsområdet. I kapitel 2 visar Gustafsson, Hammarstedt och Zheng att det går sämst för äldre invandrare. Har EQUAL haft några speciella tankar kring de äldres problematik? Bristande kunskaper i svenska och dålig

överförbarhet av utbildning anges som viktiga faktorer till att förklara dålig integration. Har EQUAL haft inriktning mot dessa problem? Diskriminering förekommer ofta genom att man ser på namnen vid ansökningar till jobb. Har EQUAL haft fokus på arbetsgivares attityder kring val av personer till intervju? Incitamenten till förvärvsarbete är i vissa fall små. Har EQUAL haft något fokus på problematiken med höga ingångslöner och höga marginaleffekter för lågavlönade? Eva Franzén påvisar, återigen!, i kapitel fyra att hög ålder ger stor risk för välfärdsproblem. Språket och kulturella skillnader är betydelsefulla för integrationen. Olika grad av diskriminering för olika grupper. Har EQUAL fokuserat på att det finns väldigt stora skillnader i problematiken för olika invandrargrupper? Denna punkt underbyggs också av Mats Hammarstedt och Mårten Palme som visar på väldigt stora skillnader mellan olika etniska bakgrund vad gäller integrationen för andra generationens invandrare. I kapitel sju specialstuderas frågan om det finns diskriminering på den svenska arbetsmarknaden. Le Grand, Szulkin och Ekberg anser sig kunna fastslå att det finns stor etniskt grundad lönediskriminering. Återigen påvisar invandrarforskare att det är stora skillnader mellan olika etniska grupper. Detta innebär att EQUAL måste anpassas så att man inte bara talar om integrationsproblem rent allmänt utan att dessa ser väldigt OLIKA ut för olika etniska grupper. Det kan vara så att en viktig faktor är olika överförbarhet av akademisk utbildning mellan olika länder. Att arbeta med olika projekt för att göra utbildningarna från andra länder mer användbara i Sverige verkar vara en viktig punkt. Arbetsgivarnas fördomar måste enligt författarna påverkas. Bokens redaktör Jan Ekberg avslutar med att påstå att vi har ”systemfel i politiken”. Hela Sverige strategin (dvs. att placera flyktingar där det finns bostäder över hela landet istället för där det finns jobb) är, enligt Ekberg, en mycket dålig strategi. Arbetsmarknadspolitiken måste anpassas så att man tar hänsyn till integrationsprocessen mycket mer än idag. Vad gäller t.ex. asylsökande flyktingar så finns det inga speciella arbetsmarknadsmässiga empiriska studier där man särskiljer asylsökande. Dan-Olof Roth’s avhandling kom 1999 och visade på flera intressanta förhållande gällande flyktingar. Han påvisade fyra olika betydelsefulla faktorer för att förklara mängden utbildning som flyktingar satsat på i Sverige nämligen: ålder, utbildning som man haft med sig, när man fick uppehållstillstånd och ursprungslandet. Samtidigt visar han att utbildning har väldigt liten effekt på sannolikheten att få ett jobb. Rooth kommer med två väldigt viktiga slutsatser: 1) Det är väldigt stora skillnader i utfallet på arbetsmarknaden mellan olika länder och 2) det viktiga är att flyktingar som fort som möjligt får möjlighet att få kontakt med arbetsmarknaden istället för utbildningssystemet.

”Sexuell läggning”

Det finns inga, för oss kända, empiriska studier kring hur det går för homo- och bisexuella jämfört med heterosexuella personer på den svenska arbetsmarknaden. Det som finns är ett antal intervjustudier som pekar på att diskrimineringen är störst på arbetsplatsen. Där förolämpande skämt och annan form av mobbing förekommer. Här kan man helt klart tänka sig att karriärvägarna är svårare för homo- och bisexuella. Däremot verkar inte det inte framkomma några någon påtaglig diskriminering under rekryteringsprocessen. Här behövs nog mer forskning för det är inte lätt att säkerställa om/och på vilket sätt det finns diskriminering vad gäller sexuell läggning på arbetsmarknaden. Här kanske kan komma lite mer kunskap genom de initiativ som två UPn ”Normerande Mångfald” och Homo- och bisexuella i vården” tagit.

”Vad säger forskarna om könsdiskriminering?”

Den teoretiska grunden för könsdiskriminering på arbetsmarknaden följer, i huvudsak, samma grundläggande tänkande som presenterats gällande diskriminering av invandrare. Vad gäller frågan om jämställdhet har vi, även i detta avseende, använt en nyligen utkommen statlig offentlig utredning med olika bidrag från forskare nämligen SOU 2004:43 ”Den könsuppdelade arbetsmarknaden”, som väl summerar forskningsläget. I denna utredning konstaterar man att det hänt mycket de senaste hundra åren och segregeringen mellan män och kvinnor har minskat kraftigt och är borta om man endast ser på skillnader mellan marknadsarbete och hemarbete. De könssegregerade strukturer som överlevt beror på ojämn fördelning av resurser, i en massa olika avseenden, mellan män och kvinnor. Ett problem som uppmärksammas handlar om att män fortfarande är relativt ointresserade av ”kvinnoyrken”. Här infinner sig direkt frågan om EQUAL på något sätt försökt påverka detta fenomen. Ytterligare en fråga som Åsa Löfström tar upp gäller påverkan på arbetsgivare vad gäller efterfrågan på otraditionell arbetskraft. Här kommer en naturlig koppling till EQUAL. Har man kunnat konstatera att EQUAL har fokuserat på påverkan på arbetsgivare för att försöka bryta traditionella könsmonster? Utredningen påpekar också att vägledning och utbildning via Arbetsmarknadsverket följer gamla könsmonster. Kan vi se några tendenser till att EQUAL försöker tänka annorlunda i detta avseende?

Som bilaga 1 till SOU 2004:43 behandlar Gail Hebson och Jill Rubery frågan om ”Könssegregering – Förändring och kontinuitet”. Kapitlet är väldigt välskrivet och ger en mycket bra grund för hela könssegregeringsfrågan. I avsnitt 1 tar man bl.a. upp frågan om att det inte handlar om att segregeringen skall minska genom att männen får det sämre utan genom att kvinnor får bättre levnadsutsikter. Om männen får söka sig till arbetsmarknader med samma förhållande som kvinnor har idag kan man tala om en mer jämställd situation men knappast om en förbättrad situation för kvinnor. Detta konstaterande innebär bl.a. att det blir komplicerat att försöka mäta förbättringar men att de får utgå från skillnader mellan män och kvinnor *och* förändringar för kvinnor över tid. I avsnitt 2 påtalar man att nya organisationsstrukturer på arbetsmarknaden, som den alltmer individualiserande arbetserfarenheten, kan komma att ”bereda en väg för en ny ”jämlik opportunitet” hos arbetsgivarna”. I denna fokusförskjutning blir det mer tal om skillnader mellan individer än skillnader mellan grupper av individer och fokus på könssegregering kan minska. I avsnitt 5 kommer man in på förslag på hur segregeringen kan motverkas. Hebson och Rubery säger: ”vi måste utveckla ett program för jämställdhet som kan få grepp om organisationslivets mer komplexa realiteter och respektera individuella kvinnors och mäns val”. De säger också att huvudincitamenten för könsdiskriminering måste försvagas. ”För det första möjligheten att anställa kvinnor som medel för att reducera arbetskraftskostnaderna”. Här är man ute efter löneskillnader om kvinnor generellt har lägre löner givet sin kompetens så kan sysselsättningsandelen öka för kvinnor jämfört med män utan att man förbättrar kvinnors situation. Det andra huvudincitamentet gäller ”Förgivettagandet av att det är kvinnor som ska ha huvudansvaret för barnen”. Om man talar om *barns rätt till omsorg* istället för *föräldrars rättighet* till föräldraledighet så kanske man kunde tvinga arbetsgivare att se det som naturligt att samtliga föräldrar skall ta ansvar för barnen, både män och kvinnor. Lena Abrahamsson har skrivit bilaga 4 till utredningen ”den könsuppdelade arbetsmarknaden” och hon analyserar moderna organisationer. Hon hävdar att det i många företag finns avdelningsgränser och yrkesgränser som sammanfaller med könsgränser. Organisationsförändringar som syftar till integrering och decentralisering utmanar könsordningens segregering och hierarkiserande system och får därför ofta problem. Finns det inslag i EQUAL av att försöka ifrågasätta

vanliga och "naturliga" uppfattningar om kvinnligt och manligt? Ett annat påpekande av Lena Abrahamsson är att "könskonstruktionernas föränderlighet är en central, men kanske svåråtkomlig, mekanism i det könssegregerade arbetslivet". Det man menar, för att använda Prof. Yvonne Hirdmans ord, är "att integrering och ökad jämställdhet på ett plan kan innebära segregering och minskad jämställdhet på ett annat". Det innebär att man hela tiden måste vara öppen för att analysera utvecklingen på hela arbetsmarknaden. Lena Granqvist och Helena Persson ger en tydlig bild av att kvinnor och mäns karriärvägar ser väldigt olika ut på den svenska arbetsmarknaden. Detta tyder på en vertikal könssegregering. Har EQUAL, på något sätt, försökt att påverka detta.

"Vad säger forskningen om integration av människor med funktionshinder?"

När det gäller att titta på vad forskningen säger om funktionshinder har vi valt att studera en doktorsavhandling från 1999, "Disability and Work in Sweden" skriven av Peter Skogman Thoursie. Människor med funktionshinder har högre arbetslöshet, lägre löner och lägre utbildningsnivå än övriga. Det första kapitlet behandlar yrkestillhörighet och löneskillnader. Det framgår tydligt att människor med funktionshinder har lägre löner och att man i större utsträckning än övriga hamnar i lågbetalda jobb. Ungefär hälften av den uppskattade löneskillnaden mellan män och kvinnor går inte att förklara med olika bakgrundsegenskaper och bör vara ett bevis för att det finns diskriminering mot funktionshindrade på den svenska arbetsmarknaden. Att påverka arbetsgivares attityder är en viktigt led för att förbättra förutsättningarna för funktionshindrade. Kan vi se några sådana exempel i EQUAL's upplägg? Den viktigaste frågan är ändå troligen hur man skall öka chansen för funktionshindrade att över huvud taget komma in på arbetsmarknaden. Den tredje artikeln i avhandlingen undersöker urvalet till yrkesrehabiliteringsprojekt. Skogman Thoursie kommer här fram till ett resultat som är mycket centralt (Skedinger och Johansson från IFAU har också påvisat detta i en studie från 2003). Han påvisar att man ofta försöker välja ut de mest "sysselsättningsbara" till programmen vilket innebär att de med de största problemen får minst stöd. Här är en tydlig indikation att ta vara på, har EQUAL någon strategi emot detta fenomen?

"Vad säger forskarna om integration av straffade?"

Enligt vår kännedom finns det över huvud taget ingen genomgripande analys av de svenska arbetsmarknadspolitiska insatserna för straffade. Det finns ett antal projektspecifika studier, se t.ex. Brå-rapporter. Man brukar säga att ungefär hälften av dem som straffas inom tre år har återfallit i brott. IFAU har kommit med två rapporter under 2003 och 2004 som kommit med viss information men tyvärr studerar de i huvudsak sambandet mellan arbetslöshet och arbetsmarknadspolitiken och brott och inte hur de åtgärder som satts in för de straffade har utfallit. Anna Nilsson och Jonas Agell publicerade 2003 rapporten: "Crime, unemployment labor market programs in turbulent times". De visar att arbetslöshet ökar risken för att begå brott. Minskningen av arbetslösheten under slutet av 90-talet medförde en effekt på ca: 15-20% reduktion av antalet brott. Däremot visar man att det finns svaga, om ens några, effekter av arbetsmarknadspolitik på sannolikheten att begå brott. Insatserna för straffade har inte varit framgångsrika. En given fråga blir då: har EQUAL några nya metoder att pröva? Anna Nilsson har analyserat sambandet mellan inkomstskillnader, arbetslöshet och brott. Slutsatsen är att de hör ihop, lägre inkomstskillnader och lägre arbetslöshet ger färre brott.

ESF-Rådets svar – uppföljning rekommendationer

<p>Rekommendationer från PLS-Ramböll</p>	<p>Vidtagna åtgärder i punktform</p>
<p>1. Bättre uppföljning för och genomförande av urvalsprocessen för omgång 2.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Noggrann planering för urvalsprocessen har skett. • Urvalskriterier har utarbetats av en arbetsgrupp tillsatt av ÖK. • En av ÖK tillsatt bedömargrupp extern bedömargrupp granskar samtliga ansökningar gentemot 6 av 10 urvalskriterier och rankar de 35 ”bästa ” ansökningarna. • Nya beslutsmallar för bifall och avslag har tagits fram
<p>2. ESF och UP måste reda upp ekonomiska åtaganden och administrationen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ekonomihjälpredan har uppdaterats och gjorts tydligare. Har skickats ut till UP och lagts i projektrummet. • Ett projektrum är upphandlat. Alla UP har tillträde dit och all information, manualen etc läggs ut där. • En ekonom och en rekvisitionsgranskare har anställt inom equalgruppen bl a för att åstadkomma en ökad tydlighet gentemot UP i ekonomifrågor. • Medfinansieringsläget i respektive UP följs kontinuerligt noga upp och diskuteras med UP. • AMS-ESF (ofta i samverkan med ESF-rådet) har undervisat UP enskilt och diskuterat problem som finns i rekvisitioner mm.
<p>3. ESF klargör för UP vilket stöd som finns. För UP betonas vikten att använda handböcker, manualen mm istället för egna lösningar.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Alla manualer görs tillgängliga i projektrummet • I samband med UP-konferenser tydliggörs/marknadsförs vilka mallar som finns tillgängliga • En satsning görs på att nästa UP-omgång från början skall använda de gemensamma mallar/stödmaterial som finns tillgängliga.
<p>4. ESF tillsammans med ÖK bör utarbeta kriterier på vilka partners som skall ingå i ett UP även om goda idéer måste förkastas pga av avsaknad av rätta partner. Här bör ingå krav på medverkan från privata aktörer, ideella aktörer och SMF.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ÖK diskuterade på ÖK-möte i oktober 2003 huruvida krav skulle ställas på deltagande från minst x antal samhällssektorer. Slutsatsen blev att ”relevans är viktigare” men i ESF-rådets information till potentiella ansökare till omgång II har vi lyft fram breda, gränsöverskridande UP.. • Det finns ett urvalskriterium Utvecklingspartnerskapet – sammansättning och delaktighet.
<p>5. Equal struktur och system bör ges företräde framför ensidigt individriktade projekt.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • I lanseringen och i informationsmöten som hållits runt om i landet inför omgång II har tydligt lyfts fram att Equal syftar till

	att påverka system och strukturer.
6. ESF gör en analys för att få fram vilka motiv som finns för SME och ideella organisationer att delta i ett sådant här program.	<ul style="list-style-type: none"> • Någon sådan analys har ej gjorts.
7. Fokus i nästa ansökningsomgång (nr 2) på att betona UP-konstruktionen och vikten av delaktighet från målgruppen. Vikten av att fullt ut pröva UP-konstruktionen som plattform för att tillvarata resultat och sprida dessa.	<ul style="list-style-type: none"> • I lanseringen/informationen inför andra omgången lyftes UP-tanken i sig särskilt fram • I lanseringen valde vi att använda pågående UP i själva lanseringen för att tidigt spegla hur man bör jobba för att åstadkomma breda väl fungerande UP. • En NTG har skapats inom partnerskap
8. ESF bör ställa större krav på deltagarnas involvering i alla stadier av projekten både planering och genomförande.	<ul style="list-style-type: none"> • Detta betonas i alla sammanhang • Inför andra omgången planerar ESF-rådet upphandla konsultstöd för att erbjuda UP projektplaneringsmetodstöd (LFA). En viktig del i modellen är att tidigt enas om rollerna i UP och viktigt av alla involvering.
9. Nuvarande begrepp om nyskapande är komplicerat. ÖK och ESF bör tydliggöra detta om man önskar höja nivån på detta. Urvalskriterier för omgång 2 är nödvändigt här.	<ul style="list-style-type: none"> • I de nya urvalskriterierna har begreppet nyskapande definierats och urvalskriterier tagits fram.
10. Tydliggöra partnerskapens organisationers engagemang i kommande ansökningsomgångar genom att kräva använda någon form av avsiktsförklaringar. Typ medfinansieringsintyget.	Någon formell sådan har inte introducerats. Däremot har ESF-Rådet i granskningen av ansökningarna i omgång 2 av UP fokuserat på vem som skrivit under ansökan och att denna har en position i ansökande organisation som ger mandat att engagera organisationen i EQUALs arbete. Om så ej varit fallet har ESF gått tillbaka och ställt krav på en sådan underskrift.
11. ESF och UP inför och genomför riskanalys för sin verksamhet.	<ul style="list-style-type: none"> • I den projektplaneringsmodell som nämnt på punkt 8) ingår att UP tidigt genomför en riskanalys för sitt arbete.
12. ESF bör se till att process och/eller organisationskunskap tillförs och är tillgängligt för UP.	<ul style="list-style-type: none"> • LFA-projektplaneringssystem (se punkterna 8 och 11) skall ställas till Ups förfogande.
13. ESF bör klargöra begreppen delaktighet och empowerment. Finns det skillnader mellan begreppen bör de klargöras.	I urvalskriterierna för Equal slås fast "Utvecklingspartnerskapet ska både i sin konstruktion och i genomförande av verksamheten utmärkas av empowerment och delaktighet. Empowerment, delaktighet, i Equal omfattar både själva arbetsformen, där alla partner är likvärdiga, och målet för arbetet, att ge alla handlingskompetens (ibland benämnt egenmakt). Begreppet delaktighet används som en term för att man dels ger alla berättigande till inflytande, dels tar tillvara allas erfarenheter och kompetens i verksamheten. Verksamheten i Equal

	förväntas huvudsakligen utgå från initiativ och idéer från aktörerna och målgrupperna/deltagarna själva. Individens engagemang och delaktighet i verksamheten är central.”
14. Begreppen mångfald och jämställdhet bör operationaliseras både på nationell nivå och UP-nivå.	<ul style="list-style-type: none"> I de nya urvalskriterierna har begreppet mångfald och jämställdhet inom Equal definierats. Vi har även tagit fram kriterier och checkpunkter för hur urvalet kommer gå till.
15. Förankring av deltagande partner.	<ul style="list-style-type: none"> Vi betonar detta i vår information och diskussion med UP
16. Behovet av nationell medfinansiering.	<ul style="list-style-type: none"> Behovet av nationell medfinansiering för UP har lyfts till regeringen i ESF-rådets budgetunderlag utan att detta givit något resultat. Regeringen har dock skjutit till svensk nationell medfinansiering via anslagsmedel till NTG-arbetet.
17. Inför omgång 2 bör fokus vara att etablerade nätverk mellan Sverige och kandidatländerna. Med ambitionen att få ett ömsesidigt engagemang.	<ul style="list-style-type: none"> Vi har valt att förhålla oss neutrala. Mervärdet för de svenska UP är huvudspåret.
18. Systematisk insamling av resultat i form av identifierade hinder och strukturella svagheter.	<ul style="list-style-type: none"> I princip alla NTG:er ägnar sig åt detta ESF-rådet återrapporterar årligen som en del i myndighetens budgetunderlag ”Utvecklingsområden för den nationella politiken”.
19. ESF-rådets roll. Bör vara mer aktiv. Gäller hinder och brister i programmets genomförande. Resultat bör föras upp till departementet på den politiska dagordningen.	<ul style="list-style-type: none"> Alla beslutade NTG har som uppdrag att i november inkomma med underlag till ESF-rådet inför myndighetens återrapportering till regeringen. I övrigt när det gäller hinder och brister i programmets genomförande lyfts dessa i myndighetens budgetunderlag.
20. Öka samordningen av Equal med andra program eller Initiativ för att öka synergieffekten mellan de program som pågår.	<ul style="list-style-type: none"> Vi hoppas involveras erfarenheter från mål 3-programmet i NTG-arbetet Projekterfarenheter från andra program skall kunna tas tillvara i NTG-arbetet.